

**UNIVERSITA' COMMERCIALE
LUGI BOCCONI
MILANO**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ECONOMIA
XVI CICLO BIS**

**PROFILI GIURIDICO-ISTITUZIONALI DELLE
RELAZIONI TRA L'UNIONE EUROPEA E LE
NAZIONI UNITE**

Dottorando:
MARICA CICCONI

Tutor:
Ch.mo Prof. GIORGIO SACERDOTI

Ringraziamenti

Questa tesi di dottorato è il frutto di grandi sacrifici e di dure lotte. Per lungo tempo ho temuto che il lavoro che svolgo presso Ministero degli Esteri, un lavoro che assorbe la gran parte del mio tempo, mi avrebbe precluso la possibilità di portare a termine il mio progetto di ricerca costringendomi prima o poi ad abbandonare per sempre l'attività universitaria.

Sono riuscita nell'impresa, superando i numerosi ostacoli incontrati nel corso degli ultimi quattro anni, grazie ad una ferma determinazione e ad una forte caparbità. Una determinazione ed una caparbità alimentate dalla convinzione che questa tesi non rappresenti solo il completamento naturale di un percorso di studi iniziato più di venti anni fa, ma sia anche un personale tributo alla mia Università, l'Università Bocconi di Milano: una delle poche istituzioni autenticamente meritocratiche del nostro Paese, uno dei pochi luoghi in cui è ancora possibile realizzare il sogno una vita diversa...

La mia immagine dell'Università Bocconi sarà macchiata, forse per sempre, da un eccesso d'idealismo. D'altra parte, come potrebbe essere altrimenti? Arrivata a Milano nell'estate del 1996 da un angolo remoto della provincia italiana, grazie all'Università Bocconi, alla sua impeccabile organizzazione e al suo avanzato sistema di finanziamento allo studio ho avuto la possibilità di incontrare da vicino alcuni tra i maggiori esponenti del mondo accademico italiano, ho imparato due lingue e ho studiato per un semestre in America, ho mantenuto un contatto costante con il mondo del lavoro, ho potuto scoprire e infine "scegliere" la professione che consideravo più adatta alle mie personali inclinazioni.

Ho completato il mio programma di dottorato grazie alla smisurata pazienza e all'incondizionato amore di Francesco, che mi è rimasto vicino e mi ha tenuto la mano nelle lunghe serate davanti al PC e nei fine settimana passati sui libri.

Un ringraziamento speciale va al Professor Giorgio Sacerdoti, che non ha mai smesso di incoraggiarmi e che non mi ha mai privata del suo tempo, del suo sostegno, dei suoi consigli. Ringrazio anche Paola Mariani e alcuni compagni di dottorato: Gianluca Rubagotti, Chiara Battistini, Artemisia Lorusso.

Una menzione particolare va inoltre a tutto il personale della Direzione Generale per l'Integrazione Europea del Ministero degli Esteri, il cui aiuto - sul piano umano oltre che da un punto di vista professionale - si è rivelato determinante ai fini della redazione di questa tesi: il Direttore Generale Ferdinando Nelli Feroci, il Vice Direttore Generale Carlo Maria Oliva, i "Corrispondenti europei" Luigi Mattiolo e Luca Giansanti, oltre a tutti i funzionari che insieme a me hanno seguito nel corso degli ultimi tre anni le evoluzioni e i progressi della Politica Estera e di Sicurezza Comune: Gabriele Altana, Sergio Mercuri, Renato Quartarone. Ringrazio Gianpaolo Neri e la Direzione Generale per gli Affari Politici Multilaterali e i Diritti Umani per le preziose informazioni fornitemi in merito al processo di riforma delle Nazioni Unite.

Ringrazio le mie amiche e colleghe Stefania, Valentina, Paola e Sarah, che con il loro affetto e la loro ironia contribuiscono a rendere più serena e piacevole la mia vita al Ministero degli Esteri.

Ringrazio i miei amici di sempre, Alessandra, Francesca e Nicola, che mi hanno seguito fin dall'inizio in quest'avventura e rappresentano oggi la mia "famiglia virtuale".

Ringrazio, infine, la mia meravigliosa "famiglia vera": mamma, papà e Piero.

Indice

PREMESSA	1
<i>L'impegno dell'Unione Europea a sostegno dell'efficacia del sistema multilaterale</i>	3
<i>Le "contraddizioni" della politica estera e di sicurezza comune</i>	7
CAPITOLO I	
LA PARTECIPAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA AD ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	11
1.1. Il sistema attuale: l'assenza di una base giuridica <i>ad hoc</i> che attribuisca all'Unione Europea la competenza necessaria per aderire ad una organizzazione internazionale	12
1.2. Il problema della soggettività internazionale dell'Unione Europea	19
1.2.1. <i>La personalità giuridica della Comunità Europea</i>	20
1.2.2. <i>La personalità giuridica dell'Unione Europea</i>	22
1.3. I rapporti tra le competenze dell'Unione Europea, le competenze della Comunità Europea e le competenze degli Stati membri	29
1.4. Fattori che ostacolano l'adesione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali	34
1.5. La giurisprudenza della Corte di Giustizia (parere 1/94 sulla competenza della Comunità Europea per la conclusione dell'Accordo istitutivo dell'OMC)	39
1.6. Il ricorso alle c.d. "clausole di competenza" e il valore ad esse attribuito dalla Corte di Giustizia	43
1.7. Analisi della partecipazione della Comunità Europea ad organizzazioni internazionali: due casi significativi	50
1.7.1. <i>La partecipazione della Comunità Europea alla FAO</i>	50
1.7.2. <i>La partecipazione della Comunità Europea all'OMC</i>	54
1.8. Lo <i>status</i> della CE/UE quale membro di un'organizzazione internazionale: uno <i>status sui generis</i>	58

CAPITOLO 2

LO STATUS GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA ALL'INTERNO DELLE NAZIONI UNITE 61

2.1. I fattori che impediscono l'adesione dell'Unione Europea alle Nazioni Unite	61
2.2. La presenza dell'Europa nelle Nazioni Unite: una presenza frammentata	66
2.2.1. <i>Il contributo dei Paesi europei alla fondazione delle Nazioni Unite</i>	66
2.2.2. <i>L'Europa nelle Nazioni Unite durante la guerra fredda: il ruolo dei gruppi regionali</i>	69
2.2.3. <i>Lo status di osservatore permanente</i>	76
2.3. I principi alla base del coordinamento tra i Paesi dell'UE all'interno dell'ONU	80
2.4. Il coordinamento tra i Paesi UE all'interno dell'Assemblea Generale	89
2.5. Il coordinamento tra i Paesi UE sulle tematiche trattate dal Consiglio di Sicurezza: l'applicazione dell'articolo 19 TUE.....	101
2.6. I limiti della situazione attuale: esistono alternative all'adesione?.....	108
2.6.1. <i>Un esempio: l'attuazione delle sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza</i>	110

CAPITOLO 3

LA COOPERAZIONE TRA UNIONE EUROPEA E NAZIONI UNITE NEL MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE 117 |

3.1. Il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della sicurezza collettiva: il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite	117
3.2. L'Unione Europea e l'uso della forza nelle relazioni internazionali: l'art. 17 TUE.....	125
3.3. I progressi della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) e i primi passi del dialogo tra UE e ONU	131
3.4. Un esempio concreto di cooperazione tra Unione Europea e Nazioni Unite nella gestione delle crisi: l'operazione <i>Artemis</i>	140
3.5. La "Dichiarazione congiunta UE-ONU sulla gestione delle crisi" del 24 settembre 2003.....	146
3.6. Le prospettive della cooperazione tra Unione Europea e Nazioni Unite nelle attività legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale	151

CAPITOLO 4

LE RELAZIONI TRA UNIONE EUROPEA E NAZIONI UNITE ALLA LUCE DEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA	155
4.1. Le innovazioni introdotte dal Trattato costituzionale in materia di azione esterna dell'Unione	156
4.1.1. <i>La creazione di un'unica entità legale basata su un unico Trattato</i>	156
4.1.2. <i>Il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione</i>	160
4.1.3. <i>I nuovi attori della PESC: il Ministro degli Esteri dell'Unione</i>	164
4.2. Le questioni irrisolte: il "doppio cappello" e il problema della rappresentanza esterna dell'Unione..	171
4.3. La nuova formulazione dell'art. 19 TUE.....	176
4.4. L'impegno per il multilateralismo nella Costituzione europea.....	180
4.5. L'impatto sulle relazioni tra Unione Europea e Nazioni Unite dei referendum francese e olandese sul Trattato costituzionale	185

CAPITOLO 5

L'UNIONE EUROPEA E LE PROPOSTE DI RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE	191
5.1. Le procedure di emendamento e revisione della Carta.....	192
5.2. Il processo di riforma delle Nazioni Unite. Una breve cronologia.....	197
5.2.1. <i>Il rapporto dello "High Level Panel on Threats, Challenges and Change"</i>	203
5.3. Riforma dell'ONU e organizzazioni regionali: la questione del "seggio europeo" in Consiglio di Sicurezza	209
5.3.1. <i>Le posizioni dei principali Paesi europei e gli interessi in gioco</i>	214
5.3.2. <i>Il ruolo delle istituzioni comunitarie: la risoluzione "Laschet"</i>	221
5.4. La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e le linee di evoluzione della PESC'	225
CONCLUSIONI	233
La partecipazione dell'Unione Europea alle Nazioni Unite come strumento per consolidare la propria natura sovranazionale	233
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	241

PREMESSA

Le vicissitudini legate allo scoppio e alla gestione della crisi irachena hanno dato nuova linfa al dibattito sull'efficacia dell'architettura multilaterale emersa dalla seconda guerra mondiale nel far fronte alle nuove minacce di carattere globale.

Sebbene in precedenza il ruolo delle organizzazioni internazionali fosse stato in varie occasioni posto in discussione, le difficoltà incontrate nella trattazione del complesso *dossier* iracheno, rese manifeste dall'impegno profuso negli ultimi due anni per ricondurre la crisi ad un quadro internazionale condiviso, coinvolgendo nella sua gestione le Nazioni Unite ed organizzazioni regionali come la NATO e l'Unione Europea, hanno dimostrato come l'approccio unilaterale che aveva caratterizzato le fasi iniziali del conflitto non abbia rappresentato la scelta più opportuna, richiedendo, da parte di chi lo aveva promosso, più o meno evidenti correzioni di rotta.

Di fatto, sembra si torni ad avvertire oggi, in Europa e nel mondo, una tendenza crescente allo sviluppo della cooperazione internazionale, pur nella consapevolezza che questa dovrà approfondirsi, nei prossimi anni, in forme diverse rispetto al passato.

L'Unione Europea non è rimasta inerte di fronte al dibattito in corso. In primo luogo, si è avvertita con rinnovata urgenza l'esigenza di un maggiore livello di integrazione sul piano interno. Esigenza questa, che si è tradotta in un'accelerazione del processo di riforma dei Trattati e che ha giocato un ruolo determinante ai fini della positiva conclusione del negoziato sul "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" (TCUE).

In secondo luogo, è stato posto in questione, in maniera più riflessa ed organica rispetto al passato, il reale "peso" dell'Unione Europea nelle relazioni internazionali del nuovo millennio. Ciò ha dato avvio ad una serie di riflessioni che hanno avuto per oggetto, in particolare, le relazioni tra l'Unione Europea e le altre organizzazioni internazionali.

Scopo di questo lavoro è l'analisi di questo secondo aspetto dell'attuale dibattito sull'azione esterna dell'Unione Europea.

Lo studio che si intende svolgere, teso a individuare le principali tappe dell'evoluzione dei rapporti tra Unione Europea e Nazioni Unite per stabilire fino a che punto essa è giunta a delineare gli eventuali scenari futuri, si sviluppa nell'ambito di un quadro di riferimento normativo composto, da un lato, dai "principi costituzionali" della Comunità e dell'Unione, vale a dire dalle norme che ne disciplinano gli aspetti istituzionali e i rapporti con gli Stati membri, e dall'altro dallo Statuto della principale organizzazione internazionale a carattere universale con cui l'Unione Europea interagisce, vale a dire la Carta di San Francisco.

Prima di procedere all'esame di alcuni dei problemi posti dalla partecipazione dell'Unione Europea alle Nazioni Unite e delle loro possibili soluzioni, sarà utile ricordare brevemente sia la cornice giuridica che disciplina, a livello generale, la partecipazione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali (Capitolo 1), sia lo stato complessivo delle attuali relazioni tra quest'ultima e le Nazioni Unite (Capitolo 2).

Si attirerà, inoltre, l'attenzione sulle innovazioni introdotte dalle disposizioni del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma lo scorso 29 ottobre, nella misura in cui esse potrebbero incidere sul ruolo dell'Unione Europea nelle altre organizzazioni internazionali. Tra i principali compiti affidati alla Convenzione che ha provveduto alla redazione della bozza di Trattato costituzionale vi era infatti quello di identificare una serie di possibili strumenti utili a "rafforzare il ruolo dell'Unione Europea nel nuovo ordine mondiale". Nell'attuale fase di incertezza circa la futura entrata in vigore del Trattato, si ritiene quindi opportuna una valutazione sull'efficacia delle soluzioni da esso a tal fine proposte (Capitolo 4).

I restanti Capitoli del presente lavoro saranno invece dedicati all'impatto che alcuni tra i temi più rilevanti dell'agenda europea ed internazionale (rispettivamente, gli sviluppi della Politica Europea di Sicurezza e Difesa e le proposte di riforma delle Nazioni Unite

Premessa

attualmente in discussione a New York) potranno avere sulle future relazioni tra le due Organizzazioni.

L'impegno dell'Unione Europea a sostegno dell'efficacia del sistema multilaterale

Se la partecipazione formale della Comunità Europea/Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali è ancora limitata a pochi casi concreti e spesso incontra ostacoli di natura sia politica, sia giuridica, è innegabile che lo sviluppo dell'azione esterna dell'Unione abbia concorso a fare della CE/UE un interlocutore primario di tutte le istituzioni che compongono l'attuale architettura multilaterale mondiale.

L'Unione opera oggi a tutto campo sul piano internazionale, con una espansione continua della propria azione e con un peso politico crescente. "A tal punto che il problema che si pone oggi in questa materia non è tanto, come alle origini, di fondare e sviluppare una generica azione esterna di supporto al processo interno di integrazione dei mercati, ma piuttosto di conformare le strutture, i meccanismi e gli strumenti d'azione al ruolo di protagonista che ormai all'Unione compete sulla scena mondiale, in coerenza con l'obiettivo che le è anche assegnato dai testi, di rafforzare l'identità dell'Europa e la sua indipendenza al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso nell'Europa e nel mondo (come recita il Preambolo del Trattato sull'Unione Europea)"¹.

La questione dell'identità e della natura del soggetto cui fanno capo le competenze esterne dell'Unione Europea ha dei riflessi importanti sull'azione che l'Unione stessa

A. TIZZANO, "Note in tema di relazioni esterne dell'Unione Europea". in L. DANIELE, "Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio", Milano, 2001, p. 31.

svolge nell'ambito delle altre organizzazioni internazionali, in primo luogo sul ruolo dell'Unione Europea nel sistema delle Nazioni Unite².

La natura tuttora ibrida dell'Unione Europea – organizzazione sovranazionale a carattere regionale che non presenta, tuttavia, le caratteristiche di un ente federale – si è tradotta, come meglio si vedrà nel Capitolo 2, nella perdurante assenza di una chiara definizione del suo *status* giuridico all'interno del sistema dell'ONU.

L'impegno per il multilateralismo, costituisce, d'altra parte, uno dei principi che definiscono la politica esterna dell'Unione. Se la cooperazione internazionale è oggi considerata un requisito essenziale per affrontare le sfide globali, l'Unione Europea rappresenta, agli occhi di tutti, un punto di riferimento imprescindibile a sostegno della continua evoluzione e del miglioramento degli strumenti di *governance* globale. Nel prossimo futuro, l'attaccamento dell'Unione Europea al multilateralismo – e alle Nazioni Unite quale fulcro del sistema multilaterale – aiuterà a determinare se e come l'architettura istituzionale creata negli anni successivi alla seconda guerra mondiale potrà continuare a fungere da fondamento del sistema internazionale.

L'Unione Europea ha iniziato progressivamente a parlare con una sola voce nei dibattiti dell'ONU, ma la sua vera influenza e la sua capacità di sostenere i valori europei restano, a livello mondiale, inferiori sia al suo peso economico e politico sia al contributo che i Paesi europei diedero allo sviluppo delle varie organizzazioni che fanno capo all'ONU.

² Con "sistema delle Nazioni Unite (o dell'ONU)" si indicano solitamente gli organi delle Nazioni Unite, in particolare il Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea Generale, il Consiglio Economico e Sociale e i loro organi sussidiari, il Segretariato, nonché i programmi e i fondi ONU e le agenzie specializzate, comprese le istituzioni di Bretton Woods. Nell'ambito del presente lavoro un'attenzione preminente sarà riservata ai rapporti istituzionali tra l'Unione Europea e i due organi delle Nazioni Unite che risultano titolari delle responsabilità principali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale.

L'Unione (intesa come insieme della Comunità europea e dei suoi Stati membri) fornisce oggi circa il 55% dell'assistenza internazionale ufficiale allo sviluppo.

Gli Stati membri dell'UE forniscono, approssimativamente, il 37% del bilancio regolare dell'ONU ed il 50% di tutti i contributi degli Stati membri dell'ONU a fondi e programmi ONU³; inoltre, sia gli Stati membri che la Comunità forniscono notevoli contributi volontari⁴.

Se si volge lo sguardo al recente passato, l'esempio dei casi in cui l'Unione ha agito in modo deciso e con una posizione unitaria e coerente - come la promozione del Protocollo di Kyoto, la preparazione della Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo o la creazione della Corte Penale Internazionale - indica chiaramente quali risultati l'Unione potrebbe raggiungere in numerosissimi campi e quanto l'efficacia del sistema multilaterale nel suo complesso potrebbe guadagnare grazie ad una sua maggiore valorizzazione.

Le divisioni interne all'Europa sulla questione irachena hanno favorito, come si è accennato, l'avvio di una riflessione sul ruolo dell'Unione Europea all'interno dell'ONU. Tale riflessione è culminata nell'inclusione della costruzione di un ordine internazionale basato su un "multilateralismo efficace" tra i tre "obiettivi strategici" contenuti nella

³ Dato che né la Comunità Europea né l'Unione Europea figurano tra i membri dell'Organizzazione, esse non contribuiscono direttamente al bilancio generale dell'ONU, anche se la CE/UE è uno dei principali donatori delle agenzie specializzate, dei fondi e dei programmi ONU. Per una panoramica dei programmi finanziati dalla CE/UE v. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *"Building an effective partnership with the United Nations in the field of Development and Humanitarian Affairs"*, COM (231) del 2001. Un accordo-quadro amministrativo e finanziario (*"Financial and Administrative Framework Agreement"*) regola le modalità con cui i fondi europei sono gestiti nell'ambito delle Nazioni Unite. V. anche, in proposito, il comunicato stampa della Commissione *"European Commission and United Nations strengthen partnership"*, IP/03/585 del 29 aprile 2003.

⁴ I dati riportati sono tratti dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *"L'Unione Europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo"* (COM 526), del 10 settembre 2003, non pubblicato in GU. Nel settembre 2003 la Commissione europea ha presentato una nuova strategia per rafforzare il ruolo dell'Unione Europea all'interno della Nazioni Unite. Si vedano, al riguardo, il comunicato stampa *"EU-UN: Commission calls for the EU to renew its commitment to the UN system and multilateralism"*, IP/03/1320, 10 settembre 2003; il comunicato stampa *"Chris Patten at the General*

Strategia Europea in materia di Sicurezza, adottata dal Consiglio Europeo del 12-13 dicembre 2003. Nel documento si afferma che "il quadro fondamentale per le relazioni internazionali è la Carta delle Nazioni Unite. Rafforzare le Nazioni Unite, dotarle dei mezzi per svolgere i propri compiti e agire con efficacia devono essere priorità europee"⁵.

Avendo sofferto più di ogni altro continente dei tentativi di dominazione di un protagonista sugli altri, l'Europa è affezionata al nucleo stesso dei valori fondamentali della Carta delle Nazioni Unite, che si fondano sulla sovranità dei suoi membri e sulla legittimità dell'azione collettiva.

Alla luce di quanto affermato, ci si potrebbe chiedere per quale ragione oggi, pur in presenza di un sistematico coordinamento tra i Paesi dell'UE presso gran parte dei fori dell'ONU, accada ancora spesso che gli Stati membri votino in ordine sparso, in particolare nelle materie della Politica Estera e di Sicurezza Comune. Se in passato le implicazioni pratiche di tale mancanza di unità sembravano trascurabili, l'impatto sulla credibilità dell'Unione Europea delle divisioni tra i suoi Paesi membri è oggi enorme, e lo sarà in misura crescente in futuro.

Assembly of the UN", IP/03/1281, 22 settembre 2003, e il comunicato stampa del 23 settembre 2003 "*EU set to demand permanent seat at the UN*", disponibili sul sito www.euroobserver.com.

⁵ Si veda il documento di J. SOLANA, "*A Secure Europe in a Better World*", allegato alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 12-13 dicembre 2003, p. 9 (parr. 84-87). Per un approfondimento dei contenuti e del significato complessivo della Strategia Europea di Sicurezza, si rimanda, tra gli altri, a S. BISCOP, "*The European Security Strategy. Implementing a distinctive approach to security*", disponibile sul sito <http://www.iri-kiib.be/papers/Artikel%20V&S%20ESS.pdf>.

Le “contraddizioni” della politica estera e di sicurezza comune

Le ragioni di tale apparente mancanza di unità europea risiedono nelle caratteristiche del processo decisionale della Politica Estera e di Sicurezza Comune, settore che, come si vedrà, assume un rilievo centrale ai fini della disciplina delle relazioni tra Unione Europea e Nazioni Unite.

Proprio in tale settore, come noto, trovano ancora espressione molte delle contraddizioni del processo di costruzione europea.

La continua dialettica tra istanze integrazioniste ed istanze intergovernative ha fatto sì che i progressi ad oggi raggiunti nel settore della PESC rappresentino il frutto di faticosi compromessi e di difficili mediazioni che hanno imposto il ricorso a soluzioni spesso contorte ed ambigue, per tenere conto delle ragioni e delle pressioni degli Stati membri.

Si può ricordare, a titolo di esempio, che la PESC, il secondo “pilastro” su cui poggiava l’edificio di Maastricht, si presentava inizialmente come un compromesso piuttosto instabile e precario. Le cautele e le resistenze nazionali avevano reso vaghi e generici i suoi compiti e farraginose le sue procedure di attuazione. Si trattava di una disciplina che manteneva ferma, nella sostanza, la dimensione intergovernativa della Cooperazione Politica Europea, in cui il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie (Commissione e Parlamento) rimaneva marginale e l’azione degli Stati membri, sostanzialmente soggetta alla regola del consenso, non era sottoposta al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia.

Ancora oggi, il ruolo della Commissione in ambito PESC appare limitato se comparato alle funzioni da essa svolte in ambito comunitario: da un lato, essa, dovendo assicurare l’unità e la coerenza dell’azione esterna dell’Unione, “è pienamente associata ai lavori nel settore della Politica Estera e di Sicurezza Comune” (art. 27 TUE) ed ai compiti di rappresentanza esterna affidati alla Presidenza (art. 18, par. 4 TUE), oltre a prendere parte,

con il proprio Presidente ed un Commissario, alle riunioni del Consiglio europeo; dall'altro, essa non gode delle funzioni di iniziativa esclusiva previste nel primo pilastro⁶.

Il Parlamento europeo, d'altro canto, svolge in ambito PESC solo una funzione di indirizzo politico e di controllo: l'art. 21 del TUE prevede che la Presidenza consulti il Parlamento europeo "sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della Politica Estera e di Sicurezza Comune" e provveda "affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione"⁷.

Solo con il Trattato di Amsterdam la PESC è divenuta, da azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri, una vera e propria "politica dell'Unione" (art. 11 TUE), che gli Stati membri sono tenuti a "sostenere attivamente e senza riserve [...] in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca", astenendosi da qualsiasi comportamento contrario agli interessi dell'Unione o suscettibile di pregiudicare l'efficacia della sua azione sulla scena internazionale (art. 11, par. 2).

Grazie al Trattato di Amsterdam, in altre parole, la PESC è divenuta una "competenza esclusiva" dell'Unione, e non più questione di pertinenza sia dell'Unione sia degli Stati membri. Ciò ha costituito, in prospettiva, un indubbio passo in avanti verso l'affermazione di una personalità giuridica internazionale dell'Unione medesima ed ha aperto la strada al riconoscimento del suo ruolo - decisivo, ma ancora formalmente *non* autonomo rispetto a quello degli Stati membri - all'interno delle Nazioni Unite.

⁶ La Commissione può sottoporre al Consiglio proposte per l'attuazione di un'azione comune, ove sia da questo richiesta (art. 14, par. 4 TUE). Essa può inoltre sottoporre al Consiglio questioni e proposte relative alla PESC, ai sensi dell'art. 22, par. 1 TUE. La Commissione interviene inoltre per dare esecuzione alla parte finanziaria delle decisioni PESC, dato che le spese amministrative e le spese operative non aventi implicazioni di carattere militare sono poste a carico del bilancio generale dell'Unione (art. 28 TUE).

⁷ Il Parlamento è regolarmente informato dalla Presidenza e dalla Commissione in merito allo sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione, può rivolgere interrogazioni e raccomandazioni al Consiglio e procede ogni anno a un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune. Più rilevante è l'attribuzione al Parlamento europeo di un potere di controllo in sede di approvazione del bilancio per le spese operative della PESC che non siano sottratte al bilancio comunitario, per le quali si applica la procedura prevista dall'art. 272 del TCE (art. 28, par. 4 TUE).

Il Trattato di Amsterdam, così come il successivo Trattato di Nizza, non ha scalfito il sistema -- tipico della Cooperazione Politica Europea -- tendente ad accentrare il potere decisionale in materia di politica estera nelle mani delle istituzioni e degli organi in cui sono rappresentati i singoli Stati membri (Consiglio europeo, Consiglio dei Ministri, Comitato dei Rappresentanti Permanenti, Comitato Politico e di Sicurezza). Il ricorso generalizzato all'unanimità impedisce che possano formarsi decisioni contrarie agli interessi anche di un singolo Stato membro. Inoltre, l'assenza di un controllo giurisdizionale diretto non garantisce l'effettiva osservanza degli obblighi derivanti dalle decisioni assunte nel settore della PESC⁸.

E' stato osservato che una delle principali conseguenze delle difficoltà che la CE/UE incontra nel diventare membro delle principali organizzazioni internazionali a *membership* universale è dato l'inevitabile creazione di un *gap* tra la realtà dell'integrazione europea e la sua percezione da parte dell'opinione pubblica⁹.

Nelle materie relative alla politica estera, in particolare, il grado di sviluppo raggiunto dal processo di integrazione europea è oggetto di periodiche analisi e di accesi dibattiti¹⁰: all'epoca dello scoppio del conflitto in Iraq, ad esempio, da più parti fu rilevato che lo sviluppo di una politica estera credibile avrebbe dovuto basarsi su un ruolo più incisivo dell'Unione Europea nelle attività di tutela della pace e della sicurezza internazionali, ruolo

⁸ Nessuna disposizione del Titolo V del Trattato sull'Unione fa riferimento alla Corte di Giustizia e l'art. 46 TUE sembra non ammettere il controllo giurisdizionale diretto, non inserendo il Titolo V tra le parti del Trattato alle quali si applicano le disposizioni comunitarie sulla Corte di Giustizia.

⁹ Così affermano, in particolare, I. GOVAERE, J. CAPIAU e A. VERMEERSCH, *"In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations"*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 9, 2004, pp. 155-187, p. 176.

¹⁰ I dati forniti da "Eurobarometro" confermano che la PESC gode di un ampio sostegno da parte dell'opinione pubblica. All'inizio del 2003, il 63% dei cittadini europei dichiarava di credere nelle possibilità di sviluppo di una "politica estera comune", mentre il 71% si dichiarava a favore della creazione di una politica europea di sicurezza e difesa (si veda a tale proposito il sondaggio sulla PESC effettuato dalla Convenzione che ha elaborato il testo della Costituzione europea, CONV 712/03, 30 aprile 2003, p. 2).

che avrebbe implicato necessariamente la piena partecipazione dell'UE alle organizzazioni internazionali a ciò deputate, in primo luogo le Nazioni Unite.

D'altra parte, occorre ricordare che proprio l'Iraq - proprio nel momento in cui i delegati degli Stati membri erano impegnati a discutere il progetto di una nuova Costituzione che avrebbe dovuto portare maggiore coerenza negli affari europei (anche in materia di politica estera) - ha messo in evidenza le carenze e le lacune dei meccanismi della PESC, così come disciplinati dal Titolo V del TUE.

Sull'Iraq, la posizione europea diventò un fattore trascurabile: se l'Unione avesse elaborato una propria definizione di "violazione materiale" della risoluzione n. 1441 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU¹¹, specificato le condizioni per cui si poteva ricorrere alla forza e stabilito un preciso calendario d'azione, avrebbe avuto la possibilità di porsi come un interlocutore più autorevole agli occhi di Washington.

I Ministri degli Esteri europei decisero invece delegare completamente la trattazione della questione irachena alle Nazioni Unite, lasciando di fatto mano libera ai membri europei permanenti del Consiglio di Sicurezza, Francia e Gran Bretagna, i due Paesi che mostravano i contrasti più forti rispetto alla posizione americana.

Non fu quindi una sorpresa che Londra e Parigi decidessero di focalizzarsi sulla legittimità dell'ONU, ignorando il contesto europeo. In un'intervista rilasciata nel marzo del 2003, l'Alto Rappresentante per la PESC, Solana, segnalò la circostanza che l'UE non fosse rappresentata da un seggio permanente in Consiglio di Sicurezza come una tra "le possibili cause delle divisioni tra i suoi Paesi membri sulla crisi irachena".¹²

¹¹ Con la risoluzione 1441 dell'8 novembre 2001, il Consiglio di Sicurezza chiedeva al Governo iracheno l'apertura del territorio e la piena cooperazione con gli ispettori incaricati di investigare sui suoi programmi di sviluppo di armi di distruzione di massa. Il Governo iracheno veniva inoltre minacciato di "serie conseguenze" in caso di rifiuto o di incompleta cooperazione con gli ispettori.

¹² *Die Welt*, 24 marzo 2003.

CAPITOLO I

LA PARTECIPAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA AD ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nel presente Capitolo si prederanno in esame le principali problematiche connesse alla partecipazione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali. L'analisi delle questioni giuridiche e politiche sollevate da tale tema si rivela infatti particolarmente utile ai fini di una migliore comprensione dei fattori che determinano l'attuale *status* dell'Unione Europea all'interno dell'ONU.

Al riguardo, occorre premettere che l'Unione Europea non è membro a pieno titolo di nessuna delle organizzazioni internazionali ad oggi esistenti. Diversa è, come si vedrà, la situazione della Comunità Europea. Di qui l'esigenza di concentrare l'attenzione, in maniera prevalente anche se non esclusiva, sui problemi e sulle vicende che hanno caratterizzato l'evoluzione delle relazioni internazionali dell'Unione Europea nelle materie rientranti nel c.d. "primo pilastro" del Trattato sull'Unione Europea, ovvero le materie comunitarie.

La ricostruzione di questi problemi e di queste vicende, oggetto di una disciplina ormai consolidata anche grazie alla presenza di una copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia, rappresenta un presupposto fondamentale anche ai fini dell'esame delle norme che regolano le relazioni dell'Unione con altri soggetti di diritto internazionale nelle materie non comunitarie, e in particolare in quelle rientranti nella Politica Estera e di Sicurezza Comune. Questo perché, sia nei settori propriamente comunitari sia in quelli caratterizzati da dinamiche di tipo intergovernativo, le difficoltà che vengono in rilievo nel momento in cui si esaminano i rapporti tra Unione Europea ed altre organizzazioni

internazionali sono tendenzialmente le stesse, anche se si presentano con livelli di intensità e di complessità differenti.

Esse attengono, in estrema sintesi, alla distinzione dei rispettivi ruoli e alla delimitazione delle rispettive sfere di competenza, della Comunità e dell'Unione Europea da un lato, e dei singoli Stati membri dall'altro.

1.1. Il sistema attuale: l'assenza di una base giuridica *ad hoc* che attribuisca all'Unione Europea la competenza necessaria per aderire ad una organizzazione internazionale

Le norme che disciplinano la "rappresentanza esterna" dell'Unione Europea nei consessi multilaterali rivestono un'importanza notevole ai fini dell'unitarietà dell'azione dell'Unione stessa sulla scena internazionale.

L'attuazione delle regole che, ai sensi del vigente Trattato, regolano la rappresentanza esterna dell'Unione Europea risulta, peraltro, spesso difficoltosa da un punto di vista pratico.

Le difficoltà maggiori si pongono nei casi, piuttosto frequenti in un contesto come quello delle Nazioni Unite, in cui la competenza dell'Unione alla trattazione di determinate materie è concorrente o di sostegno rispetto a quella degli Stati membri, e in particolare quando l'Unione non è in grado di coprire l'intero spettro delle competenze dell'organizzazione con la quale interagisce.

In questi casi, come meglio si vedrà nel prosieguo del Capitolo, se da un lato si pone la necessità che gli Stati membri restino rappresentati all'interno del consesso multilaterale,

dall'altro si ritiene sussistente un "dovere di cooperazione" tra questi ultimi e le istituzioni dell'Unione¹³.

Da un punto di vista giuridico-formale, l'Unione Europea può diventare membro di altre organizzazioni internazionali tramite l'adesione ad un'organizzazione internazionale già esistente, oppure partecipando alla negoziazione ed alla conclusione di un trattato internazionale che dia vita ad una struttura di tipo organizzativo tra le Parti contraenti¹⁴.

La Corte di Giustizia della Comunità Europea ha già riconosciuto la possibilità che la Comunità compaia tra i membri fondatori di un'organizzazione internazionale¹⁵.

Alla luce della formulazione dell'art. 281 del Trattato CE ("La Comunità ha personalità giuridica"), da cui discende la capacità della Comunità di stipulare accordi internazionali sia con Stati terzi sia con altre organizzazioni internazionali, la Corte ha statuito che essa possa anche contribuire alla creazione di una "istituzione pubblica internazionale"¹⁶.

L'art. 300, par. 3 del Trattato contiene poi un riferimento esplicito alla possibilità di concludere "accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione".

L'adesione ad un'organizzazione internazionale già esistente costituisce tuttavia, sia per uno Stato sia per un'organizzazione internazionale, una fattispecie diversa rispetto alla costituzione di una nuova organizzazione internazionale.

¹³ V. in proposito, quanto stabilito dalla Corte di Giustizia a proposito della partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio (parere 1/94 del 15 novembre 1994, in *Racc.* 1994, I – 5267, punti 106-109).

¹⁴ V. J. SACK, "The European Community Membership of International Organizations", in *Common Market Law Review* n. 32, 1995, pp. 1227-1257. Per una panoramica della partecipazione della Comunità Europea alle organizzazioni internazionali, v. I. MACLEOD, I. D. HENDRY e S. HYETT, "The External Relations of the European Communities", Oxford, 1996. Per quanto concerne l'Unione Europea, v. tra gli altri V. RÉSEAU, "L'Union Européenne et les organisations internationales", Bruxelles, 1997.

¹⁵ Parere 1/76 del 26 aprile 1977, in *Racc.*, p. 741, par. 5.

¹⁶ Sentenza *Kramer*, del 14 luglio 1976, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, in *Raccolta*, p. I-1279, par. 17-18. Per la questione della personalità giuridica della Comunità si rimanda al par. 2.1.

Benché il Trattato di Roma non disciplini espressamente la possibilità che la Comunità/l'Unione Europea diventi membro di un'organizzazione internazionale, nulla impedisce, di fatto, che questo abbia luogo¹⁷.

Sino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, in realtà il Trattato CE prevedeva, all'art. 116, una procedura per il coordinamento dell'azione degli Stati membri nell'ambito di un'organizzazione internazionale di carattere economico¹⁸. L'abrogazione di tale norma ha creato un vuoto normativo che non ha di certo contribuito a risolvere i problemi legati alla partecipazione della Comunità/Unione ad altre organizzazioni internazionali, soprattutto con riguardo ai settori di competenza esclusiva della Comunità.

E' persino avanzato il sospetto che la Conferenza intergovernativa che approvò il Trattato di Maastricht abbia volutamente abrogato l'art. 116 senza sostituirlo con un'altra norma, proprio per evitare di affrontare un argomento così delicato, sul quale sarebbe stato difficile raggiungere un accordo tra gli Stati membri¹⁹.

In assenza di una previsione espressa da parte del Trattato, si è fatto quindi ricorso ai principi che "più in generale, regolano la competenza a stipulare delle istituzioni

¹⁷ In tal senso si veda J. SCHWOB, "L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne", in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1993, p. 1 ss.

¹⁸ Ricordiamo il testo della disposizione, ora abrogata: "Per tutte le questioni che rivestono un interesse particolare per il mercato comune, gli Stati membri, a decorrere dalla fine del periodo transitorio, condurranno unicamente un'azione comune nell'ambito delle organizzazioni internazionali a carattere economico. A tal fine, la Commissione sottopone al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, proposte relative alla portata ed all'attuazione di tale azione comune. Durante il periodo transitorio, gli Stati membri si consultano per concertare la loro azione e adottare, per quanto possibile, un atteggiamento uniforme".

¹⁹ In tal senso R. FRID, "The Relations Between the EC and International Organizations", The Hague, 1995, p. 134, che osserva come la Commissione aveva chiesto al contrario che la norma fosse mantenuta. L'autore sottolinea che l'abrogazione dell'art. 116 TCE ha reso di fatto più problematica la ricerca di un fondamento normativo per l'obbligo di leale cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito delle organizzazioni internazionali di carattere economico sancito dalla Corte di Giustizia nel citato parere 1/94.

comunitarie nel caso di accordi misti²⁰. Sino ad oggi infatti si sono verificate soltanto ipotesi di competenza concorrente, riconducibili pertanto a tale istituto²¹.

Per quanto riguarda l'ingresso nella FAO, ad esempio, la competenza dal punto di vista del diritto materiale è stata individuata dalla Commissione europea nei poteri esterni previsti dall'art. 133 TCE e in quelli implicitamente desumibili dagli artt. 27 e 308²² del Trattato, mentre per la stipulazione dell'accordo di adesione è stata seguita una procedura analoga a quella disciplinata dall'art. 300 TCE, con alcune varianti, dovute al fatto che l'accordo è stato firmato sia dalla Comunità sia dagli Stati membri. I negoziati, condotti dalla Commissione e, all'interno degli organi della FAO, dalla Comunità e dai suoi Stati membri, si sono formalmente conclusi con una manifestazione di volontà a stipulare resa dal Consiglio dei Ministri su proposta della Commissione, proposta cui aveva aderito il Parlamento europeo²³.

Sembra quindi che, in mancanza di previsioni espresse relative all'adesione della Comunità alle organizzazioni internazionali, possa trovare applicazione, per analogia, la procedura di conclusione di accordi internazionali di cui all'art. 300 TCE²⁴.

²⁰ Ovvero di quegli accordi che sono stipulati congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri, perché intervengono in materie che sono di competenza in parte dell'una e in parte degli altri (e nei quali è spesso per giunta difficile separare le con nettezza la parte di ciascuno). S. MARCHISIO, "Lo status della CEE quale membro della FAO", in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, p. 342 ss.

²¹ Di "accordo misto" si parla espressamente nel testo della Decisione del Consiglio relativa all'adesione della Comunità all'OMC; si veda la Decisione del Consiglio n. 94/800 CE del 22 dicembre 1994 relativa all'adesione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio (GU L 336 del 22 dicembre 1994, p. 1).

²² Proposta di Decisione del Consiglio relativa all'adesione alla FAO della Comunità Europea in occasione della XXVI sessione della Conferenza della FAO (GU C 292 del 9 novembre 1991, p. 8). Per un'analisi dettagliata della partecipazione della Comunità Europea alla FAO si rimanda al par. 7.1.

²³ Si veda il parere del Parlamento europeo sulla proposta di Decisione del Consiglio relativa all'adesione alla FAO della Comunità Europea (GU C 326 del 13 dicembre 1991, p. 14).

²⁴ L'articolo dispone che, quando le disposizioni del Trattato prevedono la conclusione di accordi da parte della Comunità, la Commissione sottoponga delle raccomandazioni al Consiglio, che la autorizza ad avviare i necessari negoziati. La firma e la conclusione degli accordi sono decise dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (o all'unanimità, quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità sul piano interno e per gli accordi di associazione di cui all'art.

Tuttavia, non si può non rilevare che l'adesione ad un'organizzazione internazionale sia cosa ben diversa dalla conclusione di un accordo internazionale. In primo luogo perché l'adesione non si configura come un trattato internazionale negoziato dalle parti, ma consiste piuttosto nell'incontro tra due dichiarazioni d'intenti, tra due distinte manifestazioni di volontà. In secondo luogo perché le organizzazioni internazionali sono spesso obbligate a modificare il proprio statuto al fine di consentire l'adesione di altre organizzazioni internazionali.

Il ricorso all'art. 300 TCE suscita delle perplessità anche con riguardo al ruolo del Parlamento europeo. La norma prevede, infatti, che il Parlamento europeo esprima il proprio parere sul progetto di accordo e che manifesti il proprio assenso in caso di accordi di associazione, di accordi che prevedono un quadro istituzionale specifico, di accordi con notevoli ripercussioni finanziarie per la Comunità e infine di accordi adottati secondo la procedura di cui all'art. 251 TCE, vale a dire la procedura di codecisione.

Ciò implica, nei fatti, il riconoscimento al Parlamento europeo del diritto di essere regolarmente informato dalla Commissione circa il proseguimento dei negoziati, diritto che tanto la Commissione quanto il Consiglio si sono sempre rifiutati di accordare²⁵.

Inoltre, nel caso dell'ingresso della CE/UE in una organizzazione internazionale, potrebbe risultare non agevole stabilire *a priori* se le decisioni prese dall'organizzazione, al cui rispetto anche la Comunità sarebbe tenuta, possano incidere su atti comunitari adottati

310). Sull'art. 300 v. G. VENTURINI, "Commento all'art. 300", in F. POCAR, "Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea", Padova, 2001, pp. 999-1004. Per un approfondimento delle implicazioni del ricorso alla procedura prevista dall'art. 300 TCE ai fini dell'adesione della Comunità ad altre organizzazioni internazionali v. B. SARDELLA, "La partecipazione della Comunità Europea ad altre organizzazioni internazionali", in L. DANIELE, "Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio", Milano, 2001, pp. 216-244.

²⁵ Cfr. J. SACK, "The European Community Membership of International Organizations", *cit.*, p. 1231. Vero è che, nella pratica, il ricorso alle c.d. *procedure Loms e Westertep* ha garantito al Parlamento una costante informativa sulle discussioni relative agli accordi commerciali e di associazione: si veda in proposito W. NICOLI, "Les procédures Loms/Westertep pour l'information du Parlement européen", in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 1986, p. 475 ss.

ai sensi dell'art. 251 TCE²⁶, e rispettare così il disposto dell'art. 300 nella parte in cui richiede il parere conforme del Parlamento europeo qualora l'accordo vada ad incidere, nella sostanza, sulle sue prerogative. Non sembra del tutto fuori luogo chiedersi, in questo caso, se tale passaggio della procedura di conclusione di un accordo da parte della Comunità non debba essere interpretato anche in tal senso.

I tempi richiesti dalla procedura di cui all'art. 300 possono, infine, non conciliarsi con quelli previsti per le riunioni delle assemblee/conferenze internazionali degli organismi in cui la Comunità aspira ad entrare²⁷, al punto che l'adesione potrebbe aver luogo anche alcuni anni dopo l'avvio dei negoziati²⁸.

Da ciò il rammarico che la lacuna normativa qui evidenziata (ovvero l'assenza di una base giuridica che attribuisca alla CE/UE la competenza necessaria per entrare a far parte di un'organizzazione internazionale) non sia stata colmata dalla Convenzione che ha elaborato il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa²⁹.

Ulteriori difficoltà sorgono inoltre dall'assenza di una disciplina generale che regoli il comportamento della Comunità e degli Stati membri nei confronti dell'organizzazione internazionale e, soprattutto, all'interno di quest'ultima: al di là della circostanza che tale

²⁶ Occorre aggiungere, in proposito, che i Trattati di Amsterdam e Nizza hanno aumentato le ipotesi di applicazione della procedura di codecisione.

²⁷ *"Within the short period that the competent body of the organization meets the statutes have to be amended, the application by the EC should be made and it must be accepted by that body. It is quite difficult for a Council Decision on the membership application to complete all the stages of the Article 300 TEC procedure within that short period of time"*, J. SACK, *"The European Community Membership of International Organizations"*, cit., p. 1232. L'autore suggerisce invece la procedura seguente: *"The Commission makes a proposal on which the Council and the European Parliament would decide. They would then be regularly informed of the on-going preparatory talks between the Commission and the relevant body of the organization. If both institutions raise no objection within that short period deadlines, the Commission could submit the actual application for membership"*.

²⁸ La procedura di ingresso nella FAO, per esempio, si è protratta per più di due anni, dal mese di aprile del 1989 sino a quello di novembre del 1991.

²⁹ V. *cf.*, Cap. 4, par. 2. Facendo riferimento alla Conferenza intergovernativa che ha approvato il Trattato di Amsterdam, J. SACK *"The European Community Membership of International Organizations"*, cit., p. 1321

comportamento dovrebbe essere univoco, privo cioè di contraddizioni. a seguito dell'abrogazione dell'art. 116 TCE non sembra possibile invocare alcun principio di carattere generale che ne possa costituire un fondamento giuridico convincente: parte della dottrina, facendo leva su alcuni spunti offerti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia³⁰ circa il richiamo ad un generico obbligo di cooperazione tra Comunità e Stati membri anche nell'ambito delle relazioni esterne, ha individuato nell'art. 10 del Trattato il fondamento giuridico delle procedure che avrebbero dovuto o potuto regolare tale collaborazione³¹. Altri ritengono applicabile il principio di sussidiarietà, sulla base del quale la Comunità potrebbe intervenire anche in materia di relazioni esterne qualora la propria azione risulti più adeguata e più efficace di quella degli Stati membri³². C'è chi sostiene, infine, il ricorso alla teoria dei poteri impliciti di cui all'art. 308 TCE oppure alle norme in materia di

afferma che "*if it is assumed that the EC should become a member of quite a number of international organizations in coming years, the need for a special treaty provision is obvious*").

³⁰ Cfr. il parere 2/91 del 19 marzo 1993 sulla conclusione della Convenzione n. 170 dell'OIL in materia di sicurezza sul lavoro, in *Raccolta*, p. I-1061 e il parere 1/94 del 15 novembre 1994, *cit.*

³¹ L'articolo 10 del TCE afferma che "gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualunque misura che rischi di compromettere le realizzazioni degli scopi del presente Trattato". V. in proposito M. HILF, "*The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO - No Surprise, but Wise?*", in *European Journal of International Law*, 1995, p. 245 ss.; su questa importante disposizione del Trattato v. anche l'interessante saggio di C. NIZZO, "*L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 381 ss., che accosta il dovere di leale cooperazione di cui all'art. 5 (ora 10) TCE alla *Bundestreue* tedesca. Quest'ultimo istituto, cardine fondamentale dell'ordinamento federale tedesco, adempie una funzione essenziale, quella di impedire che la Federazione e il Länder esercitino le loro competenze senza tener conto dei reciproci interessi e di salvaguardare l'interesse comune. In ambito comunitario, l'art. 10 si configura come una norma di chiusura dell'ordinamento posta a tutela degli obiettivi del Trattato.

³² Il secondo paragrafo dell'art. 5 TCE recita: "Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario". V. in proposito J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, "*L'ère des compétences partagées. A propos de l'édentée de compétences extérieures de la Communauté européenne*", in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*", 1995, p. 461 ss.

La partecipazione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali

Politica Estera e di Sicurezza Comune³³, in particolare alle previsioni degli artt. 19 e 20 TUE³⁴.

1.2. Il problema della soggettività internazionale dell'Unione Europea

Si è parlato fin qui, indifferentemente, delle competenze esterne della Comunità Europea e di quelle dell'Unione Europea come se l'una e l'altra si identificassero in un'unica entità.

In realtà, sul piano teorico (e non solo) resta tuttora controverso il problema se quelle competenze facciano capo alla collettività degli Stati membri o ad un ente personificato, autonomo soggetto di diritto internazionale; e soprattutto, nel secondo caso, se esse facciano capo ad un solo soggetto (l'Unione o la Comunità) o a più soggetti (l'Unione e la Comunità).

Nell'affrontare il tema della partecipazione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali, non si può ignorare la circostanza che né la Comunità Europea né l'Unione Europea possono essere classificate come soggetti di diritto internazionale "tradizionali", in tutto e per tutto equiparabili agli Stati.

A ciò si aggiunge che allo stato attuale del processo di integrazione europea, in attesa dei cambiamenti che potrebbero derivare dall'eventuale entrata in vigore del Trattato costituzionale, la personalità giuridica della Comunità Europea deve essere ancora distinta

³³ Cfr. in proposito G. ADINOLFI, "Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio", in *Comunità Internazionale*, 1998, p. 236 ss.

³⁴ Come meglio si vedrà nel prossimo Capitolo. L'art. 19 TUE prevede che gli Stati membri coordinino la propria azione nelle organizzazioni e nelle conferenze internazionali. Qualora vi siano Stati membri che non partecipano a singole organizzazioni o conferenze, gli altri sono tenuti a difendere in quelle sedi le posizioni comuni dell'Unione e a tenere informati i *partner* delle questioni di interesse comune. L'art 20 TUE dispone l'obbligo per gli Stati membri di assicurare la cooperazione tra le loro missioni diplomatiche e consolari (e le delegazioni della Commissione) nei Paesi terzi e nelle conferenze e organizzazioni internazionali.

da quella dell'Unione. Sembra, in altre parole, che i due concetti non abbiano ancora lo stesso contenuto.

1.2.1. La personalità giuridica della Comunità Europea

Per quanto concerne la Comunità, requisito fondamentale affinché essa possa assumere un ruolo nell'ambito delle relazioni internazionali è il possesso di una personalità giuridica non soltanto interna, ma anche esterna. Come noto, il Trattato CE riserva a tale materia l'art. 281 e l'art. 282. Mentre quest'ultimo disciplina la capacità giuridica della Comunità nei confronti degli Stati membri, il primo si riferisce alla personalità giuridica esterna. È opportuno soffermarsi brevemente sul valore giuridico di tale norma. L'art. 281, in realtà, parla genericamente di "personalità giuridica". Tuttavia, si ritiene che esso si riferisca alla personalità giuridica esterna, dal momento che, *a contrario*, l'art. 282 disciplina in termini espliciti quella interna³⁵.

È evidente che il dato testuale sia un forte indizio a favore dell'attribuzione di personalità internazionale ad un'organizzazione, tuttavia nel diritto internazionale occorre sempre fare riferimento al principio dell'*effettività* per verificare se nella prassi una certa

³⁵ Cfr. R. FRID, "The Relations Between the EC and International Organizations", *cit.*, p. 22. L'autrice si rammarica del fatto che l'(allora) ultima modifica del Trattato CE, il Trattato sull'Unione Europea, abbia ommesso di aggiungere nel testo dell'art. 210 (ora 281) l'aggettivo "internazionale". Tale rammarico va ora esteso ai Trattati di Amsterdam e Nizza. Si ritiene che l'art. 281 del TCE faccia riferimento proprio alla personalità giuridica internazionale della Comunità, in primo luogo perché la posizione della stessa rispetto al diritto nazionale degli Stati membri è regolata dall'articolo successivo, il quale prevede che "in ciascuno degli Stati membri, la Comunità ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tal fine, essa è rappresentata dalla Commissione". Inoltre, poiché il TCE è *res inter alios acta* per gli Stati non membri, l'art. 281 non può riguardare nemmeno la personalità giuridica della Comunità negli Stati terzi: per queste considerazioni l'art. 281 sarebbe la dimostrazione dell'intenzione degli Stati membri di dotare la Comunità di personalità sul piano internazionale. N. NEUWAHL, "Legal personality of the European Union – International and Institutional Aspects", in V. KRONENBERGER [ed.], "The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?", The Hague, 2001, p. 10).

organizzazione si sia affermata come soggetto di diritto internazionale autonomo rispetto agli Stati membri, a prescindere dalle previsioni statutarie, che restano valide solamente *inter partes*³⁶.

Numerose norme convenzionali presuppongono la personalità internazionale della Comunità Europea: l'art. 7 del Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità Europee (n. 34) stabilisce che "la Commissione può concludere accordi per far riconoscere i lasciapassare (rilasciati ad agenti e funzionari della Comunità) come titoli di viaggio validi sul territorio di Stati terzi"; l'art. 17 dello stesso Protocollo riguarda le missioni di Stati terzi accreditate presso le Comunità.

In generale, è poi prevista la possibilità di stipulare trattati con Stati terzi (oltre al citato art. 300 TCE, sulla conclusione di accordi internazionali, gli artt. 302-305, che regolano i rapporti con altre organizzazioni internazionali, l'art. 133 sugli accordi commerciali, l'art. 164 lett. b sulla cooperazione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, l'art. 174 sugli accordi internazionali in materia ambientale, l'art. 310 sugli accordi di associazione).

In favore del riconoscimento della piena soggettività internazionale della Comunità Europea si è del resto pronunciata la stessa Corte di Giustizia, con la ormai celebre sentenza *AETS*³⁷.

³⁶ Come noto, sulla soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali si è pronunciata anche la Corte Internazionale di Giustizia nel parere consultivo dell'11 aprile 1949 relativo al risarcimento per danni subiti al servizio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, in riferimento al caso *Bernadotte* (funzionario ONU ucciso a Gerusalemme durante lo svolgimento della funzione di mediatore nel conflitto arabo-israeliano, v. *International Court of Justice Reports*, 1949, pp. 174-179). Sulla base della pronuncia della Corte, Brownlie afferma che l'attribuzione della personalità giuridica ad un'organizzazione internazionale dovrebbe basarsi sui seguenti presupposti: "i. a permanent association of States, with lawful objects, equipped with organs, ii. a distinction, in terms of legal powers and purposes, between the organization and its member States, iii. the existence of legal powers exercisable on the international plane and not solely within the national systems of one or more States" (I. BROWNLIE, "Principles of public international law", Oxford, 1998, pp. 679-680).

³⁷ Sentenza del 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione/Consiglio*, in *Racc.*, p. 263 ss.

In tale sentenza la Corte ha riconosciuto la capacità giuridica internazionale della Comunità, intesa anche come potere di concludere accordi internazionali, nell'insieme dei settori disciplinati dal Trattato nel suo complesso, oltre che nelle sue singole disposizioni³⁸.

Ciò significa che il progressivo aumento delle competenze della Comunità incide sulla personalità giuridica di quest'ultima: laddove infatti alla Comunità venga riconosciuta una competenza esclusiva sul piano interno, a questo dovrebbe corrispondere una rappresentanza esclusiva da parte della Comunità sul piano esterno, con conseguente rafforzamento della sua personalità giuridica internazionale.

Il cambiamento introdotto dalla giurisprudenza *AETS* e dalla dottrina del parallelismo tra competenze interne e competenze esterne si realizza quindi non tanto da un punto di vista *quantitativo* ma piuttosto a livello *qualitativo*. E i suoi effetti dovrebbero essere ben più evidenti proprio con riguardo alla partecipazione esclusiva della Comunità ai lavori delle organizzazioni internazionali, poiché a competenze interne esclusive dovrebbe, in linea di principio, corrispondere una partecipazione esclusiva della Comunità ai lavori dell'organizzazione e quindi, più in generale, ai diritti e agli obblighi connessi con lo *status* di membro.

1.2.2. La personalità giuridica dell'Unione Europea

Con l'istituzione dell'Unione Europea e soprattutto dopo le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam in materia, l'interesse della dottrina intorno al tema della soggettività internazionale della CE/UE si è risvegliato, segnatamente con riguardo al tema della personalità internazionale dell'Unione e della sua eventuale coesistenza con quella della Comunità.

³⁸ In tal senso G. TESAURO, "Diritto Comunitario", terza edizione, Padova, 2003, p. 55 ss.

Per la verità, ciò non è avvenuto all'indomani di Maastricht, perché una risposta positiva sul punto della personalità internazionale dell'Unione sembrava allora molto azzardata. Quel Trattato non recava nessuna delle clausole ritenute rilevanti per la personalità internazionale dell'Unione: né una disposizione *ad hoc*, del tipo di quella che si ritrova nell'art. 281 TCE, né una disposizione sulla competenza dell'Unione a stipulare accordi internazionali nell'ambito del secondo e del terzo pilastro. Per giunta, gli stessi protagonisti dell'impresa comunitaria mostravano di considerare scontata e inevitabile l'insussistenza di quella personalità, pure accompagnando la constatazione, in molti casi, con il rammarico per i falliti tentativi di pervenire all'opposta soluzione.

E' anche vero, tuttavia, che l'art. 1 del TUE stabilisce che "con il presente Trattato, le Alte Parti contraenti istituiscono tra loro un'Unione Europea" e già il fatto che essa sia stata "istituita" depone a favore della tesi della creazione di un nuovo ente³⁹. L'impegno a creare un nuovo ente si riflette nel fatto che l'Unione Europea è istituita attraverso la conclusione di un trattato e il Trattato di Maastricht potrebbe essere qualificato come "Trattato istitutivo" dell'Unione. L'art. 49 TUE prevede che ogni Stato europeo possa diventare membro dell'Unione, e nessuna disposizione permette invece ad organizzazioni o ad altri soggetti di diritto internazionale di entrare nell'Unione. Infine, l'art. 51 TUE stabilisce che "il presente Trattato è concluso per una durata illimitata" e questo conferisce all'Unione carattere permanente. Inoltre, il TUE delinea per l'Unione un'originale struttura, articolata su pilastri distinti e tuttavia in vario modo collegati tra loro all'interno di un impianto tendenzialmente unitario.

Le tesi negative della personalità dell'Unione, anche a prescindere dalle difficoltà che la stessa prassi ebbe ben presto modo di denunciare, non tardarono quindi ad apparire a vari

³⁹ R. A. WESSEL, "The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective", The Hague, 1999, p. 251 ss.

osservatori troppo semplicistiche e formali, inducendo crescenti perplessità ed anche adesioni all'opposta tesi.

Quando si aprirono i negoziati per il Trattato di Amsterdam, il problema della personalità giuridica dell'Unione era sentito da varie delegazioni nazionali⁴⁰.

Le preoccupazioni suscitate dalla questione della soggettività internazionale dell'Unione sono ben delineate dal testo della Presidenza irlandese sulla revisione dei Trattati⁴¹, che introduceva una proposta volta ad inserire nel Trattato di Amsterdam una disposizione che ne chiarisse esplicitamente la piena soggettività internazionale⁴².

Tuttavia, il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione sembrava incompatibile con il mantenimento di una struttura a pilastri, al punto che la soluzione irlandese fu interpretata come l'istituzione di una "quarta personalità", giustapposta a quelle delle tre Comunità. La successiva proposta della Presidenza olandese andava nella

⁴⁰ Anche il Parlamento europeo in una risoluzione ("*Risoluzione sul funzionamento del Trattato sull'Unione Europea nella prospettiva della Conferenza Intergovernativa del 1996. Attuazione e sviluppo dell'Unione*", in GU C151 del 19 giugno 1995, p. 56) esprimeva la necessità di dotare l'Unione di personalità giuridica.

⁴¹ Il documento afferma, tra le altre cose, che "l'Unione Europea è sempre più percepita come entità politica dall'opinione pubblica, dai *media* e dai *partner* dei Paesi terzi. I rappresentanti europei, nei negoziati con i Paesi terzi o con le organizzazioni internazionali, si trovano sempre più spesso nell'obbligo di affrontare l'intera gamma delle materie disciplinate dal TUE [...]. Il Trattato, tuttavia, non prevede che l'Unione in quanto tale, distinta dalla Comunità, concluda accordi internazionali e, finora, è stato necessario ricorrere ad espedienti pragmatici in tutti i casi in cui si è dovuto concludere un accordo, anche solo di carattere amministrativo. E' ampiamente riconosciuto che questa situazione è tutt'altro che soddisfacente sotto il profilo giuridico e politico e ha ostacolato la capacità dell'Unione di agire efficacemente sulla scena internazionale" (Conferenza dei Rappresentanti dei governi e degli Stati membri, "*L'Unione Europea oggi e domani. Adeguamento dell'Unione Europea per i bene delle sue popolazioni e sua preparazione al futuro*", CONF 2500/96, pp. 87-89, accessibile sul sito della Conferenza intergovernativa del 1996: <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home>).

⁴² CONF 2500/96, *cit.*, p. 87. La Presidenza irlandese si spinse fino a sostenere l'opportunità di fondere le personalità giuridiche esistenti delle tre Comunità e dell'Unione in una sola entità giuridica. Tale fusione non avrebbe in ogni caso pregiudicato le caratteristiche rispettive della Comunità, della PESC e del settore GAI e avrebbe lasciato invariata la struttura a pilastri stabilita dal TUE.

direzione dell'istituzione di una personalità giuridica nel suo insieme, nella quale sarebbero state inglobate quelle delle tre Comunità⁴³.

Né la proposta irlandese né quella olandese furono adottate, e le ragioni di tale rifiuto possono essere ricondotte al timore che l'Unione volesse sostituirsi agli Stati in settori che rappresentano il cuore della sovranità nazionale e al desiderio dei Paesi membri di mantenere la distinzione tra il pilastro comunitario e quelli intergovernativi⁴⁴.

Il successivo Trattato di Nizza, sottoscritto il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, non ha introdotto modificazioni atte a chiarire il problema della personalità giuridica dell'Unione, non essendo stata la questione inclusa, almeno formalmente, nell'agenda della CIG 200⁴⁵.

Nel frattempo, dopo il Trattato di Amsterdam, le tesi favorevoli al riconoscimento di quest'ultima avevano assunto maggior vigore grazie all'introduzione degli artt. 24 e 38 TUE, che disciplinano la competenza dell'Unione a stipulare accordi internazionali nelle materie del secondo e del terzo pilastro⁴⁶.

L'introduzione dell'art. 24 rispondeva all'esigenza di dotare l'Unione, nei settori di sua competenza, di un potere analogo a quello della Comunità in materia di accordi internazionali, al fine di aumentare la sua visibilità sul piano delle relazioni internazionali e

⁴³ CONF 2500/96, *cit.*, Addendum presentato dalla Presidenza olandese I CAB, p. 47. Nella proposta era previsto esplicitamente che l'Unione si sostituisse e succedesse alla CE, alla CECA e alla CEEA.

⁴⁴ La Commissione, anche nel timore di perdere le proprie prerogative in materia di rappresentanza esterna, sosteneva l'istituzione di una sola personalità, ma a condizione di "comunitarizzare" l'intero sistema. La sua posizione fu avversata, in particolare, da Francia, Regno Unito, Portogallo e Danimarca (v. in proposito A. TIZZANO, "La personalità giuridica dell'Unione Europea", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, pp. 377-406). D'altra parte, la Presidenza irlandese aveva già rilevato il fatto che "alcune delegazioni hanno espresso il parere che la mancanza di una personalità giuridica esplicita dell'Unione Europea non abbia limitato la capacità d'azione dell'Unione. Tali delegazioni si oppongono a qualsiasi modifica del Trattato in tale settore" (CONF 2500/96, p. 89).

⁴⁵ Si veda, a questo proposito, R. A. WESSEL, "Revisiting the International Legal Status of the EU", in *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, n. 4, 2000, pp. 507-537.

⁴⁶ L'art. 38 TUE richiama espressamente l'art. 24, stabilendo che gli accordi di cui all'art. 24 TUE possono riguardare materie rientranti nel Titolo VI ("Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale").

di attenuare la separazione tra dimensione economica e dimensione politica della sua azione esterna⁴⁷.

Una volta respinte le proposte delle Presidenze irlandese e olandese (che entrambe facevano espresso riferimento ad accordi internazionali conclusi "a nome dell'Unione Europea"), i rappresentanti degli Stati membri alla Conferenza intergovernativa arrivarono al compromesso di inserire nel nuovo Trattato una norma sulla conclusione di accordi internazionali riguardanti le materie del Titolo V e del Titolo VI.

L'art. 24 TUE, che prevede la procedura per la negoziazione e la conclusione di accordi con Stati terzi e organizzazioni internazionali, non specifica però se tali accordi siano conclusi a nome dell'Unione e lascia spazio ad interpretazioni divergenti sui soggetti coinvolti⁴⁸. La formulazione "ambigua" dell'art 24 TUE, che non precisa quali siano le parti degli accordi (Stati membri, Comunità, Unione, o una combinazione tra di essi), si differenzia dell'art. 300 TCE, il quale parla espressamente di conclusione di accordi "tra la Comunità e uno o più Stati ovvero un'organizzazione internazionale"⁴⁹.

La disposizione, così formulata, sembra prestarsi a due letture alternative. Secondo alcuni esponenti della dottrina, l'articolo 24 TUE, dotando l'Unione Europea della capacità

⁴⁷ P. MARQUARDT, "The conclusion of international agreements under article 24 of the TEU", in V. KRONENBERGER (ed.), "The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?", *cit.*, p. 337. L'introduzione di nuovi strumenti nel Titolo V del TUE mirava a rafforzare l'azione esterna dell'Unione Europea, limitata fino a quel momento dalla natura giuridica dei mezzi a sua disposizione (per lo più atti normativi non vincolanti).

⁴⁸ Tale apparente ambiguità rappresenta il frutto dell'estrema prudenza degli Stati membri nell'avanzare nella direzione dell'affermazione di un'autonoma soggettività internazionale dell'Unione. Nella procedura per la stipulazione di accordi internazionali riguardanti materie PESC il ruolo principale è affidato al Consiglio, al quale spetta sia autorizzare la Presidenza ad avviare i negoziati, assistita *se del caso* dalla Commissione, sia adottare la decisione di conclusione dell'accordo, su raccomandazione della Presidenza. La disposizione nulla dice riguardo alla firma ma, dal momento che non è richiesta la consultazione del Parlamento europeo, si può dedurre che il Consiglio decida nello stesso momento riguardo alla conclusione e alla firma dell'accordo.

⁴⁹ Il primo paragrafo dell'articolo recita: "Quando, ai fini dell'attuazione del presente Titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, il Consiglio può autorizzare la Presidenza, assistita *se del caso* dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio su raccomandazione della Presidenza".

di concludere accordi internazionali, conferirebbe implicitamente alla stessa personalità giuridica⁵⁰. Altri sostengono invece che tale disposizione si limiterebbe e stabilire una procedura semplificata, introducendo un nuovo strumento per la conclusione di accordi internazionali di cui gli Stati membri, e non l'Unione Europea in quanto tale, sarebbero parti contraenti⁵¹.

A supporto della tesi contraria all'imputazione degli accordi ex art. 24 TUE all'Unione Europea, viene anche citata la Dichiarazione n. 24 allegata agli atti conclusivi del Trattato di Amsterdam, in cui - per evitare un'applicazione automatica della giurisprudenza *AETS* anche in questa materia - gli Stati membri hanno precisato che "le disposizioni di cui agli articoli 24 e 38 del Trattato sull'Unione Europea nonché gli eventuali accordi da essi derivanti non implicano alcun trasferimento di competenze dagli Stati membri a favore dell'Unione"⁵².

D'altra parte, il paragrafo 5 dell'art. 24 stabilisce che "nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale".

Tale previsione (c.d. "clausola di esenzione") implica che la ratifica prevista dalle procedure costituzionali dei singoli Stati membri non è sempre e automaticamente prevista, ma deve essere espressamente richiesta dai rappresentanti degli Stati membri riuniti in

⁵⁰ A. TIZZANO, "La personalità giuridica dell'Unione Europea", *cit.*, p. 391. V. anche, di recente, N. LAVRANOS, "Legal Interactions between Decisions of International Organizations and European Law", Groenigen, 2004, p. 25 e P. EEKHOUT, "External Relations of the European Union", Oxford, 2004, pp. 158-160.

⁵¹ In quest'ultimo senso, C. KOENIG, A. HARATSCH, M. BONINI, "Diritto Europeo", Milano, 2000, p. 339; M. CREMONA, "External Relations and External Competence: the Emergence of an Integrated Policy", in P. CRAIG e G. DE BURCA, "The evolution of the EU Law", Oxford, 1999, p. 168; di recente, C. NOVI, "La politica di sicurezza esterna dell'Unione Europea", Padova, 2005, p. 234.

⁵² La stessa Dichiarazione può essere interpretata in modo del tutto opposto dal momento che, nell'escludere il trasferimento di competenze, implicitamente ammette che esiste un soggetto (l'Unione Europea) che potrebbe esserne il destinatario. In questo senso, A. TIZZANO, "La personalità giuridica dell'Unione Europea", *cit.*, p. 398.

Consiglio. Il che sembra suggerire che il Consiglio agisca in nome dell'UE, e non dei singoli Stati membri.

Di fronte alle dispute teoriche sorte intorno all'interpretazione del testo dell'articolo, è stata correttamente sottolineata l'opportunità "aspettare e vedere che cosa succederà nella prassi. Se l'Unione Europea viene presentata come parte di accordi negoziati e conclusi sulla base dell'articolo 24, non ci sarà più spazio per i dubbi sulle intenzioni degli Stati membri, e i *partner* internazionali avranno il diritto di agire conformemente"⁵³.

Ebbene, proprio la prassi recente riguardante la conclusione di accordi internazionali nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune ha dimostrato che gli accordi ex art. 24 sono conclusi dal Consiglio a nome dell'Unione Europea, ed è quindi l'Unione la diretta controparte degli Stati terzi (e delle organizzazioni internazionali) in tali accordi.

Il ricorso all'art. 24 TUE nella prassi delle relazioni tra l'UE e i Paesi terzi, e la sua ormai pacifica accettazione da parte di questi ultimi, sembrano argomenti piuttosto conclusivi. Sono sempre più numerosi gli accordi conclusi in base all'articolo 24 TUE dall'Unione Europea in quanto tale, senza bisogno di ratifica da parte degli Stati membri.

Sembra quindi che l'art. 24 TUE debba essere concepito come una conferma implicita della personalità giuridica "funzionale" dell'Unione.

Nella stessa direzione sembrano andare le modifiche introdotte dal Trattato di Nizza nella procedura prevista dall'art. 24 TUE, in particolare quella relativa alla possibilità che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata qualora l'accordo sia previsto per dare attuazione ad un'azione comune o ad una posizione comune⁵⁴.

⁵³ A. DASHWOOD, "External relations provisions of the Amsterdam Treaty", in *Common Market Law Review*, n. 35, 1998, p. 1020 ss., p. 1041.

⁵⁴ Conformemente all'art. 23 par 2 TUE. Il Consiglio continua invece a deliberare all'unanimità quando l'accordo riguarda una questione per la quale è prevista l'unanimità per l'adozione di decisioni sul piano interno (art. 24 par. 2 TUE). Attraverso il richiamo all'art. 23 par. 2 TUE si rende applicabile alla decisione di conclusione di accordi internazionali la possibilità per uno Stato membro di opporsi all'adozione di una

La deroga al ricorso diffuso all'unanimità nei pilastri c.d. "intergovernativi" è il segno evidente della volontà di superare la netta distinzione tra questi e il pilastro comunitario.

Tale desiderio emerge anche dalle crescenti similitudini tra l'art. 24 TUE e l'art. 300 TCE: tra le innovazioni introdotte nell'art. 24 TUE dal Trattato di Nizza figura infatti anche il paragrafo 6, che (in linea con il paragrafo 7 dell'art. 300 TCE) stabilisce che "gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione".

Anche tale precisazione ha delle implicazioni importanti sul piano del riconoscimento della personalità internazionale dell'Unione: diventa difficile negare che essa sia un soggetto giuridico internazionale nel momento in cui le sue istituzioni risultano vincolate da accordi internazionali conclusi a nome dell'Unione.

1.3. I rapporti tra le competenze dell'Unione Europea, le competenze della Comunità Europea e le competenze degli Stati membri

Come visto, il riconoscimento della personalità giuridica della Comunità Europea, presupposto necessario ai fini della sua partecipazione ad altre organizzazioni internazionali, risulta ormai pacifico, anche grazie alla espressa previsione operata in tal senso dall'art. 281 del TCE.

La piena soggettività internazionale della Comunità risulta, ciò nonostante, limitata dal principio delle competenze di attribuzione, sancito dall'art. 5 del Trattato CE.

decisione a maggioranza qualificata "per specifici e importanti motivi di politica nazionale", impedendo così che avvenga la votazione.

La Corte di Giustizia ha stabilito che il principio delle competenze di attribuzione, per cui la Comunità agisce sulla base dei poteri che le siano stati espressamente conferiti dal Trattato, deve essere rispettato sia sul piano interno, sia sul piano internazionale⁵⁵.

L'azione esterna della Comunità risulta quindi limitata alle competenze che essa può esercitare sulla base degli obiettivi posti dal Trattato. Se, da un lato, il Trattato definisce tali obiettivi in maniera piuttosto generica, dall'altro sono pochi gli articoli del TCE che conferiscono espressamente alla Comunità una competenza nel campo delle relazioni esterne.

Originariamente, il TCE menzionava solamente la competenza della Comunità nella conduzione della politica commerciale comune (art. 133), nella conclusione di accordi di associazione (art. 310), nella negoziazione e nella firma di trattati internazionali (art. 300).

Vennero successivamente introdotte nuove competenze esterne, in materia di cooperazione allo sviluppo (art. 181), di protezione ambientale (art. 174), di cooperazione economica, tecnica e finanziaria con i Paesi terzi (art. 181 a), ma non si è mai proceduto al riconoscimento di una competenza generale della Comunità Europea nel settore delle relazioni esterne, contrariamente a quanto previsto dall'art. 24 TUE, che, invece, riconosce una competenza generale dell'Unione Europea a concludere accordi internazionali "ogni qual volta ciò si renda necessario per l'attuazione delle disposizioni in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune".

La Corte di Giustizia ha consentito di estendere e di ampliare le competenze esterne della Comunità previste dal TCE, sia avallando, almeno in una fase iniziale⁵⁶,

⁵⁵ Parere 2/94 del 28 marzo 1996, sull'adesione delle Comunità Europee alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in *Racc.*, 1996, p. I 1579 (cfr. *infra*, par. 4).

⁵⁶ Un punto di svolta è in tal senso rappresentato, come noto, dal parere 1/94 della Corte di Giustizia sull'adesione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio (v. *supra*, nota 13).

un'interpretazione estensiva del concetto (per sua natura dinamico) di "politica commerciale comune", sia introducendo la dottrina dei c.d. "poteri impliciti"⁵⁷.

E' opportuno, peraltro, ricordare come la giurisprudenza della Corte di Giustizia non risulti priva di ambiguità quando si fa riferimento alla nozione dei "poteri impliciti", e come essa sia diventata nel corso gli anni più severa e rigorosa⁵⁸.

La corretta delimitazione della soggettività e dei poteri della Comunità Europea non rileva solo ai fini della ripartizione di competenze tra questa e gli Stati membri. Essa risulta cruciale anche per i Paesi terzi e per le altre organizzazioni internazionali, che devono sapere a quale interlocutore rivolgersi, se alla Comunità, ai singoli Stati membri, se a entrambi⁵⁹. In altre parole, è importante chiarire non solo se la Comunità sia o meno competente ad agire in determinate materie, ma anche se la (eventuale) competenza di quest'ultima sia di natura esclusiva, complementare o concorrente.

Se l'attenzione si sposta dalla Comunità all'Unione, il discorso diventa poi ben più complesso. sia per l'assenza, nei Trattati, di una previsione espressa sulla personalità giuridica Unione Europea, sia per i problemi posti dall'applicazione dell'art. 24 TUE, che permette all'Unione Europea di concludere accordi internazionali nelle materie del secondo e del terzo pilastro, ma la cui formulazione non chiarisce, come visto, se tali accordi possano essere conclusi dal Consiglio in nome dell'Unione in quanto tale oppure dal Consiglio per conto dei singoli Stati membri.

Anche per l'Unione sembra valere in ogni caso quanto già detto per la Comunità in materia di competenze di attribuzione. Dare per acquisita la soggettività internazionale dell'Unione non risolve i problemi posti dalla "estensione", tuttora limitata, di tale soggettività.

⁵⁷ A partire dalla citata sentenza *AETS* del 1971 (causa 22/70, *Commissione/Consiglio*, in *Racc.*, p. 263).

⁵⁸ Anche a questo riguardo un punto di svolta è rappresentato dal famoso parere 1/94 della Corte di Giustizia.

⁵⁹ Cfr. I. GOVAERE, J. CAPIAU e A. VERMEERSCH, "*In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations*", *cit.*, p. 162.

Vale la pena di ricordare, in proposito, che sebbene l'art. 24 TUE attribuisca all'Unione Europea una competenza generale nella conclusione di accordi internazionali, "ogni qual volta ciò si renda necessario per l'attuazione delle previsioni in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune", gli accordi ad oggi conclusi dall'Unione Europea in materia di secondo pilastro hanno una rilevanza politica marginale, non interferiscono mai con il raggio d'azione esterna dei singoli Stati membri, né sembrano configurare delle limitazioni alla sovranità di questi ultimi in materia di politica estera⁶⁰.

In altre parole, sia per la Comunità sia per l'Unione Europea vale quanto affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia con riferimento alla soggettività internazionale di tutte le organizzazioni internazionali: a differenza della personalità internazionale degli Stati, che possiamo definire piena e completa, quella delle organizzazioni internazionali è limitata, ossia dipende dai *fini* e dalle *funzioni* per cui esse sono state create⁶¹.

Anche la questione se l'Unione Europea possa divenire membro di un'organizzazione internazionale in aggiunta o in sostituzione della Comunità non si è finora mai posta nella pratica. Né le competenze della Corte di Giustizia in materia di accordi internazionali sono state estese in modo tale da comprendere anche gli accordi conclusi dall'Unione in materia di secondo pilastro.

I problemi legati alla ripartizione di competenze tra Comunità Europea, Unione Europea e Stati membri si riflettono anche nelle regole che dovrebbero disciplinare la

⁶⁰ La gran parte degli accordi conclusi dall'Unione in base all'art. 24 TUE ha per oggetto alcuni aspetti tecnici delle attività che l'Unione stessa ha intrapreso nel settore della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD). Si tratta, segnatamente, di accordi che regolano lo *status* dei funzionari civili e militari dell'UE nei Paesi che ospitano le operazioni della PESD o di accordi che regolano la partecipazione di Paesi terzi a tali operazioni.

⁶¹ V. il citato parere consultivo dell'11 aprile 1949 relativo al risarcimento per danni subiti al servizio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (*ICJ Reports*, 1949, p. 180: "Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognised by international law, the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice").

rappresentanza della Comunità Europea e dell'Unione Europea nell'ambito delle organizzazioni internazionali.

Sebbene il dibattito circa l'eventuale coesistenza di una personalità giuridica dell'Unione distinta da quella della Comunità sia ancora aperto⁶², occorre tuttavia distinguere nettamente la rappresentanza esterna della Comunità Europea da quella dell'Unione Europea.

Infatti, dalla formulazione (per la verità piuttosto vaga) degli artt. 300-304 del TCE risulta che la rappresentanza esterna della Comunità Europea spetta alla Commissione⁶³.

Per quanto concerne, invece, l'Unione, l'art. 18 TUE stabilisce chiaramente che nelle materie del secondo pilastro la rappresentanza dell'Unione Europea spetta alla Presidenza di turno. La Presidenza è assistita dal Segretario Generale del Consiglio - che esercita la funzione di Alto Rappresentante per la PESC - e, se necessario, dallo Stato membro che eserciterà la Presidenza nel semestre successivo.

Sempre in base all'art. 18 TUE, è la Presidenza che "esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali".

Nella pratica, il tema della rappresentanza esterna dell'UE/CE finisce per porsi in termini molto più complessi rispetto a quanto risulta alla luce della distinzione operata dai Trattati.

⁶² Alla tesi della c.d. "quarta personalità", secondo la quale la personalità dell'Unione andrebbe ad aggiungersi a quelle delle tre Comunità all'epoca esistenti (come previsto dalla proposta irlandese del 1996), Lizzano contrappone la tesi dell'unitarietà e dell'organicità della soggettività internazionale dell'Unione. Secondo l'autore, le norme che sanciscono la personalità giuridica della Comunità mirerebbero semplicemente a garantirne un alto grado di autonomia. Tale tesi ha il pregio di ricondurre il complesso sistema risultante dal Trattato sull'Unione Europea ad unità, dando nello stesso tempo conto delle significative differenze tra le varie componenti (comunitarie e intergovernative) dell'azione esterna dell'Unione (A. LIZZANO, *"La personalità giuridica dell'Unione Europea"*, cit., p. 394 e ss.).

⁶³ Come meglio si vedrà in seguito, la natura della competenza in questione, tuttavia, condiziona i poteri della Commissione. Se una materia ricade nelle competenze esclusive della Comunità, la Commissione potrà agire da sola. Per le materie di competenza concorrente, potranno agire sia la Commissione sia gli Stati membri, a seconda della competenza di volta in volta prevalente.

Dato che molte organizzazioni internazionali si occupano di materie che rientrano sia nelle competenze comunitarie (in via esclusiva o concorrente) sia nelle competenze dell'Unione, non è sempre facile stabilire chi debba prendere la parola a nome dell'Unione, se la Commissione, oppure la Presidenza, o gli Stati membri, o infine una combinazione tra di essi. Le organizzazioni internazionali potrebbero quindi non conoscere la natura, la composizione, la fonte di legittimazione del loro interlocutore.

All'interno di queste ultime lo Stato che esercita la Presidenza di turno può prendere la parola in tre diverse vesti: come rappresentante dell'Unione per le materie PESC; a titolo nazionale (circostanza che si verifica, in particolare, quando non sia stata raggiunta, ai sensi del secondo pilastro, una *posizione comune* dell'Unione); come rappresentante sia della Comunità sia dell'Unione nell'ambito delle materie c.d. "*cross-pillar*" (che ricadono cioè in parte nel primo in parte nel secondo pilastro), laddove la sostanza del tema trattato sia di competenza dell'Unione.

Non è stato sempre agevole eliminare le incertezze che scaturiscono dall'evidente ambiguità dell'attuale normativa, né, d'altra parte, ci si potrebbe aspettare che siano le organizzazioni internazionali a definire il proprio mandato e la propria agenda sulla base alla struttura a pilastri dell'Unione.

1.4. Fattori che ostacolano l'adesione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali

Al di là delle difficoltà poste dalla (tuttora) problematica personalità giuridica dell'Unione Europea e dalle norme che regolano la rappresentanza esterna della CE/UE, la partecipazione dell'Unione alle organizzazioni internazionali e l'esercizio dei diritti che da essa discendono sono spesso ostacolati da una serie di altri fattori, sia di natura interna sia di natura esterna.

Tra i fattori di natura interna si possono individuare due tipologie: quelli di natura *giuridica* e quelli di natura *politica*.

Da un punto di vista *giuridico*, è lo stesso principio delle competenze di attribuzione a porre delle limitazioni considerevoli alla possibilità che la CE/UE diventi membro di un'organizzazione internazionale.

Una chiara dimostrazione di ciò è contenuta nel parere della Corte di Giustizia 2/94, relativo all'adesione della Comunità Europea alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU)⁶⁴.

In quell'occasione la Corte respinse la possibilità di un'adesione della Comunità alla Convenzione in base ai Trattati esistenti ed ai limiti che essi ponevano al ricorso ai "poteri impliciti" previsti dall'art. 308 TCE⁶⁵.

Nel pronunciarsi sulla competenza della Comunità ad aderire alla CEDU, la Corte richiamò proprio il principio delle competenze di attribuzione, secondo il quale la Comunità agisce nei limiti delle competenze e degli obiettivi assegnati dal Trattato⁶⁶.

Dopo aver riscontrato la mancanza di una disposizione espressa che attribuisca in via generale alla Comunità il potere di adottare norme in materia di diritti dell'uomo⁶⁷, la Corte ritenne necessario esaminare l'idoneità dell'art. 308 del Trattato a fungere da base giuridica per l'adesione. In proposito la Corte argomentò che "tale disposizione non può costituire il

⁶⁴ Parere 2/94 del 1996 (cfr. *supra*, nota 55).

⁶⁵ Si ricorda che l'art. 308 del Trattato CE dispone che "quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso".

⁶⁶ Ripetendo quanto già affermato a proposito dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (parere 2/91 del 19 marzo 1993, *Racc.*, p. I-1601, punto 7), la Corte ricordò che la Comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere un certo obiettivo (anche in mancanza di espresse previsioni al riguardo), ogniqualvolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni comunitarie determinati poteri sul piano interno per raggiungere il medesimo obiettivo (punto 26 del parere).

⁶⁷ Non rientrando il rispetto dei diritti dell'uomo tra gli obiettivi della Comunità esplicitamente enunciati dagli artt. 2 e 3 del Trattato CE.

fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato"⁶⁸, aggiungendo che "se il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce un requisito di legittimità degli atti comunitari"⁶⁹. [...] l'adesione alla Convenzione determinerebbe una modificazione sostanziale dell'attuale regime comunitario di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto comporterebbe l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale distinto, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni della Convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario. Una siffatta modifica [...] rivestirebbe rilevanza costituzionale ed esulerebbe quindi, per sua propria natura, dai limiti dell'art. 308. Essa può essere quindi realizzata unicamente mediante modifica del Trattato"⁷⁰.

Se da un punto di vista giuridico il principio delle competenze di attribuzione costituisce un limite spesso invalicabile ai fini di una piena partecipazione della Comunità/Unione alla vita di relazione internazionale, da un punto di vista *politico* il principale fattore che continua ad ostacolare la partecipazione della CE/UE ad altre organizzazioni internazionali è dato dalla naturale riluttanza degli Stati membri a rinunciare alle loro competenze nazionali in materia di politica estera.

La politica estera, che comprende la scelta di aderire o meno ad una determinata organizzazione internazionale, è considerata parte essenziale della sovranità nazionale.

La Corte di Giustizia ha stabilito che, nelle materie di esclusiva competenza comunitaria, gli Stati membri che siano membri di un'organizzazione internazionale dovrebbero ricorrere a tutti i mezzi a loro disposizione per assicurare la partecipazione della Comunità alle attività dell'organizzazione⁷¹. A dispetto del dettato della sentenza, è

⁶⁸ Punto 30 del parere.

⁶⁹ V. art. 6 (2) del Trattato sull'Unione Europea.

⁷⁰ Punti 34-35 del parere. Per un commento v. G. GAJA, "Opinion 2/94", in *Common Law Market Review*, 1996, pp. 973-989; più di recente A. M. ARNULL, A. DASHWOOD, M. G. ROSS e D. A. WYATT, "Wyatt & Dashwood European Union Law", London, 2000, p. 155.

⁷¹ Sentenza *Kramer* del 14 luglio 1976, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, in *Racc.*, p. I-1279, par. 44-45.

naturale tuttavia che gli Stati membri siano poco inclini a rinunciare al proprio ruolo all'interno delle organizzazioni internazionali in favore della CE/UE.

Le attuali divisioni tra i Paesi membri in materia di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sono un vivido esempio di tale perdurante atteggiamento.

Oltre agli ostacoli di carattere "interno" qui descritti, la partecipazione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali può essere impedita da fattori *esterni* all'ordinamento giuridico comunitario, in particolare, dal fatto che la partecipazione a determinate organizzazioni internazionali è aperta esclusivamente agli Stati⁷².

E' opportuno rilevare, a tale riguardo, che la prassi di numerose organizzazioni internazionali ha subito un'evoluzione nel corso degli ultimi anni.

Lo sviluppo e il grado di articolazione e di complessità raggiunto dalla cooperazione internazionale hanno determinato un incremento nella tendenza delle organizzazioni internazionali ad accettare – con un grado di disponibilità che non ha precedenti nel passato - le modifiche statutarie necessarie a consentire l'adesione di altre organizzazioni internazionali. La FAO, per esempio, ha emendato la propria Costituzione e le proprie Regole Generali nel 1991 in modo tale da consentire la partecipazione delle c.d. "Organizzazioni di Integrazione Economica Regionale" (REIO), aprendo la strada all'adesione della Comunità Europea.

⁷² Con riferimento al caso, sopra citato, dell'adesione della CE alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, si ricorda che anche la *membership* del Consiglio d'Europa - che ha elaborato la Convenzione in parola - è ad oggi limitata solo agli Stati. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ha suggerito in varie occasioni l'idea di riconoscere all'UE lo *status* di "membro associato" dell'Organizzazione. V., in proposito, la conferenza stampa della sessione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 15 maggio 2003, "*EU must be a partner at the Council of Europe table*"; il discorso pronunciato dal Segretario Generale durante la prima parte della sessione dell'Assemblea parlamentare di Strasburgo, del 28 gennaio 2003 ("*The one Europe*"); il discorso pronunciato dal Segretario Generale presso l'Istituto di Alti Studi Europei dell'Università *Robert Schumann* di Strasburgo il 26 marzo 2003 ("*The role of the Council of Europe in the one Europe: the relationship with the enlarged European Union*"). reperibili sul sito web www.coe.int. Sul punto, v. anche quanto sarà detto *infra*, in nota 330.

Tale risultato non è stato ancora raggiunto, come meglio si vedrà nei prossimi capitoli, dalle Nazioni Unite, la cui *membership* è limitata, in base alla Carta di San Francisco, solo agli Stati.

Una situazione analoga si verifica per la gran parte degli istituti specializzati dell'ONU⁷³.

E' il caso, per esempio, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), una delle più antiche agenzie specializzate delle Nazioni Unite⁷⁴. Anche se la Comunità gode chiaramente di una competenza esterna in materia di politica sociale⁷⁵, essa detiene, nell'ambito dell'ILO, uno *status* di semplice "osservatore".

Tale situazione dà origine ad una serie di difficoltà pratiche con riguardo all'esercizio dei poteri di competenza comunitaria, soprattutto qualora questi ultimi abbiano natura esclusiva⁷⁶.

⁷³ Come noto, le più importanti organizzazioni internazionali a carattere universale che operano in campo economico e sociale assumono il nome di istituti specializzati (o di agenzie specializzate) delle Nazioni Unite, in quanto sono collegati con queste ultime e ne subiscono un certo potere di coordinamento e di controllo. Si tratta, peraltro, di organizzazioni autonome, sorte da trattati del tutto distinti dalla Carta, ed i cui membri in linea di massima coincidono con i membri dell'ONU. Il collegamento di ciascun istituto specializzato con le Nazioni Unite nasce da un accordo che le due organizzazioni stipulano (art. 57 della Carta di San Francisco) e che, dal lato dell'ONU, è negoziato dal Consiglio Economico e Sociale e approvato dall'Assemblea Generale.

⁷⁴ L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), già esistente all'epoca della Società delle Nazioni, è caratterizzata da un organo assembleare costituito non solo da delegati governativi ma anche da rappresentanti di datori di lavoro e di lavoratori. All'OIL si deve un notevole contributo allo sviluppo della tutela del lavoro attraverso la predisposizione di convenzioni multilaterali in materia.

⁷⁵ Parere 2/91 del 19 marzo 1993, *cit.*, sulla conclusione della Convenzione n. 170 dell'OIL in materia di sicurezza sul lavoro. Per un commento cfr. F. MARTINES, "Sulla competenza comunitaria a concludere convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro", in *Foro Italiano*, IV, 1994, p. 4 e ss.; P. PELAGGI, "Organizzazione Internazionale del Lavoro e Unione Europea: necessità di coordinamento", in *Rivista di Diritto Europeo*, 1994, p. 75 ss.

⁷⁶ Nel parere 2/91 la Corte di Giustizia ha chiarito anche i criteri per determinare la natura (esclusiva o concorrente) della competenza esterna della Comunità: finché sia le misure di carattere interno adottate dalla CE sia le misure previste dalla Convenzione n. 170 dell'OIL si fossero limitate ad imporre degli *standard* minimi, la competenza della Comunità non avrebbe avuto natura esclusiva. Tuttavia, la sua competenza sarebbe diventata esclusiva una volta che la CE avesse adottato delle norme comuni miranti ad imporre degli *standard* di sicurezza più alti rispetto a quelli previsti dall'OIL.

Nel parere 2/91, relativo alla conclusione della Convenzione n. 170 dell'OIL in materia di sicurezza sul lavoro, la Corte di Giustizia dichiarò che *"it is important to ensure that there is a close association between the institutions of the Community and the Member States, both in the process of negotiations and conclusion and in the fulfillment of the obligations entered into"*⁷⁷.

Per poi affermare che, nell'ambito dell'OIL, *"the Community must operate through the medium of the Member States"*⁷⁸.

1.5. La giurisprudenza della Corte di Giustizia (parere 1/94 sulla competenza della Comunità Europea per la conclusione dell'Accordo istitutivo dell'OMC)

Come si evince dalle pagine precedenti, la nozione di *"shared competence"* e il principio delle competenze di attribuzione sembrano costituire un *leitmotiv* del processo di costruzione e di progressiva evoluzione dell'azione esterna dell'Unione, almeno nei settori propriamente comunitari.

A tale riguardo, sembra utile soffermarsi nuovamente, per un breve approfondimento, sul significato del citato parere 1/94 del 15 novembre 1994, relativo alla competenza della Comunità Europea per la conclusione dell'Accordo istitutivo dell'OMC.

Con tale parere, che costituisce una delle pronunce più significative adottate sul tema delle relazioni esterne della Comunità, la Corte di Giustizia ha posto infatti un significativo freno all'evoluzione del concetto di politica commerciale comune, settore in cui, con il

⁷⁷ Punto 36 del parere. V. in proposito I. MACLEOD, I. D. HENDRY e S. HYETT, *"The External Relations of the European Communities"*, cit., p. 170. Secondo gli autori, è ancora aperta la questione se l'esigenza di unità invocata dalla Corte di Giustizia sia soddisfatta dal raggiungimento di un accordo sulla cooperazione tra la Comunità e i suoi Stati oppure sia sufficiente che vengano compiuti dei tentativi in questa direzione. D'altro canto è evidente che, laddove al richiamo della Corte di Giustizia non segua un compromesso risolutivo, la convenzione internazionale non può essere conclusa.

⁷⁸ Punto 37 del parere.

passare degli anni, la competenza degli Stati membri era stata progressivamente erosa da quella della Comunità.

Tale pronuncia viene richiamata in questo lavoro soltanto per i suoi effetti sul tema proposto, in quanto strumentale alla definizione del ruolo della Comunità all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio⁷⁹.

Come è noto, infatti, il parere 1/94 si è inserito (in applicazione all'art. 300, par. 6 del Trattato), proprio nell'ambito dei negoziati per la conclusione del "nuovo GATT", vale a dire dall'accordo istitutivo dell'OMC e di quelli ad esso allegati. In particolare, la Commissione che chiesta alla Corte se in relazione agli accordi multilaterali sugli scambi di merci, nella parte in cui riguardavano i prodotti CECA e CEEA, all'Accordo sul commercio di servizi (GATS) e a quello relativo agli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPs), la Comunità avesse competenza esclusiva o concorrente con quella degli Stati membri.

E' evidente che la risposta a tale quesito avrebbe influito, in prima battuta, sulla competenza a stipulare l'Accordo istitutivo dell'OMC, che crea il quadro istituzionale per la gestione dei rapporti commerciali internazionali e, successivamente, sul ruolo della Comunità all'interno dell'Organizzazione, con particolare riguardo alla possibilità di esercitare il diritto di voto in via autonoma o alternativa a quello degli Stati membri.

Com'è noto, la Corte ha optato per una conclusione estremamente prudente, probabilmente consapevole del peso che la propria decisione avrebbe avuto anche dal punto

⁷⁹ Si ricorda, a tale proposito, che, a differenza delle altre organizzazioni economiche internazionali a vocazione universale (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale), l'OMC non fa formalmente parte del sistema delle Nazioni Unite, né il suo Accordo istitutivo richiama norme o principi della Carta di San Francisco. Le relazioni tra Comunità Europea e OMC vengono richiamate nel presente capitolo solo in nella misura in cui possano rivelarsi utili ai fini di una migliore comprensione delle problematiche che caratterizzano a livello generale la partecipazione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali.

di vista istituzionale⁸⁰. Se infatti la Corte avesse condiviso la posizione della Commissione, secondo la quale l'art. 113 (oggi 133) rappresentava il fondamento giuridico sufficiente per la conclusione dell'intero Accordo OMC, non solo la Comunità avrebbe avuto competenza esclusiva per la ratifica dello stesso, ma avrebbe potuto avvalersi della procedura di voto a maggioranza qualificata richiesta da tale norma. Eventuali timori di una lesione delle prerogative del Parlamento europeo erano stati sin dall'inizio fugati, dato che la Commissione stessa aveva riconosciuto che l'Accordo sarebbe stato concluso previo parere conforme del Parlamento, in quanto con esso veniva creato un quadro istituzionale specifico. Neanche questo argomento, pertanto, avrebbe giustificato l'esito che poi in realtà si è avuto.

Una spiegazione plausibile sul perché la Corte abbia indicato la via dell'accordo misto potrebbe essere quella che è stata ricercata una soluzione "politica" che garantiscesse agli Stati membri il proprio ruolo nell'ambito del sistema delle relazioni economiche internazionali, senza d'altro canto sottodimensionare quello acquisito dalla Comunità con il passare del tempo.

Anche a seguito del parere 1/94, il Trattato di Nizza ha introdotto una serie di innovazioni in materia di politica commerciale comune, ispirate dall'idea di includervi nella loro interezza settori caratterizzati dalla contemporanea presenza di elementi commerciali e di altra natura quali il commercio di servizi e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale. Tale inclusione, tuttavia, appare limitata dalla previsione di un carattere solo

⁸⁰ Cfr. G. TOGNAZZI, "Il parere 1/94: nuovi sviluppi in tema di relazioni esterne della Comunità Europea", in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1995, pp. 75 ss; J. H. J. BOURGEOIS, "L'avis de la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay Round: un avis mitigé", in *Revue du Marché Unique européen*, 1994, p. 11 ss. e "The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echtermach Procession", in *Common Market Law Review*, 1995, p. 763 ss.

concorrente, ed anzi complementare, dei nuovi aspetti della politica dell'Unione rispetto alle attività condotte in questi campi dagli Stati membri⁸¹.

La portata del parere 1/94 lascia intatte le posizioni degli Stati membri all'interno dell'OMC e quindi, per analogia, in tutti quei consessi internazionali a cui essi prendono parte insieme alla Comunità. Il ricorso alla conclusione congiunta ha garantito, infatti, a ciascuno Stato il diritto di voto, riconoscendo così alla Comunità un numero di voti uguali alla somma di quelli degli Stati membri. Nel caso contrario, se cioè la Comunità si fosse presentata come unica Parte contraente dell'accordo, probabilmente le sarebbe stato riconosciuto un solo voto⁸². Non è difficile intuire come tale problema si ripresenterà prima o poi, in tutta la sua serietà e che, altrettanto seriamente, dovrà essere affrontato e risolto⁸³.

⁸¹ La disciplina dei nuovi settori sottoposti all'art. 133 TCE differisce sostanzialmente da quella applicabile ai settori tradizionalmente inclusi nell'ambito della politica commerciale, tanto da pensare che si tratti in effetti di due regimi distinti. Si ricorda che il nuovo regime stabilito dai paragrafi 5 e 6 dell'art. 133 TCE si applica solo agli accordi relativi allo scambio di servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, nella misura in cui detti accordi non rientrano già nella politica commerciale comune. Si tratta quindi, sostanzialmente, di quelle parti di questi settori che la Corte di Giustizia, nel parere 1/94, aveva escluso dalla portata della politica commerciale comune. V., in proposito, E. CANIZZARO, "Le relazioni esterne della Comunità dopo il Trattato di Nizza", in A. TIZZANO, *Il Trattato di Nizza (Quaderni della Rivista "Il Diritto dell'Unione Europea")*, Milano, 2003, pp. 191-204; A. MIGNOLLI, "La politica commerciale dell'Unione Europea nell'era della globalizzazione", in G. BONVICINI, G. L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, 2003, pp. 141-183.

⁸² Un'ipotesi analoga a quella sopra descritta è rappresentata dalla Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono, ratificata dalla Comunità e dagli Stati membri (GU L 297 del 31 ottobre 1998, p. 3); l'art. 15 prescrive, infatti, al paragrafo 1, che ciascuna parte contraente dispone di voto, aggiungendo, al paragrafo 2, che "fatte salve le disposizioni del paragrafo 1, le organizzazioni di integrazione economica regionale dispongono [...] di un numero di voti pari al numero dei loro Stati membri" parti della Convenzione. Quel "fatte salve le disposizioni del paragrafo 1" sta a significare che qualora una REIO è parte contraente in luogo dei suoi Stati membri, le spetterà un voto soltanto.

⁸³ Per un'analisi di alcuni degli aspetti legati alla partecipazione della CE all'OMC si rimanda a quanto sarà detto *infra*, nel par. 7.2.

1.6. Il ricorso alle c.d. "clausole di competenza" e il valore ad esse attribuito dalla Corte di Giustizia

Per prevenire almeno in parte le controversie tra la Comunità e i suoi Stati membri circa la titolarità del diritto di voto in seno ad una organizzazione internazionale, si è diffusa la prassi delle c.d. "clausole di competenza", con le quali la Comunità segnala all'organizzazione le materie di propria competenza, indicando così, implicitamente, a chi spetta l'esercizio del diritto di voto⁸⁴.

Nell'Atto costitutivo della FAO, ad esempio, così come modificato per consentire l'ingresso della Comunità, è contenuto un generico riferimento all'obbligo di rendere una dichiarazione di competenza, da osservare nell'ambito delle procedure di adesione, specificando le materie rispetto alle quali si è verificato un trasferimento di competenza in favore dell'Organizzazione da parte dei suoi Stati membri⁸⁵; le materie non incluse in tale elenco si considerano ancora di competenza esclusiva degli Stati⁸⁶.

L'art. XLI, par. 2, del regolamento generale della FAO stabilisce inoltre che la Comunità e i suoi Stati membri hanno l'obbligo di dichiarare, prima di ogni riunione, chi

⁸⁴ Il principale effetto delle dichiarazioni previste dalle clausole di competenza è, cioè, quello di manifestare alle parti terze la sussistenza della competenza della Comunità nelle aree dell'accordo che vi sono oggetto. Esse sicuramente svolgono una funzione interpretativa e vanno ricondotte nell'ambito di applicazione dell'art. 31, par. 2, lett b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali del 1986 (cfr. I. MACLEOD, I. D. HENDRY e S. HYETT, *"The External Relations of the European Communities"*, cit., p. 161).

⁸⁵ Art. II (5) dello Statuto della FAO: *"Each, regional economic integration organization applying for the membership in the Organization shall, at the time of such application, submit a declaration of competence specifying the matters in respect of which competence have been transferred to it by its member States"*, tale norma sembra riferirsi tanto alle materie di competenza esclusiva che a quelle di competenza concorrente (in questo senso S. MARCHISIO, *"Lo status della CEE quale membro della FAO"*, cit., p. 335).

⁸⁶ Art. II, par. 6 dello Statuto: *"Member State of a Member Organization shall be presumed to retain competence over all matters in respect of which transfers of competence have not been specifically declared or notified to the Organization"*.

abbia la competenza su ciascuna delle questioni iscritte all'ordine del giorno e chi eserciterà il diritto di voto in ordine ad essa.

Quanto alla natura giuridica delle clausole di competenza, si ritiene che si tratti di atti unilaterali, posti in essere in applicazione degli obblighi previsti dallo statuto dell'organizzazione, la cui inosservanza, o illegittimità rispetto ad atti di diritto "interno" dell'organizzazione aderente che ne dovessero eventualmente disciplinare il funzionamento, potrebbe pregiudicare l'esito della votazione alla quale hanno preso parte, alternativamente, l'organizzazione o i suoi Stati membri, nel rispetto di quanto dichiarato all'atto della manifestazione di voto⁸⁷.

Questa interpretazione sembra trovare conferma, per quanto riguarda la Comunità Europea, nella Dichiarazione allegata alla Decisione con cui, in occasione della XXIV sessione della Conferenza della FAO, la Comunità ha depositato la propria domanda di adesione accompagnata da un atto ufficiale con cui si è assunta gli obblighi derivanti dall'Atto costitutivo e da una dichiarazione circa le proprie competenze esclusive⁸⁸.

⁸⁷ L'impostazione tradizionale riteneva in realtà che tali intese non fossero produttive di effetti giuridici. "They are purely gentlemen's agreements", afferma in proposito J. SACK (*"The European Community Membership of International Organizations"*, cit., p. 1253). Come meglio si vedrà nel prosieguo del paragrafo, la Corte di Giustizia è tuttavia intervenuta nella materia, dimostrando un atteggiamento di grande apertura in ordine alla rilevanza giuridica del dovere di cooperazione che gli Stati membri e la Comunità devono attuare in relazione alla partecipazione congiunta ad una organizzazione internazionale.

⁸⁸ GU C 292 del 9 novembre 1991, p. 8.

L'impegno all'osservanza degli obblighi statutari⁸⁹, assunto nel rispetto della massima lealtà verso di essi, ammonisce alla Comunità dal tenere comportamenti che potrebbero comportare una battuta di arresto ai lavori dell'Organizzazione o che, più in generale, potrebbero arrecarle un qualche pregiudizio. In altre parole, se la dichiarazione di competenza ha lo scopo di assicurare gli altri membri dell'Organizzazione circa la titolarità del diritto di voto in seno all'Assemblea, che si ritiene in tal modo espresso in maniera legittima, l'eventuale invalidità di questa dichiarazione, in quanto non conforme alle regole sul riparto di competenze tra Organizzazione e Stati membri, non potrebbe non avere conseguenze su quel voto, che dovrebbe essere considerato illegittimo e, quindi, non validamente prestato.

Da quanto si è detto sembra evidente che il ricorso a tali clausole, se da un lato garantisce, almeno da un punto di vista formale, gli altri membri dell'Organizzazione, dall'altro, tenuto conto del carattere evolutivo delle competenze esterne della Comunità e della scarsa certezza offerta in materia dalle disposizioni del Trattato, non risolve tutte le questioni che possono sorgere circa la separazione delle competenze tra la Comunità e i suoi Stati membri⁹⁰.

⁸⁹ Così stabilisce la "Dichiarazione di impegno": "la Comunità si assume formalmente gli obblighi derivanti dallo *status* di membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura previsti nell'Atto costitutivo dell'Organizzazione e si impegna solennemente a ottemperare nel massimo rispetto e con la massima lealtà agli obblighi in vigore al momento della sua ammissione". L'allegato II alla Decisione di adesione contiene poi l'elenco delle competenze della Comunità nei campi coperti dall'atto costitutivo. Così, sulla base dell'allegato II, alla Comunità Europea spetta la competenza esclusiva per quanto riguarda:

tutte le questioni relative alla politica commerciale, conformemente all'art 113 (oggi 133) del Trattato;

tutte le questioni relative all'esercizio della pesca, per assicurare la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare;

Segue poi un'indicazione di competenza non esclusiva in altri campi attinenti i settori di attività della FAO, quali la politica della ricerca e dello sviluppo tecnologico, la politica ambientale, la politica dello sviluppo e altre politiche comunitarie (politica dei trasporti, politica economica e politica sociale) che potrebbero marginalmente interessare le attività della FAO.

⁹⁰ Di qui l'opportunità di aggiornare la Dichiarazione sul riparto di competenze tra Comunità e Stati membri, almeno in corrispondenza di una modifica formale, vale a dire in sede di revisione dei Trattati istitutivi.

Lo stesso Allegato II alla Decisione di adesione della Comunità alla FAO precisa infatti che "l'esercizio delle competenze trasferite dagli Stati membri alla Comunità ai sensi dei Trattati è per sua natura soggetto a continua evoluzione" e che pertanto "la Comunità si riserva di presentare ulteriori Dichiarazioni in avvenire".

Difficilmente sarà così possibile giungere ad un'esatta individuazione degli ambiti di intervento⁹¹, anche perché l'interesse di uno Stato membro a prendere parte in seno all'Organizzazione alla discussione su un determinato argomento potrebbe sorgere in un momento successivo a quello della dichiarazione di competenza.

Occorre, infine, considerare l'eventualità, frequente nella pratica, che la discussione in seno all'organo internazionale modifichi il contenuto delle deliberazione da adottare a tal punto da alterare "l'equilibrio inizialmente esistente tra gli aspetti di competenza comunitaria e quelli di competenza degli Stati membri"⁹². Di qui la parziale utilità di tali clausole⁹³.

⁹¹ V. I. MACLEOD, I. D. HENDRY e S. HYETT, *"The External Relations of the European Communities"*, cit., p. 174, secondo i quali *"Declarations of competence help in deciding whether a particular matter falls to the Community or to its Member States, but an exact division is usually exceedingly hard to make"*.

⁹² R. ADAM, *"Sul diritto di voto della Comunità Europea in seno alla FAO per l'adozione di accordi in materia di pesca"*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 167 ss.

⁹³ In questo senso cfr. S. MARCHISIO, *"Lo status della CEE quale membro della FAO"*, cit., p. 336; R. FRID, *"The European Economic Community, A member of a Specialized Agency of the United Nations"*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 251. Anche la Corte di Giustizia ha evidenziato come il riparto di competenze tra Comunità e Stati membri sia una questione di diritto interno, arrivando a riconoscere che, proprio perché tale riparto è suscettibile di essere nel tempo modificato, "non è necessario renderlo noto e immutabile, nei confronti delle altre parti contraenti dell'accordo o della convenzione" (v. la deliberazione del 14 novembre 1978, adottata ai sensi dell'art. 103, par. 3 del Trattato EURATOM, in *Racc.*, p. 1251). In alcune ipotesi si è ovviato all'inconveniente di clausole di competenza che, nel tempo, rischiano di non essere più adeguate con l'evoluzione del sistema comunitario attraverso dei meccanismi di "aggiornamento" delle competenze in esse illustrate: è il caso della Terza Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e firmata dalla Comunità Europea il 7 dicembre 1984: l'Allegato IX alla Convenzione, che contiene alcune Dichiarazioni di competenza della Comunità, ha anche previsto la possibilità che quest'ultima pronunci nuove dichiarazioni di competenza, tenendo conto del continuo sviluppo del diritto comunitario. Per il testo della Convenzione, cfr. *Law of the Sea Bulletin, United Nations*, n. 5, 1985, p. 26 ss.

La Corte di Giustizia ha avuto modo di entrare nel merito della questione con la sentenza del 19 marzo 1996⁹⁴.

La controversia, sorta tra Commissione Consiglio, ha avuto ad oggetto il riparto di competenze sancito con l'*Arrangement* ("Accomodamento") concluso nel 1991 per disciplinare "la preparazione delle riunioni FAO, gli interventi e le votazioni"⁹⁵.

L'Accomodamento, che introduce una procedura per coordinare Comunità e Stati membri, contiene alcune regole sulle modalità di voto, stabilendo l'attribuzione del relativo diritto a seconda che un punto all'ordine del giorno riguardi questioni a) di competenza esclusiva della Comunità, b) di competenza esclusiva degli Stati membri, c) di competenza concorrente⁹⁶.

⁹⁴ Sentenza del 19 marzo 1996, causa C-25/1994, *Commissione/Consiglio*, in *Racc.*, p. I-1497.

⁹⁵ Già nel 1981 il Consiglio aveva adottato un documento, c.d. "PROBA 20", per definire le modalità di partecipazione della Comunità e dei suoi membri all'Accordo internazionale sulla gomma naturale concluso in seno all'UNCTAD (Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo) e applicato a tutte le altre convenzioni UNCTAD sulle materie prime; benché le materie oggetto dell'accordo ricadano nella competenza esclusiva della Comunità (cfr. il parere 1/78 del 4 ottobre 1979, in *Racc.*, p. 2871), è sugli Stati che gravano gli eventuali oneri di finanziamento delle scorte previsti dall'accordo stesso. Il documento PROBA 20 prevede che ci sia una sostanziale uniformità delle posizioni assunte dalla Comunità e dagli Stati, cui pervenire attraverso il *consensus* o anche a maggioranza qualificata, fatto salvo il diritto degli Stati di intervenire autonomamente per la tutela dei propri interessi essenziali.

⁹⁶ L'Accomodamento, non pubblicato ufficialmente, si trova, con alcune modifiche, in appendice al testo di R. FRID, *"The Relations Between the EC and International Organizations"*, cit.; quanto alla ripartizione delle competenze, esso prevede tre ipotesi:

"2.1 Quando un punto dell'ordine del giorno riguarda questioni rientranti nella competenza esclusiva della Comunità, la Commissione interviene e vota per conto della Comunità;

2.2 Quando un punto dell'ordine del giorno riguarda questioni rientranti nella competenza nazionale, gli Stati membri intervengono e votano;

2.3 Quando un punto dell'ordine del giorno riguarda questioni rientranti, allo stesso tempo, nella competenza nazionale e in quella della Comunità, si cercherà di assumere consensualmente una posizione comune. Se può essere raggiunta una posizione comune: i. la Presidenza illustra la posizione comune, quando si tratta, per l'essenziale, di una materia che non rientra nella competenza esclusiva della Comunità. Gli Stati membri e la Commissione possono intervenire per sostenere e/o integrare la dichiarazione della Presidenza; ii. la Commissione illustra la posizione comune, quando si tratta, per l'essenziale, di una materia che rientra nella competenza esclusiva della Comunità. Gli Stati membri possono intervenire per sostenere e/o integrare la dichiarazione della Commissione. Quest'ultima voterà conformemente alla posizione comune". Nel caso in cui non sia raggiunta una posizione comune, gli Stati membri restano ovviamente liberi di votare autonomamente.

L'esame della questione su cui era sorta la controversia tra Commissione e Consiglio, avente ad oggetto la firma di un "accordo inteso a favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e gestione dei pescherecci in alto mare", aveva portato il COREPER a ritenere, su proposta della Commissione, che l'accordo ricadesse per l'essenziale in un'ipotesi di competenza degli Stati membri, con la conseguenza che sarebbe toccato a questi ultimi esprimere il proprio voto in seno alla FAO. In realtà, il consenso espresso dalla Commissione su tale ipotesi si era formato su un primo progetto di accordo, riguardante l'attribuzione della bandiera delle navi da pesca in alto mare per favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e gestione. Durante i lavori del Consiglio FAO, precedenti alla Conferenza dell'Organizzazione (novembre 1993) che avrebbe dovuto approvare l'accordo, furono accantonate le questioni relative alla registrazione della navi da pesca a all'attribuzione della bandiera, al punto che la Commissione domandò, inutilmente, al Consiglio di ricedere la posizione raggiunta circa l'esercizio del diritto di voto.

Il Consiglio ritenne di non dover tornare sulla propria decisione e gli Stati membri presero parte alla Conferenza della FAO che adottò il testo dell'accordo. La Commissione chiese così l'annullamento, ex art. 173 (oggi 230) del Trattato CE, della Decisione del Consiglio Pesca del 22 novembre 1993 con la quale era stato attribuito agli Stati membri il diritto di voto relativamente all'adozione dell'accordo.

La pronuncia della Corte di Giustizia ha preso dunque in esame un'ipotesi di competenza concorrente e si è basata sull'analisi della situazione di fatto, rappresentata, in questo caso, dall'evolversi dei negoziati relativi al testo di accordo da concludere. La Corte ha in sostanza riconosciuto la *prevalente* competenza della Comunità, tenendo conto di come l'oggetto dell'accordo fosse di fatto mutato, al punto tale da spostare l'esercizio stesso del diritto di voto dagli Stati membri alla Commissione.

Un simile orientamento dimostra tutta la limitatezza dell'Accomodamento, e quindi delle clausole di competenza in generale, superate nella prassi dai mutamenti di posizione delle parti⁹⁷.

Questa analisi non sembra essere smentita, pur considerando che l'Accomodamento costituisce, nella sostanza, l'applicazione di quanto previsto dall'art. XLI, par. 2, del regolamento della FAO, in base al quale una REIO, o gli Stati che ne fanno parte, sono tenuti a dichiarare, prima di ogni riunione della FAO, chi avrà la competenza ed eserciterà il corrispondente diritto di voto in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno⁹⁸.

Il punto debole della procedura sembra essere rappresentato dall'interpretazione, potenzialmente mutevole, attribuita alle norme dell'Accomodamento nella parte in cui disciplinano il binomio competenza-titolarità del diritto di voto in seno all'Organizzazione.

Qualora, infatti, come è accaduto con la sentenza del 1996, la Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi in materia, dovesse ritenere la decisione in materia di competenza assunta sulla base dell'Accomodamento non conforme con le norme dello stesso, non potrebbe che adottare una sentenza di annullamento dell'atto, i cui effetti si estenderebbero necessariamente anche ai lavori della FAO.

⁹⁷ Dubbi sono stati inoltre espressi con riguardo ai motivi di illegittimità della Decisione del Consiglio, che, secondo la Corte, avrebbe violato il punto 2.3 dell'Accomodamento. Tuttavia, se l'evolversi del negoziato aveva spostato l'oggetto dell'accordo dalla competenza degli Stati membri a quella della Comunità, allora la norma violata avrebbe dovuto essere piuttosto il punto 2.1. Cfr., in tal senso, R. ADAM, "Sul diritto di voto della Comunità Europea in seno alla FAO per l'adozione di accordi in materia di pesca", cit., pp. 171-173.

⁹⁸ Si tratta di una richiesta ben più onerosa da adempiere di quanto non lo sia la dichiarazione generale di competenza presentata da una REIO all'atto della domanda di ammissione.

1.7. Analisi della partecipazione della Comunità Europea ad organizzazioni internazionali: due casi significativi

1.7.1. La partecipazione della Comunità Europea alla FAO

La partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), nonché, come visto, il dibattito scaturito da tale partecipazione, sono la prova di come l'evoluzione del diritto comunitario in tema di relazioni esterne abbia prodotto effetti significativi anche nell'ambito del panorama del diritto internazionale generale, a tal punto da determinare piccole rivoluzioni che comportano, tuttavia, una serie di significative conseguenze.

La Comunità Europea è, infatti, la prima "Organizzazione di Integrazione Economica Regionale" (REIO) ammessa a far parte di un istituto specializzato delle Nazioni Unite.

I negoziati per l'adesione, che, il 26 novembre 1991, hanno condotto l'Assemblea Generale della FAO ad ammettere la Comunità come membro dell'Organizzazione, hanno avuto inizio dalla richiesta, avanzata dal primo ministro spagnolo, Presidente di turno della Comunità nell'aprile del 1989, di rivedere lo *status* di osservatore riconosciuto alla CE.

Tale condizione era rimasta infatti immutata dal 1962 e sembrava non corrispondere più all'evoluzione delle competenze comunitarie⁹⁹.

⁹⁹ Questa situazione limitava, di fatto, la possibilità per gli Stati membri della Comunità Europea e della FAO di esercitare il proprio diritto di voto in seno all'Organizzazione con riguardo a materie trasferite alla Comunità; diritto non riconosciuto a quest'ultima in quanto estranea all'assetto istituzionale dell'Organizzazione. La questione si era manifestata in tutta la sua serietà nel corso di una conferenza diplomatica, convocata a Roma nel 1989 dalla FAO, per la creazione di una Commissione internazionale per la gestione del tonno nell'Oceano Indiano. Tale Commissione poteva essere istituita dai Paesi interessati in applicazione dell'art. XIV dell'Atto costitutivo dell'Organizzazione. Ai negoziati furono invitati tre Stati membri della Comunità, vale a dire Spagna, Francia e Inghilterra, i quali tuttavia, avendo trasferito alla Comunità tutte le proprie competenze in materia di pesca, ivi compresa la capacità di concludere accordi internazionali, non avrebbero potuto sottoscrivere la convenzione, che, per una serie di difficoltà, non vide la luce (cfr., sul punto F. DE PASCALE, "L'ammissione della CEE alla FAO: cronaca di un negoziato", in

I negoziati che hanno seguito questa presa di posizione, protrattisi per circa due anni, si sono conclusi con l'identificazione di una nuova forma di *membership* che, sebbene in astratto applicabile a qualsiasi organizzazione economica regionale dotata di determinate caratteristiche, si riferisce in realtà alla Comunità Europea e alle sue particolarità istituzionali.

In primo luogo, è stata scartata la possibilità di estendere alla Comunità lo *status* di membro associato, che, in virtù dell'art. II, par. 11, dell'Atto costitutivo¹⁰⁰, viene riconosciuto a quei territori o gruppi di territori che non hanno la responsabilità delle loro relazioni internazionali. La Comunità ha inoltre rifiutato lo *status* di osservatore, benché rafforzato rispetto a quello riconosciuto in origine: sia nella prima che in quest'ultima ipotesi infatti non veniva rispettato l'intento iniziale, quello cioè di rafforzare la posizione della Comunità all'interno dell'Organizzazione in modo tale che le venissero riconosciute competenze proprie ed autonome da quelle dei suoi Stati membri¹⁰¹.

Comunità Internazionale, 1992, p. 478 e ss.) Tale giudizio sarebbe ora, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia e dell'*Arrangement*, probabilmente meno netto: sarebbe necessario analizzare infatti le materie oggetto dell'accordo per stabilire se, alla luce delle disposizioni contenute nell'Accomodamento, queste rientrano nella competenza esclusiva della Comunità, degli Stati membri oppure se si è di fronte ad una ipotesi di competenza concorrente. Bisognerebbe inoltre verificare se, come nel caso della Commissione per la gestione del tonno nell'Oceano Indiano, sia possibile soltanto per alcuni degli Stati membri concludere l'accordo istitutivo.

¹⁰⁰ Art. II (11) dell'Atto costitutivo: "*The Conference may, under the same conditions regarding the required majority and quorum as prescribed in paragraph 2, decide to admit as an Associate Member of the Organization any territories or group of territories which is not responsible for the conduct of its international relations, provided that such Member Nation or authority has submitted a declaration made in a formal instrument that it will accept on behalf of the proposed Associate Member the obligations of the Constitution as in force at the time of admission, and that it will assume responsibility for ensuring the observance of the provisions of paragraph 4 of Article VIII, paragraphs 1 and 2 of Article XIV, and paragraphs 2 and 3 of Article XVIII of this Constitution with regard to the Associate Members*".

¹⁰¹ Nel corso degli anni si era inoltre andata affermando una prassi ben precisa, corrispondente già nei fatti ad uno *status* di osservatore privilegiato. La Comunità godeva, infatti, del diritto di partecipazione ai dibattiti e di quello di parola, di comunicare il proprio punto di vista e, soprattutto, di esprimersi anche in nome dei suoi Stati membri (v. S. MARCHISIO, "Lo status della CEE quale membro della FAO", cit., p. 323).

Questo riconoscimento doveva necessariamente includere un diritto di voto autonomo, che lo *status* di osservatore privilegiato non contemplava¹⁰².

D'altro canto, è stata sin da subito respinta la proposta della Commissione europea di attribuire alla Comunità, mediante una clausola di assimilazione, il medesimo *status* giuridico riconosciuto agli Stati¹⁰³.

Si è pertanto raggiunto il compromesso di una *membership sui generis*, in virtù della quale la partecipazione alla FAO di un'organizzazione di integrazione economica regionale, quale la Comunità Europea, trova espressione in una serie di diritti, obblighi, poteri e facoltà alternativamente esercitati dall'Organizzazione o dagli Stati che la compongono, sulla base delle rispettive competenze¹⁰⁴.

La soluzione adottata doveva necessariamente applicarsi ad una qualsiasi organizzazione di integrazione economica regionale, anche se, al momento dei negoziati, soltanto la Comunità Europea aveva competenza nei settori di attività della FAO. A conclusione dei negoziati, gli Stati membri della FAO hanno convenuto di adottare alcuni emendamenti all'Atto costitutivo, basati sul ripetuto richiamo alle dichiarazioni di

¹⁰² Gli osservatori non godono infatti del diritto di partecipare ai lavori degli organi a composizione ristretta e, soprattutto, non possono divenire parti delle convenzioni in materia di alimentazione e agricoltura, concluse secondo quanto previsto dall'art. XIV dell'Atto costitutivo.

¹⁰³ Tale proposta non è stata accolta per un duplice ordine di motivazioni: in primo luogo, la CE non è uno Stato e, soprattutto, non tutte le materie di cui la FAO si occupa rientrano tra quelle trasferite alla Comunità da parte degli Stati membri. La Commissione si era del resto opposta anche al riconoscimento di uno *status* intermedio tra quello ordinario, proprio degli Stati, e quello di membro associato, applicabile ai territori dipendenti. La Commissione intendeva infatti scongiurare che la previsione di uno *status* intermedio potesse ad un tempo affievolire la posizione degli Stati membri all'interno dell'Organizzazione e precludere alla Comunità di acquisire, in futuro, una posizione analoga a quella di membro ordinario riconosciuta agli Stati.

¹⁰⁴ Cfr. S. MARCHISIO, "Lo status della CEE quale membro della FAO", *cit.*, p. 324. La Commissione europea ha inoltre dovuto prendere atto della necessità di muoversi all'interno della posizione espressa dal Consiglio della FAO, il quale aveva a più riprese ribadito il proprio assenso soltanto al riconoscimento di una *membership ad hoc*. Anche in questo caso si è trattato di una decisione di compromesso, risultato di una mediazione tra una serie di posizioni, di perplessità (ad esempio del Giappone) e anche di aperta ostilità (è il caso dell'allora Cecoslovacchia).

competenza, che dovevano essere pronunciate, dalla Comunità e dai suoi Stati membri, in relazione a ciascun punto all'ordine del giorno di ogni riunione degli organi della FAO.

La tecnica di redazione di tali emendamenti si è basata sulle cosiddette "clausole di assimilazione", in virtù delle quali, salvo che non sia altrimenti disposto, si osservano per le REIO le medesime disposizioni applicabili agli Stati. Tale assimilazione avviene nel rispetto delle caratteristiche proprie delle REIO, in primo luogo la loro sovranazionalità: per questo motivo, si è ritenuto che un'organizzazione regionale di integrazione economica non potesse prendere parte agli organi a composizione ristretta¹⁰⁵, considerando così per definizione una REIO priva di competenze in ordine alla gestione istituzionale e politica dell'Organizzazione.

Questa ricostruzione di carattere generale, giustificata dall'esigenza di dettare un principio universalmente valido per tutte le ipotesi di ammissione di una REIO, non sembra tuttavia conformarsi alla natura giuridica della Comunità Europea/Unione Europea, la quale costituisce una sorta di *tertium genus* nel panorama delle organizzazioni internazionali.

Al trasferimento di competenze da parte degli Stati membri, si è infatti affiancata, nel caso della CE/UE, la costruzione di una struttura istituzionale in grado di esercitare poteri autonomi e spesso, come visto, sostitutivi rispetto a quelli propri delle amministrazioni nazionali.

Non sembra pertanto del tutto corretto ritenere che la Comunità non possa in assoluto rappresentare se stessa a livello internazionale in luogo degli Stati membri, prendendo parte a consessi istituzionali e assumendo, se del caso, decisioni vincolanti nei confronti degli ordinamenti degli Stati membri¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Art. II, par. 9 dell'Atto costitutivo.

¹⁰⁶ La partecipazione della Comunità alla FAO sembra piuttosto dimostrare il contrario: nel commentario della Conferenza si precisa infatti che l'espressione "*transfer of competence*", prevista dal nuovo art. II (6) dell'Atto costitutivo, va interpretata nel senso di comprendere il *trasferimento totale* dei poteri degli Stati, ivi compreso il c.d. *treaty-making power*, dagli Stati membri alla REIO, senza che siano lasciati ai primi poteri

1.7.2. La partecipazione della Comunità Europea all'OMC

La partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio consente alcune riflessioni su tematiche di particolare rilievo con riguardo al fenomeno delle relazioni esterne della CE/UE¹⁰⁷.

La prima concerne più propriamente i rapporti tra la Comunità e il complesso sistema di norme facente capo al GATT, l'Accordo generale sulle tariffe e il commercio e, in particolare, la successione di fatto della Comunità negli obblighi da esso posti in essere nei confronti degli Stati membri prima dell'entrata in vigore del Trattato di Roma.

Pur in assenza di un atto formale, la Comunità Europea, allo scadere del periodo transitorio e con l'entrata in vigore della tariffa doganale comune, è divenuta destinataria degli effetti giuridici derivanti dal GATT. Al trasferimento di competenze in sede comunitaria è pertanto corrisposto un fenomeno di successione di fatto nel diritto dei rapporti internazionali in materia commerciale e tariffaria, al punto che i successivi accordi sono stati conclusi dal Consiglio in nome della Comunità, senza che vi sia stato bisogno di ricorrere ad ulteriori interventi di legittimazione¹⁰⁸.

Si è così delineata, anche in tal caso, una *membership sui generis*, poiché la Comunità, pur avendo uno *status* diverso da quello di osservatore, non dispone di un autonomo diritto di voto.

residuali o impliciti (cfr. la ris. 7/91, "Report of the Conference of FAO – Twenty-sixth Session, Rome, 9-27 November 1991", C 91/REP, pp. 67-68).

¹⁰⁷ Per un'analisi più approfondita del fenomeno si veda, per tutti, G. TESAURO, "I rapporti tra la Comunità Europea e l'OMC", in *Studi in onore di G.F. Mancini*, Milano, 1998, p. 951 ss.

¹⁰⁸ La stessa Corte di Giustizia, dando prova di notevole pragmatismo, ha riconosciuto che la Comunità "è comparsa come parte nelle trattative tariffarie e come parte contraente negli accordi stipulati nell'ambito del GATT, in conformità con l'art. 114 del Trattato CEE" (sentenza del 12 dicembre 1972, cause riunite 21-24/72, *International Fruit*, in *Racc.*, p. 1219, punti 17-18 e punti 14-16). Si veda inoltre G. ADINOLFI, "Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio", *cit.*, p. 246.

Questo stato di cose, che ha portato a considerare le norme GATT parte dell'ordinamento comunitario¹⁰⁹, si è basato sul presupposto della competenza esclusiva della Comunità rispetto alle materie dell'Accordo. Tale presupposto, come si è visto, è stato negato nel caso dell'Uruguay Round.

Ciò conduce a ritenere che, qualora il GATT avesse avuto un sistema istituzionale proprio, la Comunità sarebbe stata in grado di prendervi parte autonomamente e, soprattutto, in via esclusiva rispetto agli Stati membri. Non va ignorato in proposito che l'attuale meccanismo delle relazioni esterne nel diritto comunitario ha impedito, almeno con riguardo al caso della FAO e a quello dell'OMC, una partecipazione autonoma della Comunità, facendo leva proprio sull'assenza di competenza esclusiva.

A differenza del GATT, l'accordo di Marrakech del 1994, con cui si chiude l'Uruguay Round iniziato nel 1986, attribuisce al sistema delle relazioni commerciali internazionali un assetto istituzionale permanente¹¹⁰.

Contrariamente a quanto previsto per la partecipazione alla FAO, in questo caso né l'Atto finale sui risultati dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round né l'Accordo stesso relativo all'OMC rinviano a esplicite dichiarazioni di competenza o stabiliscono per la Comunità uno *status* speciale, dichiarando al contrario che la Comunità Europea e gli Stati che la compongono sono membri originari dell'Organizzazione¹¹¹.

¹⁰⁹ Con la possibilità di essere sottoposte all'interpretazione e al giudizio di validità da parte della Corte di Giustizia.

¹¹⁰ Accordo istitutivo dell'OMC, art. III. 1: "*L'OMC servira de cadre institutionnel commun pour la conduite des relations commerciales entre ses Membres en ce qui concerne les questions liées aux accords et instruments juridiques connexes repris dans les Annexes du présent accord*".

¹¹¹ Art. XI. 1. dell'Accordo OMC.

Quanto al diritto di voto, è comunque fatto salvo il limite della non cumulabilità dei voti dei singoli Stati membri con quelli della Comunità, nel senso che i voti espressi dalla Comunità non possono in alcun caso superare la somma di quelli dei suoi membri¹¹².

Occorre peraltro rilevare che, analogamente a quanto accadeva nell'ambito del GATT, anche in seno all'OMC si va consolidando la prassi delle decisioni assunte per *consensus*, evitando così di ricorrere a formali manifestazioni di voto¹¹³.

La Commissione e il Consiglio avevano cominciato a predisporre un codice di condotta, analogo all'*Arrangement* concluso per la partecipazione ai lavori della FAO, che intendeva disciplinare l'intervento della Comunità in relazione alle materie oggetto degli allegati all'Accordo OMC ricadenti nella competenza concorrente con quella degli Stati membri¹¹⁴.

Bisogna tuttavia riconoscere come la potenziale autonomia riconosciuta alla Comunità in sede di accordo OMC sia stata poi smentita nei fatti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia: come si è visto, con il parere 1/94 la Corte ha negato la competenza esclusiva della Comunità in relazione a tutte le materie trattate in seno all'OMC, rendendo di fatto impossibile una sua partecipazione autonoma ai lavori dell'Organizzazione.

¹¹² L'art. XI, 1, dell'Accordo OMC prevede che "*dans le cas où les Communautés européennes exerceront leur droit de vote, elles disposeront d'un nombre de voix égal au nombre de leurs Etats membres qui sont Membres de l'OMC*". Nella nota all'articolo si specifica che in nessun caso il numero dei voti della Comunità e dei suoi Stati membri può superare il numero degli Stati membri della Comunità. Un tale meccanismo implicitamente nega che la Comunità disponga di un voto autonomo, ma lascia tuttavia aperta la possibilità che la Comunità ed alcuni suoi Stati membri esprimano voti contrastanti: l'importante è che complessivamente il numero dei voti della CE e dei suoi membri individualmente considerati non superi il numero di venticinque.

¹¹³ V. G. ADINOLFI, "*Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*", *cit.*, p. 256.

¹¹⁴ Da ultimo, durante la Conferenza intergovernativa del 2000, che ha condotto alla conclusione del Trattato di Nizza, gli Stati membri non riuscirono a trovare un accordo in merito ad un "*Protocollo relativo alla partecipazione della Comunità Europea e degli Stati membri ai lavori dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*", che avrebbe dovuto figurare tra gli allegati del Trattato. Si veda, in proposito, il rapporto della Presidenza spagnola al Consiglio Europeo di Feira (CONF 4750/00, 14 giugno 2000, pp. 85-87).

L'unica ipotesi di voto autonomo legato a competenze esclusive da parte della Comunità, nell'ambito di un'organizzazione internazionale, è pertanto attualmente riconducibile al Protocollo di Madrid relativo al sistema di registrazione internazionale dei marchi¹¹⁵, adottato il 27 giugno 1999 ed entrato in vigore il 1° dicembre 1995.

Il Protocollo introduce la possibilità che un'organizzazione intergovernativa che disponga di un ufficio regionale per la registrazione dei marchi con efficacia estesa a tutto il proprio territorio possa aderire al Protocollo stesso, a condizione che almeno uno dei suoi Stati membri sia parte della Convenzione di Parigi sulla protezione della proprietà industriale.

Ogni parte contraente dispone di un voto in seno all'Assemblea prevista dall'art. 10 del Protocollo; la Comunità, che ha aderito al Protocollo in quanto titolare di un ufficio dei marchi comunitari, esercita gli stessi diritti ed obblighi delle altre parti e, soprattutto, dispone di un voto proprio, distinto da quello degli altri Stati membri parti del Protocollo.

L'attribuzione del diritto di voto è dunque connessa alla competenza esclusiva della Comunità in materia di marchi comunitari, dal momento che, anche in questo caso, viene riproposto il binomio tra competenza esclusiva e rappresentanza autonoma sul piano delle relazioni esterne¹¹⁶.

¹¹⁵ Il Protocollo di Madrid introduce alcuni elementi nuovi nel sistema di registrazione dei marchi istituito dall'intesa di Madrid concernente la registrazione internazionale dei marchi del 14 aprile 1981, più volte nel tempo riveduta.

¹¹⁶ Per la precisione si tratta di una competenza esclusiva parallela a quella degli Stati membri, i quali sono e restano parti del Protocollo in relazione ai marchi nazionali.

In un'altra situazione, anch'essa relativa alla propria competenza esclusiva in materia di marchi comunitari, la Comunità ha chiesto di poter esercitare un autonomo diritto di voto: si tratta dell'Accordo sul diritto dei marchi, concluso a Ginevra nel 1994, nell'ambito della WIPO (*World Intellectual Property Organization*): in questo caso, però, a differenza del Protocollo di Madrid, la richiesta comunitaria non ha avuto seguito, dal momento che la Conferenza diplomatica ha deciso di non prevedere l'istituzione di un'Assemblea, proprio al fine di non riconoscere in seno alla stessa il diritto di voto della Comunità.

1.8. Lo *status* della CE/UE quale membro di un'organizzazione internazionale: uno *status sui generis*

Dall'esame della prassi e del diritto internazionale si giunge alla conclusione che la partecipazione ad un'organizzazione internazionale è di norma riservata agli Stati: alle organizzazioni internazionali è invece attribuito lo *status* di osservatore. Anche per la CE/UE vale il medesimo principio, dal momento che è molto più frequente la sua partecipazione in veste di osservatore piuttosto che in veste di membro a tutti gli effetti¹¹⁷.

Inoltre, anche laddove un'organizzazione internazionale consenta l'ingresso della Comunità/Unione in qualità di membro, si tratterà pur sempre di una *membership sui generis*¹¹⁸, caratterizzata dall'assioma dell'altruità/alternatività della CE/UE rispetto agli Stati che ne fanno parte. E' evidente quindi che lo *status* di un'organizzazione-membro dipende da quello dei suoi Stati membri e che, nonostante l'utilizzo dei meccanismi di assimilazione, il suo contenuto sarà più limitato¹¹⁹.

Nel commentare la citata sentenza della Corte di Giustizia relativa all'esercizio del diritto di voto in seno alla FAO¹²⁰, Govaere, Copiau e Vermeersch¹²¹ osservano che "*this case shows the dualistic approach of the Members States with respect to EC membership of*

¹¹⁷ Dall'esame della prassi emerge inoltre che la Comunità si è vista riconoscere una serie di *status* che vanno da quello di semplice osservatore a qualcosa in più di semplice osservatore. Cfr., in proposito, J. SCHWOB, "L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne", *cit.*

¹¹⁸ Occorre inoltre ricordare che in sede di discussione circa l'ammissione della Comunità alla FAO, alcuni delegati avevano espressamente richiesto che gli emendamenti all'Atto costitutivo riportassero un esplicito riferimento alla particolarità (e quindi, in un certo senso, alla eccezionalità) dello *status* di una REIO in quanto membro dell'Organizzazione. Si veda sul punto F. DE PASCALE, "L'ammissione della CEE alla FAO: cronaca di un negoziato", *cit.*, p. 485.

¹¹⁹ Nel caso della FAO, ad esempio, la Comunità, oltre a non prendere parte alle riunioni di alcuni organi a composizione ristretta, non è gravata dall'obbligo di contribuire al bilancio.

¹²⁰ Sentenza del 19 marzo 1996, causa C-25/1994, Commissione/Consiglio (*supra*, nota 94).

¹²¹ I. GOVAERE, J. CAPIAU e A. VERMEERSCH, "In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations", *cit.*, pp. 166-167.

international organizations: on the one hand, they help to the other members of an international organization to change its rules and to accept the EC as a full member. Yet on the other hand, it is also the Member States that may try to limit the Community visibility and actions within the same organization. This contradictory behaviour seems to indicate that the Member States may want to use the presence of the EC as a leverage but, at the same time, may not be willing to be replaced by the Community and risk losing their influence and visibility on the international scene”.

In questo fenomeno di progressiva “affrancazione” dell’Unione Europea, che passa, come visto, soprattutto dal riconoscimento di una soggettività internazionale originaria, non ci si può attendere, d’altra parte, che gli altri Stati membri della Comunità Internazionale plaudano o anche solo incoraggino la nascita e lo sviluppo di una nuova entità politica in grado di interagire sugli scenari mondiali e di scardinare equilibri ormai consolidati da oltre un cinquantennio.

CAPITOLO 2

LO STATUS GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA ALL'INTERNO DELLE NAZIONI UNITE

In questo e nel prossimo Capitolo le nozioni ed i concetti di carattere generale discussi nel Capitolo precedente saranno ripresi per procedere ad una valutazione della loro applicabilità e della loro rilevanza nelle relazioni tra l'Unione Europea e la specifica organizzazione internazionale che costituisce l'oggetto di questo studio: l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Si vedrà come il sistema delle Nazioni Unite costituisca un caso esemplare delle difficoltà poste dalla partecipazione di un'organizzazione internazionale *sui generis*, qual è oggi l'Unione Europea, alle altre organizzazioni internazionali.

Un'attenzione particolare sarà dedicata, come accennato, ai due organi dell'ONU che detengono le responsabilità principali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: l'Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza. E' nell'ambito delle interazioni tra l'Unione Europea e tali organi, d'altra parte, che sia i progressi sia le contraddizioni del processo di costruzione di una vera "politica estera europea" trovano, anche a livello simbolico, una delle loro massime forme d'espressione.

2.1. I fattori che impediscono l'adesione dell'Unione Europea alle Nazioni Unite

A partire dai primi anni novanta, il tema della presenza dell'Europa all'interno delle Nazioni Unite è stato oggetto di viva attenzione e rinnovato dibattito.

Da un lato, infatti, con i Trattati di Maastricht e Amsterdam la cooperazione politica tra gli Stati membri della Comunità Europea ha subito un processo di progressiva istituzionalizzazione, che ha portato all'affermazione di un nuovo attore globale: l'Unione

Europea. Dall'altro, la fine della guerra fredda ha segnato l'inizio di un processo di allargamento culminato nell'adesione all'Unione Europea, nel maggio 2004, di dieci nuovi Paesi.

La definitiva affermazione di una dimensione politica europea ha indotto politici e accademici a ventilare persino l'ipotesi di una presenza dell'Unione Europea all'interno Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹²².

Mentre gli aspetti specificamente legati alla questione del "seggio europeo" in Consiglio di Sicurezza saranno meglio esaminati nel prosieguo di questo lavoro, potrebbe essere utile fin d'ora analizzare come il tema della partecipazione dell'Unione Europea alle Nazioni Unite, con particolare riferimento al suo organo principale, il Consiglio di Sicurezza, fornisca un esempio particolarmente calzante del modo in cui vari fattori, interni ed esterni, politici e giuridici¹²³, possano impedire l'adesione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali.

Per quanto concerne gli ostacoli di carattere giuridico riconducibili alle peculiarità dell'ordinamento comunitario, e in particolare al principio delle competenze di attribuzione, è evidente che le tematiche trattate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite rientrano, per la gran parte, nella sfera di competenza della PESC e ricadono nell'ambito del secondo pilastro del TUE.

Una partecipazione della *Comunità Europea* (e non, per le motivazioni esposte nel Capitolo 1, dell'*Unione Europea*) al Consiglio di Sicurezza, sarebbe quindi da escludersi per difetto di competenza¹²⁴.

¹²² Cfr *supra*, nota 4.

¹²³ Cfr *supra*, Cap. 1, par. 4.

¹²⁴ Caso diverso è quello dell'Assemblea Generale, organo che si occupa dell'intera gamma di attività previste dalla Carta delle Nazioni Unite (in settori come la tutela dei diritti umani, l'assistenza umanitaria o la cooperazione culturale, la Comunità Europea mantiene certamente competenze molto forti, spesso condivise con gli Stati membri). Come si vedrà, anche in tali settori il coordinamento tra i Paesi dell'UE all'interno

L'Unione Europea, d'altra parte, pur avendo la competenza necessaria per agire nelle materie trattate dal Consiglio di Sicurezza, può farlo, nella pratica, solo a condizione che i suoi Paesi membri raggiungano una *posizione commune* sui singoli *dossier* che giungono all'attenzione di quest'ultimo.

L'articolo 19 del Trattato disciplina espressamente le relazioni tra l'Unione Europea e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e chiarisce che, nel caso in cui non vi siano posizioni comuni, siano i singoli Stati membri ad intervenire e ad agire¹²⁵.

Di conseguenza, l'auspicio di un seggio permanente in favore dell'Unione Europea nel Consiglio di Sicurezza potrebbe essere fondatamente sostenuto solo se il pre-requisito dell'adesione dell'Unione Europea all'ONU fosse accompagnato dall'introduzione di meccanismi che garantiscano, o che quanto meno agevolino, il sistematico raggiungimento di posizioni comuni dell'Unione in relazione ai vari *dossier* discussi in Consiglio di Sicurezza e – cosa parimenti importante – la loro successiva attuazione.

A tale riguardo, i limiti delle attuali previsioni del secondo pilastro del Trattato sull'Unione Europea sono stati chiaramente evidenziati dalle vicende legate alla guerra irachena, nel corso del 2003. In quell'occasione molti Paesi membri ignorarono l'esistenza di un testo di Conclusioni del Consiglio che confermava il ruolo svolto degli ispettori dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) a pochi giorni dalla sua adozione, e sostennero la decisione degli Stati Uniti di avviare un'operazione militare¹²⁶.

Le ragioni per le quali ancora oggi gli Stati membri non si conformano necessariamente agli obblighi posti a loro carico dalle disposizioni secondo pilastro del TUE¹²⁷ risiedono nel fatto che l'art. 11 (2) del Trattato riconduce le materie della PESC al

dell'Assemblea Generale risulta peraltro assoggettato ai meccanismi e alle procedure di carattere intergovernativo tipici della PESC.

¹²⁵ Art. 19 (2) TUE (cfr. *infra*, par. 5.)

¹²⁶ Si vedano in proposito le Conclusioni del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del 27 gennaio 2003, disponibili sul sito www.europa.eu.int (p. 14).

¹²⁷ Art. 11 (2), art. 14 (3) e art. 19 (1) TUE.

“controllo politico” del Consiglio, mentre l’art. 46 del TUE esclude la giurisdizione della Corte di Giustizia sulle stesse materie.

Anche nel caso in cui tali difficoltà “interne” all’Unione potessero essere superate, un’eventuale adesione dell’Unione Europea alle Nazioni Unite non sarebbe conseguibile a causa di problemi di natura “esterna”, non riconducibili all’ordinamento giuridico comunitario.

Nel sistema delle Nazioni Unite, nonostante il processo di riforma complessiva attualmente in corso (che - anche qualora avesse un esito positivo - non introdurrebbe sostanziali modifiche con riguardo a tale specifico aspetto) le norme che regolano la *membership* riflettono ancora il diritto internazionale esistente all’epoca della creazione dell’organizzazione.

Ai sensi dell’art. 4 della Carta ONU, “possono diventare Membri delle Nazioni Unite tutti gli Stati amanti della pace e che accettino gli obblighi del presente Statuto e che, a giudizio dell’Organizzazione, siano capaci di adempiere a tali obblighi e disposti a farlo”.

L’ammissione di nuovi Stati è pronunciata, ai sensi del paragrafo 2 dell’art. 4 della Carta, dall’Assemblea Generale, su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza¹²⁸.

Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza godono di un pieno potere discrezionale in merito alla sussistenza dei requisiti richiesti per l’ammissione, e in particolare della capacità e della disponibilità ad adempiere gli obblighi statutari.

Come si evince dalla lapidaria formulazione dell’art. 4 della Carta, la partecipazione alle Nazioni Unite tuttavia è aperta solo agli Stati e non si ritiene che la discrezionalità dell’Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza possa spingersi fino al punto di stravolgere la lettera e lo spirito della disposizione di cui all’art. 4 modificando la portata di tale requisito.

Si ritiene, anzi, che l'art. 4 adotti una nozione classica di Stato come soggetto di diritto internazionale¹²⁹, e quindi riservi l'ingresso all'ONU "a quegli apparati di governo che in modo effettivo e indipendente esercitano il controllo su di una comunità territoriale.

Dovrebbe pertanto considerarsi illegittima l'eventuale partecipazione di Governi in esilio, di Organizzazioni o Comitati di liberazione nazionale, di organizzazioni intergovernative e non governative"¹³⁰.

Per questa ragione, l'attuale dibattito relativo all'eventualità di un "seggio europeo" all'interno del Consiglio di Sicurezza deve essere inquadrato nel contesto del più ampio dibattito relativo alla necessità di una riforma complessiva delle Nazioni Unite e alla richiesta di introdurre all'interno del Consiglio di Sicurezza e dell'ONU stessi criteri di rappresentatività su base "regionale". Come meglio si vedrà nel Capitolo 5, nel contesto delle discussioni relative alla riforma del Consiglio di Sicurezza, nonostante l'unanime riconoscimento dell'esistenza di regioni "sotto-rappresentate", come il continente africano, è difficile immaginare che i cinque membri permanenti, inclusi i due membri dell'Unione Europea (Francia e Regno Unito) possano rinunciare alle loro attuali prerogative in favore dell'introduzione di forme di rappresentanza regionale.

¹²⁸ Per la delibera dell'Assemblea è prevista la maggioranza di due terzi (art. 18, par. 2 della Carta di San Francisco). Anche il Consiglio di Sicurezza vota secondo la maggioranza più grave, con possibilità di esercizio del diritto di veto da parte dei membri permanenti.

¹²⁹ V. in proposito B. CONFORTI, "Le Nazioni Unite", settima edizione, Padova, 2005, p. 24 ss.

2.2. La presenza dell'Europa nelle Nazioni Unite: una presenza frammentata

2.2.1. Il contributo dei Paesi europei alla fondazione delle Nazioni Unite

All'interno dei Paesi membri dell'Unione è molto diffusa, sia nell'opinione pubblica, sia tra i governi, la convinzione che l'Europa, rispetto ad altre potenze mondiali come la Russia, la Cina e gli Stati Uniti, mostri un livello di *fedeltà* e di *lealtà* nei confronti dei valori e dei principi che hanno ispirato la Carta di San Francisco particolarmente elevato¹³¹.

Sebbene i principi e gli ideali che hanno ispirato la Carta di San Francisco, in particolare il *leitmotiv* dato dal "valore e dalla dignità della persona umana"¹³², abbiano radici profondamente "europee", occorre ricordare che il ruolo giocato dall'Europa nella creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite fu in realtà piuttosto limitato.

Si potrebbe dire che l'Europa del diciottesimo secolo, l'Illuminismo e la Rivoluzione francese, abbiano contribuito alla nascita dell'Organizzazione molto più di quanto non fece l'Europa del 1945 e degli anni immediatamente successivi. L'unico Stato europeo che esercitò una certa influenza sui piani che, già nel corso della guerra, l'Amministrazione Roosevelt stava elaborando ai fini della creazione di un'organizzazione che avrebbe dovuto guidare le relazioni internazionali nel dopoguerra fu il Regno Unito, che si era rivelato il più fedele alleato degli Stati Uniti durante il conflitto.

¹³⁰ B. CONFORTI, "Le Nazioni Unite", cit., p. 27.

¹³¹ "European peoples and governments alike are convinced of their UN virtuousness", afferma in proposito B. FASSBENDER, "The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations", in *European Journal of International Law*, 2004, pp. 885-905, p. 887. Le vicende legate alla crisi irachena, nel 2003, hanno senza dubbio rafforzato tale convinzione: "On the international level and in the framework of the United Nations, Europe must bring all its influence to bear in order to balance the hegemonic unilateralism of the United States", scrivevano J. DERRIDA e J. HABERMAS nell'articolo "After the war: the renaissance of Europe", pubblicato dal *Frankfurter Allgemeine Zeitung* il 31 maggio 2003.

¹³² Si veda il paragrafo 2 del Preambolo della Carta delle Nazioni Unite.

Senza il decisivo apporto degli Stati Uniti, gli europei non sarebbero stati in grado di dare vita ad una nuova organizzazione mondiale, e probabilmente non avrebbero neppure tentato di farlo. Duramente colpiti dalla guerra, i Paesi dell'Europa occidentale erano preoccupati dalle esigenze legate alla loro ricostruzione politica, economica e sociale, una situazione condivisa dagli Stati europei che si trovavano al di là di quella che ben presto fu chiamata la "cortina di ferro". Gli Stati dell'Europa orientale, per parte loro, erano privi della capacità di compiere le proprie scelte di politica estera in maniera indipendente dai condizionamenti imposti dall'Unione Sovietica.

Inoltre, anche se gli Europei avessero avuto le risorse politiche ed economiche sufficienti per contribuire alla creazione di un'organizzazione politica a carattere universale nell'immediato dopoguerra, difficilmente avrebbero potuto prendere autonomamente una tale iniziativa¹³³. Il dibattito politico e intellettuale sulle relazioni internazionali nell'Europa occidentale di quegli anni si concentrava, infatti, sull'opportunità di dare vita ad un'unione economica e politica degli Stati europei.

Tale integrazione di tipo funzionale tra i Paesi europei, nel prendere il posto degli schemi tradizionali basati sulla *balance of power*, era considerata, dopo il fallimento della Società delle Nazioni, come meglio in grado di assicurare la pace e la sicurezza nel continente. Questa linea di pensiero è ben illustrata dal Preambolo del Trattato di Parigi del 1951, che dava vita alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, che recita: "*I Capi di Stato e di Governo, [...] Considerando che la pace mondiale può essere difesa soltanto con sforzi creatori adeguati ai pericoli che la minacciano, [...] Risolti a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con l'instaurazione d'una comunità economica le prime assise d'una comunità più vasta e più profonda tra popoli per lungo tempo avversi per divisioni sanguinose, e a porre i fondamenti*

¹³³ V.. in tal senso. B. FASSBENDER, "The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations", cit., p. 891.

d'istituzioni capaci d'indirizzare un destino oramai condiviso, hanno deciso di fondare una Comunità europea del carbone e dell'acciaio"¹³⁴.

Per quel che concerneva le relazioni internazionali a livello globale, l'immaginazione politica e giuridica degli europei sembrava non andare oltre ciò che, su impulso del Presidente americano Wilson, era stato realizzato dopo la prima guerra mondiale, con la costituzione della Società delle Nazioni.

Tra i Paesi europei, solo dal Regno Unito era ipotizzabile attendersi un sostegno ad una continuazione della Società, un'organizzazione sulla quale Londra aveva esercitato una forte influenza e che aveva goduto del vasto sostegno dell'opinione pubblica britannica¹³⁵, almeno fino alla dimostrazione di impotenza e di inadeguatezza che la Società delle Nazioni offrì di fronte l'invasione dell'Etiopia da parte dell'Italia¹³⁶.

Il governo britannico aveva compreso, tuttavia, che anche prima dello scoppio della seconda guerra mondiale il nome della Società delle Nazioni era stato irrimediabilmente screditato a causa dell'incapacità dell'Organizzazione di rendere concreto ed efficace il concetto di "sicurezza collettiva" che essa stessa propugnava di fronte alle aggressioni degli

¹³⁴ V. testo del Preambolo del Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), 261 *United Nations Treaty Series* 140.

¹³⁵ Nel 1935 l'Unione per la Società delle Nazioni aveva promosso un *peace ballot*, un sondaggio per la pace via organizzazioni internazionali, il cui esito fu reso pubblico nel luglio dello stesso anno. L'esito mostrava che circa il 90% degli inglesi che avevano votato era a favore della Società delle Nazioni, del disarmo e di sanzioni non militari contro i paesi aggressori. Molti meno (il 58,6%) erano a favore di sanzioni militari. V. in proposito G. EGERTON, "Great Britain and the League of Nations: Collective Security as Myth and History", in *The League of Nations in retrospect: Proceedings of the Symposium Organised by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies (Geneva, 6-9 November 1980)*, 1983, p. 96; A. WOLFERS, "Britain and France Between Two Wars: Conflicting Strategies of Peace since Versailles", 1940, pp. 321-364.

¹³⁶ Quando il Governo etiopico si appellò a Ginevra contro l'aggressione italiana, il 5 ottobre 1935, esso ottenne il 9 ottobre, in applicazione dell'art. 16 del *Covenant* della Società delle Nazioni, che l'Italia fosse colpita da sanzioni economiche, con molte eccezioni riguardanti merci strategiche nel settore degli armamenti (come il ferro e l'acciaio) e soprattutto con l'eccezione dell'interruzione delle forniture di petrolio, che da sola avrebbe potuto determinare, con la chiusura del canale di Suez, la paralisi dell'azione italiana.

anni trenta (Cina, Etiopia, Cecoslovacchia). "La Società è stata sconfitta"¹³⁷, questa era la percezione prevalente nel 1945, e nessun Governo europeo sembrava pronto ad impegnarsi nella promozione di un progetto che ne richiamasse la struttura ed i meccanismi d'azione. Fu l'idea americana di una "Organizzazione delle Nazioni Unite" a ricordare all'Europa le sue responsabilità in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e furono gli Stati Uniti ad elaborare la gran parte delle proposte di Dumbarton Oaks¹³⁸, le quali già contenevano tutti gli aspetti essenziali di cui l'ONU è oggi dotata e che furono presentate come immutabili alla Conferenza di San Francisco¹³⁹.

2.2.2. L'Europa nelle Nazioni Unite durante la guerra fredda: il ruolo dei gruppi regionali

Era difficile, come visto, trovare l'Europa nelle Nazioni Unite del 1945. Per tutto il periodo della guerra fredda, fino al punto di svolta rappresentato dalla riunificazione della Germania nel 1990, l'esistenza dell'Europa all'interno delle Nazioni Unite è stata un'esistenza "frammentata".

¹³⁷ Così recita il titolo di uno dei capitoli del volume di F. P. WALTER, "A History of the League of Nations", London, 1952.

¹³⁸ Dal nome del distretto di Washington in cui, tra la fine di agosto e gli inizi di ottobre del 1944, i governi cinese, americano, inglese e russo si riunirono per gettare le basi della futura organizzazione mondiale. Il testo delle proposte è riportato in U.N.C.I.O. (*United Nations Conference on International Organization*), Londra – New York, 1945, vol. 3°, p. 1 ss. (testo inglese) e vol. 4°, p. 1 ss. (testo francese). Insieme agli atti della successiva Conferenza di San Francisco, esse formano, ai fini interpretativi, i "lavori preparatori" della Carta dell'ONU.

¹³⁹ La Conferenza di San Francisco, cui presero parte 50 Stati, si svolse tra il 25 aprile e il 26 giugno 1945. Essa poteva decidere a maggioranza di due terzi sulla redazione dei singoli articoli, ma sapeva che la modificazione sostanziale delle proposte di Dumbarton Oaks avrebbe prodotto il ripudio della costituenda organizzazione da parte delle Grandi Potenze o di alcune di esse, e dunque l'inutilità di procedere alla costituzione della medesima.

L'Europa, divisa in parti separate, appariva come la somma di varie unità, nessuna delle quali poteva legittimamente avocare a se stessa la rappresentanza del continente nel suo complesso.

La divisione più importante era quella tra Est e Ovest. La contrapposizione tra i blocchi ebbe come diretta conseguenza la formalizzazione di tale divisione all'interno delle Nazioni Unite.

In quanto membri del Patto di Varsavia, i Paesi dell'Europa orientale non potevano prendere parte al processo di integrazione economica in corso nell'Europa occidentale, né potevano associarsi ai Paesi occidentali nell'ambito delle Nazioni Unite.

Durante tutto il periodo della guerra fredda, la formula della "equa distribuzione geografica" usata dall'art. 23 della Carta dell'ONU¹⁴⁰ in relazione alla scelta dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza diede origine a problemi particolarmente acuti.

Ci si chiedeva, in quegli anni, se si trattasse, per così dire, di geografia fisica, oppure politica. La questione sorse in riferimento ad una sorta di intesa verbale che le Grandi Potenze avevano concluso tra loro nel 1946 ed in base alla quale i sei seggi non permanenti in seno al Consiglio sarebbero stati distribuiti assegnando due seggi all'America latina, un seggio al *Commonwealth* britannico¹⁴¹, uno ai Paesi del Medio Oriente, uno all'Europa occidentale e uno all'Europa orientale¹⁴².

¹⁴⁰ L'articolo recita: "Il Consiglio di Sicurezza si compone di 15 membri delle Nazioni Unite. La Repubblica di Cina, la Francia, l'URSS (oggi: la Russia), il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. L'Assemblea Generale elegge 10 altri membri delle Nazioni Unite quali membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, avendo speciale riguardo, in primo luogo, al contributo dei membri delle Nazioni Unite al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed agli altri fini dell'Organizzazione, ed inoltre ad un'equa distribuzione geografica. I membri non permanenti sono eletti per un periodo di due anni. [...] Ogni membro del Consiglio di Sicurezza ha un rappresentante nel Consiglio". Fino al 1963, anno in cui l'art. 23 è stato modificato, il Consiglio era composto da soli 11 membri di cui sei non permanenti.

¹⁴¹ Come noto, con la denominazione di *Commonwealth* viene indicata la forma che l'impero coloniale britannico cominciò ad assumere a partire dagli anni trenta del secolo scorso e in particolare a partire dalla Conferenza di Ottawa del 1932. Prima della decolonizzazione, il *Commonwealth* comprendeva tutti i Paesi legati alla Gran Bretagna da un punto di vista politico e alla sterlina da un punto di vista monetario e

Nei primi anni di vita dell'ONU, il seggio dell'Europa orientale venne attribuito ad un Governo comunista¹⁴³. Dopo il 1950 l'Assemblea cominciò tuttavia a coprirlo con Stati che, pur appartenendo geograficamente all'Europa orientale (o quasi), nulla avevano a che vedere con il blocco comunista (nel 1952 venne eletta la Grecia, nel 1954 la Turchia). Si ebbero allora violente proteste da parte dell'Unione Sovietica la quale lamentò sia la rottura dell'intesa del 1946, sia la violazione dell'art. 23 della Carta¹⁴⁴.

La modifica dell'art. 23 della Carta, con la quale il numero dei membri del Consiglio di Sicurezza fu portato da 11 a 15, venne predisposta dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 1991-XVIII del 1963¹⁴⁵. La risoluzione consta di due parti. Nella prima, l'Assemblea decide di sottoporre l'emendamento relativo all'art. 23 della Carta alla ratifica degli Stati membri. Nella seconda parte, essa "*decide inoltre* che i dieci membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza siano eletti secondo il criterio seguente: a) cinque membri eletti tra gli Stati dell'Africa e dell'Asia; b) un membro eletto tra gli stati dell'Europa orientale; c) due membri eletti tra gli Stati dell'America latina; d) due membri eletti tra gli Stati dell'Europa occidentale e altri Stati".

finanziario. Il *Commonwealth* è sopravvissuto al processo di decolonizzazione e oggi comprende 53 Stati che rappresentano il 30% della popolazione mondiale.

¹⁴² L'intesa è citata in *General Assembly Official Records*, 8th sess., Pl. meet., 450th meet. n. 19.

¹⁴¹ Ad es. alla Polonia nel 1946 e all'Ucraina nel 1948.

¹⁴⁴ Afferma in proposito il Conforti (B. CONFORTI, "*Le Nazioni Unite*", cit., p. 64) che "a parte l'intesa del 1946, la cui natura vincolante è assai dubbia e che comunque non impegnava tutti i membri dell'Assemblea ma solo le cinque Grandi Potenze, non sembra che la formula dell'art. 23 vada riferita alla situazione politica, oltre che alla posizione geografica, del Paese da eleggere. Ciò appare evidente ove si considerino quelle aree geografiche, come l'Africa o l'Asia, che non sono caratterizzate da regimi politici uniformi ma anzi presentano sotto questo aspetto la più grande varietà". Occorre rilevare, d'altra parte, che alla base della divisione "geografica" dell'Europa vi era negli anni della guerra fredda un problema di natura squisitamente politica. Per un riassunto dei dibattiti sull'assegnazione del posto spettante all'Europa orientale, v. *UN Reports*, sub art. 23. nn. 14-22 c, per gli interventi più significativi in seno all'Assemblea Generale, *General Assembly Official Records*, 4th sess., Pl. meet., 231st meet., n. 10 ss.; Pl. meet., 353rd meet., n. 10 ss.; 8th sess., Pl. meet., 450th meet., n. 32 ss.

¹⁴⁵ V. la Risoluzione 1991-XVIII (lett. A) dell'Assemblea Generale del 17 dicembre 1963, che ha modificato l'art. 23 della Carta delle Nazioni Unite portando a 15 il numero dei membri del Consiglio di Sicurezza. La

Questa seconda parte della risoluzione non costituisce un emendamento della Carta, non avendo formato oggetto di ratifica ai sensi dell'art. 108¹⁴⁶. Essa non è considerata dalla dottrina un atto giuridicamente vincolante per gli Stati membri dell'Organizzazione¹⁴⁷. Eppure la disposizione viene tuttora applicata ai fini della ripartizione dei seggi in Consiglio di Sicurezza.

La sua costante applicazione ha favorito la "cristallizzazione" di un sistema di gruppi regionali del tutto peculiare, con un "Gruppo dei Paesi dell'Europa Occidentale ed altri Paesi" (*Group of Western European and Other States*, WEOG) distinto da un "Gruppo dei Paesi dell'Europa Orientale" (*Group of Eastern European States*, EES).

Il WEOG è composto dai quindici Paesi già membri dell'Unione Europea prima dell'allargamento intervenuto nel 2004, da altri Paesi dell'Europa occidentale (Andorra, Islanda, Liechtenstein, Malta, Monaco, Norvegia, Svizzera e Turchia), oltre che da Australia, Canada e Nuova Zelanda. Gli Stati Uniti godono dello *status* di osservatore¹⁴⁸.

modifica è entrata in vigore nell'agosto del 1965 in seguito alla ratifica dei due terzi degli Stati membri, così come previsto dall'art. 108 della Carta.

¹⁴⁶ L'art. 108 prevede una particolare procedura per l'adozione di emendamenti della Carta. Perché un emendamento entri in vigore è necessario che esso sia adottato dall'Assemblea a maggioranza di due terzi e sia stato successivamente ratificato dai due terzi dei membri complessivi delle Nazioni Unite, ivi compresi i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (che anche in questa materia hanno diritto di veto). Cfr. *infra*, Cap. 5, par. 1.

¹⁴⁷ A termine di Statuto, l'Assemblea può emettere atti vincolanti (decisioni) solo in casi tassativamente determinati (cfr. *infra*, nota 185), e tra questi non vi è il caso in esame. Né sarebbe possibile, tenuto conto delle circostanze, configurare tale parte della risoluzione come un vero e proprio accordo internazionale intercorso tra i Paesi che hanno votato in suo favore. Il Conforti la riconduce al potere di raccomandazione che in misura assai lata e generica spetta all'Assemblea Generale in base all'art. 10 della Carta, attribuendole un effetto giuridico tipico delle raccomandazioni degli organi dell'ONU, ossia l'effetto di liceità (per cui non commetterebbe illecito lo Stato il quale, per eseguire una raccomandazione di un organo dell'ONU, tenga un contegno contrario ad impegni precedentemente assunti mediante accordo oppure ad obblighi derivanti dal diritto internazionale consuetudinario (B. CONFORTI, "Le Nazioni Unite", *cit.*, p. 65).

¹⁴⁸ Sono membri del WEOG attualmente 30 paesi: Andorra, Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Israele (che vota con Paesi WEOG solo in relazione ad alcune materie), Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo, San Marino, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito, Stati Uniti (che votano con i Paesi WEOG ai fini delle candidature agli organi dell'ONU, mentre godono dello *status* di osservatori in relazione a tutte le altre materie trattate dal Gruppo).

Il *Group of Eastern European States* è tuttora composto dai paesi dell'ex blocco comunista, inclusi i cinque Paesi della penisola balcanica¹⁴⁹.

I due gruppi sono in vita ancora oggi, insieme al "Gruppo degli Stati Africani" (GAFS), al "Gruppo degli Stati Asiatici" (GASS), al "Gruppo degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi" (GRULAC).

Oltre a coordinare ed appoggiare le candidature degli Stati ai seggi non permanenti del Consiglio di Sicurezza, i gruppi regionali promuovono le candidature dei Paesi ONU per il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC)¹⁵⁰ e per molte altre posizioni all'interno di vari organi delle Nazioni Unite¹⁵¹. I singoli gruppi tengono riunioni mensili a New York e le loro decisioni vengono adottate per *consensus*. Raramente essi esaminano e discutono questioni di carattere sostanziale¹⁵².

Il c.d. "processo di Helsinki", avviato dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (1972-1975), determinò un primo riavvicinamento tra Est e Ovest, che, tuttavia, con l'importante eccezione data dai settori del disarmo e della non

¹⁴⁹ Sono membri dell'EES 20 paesi. Cipro non appartiene né al WEOG né all'EES, ma al Gruppo dei Paesi Asiatici. Anche la Turchia è membro del WEOG solo ai fini delle candidature agli organi dell'ONU, mentre per le altre materie vota con il Gruppo dei Paesi Asiatici.

¹⁵⁰ Il Consiglio Economico e Sociale opera sotto la direzione dell'Assemblea Generale (art. 60 della Carta ONU) e si compone di 54 membri dell'ONU eletti per una durata di tre anni (art. 61 della Carta ONU). Il numero dei membri del Consiglio venne portato a 54 con la Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2486-XXVI del 20 dicembre 1971, entrata in vigore il 24 settembre 1973. Oltre alla parte relativa all'emendamento della Carta, la risoluzione del 1971 contiene una parte in cui l'Assemblea "decide che i membri del Consiglio Economico e Sociale saranno eletti secondo la seguente ripartizione: a) 14 membri tra gli Stati africani; b) 11 membri tra gli Stati asiatici; c) 10 membri tra gli Stati latino-americani; d) 13 membri tra gli Stati dell'Europa occidentale e altri Stati; e) 6 membri tra gli Stati socialisti (oggi ex socialisti) dell'Europa orientale". Sul valore di tale "decisione", che non ha formato oggetto di ratifica ad opera degli Stati membri, valgono i rilievi già svolti a proposito dell'analoga decisione che nel 1963 accompagnò l'aumento del numero dei membri del Consiglio di Sicurezza.

¹⁵¹ La Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 33/138 del 19 dicembre 1978 afferma che "i vari organi delle Nazioni Unite dovrebbe essere composti in modo tale da garantire il loro carattere rappresentativo".

¹⁵² La situazione è diversa, per esempio, a Ginevra, dove i gruppi regionali affrontano anche materie sostanziali. V. S. VON SCHORLEMER, "Blocs and Groups of States", in R. WOLFRUM (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*. Dordrecht-London-Boston, 1995, vol. 1, p. 69 ss.; I. WINKELMANN,

proliferazione, non ebbe riflessi significativi nelle posizioni assunte dai rispettivi blocchi all'interno delle Nazioni Unite.

Inoltre, mentre i Paesi dell'Europa orientale costituivano un gruppo essenzialmente omogeneo, tra i Paesi dell'Europa occidentale divenivano sempre più evidenti ulteriori divisioni.

In primo luogo, Regno Unito e Francia si distinguevano dagli altri Paesi in quanto membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ed in quanto potenze nucleari. In tale veste, essi perseguivano in genere i propri interessi nazionali e spesso si allineavano alle posizioni americane, enfatizzando il loro ruolo e il loro rango di Grandi Potenze.

In secondo luogo, i Paesi europei membri della NATO si distinguevano dai Paesi europei neutrali o "non allineati", Austria, Svezia e Finlandia¹⁵³. All'interno dell'Alleanza atlantica, la Francia giocava poi un ruolo peculiare, dato che dal 1966 al 1995 non è stata rappresentata nelle strutture militari dell'Alleanza, e pur partecipando ora a gran parte di esse, continua ancora oggi a non considerarsi inserita nel sistema militare integrato della NATO.

Nel frattempo, grazie al progressivo sviluppo della loro integrazione economica e politica, i Paesi membri della Comunità Europea avevano cominciato a percepire se stessi come un gruppo distinto e separato, portatore di interessi specifici ed autonomi rispetto a quelli dei Paesi che della CE non erano membri.

Negli anni settanta, con l'affermarsi della Cooperazione Politica Europea, gli Stati membri della CE avevano avviato un processo di coordinamento e di progressiva

"Regional Groups in the UN", in H. VOLGER (ed.), *A concise Encyclopaedia of the United Nations*, The Hague - London - New York, 2002, p. 455 ss.

¹⁵¹ Il movimento dei Paesi non allineati (*Non-Aligned Movement*, NAM) fu fondato nel 1961 da Paesi, quasi tutti in via di sviluppo, che non volevano essere coinvolti nello scontro tra Est e Ovest.

armonizzazione delle rispettive posizioni in materia di politica estera e di sicurezza, anche nell'ambito delle Nazioni Unite¹⁵⁴.

La separazione tra Paesi membri e Paesi non membri della CE si era nel frattempo mitigata, anche a seguito dell'adesione alla Comunità di nuovi Paesi europei (Danimarca, Irlanda e Regno Unito nel 1973, Grecia nel 1981, Portogallo e Spagna nel 1986).

Occorre infine ricordare che la Repubblica Federale di Germania aderì alle Nazioni Unite soltanto nel 1973, insieme alla Repubblica Democratica Tedesca.

La Repubblica Federale era parte di tutte le agenzie specializzate dell'ONU già dal 1955 e il suo *status* all'interno dell'Organizzazione era spesso stato descritto come quello di un "*active non-member State*"¹⁵⁵.

Solo a partire dal 1973, in ogni caso, tutti i Paesi della CE/UE sono divenuti titolari di un seggio in Assemblea Generale. In particolare, dopo la prima fase di espansione della *membership* delle Nazioni Unite nel corso degli anni sessanta, il processo di "universalizzazione" dell'ONU è divenuto completo negli anni novanta, con l'ammissione di nuovi Stati sorti dal processo di autodeterminazione, di alcuni Stati insulari del Pacifico e di piccoli Stati europei (come il Liechtenstein, San Marino, Monaco e Andorra), ma soprattutto con la disgregazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia e la divisione della Cecoslovacchia.

La caduta del muro di Berlino ha determinato l'ammissione all'Organizzazione di 29 nuovi Stati, che hanno portato il numero totale dei membri a quota 188. Anche dopo l'adesione all'Unione Europea, i Paesi dell'Europa orientale hanno continuato, peraltro, a presentarsi in seno alle Nazioni Unite come gruppo regionale autonomo ai fini

¹⁵⁴ V. J. ARNOLD, "European Union, Common Foreign and Security Policy at the UN", in H. VOLGER (ed.), *A concise Encyclopaedia of the United Nations*, cit., p. 129 ss.

¹⁵⁵ La definizione è di W. FRIEDMANN, "The Changing Structure of International Law", New York, 1964, p. 64.

dell'applicazione del criterio di equa distribuzione geografica nelle elezioni alle cariche elettive degli organi collegiali e nella composizione degli organi a partecipazione ristretta.

2.2.3. Lo *status* di osservatore permanente

Dopo la fine della guerra fredda i processi di allargamento dell'Unione e di progressivo sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza Comune hanno posto in evidenza l'anacronismo della suddivisione tra gruppi geografici tuttora in funzione all'interno delle Nazioni Unite.

La suddivisione tra gruppi regionali operata dall'Organizzazione appare oggi obsoleta ed artificiosa. Essa sembra non trovare più rispondenza in una realtà caratterizzata dalla presenza di un soggetto che esercita un'influenza crescente nelle relazioni internazionali, non solo a livello economico, ma anche a livello politico. I venticinque Paesi membri dell'Unione Europea sono divisi in tre diversi gruppi regionali all'interno delle Nazioni Unite: il Gruppo dei Paesi dell'Europa Occidentale, il Gruppo dei Paesi dell'Europa Orientale, il Gruppo dei Paesi Asiatici (che comprende Cipro).

L'ipotesi di una fusione tra il WEOG e l'EES è stata per un breve periodo dibattuta, ma presto abbandonata perché si sarebbe tradotta, con ogni probabilità, in una riduzione della presenza complessiva dei Paesi europei all'interno degli organi dell'ONU¹⁵⁶.

La mancata adesione dell'Unione Europea alle Nazioni Unite non si è tradotta, tuttavia, in una limitazione della capacità dell'UE di partecipare, con un ruolo che con gli anni è divenuto sempre più rilevante, alle attività dell'Organizzazione.

¹⁵⁶ Per un'analisi delle proposte relative ad una eventuale ridefinizione dei gruppi regionali all'interno delle Nazioni Unite (in particolare, la proposta presentata dal governo australiano nel 1995 e lo studio canadese presentato in argomento nel 1997), cfr. I. WINKELMANN, "Regional Groups in the UN", *cit.*, p. 458. Una proposta di fusione tra WEOG e EES è contenuta anche nel Rapporto sulla riforma dell'ONU presentato dal

Se, da un lato, la partecipazione alle Nazioni Unite è ancora oggi aperta solo agli Stati, dall'altro la crescente importanza e la trasformazione di alcune organizzazioni internazionali di carattere regionale a partire dal 1945 hanno indotto l'Assemblea Generale a stabilire uno *status* di "osservatore" che non era originariamente previsto dalla Carta.

Tale *status* è stato garantito a varie organizzazioni internazionali su invito dell'Assemblea Generale. Esso comporta il diritto di prendere parte alle riunioni dell'Assemblea Generale senza diritto di voto e senza obblighi di tipo finanziario, mentre il diritto di intervento in Assemblea, originariamente precluso agli osservatori, è ora generalmente lasciato alla valutazione della sua Presidenza¹⁵⁷.

La Comunità Europea fu invitata a partecipare come osservatore all'Assemblea Generale con la risoluzione 3208-XXIX dell'11 ottobre 1974¹⁵⁸. La risoluzione consentiva al Presidente del Consiglio europeo di prendere la parola nelle sessioni plenarie dell'Assemblea Generale per conto degli Stati membri. Lo *status* di osservatore consentiva inoltre la partecipazione alle riunioni del Comitato Economico e Sociale, degli altri organi sussidiari delle Nazioni Unite (UNCTAD, Alto Commissariato per i Rifugiati,

Panel di esperti nominati da Kofi Annan nel dicembre 2004. Per i contenuti di tale Rapporto si rimanda al Capitolo 5.

¹⁵⁷ Come afferma S. MARCHISTO, "L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite", Bologna, 2000, pp. 114-115, il fondamento giuridico dello *status* di osservatore non è in realtà determinato da regole di carattere generale, ma dipende da una concessione unilaterale, contenuta nella decisione con la quale l'Assemblea Generale invita un dato ente (Stati non membri, movimenti di liberazione nazionale, organizzazioni internazionali, entità *sui generis* quali il Comitato Internazionale della Croce Rossa o il Sovrano Militare Ordine di Malta) a partecipare alla sue sessioni. Esso esclude comunque il diritto di votare, di concorrere alla formazione del *consensus* e di partecipare ai negoziati in riunioni informali.

¹⁵⁸ Il testo della risoluzione recita: "The General Assembly, wishing to promote cooperation between the United Nations and the European Economic Community, requests the Secretary-General to invite the European Economic Community to participate in the sessions and work of the General Assembly in the capacity of observer". Per un approfondimento del ruolo e della posizione dell'UE all'interno dell'Assemblea Generale, v. tra gli altri, P. LUIF, "EU cohesion in the UN General Assembly", pubblicato a cura dell'Istituto di Studi per la Sicurezza (ISS), Paris, 2003, p. 75 ss. e J. VOUTERS, "The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly", in V. KRONENBERGER (ed.), "The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?", The Hague, 2001, pp. 375-404.

Commissione Economica per l'Europa), e comprendeva sia le riunioni plenarie, sia i comitati e le commissioni tecniche.

Esso riconosceva inoltre la possibilità di accedere alla documentazione ufficiale e di aderire ai trattati internazionali conclusi sotto gli auspici delle Nazioni Unite, ed ha favorito lo sviluppo di un'intensa rete di contatti tra la Comunità Europea e le agenzie specializzate dell'ONU¹⁵⁹.

Lo *status* di osservatore non prevedeva tuttavia, né prevede oggi, la partecipazione alle riunioni del Consiglio di Sicurezza.

Alla luce dell'art. 302 TCE, che affida alla Commissione il compito di "assicurare ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite e gli istituti specializzati delle Nazioni Unite", ed a seguito del riconoscimento dello *status* di osservatore, le istituzioni comunitarie elaborarono una serie di accordi interni, confluiti in un documento che prevede un sistema di doppia rappresentanza all'interno delle Nazioni Unite, da parte, rispettivamente, della Commissione e della Presidenza di turno¹⁶⁰.

Sulla base di tale accordo, la Commissione richiese ed ottenne a proprio nome - e non a nome della Comunità - i privilegi e le immunità diplomatiche concesse dal Paese ove l'Organizzazione aveva sede (gli Stati Uniti) alle Rappresentanze dei Paesi membri ed ai funzionari che in esse prestavano servizio.

L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e la creazione dell'Unione Europea (grazie alla formale inclusione nel Trattato di norme relative allo sviluppo di una "Politica Estera e di Sicurezza Comune"), posero la necessità di stabilire a New York un *Liaison Office* permanente del Consiglio, poiché, secondo quanto previsto dal Trattato, il Consiglio

¹⁵⁹ La Comunità Europea ha lo *status* di osservatore anche nell'UNESCO, nell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD), nell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) e nell'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale (UNIDO). E' invece membro a tutti gli effetti solo della FAO e dell'OMC.

¹⁶⁰ Doc. 1/119.74 del Consiglio (il testo, non pubblicato, è citato da P. LUIF, "EU cohesion in the UN General Assembly", cit., p. 78).

avrebbe condiviso con la Presidenza la rappresentanza dell'Unione nelle materie della PESC¹⁶¹.

Nel 1995 venne approvata la creazione di tale Ufficio, ma si decise anche che lo stesso fosse parte della - già esistente - delegazione della Comunità europea presso le Nazioni Unite. Si trattava di una soluzione di compromesso, suggerita anche dalle autorità americane, che, con un ordine esecutivo del 1988, avevano garantito privilegi e immunità diplomatiche alla "delegazione della Commissione europea" e non alla "delegazione della Comunità europea".

Gli Stati Uniti acconsentivano quindi a garantire le immunità diplomatiche ai membri del *Liaison Office* del Consiglio solo in quanto questo fosse parte della già esistente delegazione della Commissione.

La soluzione così raggiunta avrebbe dovuto avere un carattere solo transitorio¹⁶². Essa non appariva, in ogni caso, suscettibile di condizionare almeno a livello formale, la posizione giuridica dell'Unione Europea all'interno delle Nazioni Unite. Ancora oggi, tuttavia, nonostante gli innegabili progressi raggiunti dalla PESC e la creazione di un'autonoma "Politica Europea di Sicurezza e Difesa", l'Unione Europea non è stata formalmente "riconosciuta" dalle Nazioni Unite.

¹⁶¹ In base all'art. 18 TUE (cfr. *supra*, Cap. 1, par. 3) è la Presidenza, assistita dal Segretario Generale del Consiglio-Alto Rappresentante per la PESC e, se necessario, dallo Stato membro che eserciterà la Presidenza successiva, a rappresentare l'Unione nelle materie che rientrano nella Politica Estera e di Sicurezza Comune.

¹⁶² Il COREPER del 21 settembre 1994 decise di risolvere temporaneamente il problema con gli Stati Uniti lasciando che l'Ufficio del Consiglio figurasse come parte della delegazione della Commissione nell'ambito esclusivo dei rapporti bilaterali con gli Stati Uniti. I rapporti tra le due istituzioni (Consiglio e Commissione) sono regolati da uno scambio di lettere tra il Segretario Generale del Consiglio e quello della Commissione, finalizzato nel febbraio 1995. Il *Liaison Office* di New York non appartiene al Consiglio in quanto tale, ma al Segretariato Generale. Il capo dell'Ufficio figura negli elenchi del personale della delegazione della Commissione. Esso è incluso ancora in quella che gli Stati Uniti considerano la delegazione della Commissione europea. Una lettera congiunta della Presidenza e della Commissione agli Stati Uniti specificava che ciò aveva "l'unico scopo di ottenere il godimento dei privilegi e delle immunità diplomatiche da parte degli Stati Uniti d'America".

2.3. I principi alla base del coordinamento tra i Paesi dell'UE all'interno dell'ONU

Già durante i primi anni di vita delle Nazioni Unite, i Paesi del Benelux (Belgio, Olanda, Lussemburgo) tenevano consultazioni regolari per coordinare le rispettive posizioni all'interno dell'Assemblea Generale. A seguito dell'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite (1955), i Paesi dell'Europa occidentale (Benelux, Francia e Italia) aumentarono significativamente il livello di cooperazione reciproca all'interno dell'ONU. La cooperazione fu successivamente estesa anche al Regno Unito. Essa si avvaleva, in tale periodo, del quadro istituzionale e delle strutture offerte dall'Unione Europea Occidentale (UEO)¹⁶³.

Nel 1970, quando i Paesi europei avviarono la Cooperazione Politica Europea (CPE), la Germania non era ancora un membro delle Nazioni Unite. Anche per questa ragione non vi è alcun riferimento alla cooperazione tra i Paesi della Comunità in ambito ONU nei primi documenti della Cooperazione Politica Europea.

Solo poco prima dell'adesione della Repubblica Federale Tedesca alle Nazioni Unite, un allegato al rapporto di Copenaghen sulla CPE ipotizzava di collocare all'interno della Cooperazione Politica Europea le consultazioni che precedentemente si tenevano

¹⁶³ La UEO, creata con gli accordi di Parigi del 23 ottobre 1954, costituisce lo sviluppo di precedenti forme di cooperazione intergovernativa, quali il Patto di Dunkerque, stipulato in funzione antitedesca da Francia e Regno Unito il 4 marzo 1947 e ampliato poi a Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi con il Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948. Quest'ultimo accordo diede vita all'Unione occidentale, patto di difesa collettiva che prevedeva, tra l'altro, una garanzia reciproca tra gli Stati contraenti in caso di aggressione, l'adesione di tali Paesi a principi democratici e di rispetto dei diritti dell'uomo, nonché l'impegno comune per la ricostruzione economica e sociale del continente europeo uscito dilaniato dal secondo conflitto mondiale. La UEO vera e propria nacque solo nel 1954, quando le potenze vincitrici di quel conflitto accettarono la partecipazione di Italia e Germania alla difesa comune dell'Europa occidentale.

nell'ambito della UEO prima delle sessioni dell'Assemblea Generale, del Consiglio Economico e Sociale e della FAO¹⁶⁴.

Il 18 settembre 1973 la Repubblica Federale Tedesca e la Repubblica Democratica Tedesca aderirono alle Nazioni Unite. Pochi mesi più tardi, nel dicembre 1973, i Ministri degli Esteri dei Paesi membri della Comunità dichiararono, nel "Documento sull'Identità Europea": "[The Nine] are also resolved to contribute to international progress, both through their relations with third countries and by adopting common positions wherever possible in international organizations, notably the United Nations and the Specialized Agencies"¹⁶⁵.

Il Rapporto di Copenaghen istituiva anche una serie di Gruppi di lavoro che avrebbero dovuto coordinare le posizioni dei Paesi della Comunità nelle materie rientranti nella CPE. Su iniziativa della Repubblica Federale, il Comitato Politico¹⁶⁶ incaricava il Gruppo che si occupava delle materie di competenza delle Nazioni Unite (*Coordination Nations Unies* – CONUN) di valutare le modalità per migliorare la cooperazione tra i Paesi membri all'interno dell'Organizzazione.

Il "Rapporto di Dublino", del giugno 1975, sottolineava infine l'importanza del *coordinamento preventivo* delle posizioni nazionali su tutte le tematiche inerenti all'ONU, con l'eccezione di quelle che rientravano nelle competenze della Commissione europea¹⁶⁷.

¹⁶⁴ "... [...] placing within the framework of political cooperation the consultations which used to take place within the WEU before sessions of the General Assembly of the United Nations, of the Economic and Social Council and of the FAO". Il documento, del 23 luglio 1973, è riportato nel volume "European Political Cooperation (EPC)", Bonn (Press and Information Office of the Federal Government) 1988, p. 44.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 54.

¹⁶⁶ Nel periodo della Cooperazione Politica Europea, il Comitato Politico era composto dai Direttori degli Affari Politici dei Ministri degli Esteri dei Paesi membri. Con il Trattato di Nizza il Comitato ha preso come nota la denominazione di "Comitato Politico e di Sicurezza" (art. 25 TUE).

¹⁶⁷ Il Rapporto, che non è stato pubblicato, è citato nel volume di K. D. STADLER, "Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen. Die Rolle der EG im Entscheidungsprozeß der UN-Hauptorgane am Beispiel der Generalversammlung", Baden-Baden, 1993, p. 91.

All'epoca, non esisteva tuttavia un consenso condiviso in materia. In particolare, non vi era accordo sull'opportunità che i Paesi della CE si esprimessero all'interno dell'Assemblea Generale con un voto uniforme. Ciò non di meno, si decise che, nelle materie in cui non ci fosse stata una posizione comune, si sarebbe dovuta evitare almeno la circostanza che i Paesi membri esprimessero voti tra loro contrari. In caso di mancato accordo gli Stati membri erano, in altre parole, invitati a prediligere la via dell'astensione.

Non vi era accordo, inoltre, sull'opportunità di formalizzare un obbligo generale di "consultazione preventiva". I Paesi della CE accettarono di vincolarsi ad una reciproca consultazione preventiva solo in relazione alle iniziative che rivestivano una particolare importanza.

Infine, Francia e Regno Unito rifiutavano di accettare qualunque obbligo di informazione nei confronti degli altri Paesi membri sulle tematiche trattate dal Consiglio di Sicurezza.

Solo dopo l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq e la guerra che ne seguì (1990-1991), fu avviato, su iniziativa della Presidenza italiana, un periodico scambio di informazioni tra i Paesi europei membri (permanenti e non) del Consiglio di Sicurezza e gli altri Paesi membri della CE sui singoli punti all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio¹⁶⁸.

Come accennato la Comunità ottenne lo *status* di osservatore presso le Nazioni Unite nel 1974. Ciò ha consentito ai suoi rappresentanti di partecipare ai lavori dell'Assemblea Generale e delle sue Commissioni. Una decisione del COREPER del 12 settembre 1974

¹⁶⁸ Nella seconda metà del 1990, Belgio, Francia e Regno Unito (il Belgio era allora membro del Consiglio di Sicurezza) cominciarono a discutere i vari punti previsti all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio di Sicurezza con i *partner* comunitari, ma non esisteva all'epoca alcuna forma di coordinamento delle posizioni che questi ultimi avrebbero espresso in Consiglio a titolo nazionale. Si veda in proposito K. D. STADLER, "Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen. Die Rolle der EG im Entscheidungsprozeß der UN-Hauptorgane am Beispiel der Generalversammlung", cit., pp. 69-70.

stabilì che la Comunità sarebbe stata rappresentata da un delegato della Commissione e da un delegato della Presidenza (c.d. rappresentanza "bicefala").

L'acquisto formale dello *status* di osservatore ebbe delle conseguenze immediate nel comportamento dei singoli Paesi membri all'interno dell'ONU: già in occasione del Consiglio europeo del 17 luglio 1975 i Capi di Stato e di governo dei nove Paesi della CE ribadirono "la loro fiducia nelle Nazioni Unite, l'istituzione principale della cooperazione internazionale", nonché "la loro determinazione ad incrementare la concertazione e la cooperazione in tale ambito, per far sì che la Comunità possa emergere all'interno dell'ONU con tutto il peso delle proprie responsabilità"¹⁶⁹. Il loro obiettivo sarebbe stato quello di un rafforzamento delle Nazioni Unite.

Il 23 settembre 1975, in occasione della trentesima sessione dell'Assemblea Generale, il Ministro degli Esteri italiano (l'Italia esercitava la Presidenza di turno) pronunciò il primo *statement* per conto dei "nove Ministri degli Esteri della Comunità Economica Europea"¹⁷⁰. Nella sessione successiva, il Ministro degli Esteri olandese intervenne in qualità di "Presidente del Consiglio dei Ministri della Comunità Europea e di Presidente della Cooperazione Politica Europea"¹⁷¹.

In occasione della trentaseiesima sessione dell'Assemblea Generale, nel 1981, il Rappresentante della Presidenza di turno, il Ministro degli Esteri britannico, parlò per la prima volta "a nome della Comunità e dei suoi Stati membri", utilizzando una formula poi mantenuta fino alla quarantanovesima sessione dell'Assemblea, nel 1994, quando il

¹⁶⁹ Il testo (versione inglese) della Dichiarazione è tratto dal volume di K. D. STADLER. "Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen. Die Rolle der EG im Entscheidungsprozeß der UN-Hauptorgane am Beispiel der Generalversammlung", cit., p. 94.

¹⁷⁰ *General Assembly Provisional Verbatim Records*, 2358th meet., 23 September 1975, p. 16. La stessa formula era stata già utilizzata in occasione della settima Sessione Speciale dell'Assemblea Generale nel 1975.

¹⁷¹ *General Assembly Official Records*, 31st sess., 7th Pl. meet., 28 September 1976, p. 76.

Ministro degli Esteri tedesco intervenne per la prima volta "a nome dell'Unione Europea"¹⁷².

Nel 1983, alla luce dei progressi raggiunti dalla Cooperazione Politica Europea, il Comitato Politico elaborò un nuovo rapporto sulla cooperazione tra i Paesi della Comunità all'interno delle Nazioni Unite. Nel rapporto veniva sottolineata l'opportunità di intraprendere *iniziative comuni*. Il Comitato Politico chiedeva ai Paesi membri una cooperazione più intensa e concreta su tutte le questioni di politica estera che giungessero all'attenzione delle Nazioni Unite. Gli Stati membri avrebbero dovuto consultarsi reciprocamente "quanto prima possibile" ed "armonizzare le proprie azioni e le proprie posizioni in ambito ONU"¹⁷³.

L'Atto Unico Europeo, firmato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, introdusse per la prima volta delle norme giuridicamente vincolanti per disciplinare la cooperazione tra i Paesi della Comunità nell'ambito delle Nazioni Unite¹⁷⁴.

Il paragrafo 7 dell'articolo 39 (Titolo III) dell'Atto Unico Europeo, relativo ai rapporti tra i Paesi della Comunità e le "istituzioni internazionali", recitava: "*a. In international institutions and at international conferences which they attend, the High Contracting Parties shall endeavour to adopt common positions on the subjects covered by this Title. b.*

¹⁷² *General Assembly Official Records*, 36th sess., 8th Pl. meet., 22 September 1981, p. 106 e *General Assembly Official Records*, 49th sess., 6th Pl. meet., 27 September 1994, p. 15.

¹⁷³ Il documento non è stato pubblicato. Il testo (versione inglese) è tratto dal volume di K. D. STADLER, "*Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen. Die Rolle der EG im Entscheidungsprozeß der UN-Hauptorgane am Beispiel der Generalversammlung*", cit., p. 81. L'autore ritiene che le frizioni in ambito CPE causate dall'adesione della Grecia alla Comunità Europea nel 1981 abbiano dato un forte impulso all'adozione del rapporto.

¹⁷⁴ Come noto, a partire dal 1987 le procedure della Cooperazione Politica Europea sono state confermate e completate dalle disposizioni sulla Cooperazione Europea in materia di politica estera introdotte dal Titolo III dell'Atto Unico Europeo (AUE). Per tale via, la Cooperazione Politica Europea è stata formalizzata in un accordo vincolante per le parti contraenti, sia pure in una cornice giuridica riconducibile alla tradizionale cooperazione intergovernativa e diversa, pertanto, dal metodo comunitario sancito dal Trattato di Roma. Ed è proprio alle "Alte Parti contraenti, membri delle Comunità Europee", e non agli Stati membri *tout court*, che si rivolgono le disposizioni dell'AUE sulla Cooperazione Europea in materia di politica estera.

In international institutions and at international conferences in which not all the High Contracting Parties participate, those who do participate shall take full account of positions agreed in European Political Cooperation".

Sebbene il linguaggio utilizzato fosse ancora estremamente prudente, i due paragrafi dell'art. 30 (7) fornivano già le linee di comportamento che gli Stati membri avrebbero dovuto seguire, a seconda delle (due) diverse posizioni in cui avrebbero potuto trovarsi. Quando fossero stati *tutti* membri di un'organizzazione internazionale, gli Stati membri avrebbero dovuto sforzarsi di parlare con una sola voce. Nelle istituzioni in cui fosse stato rappresentato solo un loro sottogruppo, si sarebbe dovuto tenere pienamente conto delle posizioni elaborate nell'ambito della Cooperazione Politica Europea.

E' agevole rilevare che le disposizioni introdotte dall'AUE risultavano chiaramente ispirate ai metodi della cooperazione intergovernativa e, quindi, più adatte al coordinamento delle politiche nazionali che non al perseguimento di una politica veramente comune. Eppure, l'importanza di tali disposizioni non deve essere sottovalutata, avendo la CPE costituito, fino alla metà degli anni novanta, il principale banco di prova dei progressi (e degli insuccessi) conseguiti nell'ambito dell'integrazione comunitaria globalmente intesa. E ciò non solo sul piano delle relazioni tra Paesi membri nei confronti dell'opinione pubblica europea, ma anche sul piano delle relazioni internazionali, come ha dimostrato la definizione di posizioni coerenti e unitarie degli Stati europei su questioni determinanti per la stabilità internazionale, quali lo svolgimento della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, la riunificazione dell'isola di Cipro, il processo di pace in Medio Oriente e la lotta all'*apartheid* in Africa¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Minore capacità di coesione sulla scena internazionale e in ambito Nazioni Unite è stata dimostrata, invece, dai Paesi membri della Comunità nei casi in cui il coordinamento all'interno della CPE si è rivelato antitetico rispetto alla salvaguardia di interessi nazionali. E' ovvio il riferimento all'incidente tra Stati Uniti d'America e Libia nel Golfo della Sirte e al conflitto che ha visto fronteggiarsi Regno Unito e Argentina per le isole Falkland.

Come noto, con l'entrata in vigore delle disposizioni relative alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, contenute nel Titolo V del TUE, si è giunti all'abrogazione del Titolo III dell'AUE. Per quanto concerne i rapporti con le organizzazioni internazionali, l'art. J.2 (3) del Trattato di Maastricht utilizzava un linguaggio sensibilmente più forte del (corrispondente) art. 30 (7) dell'AUE: nell'ambito di queste ultime i gli Stati membri avrebbero dovuto "coordinare" la loro azione e "sostenere" le posizioni comuni, anche nei fori in cui non tutti i Paesi UE fossero rappresentati: *"Member States shall coordinate their action in international organizations and at international conferences. They shall uphold the common positions in such fora. In international organizations where not all Member States participate, those which do take part shall uphold the common positions"*.

Nell'art. J.5 (4) il Trattato sull'Unione Europea introduceva inoltre regole più dettagliate per le organizzazioni internazionali e per le istanze multilaterali in cui fossero stati presenti solo alcuni degli Stati membri. In particolare, esso poneva a carico degli Stati membri ivi rappresentati l'obbligo di tenere informati gli altri Paesi membri in merito ad ogni questione di interesse generale:

"Without prejudice to Article J.2 (3) and Article J.3 (4) [about joint actions], Member States represented in international organizations or international conferences where not all Member States participate, those which do participate shall keep the latter informed on any matter of common interest.

Member States which are also members of the United Nations Security Council will concert and keep the other member States fully informed. Member States which are permanent members of the Security Council will, in the execution of their functions, ensure the defence of the positions and the interests of the Union, without prejudice to their responsibilities under the provision of the United Nations Charter".

Il secondo paragrafo dell'art. J.5 (4) menzionava espressamente gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, distinguendo al riguardo tra membri permanenti

e membri temporanei. Mentre i primi (Francia e Regno Unito) erano chiamati a difendere, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e gli interessi dell'Unione, i membri non permanenti erano tenuti, meno incisivamente, a concertarsi e ad informare gli altri Stati membri dell'Unione sugli sviluppi delle iniziative assunte in quella sede.

L'obbligo di sostenere e difendere le posizioni comuni, posto a carico dei membri permanenti, veniva comunque subordinato al rispetto delle previsioni della Carta¹⁷⁶.

Il documento sul "Coordinamento dell'Unione Europea nell'ambito delle Nazioni Unite", adottato dal Consiglio Affari Generali il 10 aprile 1995, introdusse un "codice di condotta" non vincolante per incrementare e migliorare la cooperazione tra i Paesi dell'UE in ambito ONU.

Il documento prevedeva, tra le altre cose, i seguenti principi:

1. Gli Stati membri avrebbero dovuto avviare l'elaborazione delle posizioni comuni, degli *statement* pronunciati dalla Presidenza di turno, delle risoluzioni emananti da iniziative autonome dell'Unione Europea quanto prima possibile. A seconda dell'importanza della materia, tale lavoro di elaborazione congiunta avrebbe potuto avere luogo a Bruxelles, a New York, oppure avvalersi del circuito COREU¹⁷⁷.

2. Gli Stati membri avrebbero dovuto identificare con sufficiente anticipo le questioni per le quali si sarebbe dovuto cercare di raggiungere un accordo dettagliato, distinguendole dalle questioni meno importanti (c.d. "*less important issues*"). Per queste ultime la

¹⁷⁶ Anche in applicazione dell'art. 103 della Carta di San Francisco, che recita: "In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto". In forza dell'art. 103, gli obblighi della Carta prevalgono quindi su ogni Trattato precedente. Cfr., in proposito, R. BERNHARDT, "Article 103", in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, New York, 2002, p. 1120.

¹⁷⁷ Il sistema COREU (CORrispondenza europea) è una rete di comunicazione protetta tra i Ministeri degli Esteri degli Stati membri, il Segretariato Generale del Consiglio e quello della Commissione ai fini della cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza comune. Oltre che all'elaborazione di documenti comuni (posizioni comuni, *démarches* della Presidenza o della Troika, Dichiarazioni PESC e altri documenti di lavoro) essa ha lo scopo di accelerare la presa di decisioni in caso di crisi.

Presidenza avrebbe goduto di una maggiore flessibilità e di una maggiore libertà di azione nei contatti e nei negoziati con i Paesi terzi.

3. Nella preparazione degli *statement* dell'UE e dei progetti di risoluzione, oltre che nei contatti con i Paesi terzi, la Presidenza, previo accordo con gli altri Paesi membri, avrebbe potuto affidare alcuni dei suoi compiti alla Troika oppure ad altri *partner* comunitari.

4. Gli Stati membri sarebbero stati, in ogni caso, vincolati dalle procedure e dai meccanismi elaborati nel settore della PESC. In particolare, essi avrebbero dovuto avviare appropriate consultazioni prima di lanciare delle iniziative a titolo nazionale o di co-sponsorizzare testi con Paesi terzi¹⁷⁸.

Il Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio 1999) ha introdotto, come visto in precedenza, numerose innovazioni in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune¹⁷⁹. È stato rilevato, in proposito, come nell'ambito dei rapporti dell'Unione Europea con la società internazionale degli Stati, il Trattato di Amsterdam abbia privilegiato quelli di politica estera, difesa e sicurezza comune con le organizzazioni regionali europee (NATO, UEO), piuttosto che quelli euro-globali con le organizzazioni

¹⁷⁸ COREU PAR 483/95 (non pubblicato). I primi tre punti sono contenuti nella parte II del documento, relativa al coordinamento tra i Paesi UE all'interno del sistema ONU. Il quarto è contenuto invece nella parte III, relativa al coordinamento tra i Paesi UE in occasione di conferenze internazionali.

¹⁷⁹ Oltre a trasformare la PESC in una vera e propria competenza dell'Unione (cfr. *supra*, p. 7) e ad introdurre la possibilità di concludere di accordi internazionali nelle materie del secondo e del terzo pilastro (v. *supra*, Cap. I, par. 2.2), il Trattato di Amsterdam presenta una disciplina più organica e meglio articolata del Titolo V del TUE e una definizione più puntuale dei suoi atti. Per quel che rileva in questa sede, si ricorda che esso introduce inoltre una più precisa ripartizione delle competenze tra Consiglio europeo (che vede accrescere significativamente il proprio ruolo) e Consiglio dell'Unione Europea e rafforza la posizione del Segretariato Generale del Consiglio, creando un'unità *ad hoc* incaricata della programmazione politica. Nel confermare il ruolo della Presidenza del Consiglio il Trattato abbandona la formula della "vecchia" Troika (composta dalla Presidenza in esercizio, dallo Stato che aveva esercitato la Presidenza nel semestre precedente e dalla Presidenza subentrante), per cui la Presidenza è ora assistita solo dallo Stato che eserciterà la Presidenza successiva ed è affiancata nei suoi compiti dalla Commissione e dal Segretario Generale, che assume le funzioni di "Alto Rappresentante per la PESC" (art. 18, par. 3).

internazionali a carattere universale (ONU, istituzioni specializzate, Organizzazione Mondiale del Commercio)¹⁸⁰.

Di qui, la sostanziale conferma delle regole già esistenti in materia di cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea nell'ambito delle Nazioni Unite. Tali regole sono ora contemplate dall'art. 19 TUE, che non è stato modificato dal Trattato di Nizza e che rimane, come si vedrà, una norma di importanza centrale ai fini del coordinamento tra i Paesi dell'Unione nelle materie trattate, in particolare, dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

2.4. Il coordinamento tra i Paesi UE all'interno dell'Assemblea Generale

L'Assemblea Generale è uno dei sei organi principali delle Nazioni Unite¹⁸¹. Essa rappresenta il luogo in cui il principio della "uguaglianza sovrana" tra gli Stati, sancito dall'art. 2 (1) della Carta di San Francisco, trova la sua applicazione più concreta ed evidente.

In seguito all'adesione della Svizzera e di Timor-Leste alle Nazioni Unite, nel settembre 2002, 191 Stati (e solo Stati) sono membri dell'Assemblea Generale. Ogni Stato ha diritto di avere cinque rappresentanti (art. 9, par. 2 della Carta), ma dispone di un solo voto (art. 18, par. 1).

Le delegazioni nazionali vengono accreditate (dal Capo dello Stato o del governo o dal Ministro degli Esteri: art. 27 del regolamento interno dell'Assemblea) all'inizio di ogni

¹⁸⁰ Cfr., in tal senso, M. PANEBIANCO, C. RISI, *"Il nuovo diritto dell'Unione Europea: diritti umani, politica estera e di sicurezza comune"*, Napoli, 1999, p. 15 ss.

¹⁸¹ L'art. 7 della Carta ONU considera come organi principali delle Nazioni Unite l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, la Corte Internazionale di Giustizia, il Segretariato.

sessione dell'Assemblea. Le sessioni dell'Assemblea Generale, secondo quanto dispone l'art. 20 della Carta, possono essere sia ordinarie sia straordinarie.

Ogni anno, di regola il terzo martedì del mese di settembre (ex art. 1 del regolamento interno) ha inizio la sessione ordinaria; le sessioni straordinarie sono convocate dal Segretario Generale su richiesta del Consiglio di Sicurezza o dalla maggioranza dei membri delle Nazioni Unite. Le sessioni ordinarie si aprono sempre con il c.d. "dibattito generale", durante il quale i Capi di Stato o di governo (o i Ministri degli Esteri) dei Paesi membri delle Nazioni Unite intervengono in Assemblea per pronunciare i rispettivi *statement*.

L'organizzazione dei lavori dell'Assemblea, che ha la sua base nel regolamento interno, è a grandi linee la seguente: ad ogni sessione vengono eletti un Presidente e vari vice Presidenti. I lavori si svolgono soprattutto nelle Commissioni principali (*Main Committees. Grandes Commissions*) in cui è rappresentato ogni membro; esse preparano le delibere da sottoporre all'Assemblea Plenaria. Le Commissioni principali sono sette: Politica e Sicurezza (che si occupa anche dei temi del disarmo e della non-proliferazione); Politica Speciale (stesso oggetto della precedente); la seconda Commissione ("Questioni Economiche e Finanziarie"); la terza ("Questioni Sociali, Umanitarie e Culturali"); la quarta ("Decolonizzazione"); la quinta ("Questioni Amministrative e di Bilancio") e la sesta ("Questioni Giuridiche").

L'Assemblea Generale può discutere qualsiasi questione o argomento che rientri nei fini previsti dalla Carta di San Francisco (art. 10 della Carta), compresi quelli riguardanti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e può adottare raccomandazioni in proposito. Qualsiasi questione riguardante il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale "*per cui si renda necessaria un'azione*" deve essere, peraltro, deferita al Consiglio di Sicurezza, prima o dopo la discussione¹⁸².

¹⁸² Art. 11, par. 2. Per "azione" si intendono le misure di carattere militare previste dall'art. 42 della Carta e le misure sanzionatorie non implicanti l'uso della forza previste dall'art. 41. Il Conforti ritiene invece

L'art. 12 della Carta stabilisce inoltre che durante l'esercizio da parte del Consiglio di Sicurezza delle funzioni assegnategli dalla Carta, nei riguardi di una controversia o di una situazione qualsiasi, l'Assemblea Generale "non deve fare alcuna raccomandazione", a meno che non ne sia espressamente richiesta dal Consiglio di Sicurezza.

In una prospettiva storica, si può dire che la vita dell'Assemblea Generale abbia attraversato diverse fasi, ad ognuna delle quali è corrisposto un diverso "peso" dell'organo nelle relazioni internazionali. Nei primi anni della guerra fredda, quando l'antagonismo tra Est e Ovest aveva, di fatto, paralizzato il Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea Generale aveva guadagnato una certa rilevanza nel campo delle attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale¹⁸³. Seguirono anni di relativa stasi (1965-1980), durante i quali l'importanza dell'Assemblea andò progressivamente attenuandosi data la sua incapacità a proseguire nella strada precedentemente intrapresa, come conseguenza dell'enorme aumento del numero dei membri e della riluttanza delle Grandi Potenze a consentire azioni efficaci da parte di un organo così allargato e sempre meno da loro controllabile.

A partire dai primi anni ottanta, molti osservatori hanno cominciato a considerare l'Assemblea Generale come un "organo in declino"¹⁸⁴. Con l'iperattivismo dimostrato dal

ammissibile una competenza dell'Assemblea per le c.d. "misure provvisorie" disciplinate dall'art. 40 della Carta. Tali misure infatti non hanno, di per sé, carattere sanzionatorio, e finiscono col confondersi con le misure per il regolamento pacifico delle situazioni, le quali senza dubbio rientrano nella funzione conciliativa dell'Assemblea (B. CONFORTI, "Le Nazioni Unite", cit., p. 230).

¹⁸³ A partire dalla famosa risoluzione n. 337/V del 31 novembre 1950, denominata *Uniting for Peace*. Il tema costituì l'oggetto di accanite dispute dottrinali tra il 1950 e il 1960, epoca in cui l'Assemblea, sotto la spinta degli Stati Uniti, manifestò la tendenza a sostituirsi al Consiglio di Sicurezza nella funzione di mantenimento della pace, una volta constatata l'inoperatività dell'organo per l'esercizio del diritto di veto. La risoluzione *Uniting for Peace*, emanata durante la crisi coreana e nel periodo più acuto della guerra fredda, stabilì esplicitamente che, nel caso di inerzia del Consiglio di Sicurezza di fronte ad una rottura della pace o ad un atto di aggressione, sarebbe spettato all'Assemblea decretare ogni misura appropriata, ivi compresa la costituzione di forze armate delle Nazioni Unite. Per un approfondimento sul significato e sui seguiti della risoluzione si rimanda a B. CONFORTI, "Le Nazioni Unite", cit., pp. 216-221.

¹⁸⁴ V. M. C. SMOULTS, "The General Assembly: Grandeur and Decadence", in *Basic Facts About the United Nations*, New York, 2000, pp. 21-60, p. 23.

Consiglio di Sicurezza a partire dal 1990 e la crescente ostilità degli Stati Uniti nei confronti di un organo percepito ormai come "ostaggio" dei paesi in via di sviluppo, l'Assemblea Generale ha ancor più perduto importanza.

L'atto tipico dell'Assemblea Generale, come di tutti gli organi delle Nazioni Unite, è la raccomandazione¹⁸⁵. La raccomandazione, come noto, non è un atto giuridicamente vincolante e precisamente non vincola lo Stato o gli Stati cui si dirige a tenere il contegno raccomandato¹⁸⁶.

Tale apparente "irrelevanza" dell'Assemblea Generale ha spinto giuristi ed analisti politici ad inquadrare i processi decisionali interni all'organo nell'ambito della cosiddetta "*low politics*"¹⁸⁷. Sono solitamente i diplomatici e gli esperti stabilmente presenti a New York a negoziare i testi delle risoluzioni dell'Assemblea ed è raro il coinvolgimento delle capitali dei Paesi membri.

Il coordinamento tra i Paesi membri dell'Unione nell'ambito dell'Assemblea Generale è considerato come parte integrante della Politica Estera e di Sicurezza Comune.

Sebbene vi siano tematiche di carattere economico in tutto o in parte riconducibili al primo pilastro del TUE, *tutte* le questioni che giungono all'attenzione dell'Assemblea Generale (o del Consiglio di Sicurezza) vengono esaminate e trattate facendo ricorso alle procedure e ai meccanismi della PESC.

La Commissione europea prende attivamente parte a questo processo di coordinamento, ma non gode del diritto di iniziativa quasi "esclusiva" riconosciute nelle

¹⁸⁵ Eccezioni rispetto a tale regola generale sono le decisioni con cui l'Assemblea Generale approva il bilancio e ripartisce le spese dell'Organizzazione tra i Paesi membri (art. 17); gli atti relativi allo *status* di membro dell'Organizzazione, come le risoluzioni dell'Assemblea sulla sospensione e l'espulsione (artt. 5 e 6 della Carta); le risoluzioni c.d. "organizzative" (relative cioè alla creazione di organi sussidiari, all'elezione dei membri del Consiglio di Sicurezza, del Consiglio Economico e Sociale, del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, ecc.), nonché quelle c.d. "operative" (che prevedono cioè un'azione dell'ONU: è il caso, per esempio, di una risoluzione dell'Assemblea Generale che predisponga un programma di assistenza tecnica).

¹⁸⁶ V. *supra*, nota 143.

¹⁸⁷ M. C. SMOUTS, "*The General Assembly: Grandeur and Decadence*", *cit.*, p. 30.

materie del primo pilastro. La sua posizione può essere considerata alla stregua di quella di uno Stato membro. Va rilevato, a tale proposito, che, nella prassi, la Commissione ha raramente fatto uso del potere di proposta comunque riconosciutole dall'art. 22 TUE, in quanto la quasi totalità delle decisioni prese in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune aventi per oggetto attività dell'ONU sono il risultato di un processo interno al Consiglio, solitamente originato da un'iniziativa dello Stato membro che detiene la Presidenza¹⁸⁸.

Nella gestione del processo di coordinamento tra i Paesi membri il ruolo principale viene giocato, infatti, dalla Presidenza di turno, e tutte le decisioni vengono prese all'unanimità. Se, sulla base di quanto previsto dal Trattato, tutti gli Stati membri e la Commissione godono di un potere di iniziativa, nella prassi è la Presidenza a fungere da filtro politico per tutte le iniziative nazionali che fa proprie, rielaborandole e seguendone le sorti fino all'eventuale concretizzazione.

La Commissione istituì un ufficio di coordinamento a New York già nel 1964. Nel 1974 tale ufficio divenne la delegazione ufficiale della Commissione presso le Nazioni Unite. Il mandato generale della delegazione della Commissione a New York è quello di rafforzare, facendo ricorso al potere di proposta di cui gode in ambito comunitario oltre che in ambito PESC, il coordinamento tra gli Stati membri nell'ambito delle Nazioni Unite.

¹⁸⁸ Il ruolo ancora predominante svolto dalla Presidenza nel settore PESC, non soltanto con riferimento alla cooperazione tra i Paesi membri in ambito ONU, è ben descritto da C. NOVI (*"La Politica di Sicurezza Esterna dell'Unione Europea"*, cit., pp. 112-116). La Presidenza nella PESC svolge una funzione di orientamento e di impulso non prevista da alcuna disposizione del Titolo V del Trattato, che si manifesta già all'inizio del mandato con la prassi della presentazione al Parlamento europeo del programma di lavoro. In detto programma, infatti, la Presidenza ha l'occasione di focalizzare l'attenzione su quelle questioni di politica estera che le stanno più a cuore o che, comunque, ritiene prioritarie. In tal modo, la PESC finisce per essere fortemente influenzata da interessi nazionali non necessariamente coincidenti con le esigenze europee, se non addirittura da interessi interni dello Stato che in quel momento esercita la Presidenza, perdendo sia in autonomia, sia spesso anche in continuità.

Tale mandato generale comprende la preparazione degli *statement* pronunciati a nome dell'UE e l'adozione delle posizioni dell'Unione sui progetti di risoluzione, sulle mozioni e sugli altri testi approvati dall'Assemblea¹⁸⁹.

Come visto, il *Liaison Office* del Consiglio a New York fu creato nel 1994, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. L'Ufficio elabora rapporti e analisi sulle attività delle Nazioni Unite a beneficio dell'Alto Rappresentante per la PESC e del Segretariato Generale del Consiglio a Bruxelles. A New York, esso assiste la Presidenza e gli Stati membri nella gestione quotidiana delle attività di coordinamento tra i Paesi dell'UE¹⁹⁰.

Negli incontri delle Nazioni Unite cui partecipa l'Unione Europea, quest'ultima figura presente sotto tre distinte denominazioni (rispettivamente, "Commissione", "Presidenza" e "Consiglio"), un segno della complessità del processo di costruzione europea che induce una certa confusione nei Paesi terzi.

Come meglio si vedrà in seguito, se il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa entrerà in vigore, la delegazione della Commissione dovrebbe, con ogni probabilità, fondersi con il *Liaison Office* del Consiglio, dando vita ad un'unica delegazione dell'Unione Europea¹⁹¹.

Il processo di coordinamento tra i Paesi dell'Unione nell'ambito delle singole sessioni dell'Assemblea Generale ha inizio già nella prima metà di ogni anno, quando la Presidenza fa circolare in modo informale tra i Paesi membri un documento di carattere generale e lo sottopone ai commenti e alle integrazioni dei *partner*, per "saggiarne" le reazioni.

¹⁸⁹ V. il documento "Description of European Commission Delegation's work in New York". DI LNY01-001EN (19/09/2002). European Union@United Nations. <http://europa-eu-un.org/article.asp?id=1993>.

¹⁹⁰ V. il sito European Union@United Nations. <http://europa-eu-un.org/article.asp?id=1993>.

¹⁹¹ Con un certo anticipo rispetto a questa prospettata fusione, la Commissione e il Consiglio hanno già pianificato uno spostamento dei rispettivi uffici all'interno di un'unica stanza che dovrebbe recare, sulla porta, la sola indicazione di "Unione Europea", cfr. C. HEWITT, "The EU at the UN: propagating a model of good

Fino alla fine degli anni novanta, tale documento prendeva la forma di un *Memorandum* che finiva per raggiungere dimensioni notevoli e che nella sostanza si risolveva in uno "stato dell'arte" dell'*acquis* della PESC¹⁹².

Alla base del *Memorandum* vi era l'idea di offrire una base di lavoro utile ai fini dell'elaborazione dello *statement* che la Presidenza avrebbe pronunciato in occasione del "dibattito generale" previsto in Assemblea Generale all'inizio di ogni sessione ordinaria. La dubbia utilità di un documento talmente prolisso ha indotto i Paesi membri a prediligere l'elaborazione di un testo molto più agile, che oggi prende la denominazione di "*EU Priorities Paper*". Il testo del documento viene elaborato tramite la procedura COREU e discusso all'interno del gruppo CONUN. Successivamente esso viene sottoposto all'esame del Comitato Politico e di Sicurezza e all'approvazione finale da parte del Consiglio dell'Unione.

Per un'analisi dei contenuti dei c.d. *Priorities Papers*, si può citare, a titolo di esempio, il testo approvato dal Consiglio Affari Generali e Relazioni esterne del 22 luglio 2002, prima dell'inizio della cinquantasettesima sessione dell'Assemblea Generale. Le principali priorità elencate nel documento includono:

- i. l'attuazione della Dichiarazione del Millennio¹⁹³;
- ii. l'intensificazione delle attività svolte dalle Nazioni Unite nell'ambito della lotta al terrorismo;
- iii. la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, considerate elementi essenziali della Politica Estera e di Sicurezza Comune; l'impegno per l'abolizione della pena di morte;

governance", in *Commission en direct* (settimanale interno pubblicato dalla Commissione Europea), n. 284 (6-12 giugno 2003), p. 5.

¹⁹² Il Memorandum della Presidenza lussemburghese per la sessione ordinaria dell'Assemblea Generale del 1997 aveva (ben) 68 pagine. La sua sintesi relativa alle "priorità dell'Unione Europea" consisteva di sette pagine.

¹⁹³ Cfr. *infra* Cap. 5.

- iv. il sostegno alla democrazia e allo stato di diritto; l'appoggio al Tribunale Penale Internazionale;
- v. le questioni umanitarie (considerate di primaria importanza nell'ambito dell'azione esterna dell'UE¹⁹⁴), con l'obiettivo di raggiungere una maggiore integrazione tra attività di *peace-keeping*, di *peace-building* e di soccorso umanitario;
- vi. la prevenzione dei conflitti, anche alla luce del progressivo sviluppo di un'autonoma dimensione europea di sicurezza e difesa¹⁹⁵;
- vii. la pace e la sicurezza internazionale, con particolare riferimento alle situazioni dell'Africa, del Medio Oriente e del Golfo persico, dei Balcani, della regione mediterranea, dell'India e del Pakistan, dell'Afghanistan;
- viii. il disarmo e la non-proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- ix. lo sviluppo sostenibile, la lotta alla povertà e alle pandemie¹⁹⁶.

I temi sopra elencati sono il risultato delle procedure e dei meccanismi decisionali utilizzati in ambito PESC e una diretta conseguenza del fatto che i singoli Stati membri pretendono (e solitamente ottengono) l'inclusione nella lista di tutti i temi di politica estera ad essi più cari.

Le *priorità* dell'azione dell'Unione si trasformano così in un catalogo onnicomprensivo che menziona, in maniera piuttosto generica, *tutti* i problemi di maggiore attualità per la Comunità Internazionale nel suo complesso. Ciò non di meno, alcuni tra i temi menzionati mostrano chiaramente la tendenza alla formazione di una linea di pensiero ben precisa, che distingue l'azione dell'Unione Europea sulla scena internazionale dall'azione svolta, almeno negli anni recenti, da altri attori internazionali, quali gli Stati

¹⁹⁴ L'Unione Europea è il principale donatore internazionale a livello globale.

¹⁹⁵ Cfr. *infra*, Cap. 3.

¹⁹⁶ L'elenco riportato è tratto dal documento "*EU priorities for the 57th General Assembly*", approvato dal Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del 22 luglio 2002, consultabile sul sito <http://europa.eu-un.org/articleslist.asp?section=47>.

Uniti d'America: basti pensare, facendo riferimento all'elenco sopra riportato, alla "fedeltà" dell'Unione Europea al multilateralismo, all'impegno per l'abolizione della pena di morte, al sostegno al Tribunale Penale Internazionale.

La preparazione del *Priorities Paper* segna solo l'inizio di un intenso lavoro di coordinamento che conduce all'elaborazione di *statement* comuni e di posizioni comuni sui progetti di risoluzione da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea Generale, un lavoro che spesso include anche lunghi e complessi negoziati con i Paesi terzi. Per ovvie esigenze di rapidità e di flessibilità tale lavoro viene svolto, per la gran parte, a New York.

Le questioni di particolare rilevanza vengono spesso discusse anche a Bruxelles, nell'ambito dei competenti gruppi di lavoro del Consiglio: intense consultazioni si svolgono, per esempio, sui temi di pertinenza della prima Commissione dell'Assemblea Generale (che comprendono il disarmo e la non-proliferazione), nell'ambito dei gruppi di Lavoro CODUN (*Global Disarmament and Arms Control*) e CONOP (*Non-Proliferation*).

Le attività che rientrano nel processo di coordinamento tra i Paesi membri possono anche essere oggetto di scambi di *e-mail* tra i Ministeri degli Esteri o di comunicazioni COREU.

Nella seconda metà di ogni anno, durante la sessione ordinaria dell'Assemblea Generale, si tengono a New York mediamente 600 incontri tra i delegati dell'Unione (o meglio, tra i rappresentanti dei singoli Paesi membri, della Commissione e del *Liaison Office* del Consiglio). Tali incontri si svolgono a diversi livelli (Rappresentanti permanenti, vice Rappresentanti permanenti, esperti). Nonostante il frequente ricorso alla procedura scritta semplificata, prevista dall'art. 12 del regolamento interno del Consiglio dell'UE¹⁹⁷, si tratta di un meccanismo particolarmente laborioso ed estenuante.

¹⁹⁷ In base alla procedura prevista dall'art. 12 del regolamento interno del Consiglio una decisione può essere adottata sulla base di una proposta della Presidenza che viene fatta circolare tra le capitali attraverso la rete di comunicazione COREU e che si considera approvata se non giungono obiezioni entro un termine fissato dalla Presidenza stessa.

Entro la fine dell'anno ogni Presidenza elabora un proprio rapporto che evidenzia i risultati raggiunti nel corso del precedente semestre. Nella seconda metà del 2001, per esempio, la Presidenza belga ha pronunciato 26 *statement* a nome dell'UE in Assemblea Generale e 61 *statement* a nome dell'UE nelle singole Commissioni¹⁹⁸.

Le procedure di coordinamento utilizzate coinvolgono quindi non soltanto i membri attuali dell'Unione, ma anche una serie di Paesi terzi. In generale, solo dopo che sia stato raggiunto un consenso provvisorio a livello interno viene chiesto a tali Paesi di allinearsi alle posizioni dell'Unione.

Il peso dell'Unione Europea all'interno dell'Assemblea Generale, già aumentato in corrispondenza dell'adesione dei nuovi membri nel maggio del 2004, risulta quindi ulteriormente accresciuto dal frequente "allineamento" di altri Stati europei alle posizioni comuni dell'Unione¹⁹⁹.

¹⁹⁸ V. "Rapport de la Présidence belge de l'Union européenne" (New York, juillet-décembre 2001), Mission Permanente de la Belgique auprès des Nations Unies, New York; "Report of the Danish Presidency of the European Union" (New York, July-December 2002), Permanent Mission of Denmark to the United Nations, New York. La formula solitamente utilizzata per presentare gli *statement* comuni, che evidenzia anche il tipo di sostegno di cui essi godono, recita: "Mr. Chairman, I have the honour of giving this statement on behalf of the European Union. The Acceding Countries Bulgaria and Romania, the Candidate Countries Turkey and Croatia, the Countries of the Stabilisation and Association Process and potential candidates Albania, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia and Montenegro, EFTA country Iceland, member of the European Economic Area, as well as Ukraine and the Republic of Moldova align themselves with this statement. The associated countries Romania, Bulgaria, Turkey, as well as the EFTA countries of the European Economic Area, Norway, Iceland and Liechtenstein align themselves with this statement".

¹⁹⁹ La pregiudizievole circostanza dei voti divergenti tra i Paesi UE in sede ONU si verifica, come visto, sempre più di rado. Tali voti divergenti di solito derivano dalla mancanza di consenso tra gli Stati membri a Bruxelles. Il problema potrebbe quindi essere risolto intensificando il coordinamento fra gli Stati membri nel quadro istituzionale dell'Unione. La nomina di un Ministro degli Esteri europeo, prevista dal testo di Trattato costituzionale, potrebbe, in prospettiva, dare un ulteriore impulso all'elaborazione di posizioni comuni coerenti in seno all'UE, e, sulla linea dell'art. III - 305 del TCUE (v. *infra*, Cap. 4), alla loro rappresentanza in sede ONU. Per un approfondimento del fenomeno dell'associazione di Paesi terzi alle posizioni comuni dell'Unione si rimanda a V. KRONENBERGER, "Common Foreign and Security Policy: International Law Aspects of the Association of Third States with the Common Position of the Council of the European Union", in V. KRONENBERGER (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, cit., p. 357 ss.

Nonostante godano di tale posizione di forza, gli Stati membri mostrano di avere, peraltro, un comportamento quasi sempre *reattivo* nei riguardi di progetti, programmi e documenti presentati da altri gruppi (in genere Paesi via di sviluppo, organizzati nell'ambito del gruppo dei NAM o del G 77²⁰⁰). Sono piuttosto rari i casi di iniziative promananti in via autonoma dall'Unione Europea²⁰¹.

L'obiettivo del complesso meccanismo di coordinamento descritto nel presente paragrafo dovrebbe essere, in ultima analisi, quello di assicurare che gli Stati membri si esprimano, all'interno dell'Assemblea Generale, con una sola voce.

Si ricorda, a tale proposito, come la percentuale di casi in cui la posizione dei Paesi membri è omogenea abbia ormai superato il 90% del totale, consentendo all'Unione di essere percepita di norma come un soggetto portatore di una specifica e chiara volontà politica distinta da quella dei suoi Paesi componenti.

Il livello di coesione raggiunto dai Paesi dell'Unione Europea all'interno dell'Assemblea Generale è stato oggetto, oltre che dell'attenzione dei giuristi, di una serie di analisi statistiche. Studi recenti mostrano che il numero di risoluzioni approvate con il sostegno unanime dell'Unione Europea è aumentato nel corso del tempo, in maniera proporzionale rispetto al percorso di consolidamento e di sviluppo progressivo della Politica Estera e di Sicurezza Comune²⁰².

Tali studi mostrano anche che il livello di convergenza tra i Paesi dell'Unione varia a seconda delle singole questioni trattate nell'ambito Assemblea Generale.

²⁰⁰ Il Gruppo dei 77, fondato in occasione della prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo del 1964, rappresenta e tutela all'interno dell'Assemblea Generale gli interessi, economici e non, dei Paesi in via di sviluppo. Sia il Gruppo dei NAM sia il Gruppo dei 77 contano, singolarmente considerati, più di un centinaio di Paesi.

²⁰¹ Si vedano in proposito, a titolo di esempio, i rapporti menzionati *supra*, in nota 198. In tali rapporti non vengono mai espressamente menzionate iniziative o proposte dell'Unione Europea.

²⁰² Le informazioni fornite in questa sede in merito ai comportamenti di voto dei Paesi UE sono tratte dallo studio in argomento condotto da P. LUIF ("*EU cohesion in the UN General Assembly*", *cit.*, pp. 27-52).

E' stato osservato, in particolare, che sui temi e le questioni riguardanti il Medio Oriente e il conflitto arabo-israeliano, così come sulle problematiche relative alla tutela dei diritti umani, il livello di coesione tra i Paesi UE è particolarmente elevato. Non si registra un analogo consenso su temi strategici legati al mantenimento della sicurezza internazionale, come per esempio il disarmo e la non-proliferazione delle armi di distruzione di massa. L'assenza di una posizione comune europea è ancora più evidente se si esaminano le risoluzioni approvate dall'Assemblea negli anni della decolonizzazione, anche se l'importanza di tale tema è, per ovvie ragioni, diminuita nel corso degli anni (con una parallela diminuzione del numero di risoluzioni approvate dall'ONU in materia).

I comportamenti di voto dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (Francia e Gran Bretagna) sono, inoltre, sensibilmente diversi da quelli degli altri Paesi membri, soprattutto in relazione alle questioni di maggiore interesse strategico. Anche le posizioni del gruppo di Paesi europei con tradizioni neutrali o neutraliste (Austria, Irlanda, Svezia, Finlandia) si rivelano lievemente divergenti rispetto alle posizioni assunte dagli altri Paesi UE, con la significativa eccezione della Finlandia, i cui comportamenti di voto hanno evidenziato, a partire dalla fine degli anni novanta, una crescente vicinanza alle posizioni degli altri *partner* comunitari.

I Paesi che hanno aderito all'Unione Europea nel maggio del 2004 hanno progressivamente adeguato e conformato i propri comportamenti di voto a quello degli altri Paesi membri. Solo la Lettonia (sulle questioni strategiche e di sicurezza), Malta e Cipro (sul processo di pace in Medio Oriente) votano ancora spesso in modo difforme rispetto agli altri Stati dell'UE. Anche la Turchia si è progressivamente avvicinata alle posizioni dell'Unione, seppure in misura inferiore rispetto agli altri Paesi candidati all'adesione (Bulgaria, Romania e Croazia).

Infine, i dati mostrano che il *gap* tra le posizioni dei Paesi dell'Unione Europea e quelle degli Stati Uniti d'America è divenuto significativo a partire dal 1979, anche se è

lievemente diminuito negli anni dell'Amministrazione Clinton²⁰³. Tale *gap* è più evidente se si prendono in considerazione le risoluzioni relative al processo di pace in Medio Oriente. I Paesi europei più vicini alle posizioni americane sono Francia e Regno Unito. Ciò non sorprende se si considera il fatto che questi ultimi condividono con gli Stati Uniti lo *status* di potenze nucleari, oltre che di membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

2.5. Il coordinamento tra i Paesi UE sulle tematiche trattate dal Consiglio di Sicurezza: l'applicazione dell'articolo 19 TUE

Come noto, a differenza dell'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è un organo a composizione ristretta. Esso è composto da 15 membri, cinque dei quali permanenti e dotati del c.d. "diritto di veto"²⁰⁴, dieci dei quali eletti per un periodo di due anni su base (prevalentemente) geografica²⁰⁵.

²⁰³ V. in proposito anche V. FASSBENDER, *"The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations"*, cit., p. 203. L'autore sostiene che i Paesi dell'Unione Europea siano, rispetto agli Stati Uniti, maggiormente disposti ad accettare limitazioni della propria sovranità nazionale e particolarmente attenti alla corretta interpretazione ed applicazione delle norme dei Capitoli VI e VII della Carta. La visione europea delle Nazioni Unite sarebbe, in altre parole, molto più "legalistica" di quella americana. Anche per questa ragione, l'Unione Europea è vista come un interlocutore più aperto e flessibile rispetto agli Stati Uniti dai Paesi del Gruppo G 77.

²⁰⁴ Della procedura di voto in seno al Consiglio di Sicurezza si occupa, come noto, l'art. 27 della Carta ONU, che prevede che le decisioni relative alle questioni di carattere non procedurale siano prese con un voto favorevole di nove membri, nei quali siano compresi i voti dei membri permanenti. Occorre ricordare, in proposito, che la prassi dell'Organizzazione si è orientata fin dai primi anni di vita nel senso di ammettere la validità delle delibere prese dal Consiglio con l'astensione di uno o più membri permanenti. Infatti, dal 1946 al 1966 si sono verificate oltre 200 astensioni di membri permanenti che non hanno affatto bloccato il Consiglio di Sicurezza. Per un approfondimento sulla portata del diritto di veto e sul valore dell'astensione del membro permanente si rimanda a A. V. PATIL, *"The UN Veto and World Affairs: 1946-1990: A Complete Record and Case History of the Security Council's Veto"*, Sarasota, 1992; B. SIMMA, S. BRUNNER, H. P. KAUL, "Article 27", in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, cit., pp. 476-523; B. FASSBENDER, *"UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective"*, The Hague, 1998, pp. 163-170.

²⁰⁵ Cfr. *supra*, par. 2.2.

Dopo la fine della guerra fredda, gli interventi del Consiglio di Sicurezza si sono andati moltiplicando. Il Consiglio, liberato dai veti incrociati dei due blocchi, è intervenuto sia con misure non implicanti l'uso della forza (riconducibili all'art. 41 della Carta ONU), sia con misure implicanti tale uso (ex art. 42 della Carta) in molte crisi internazionali ed interne verificatesi negli ultimi tempi.

Il ruolo del Consiglio di Sicurezza si è evoluto ed è divenuto sempre più rilevante nel corso degli anni novanta, tanto che oggi l'organo può essere assimilato ad una "conferenza" internazionale che tiene incontri quasi giornalieri.

Le riunioni del Consiglio di Sicurezza possono essere pubbliche e formali oppure "informali". Le consultazioni c.d. "informali" dei membri del Consiglio di Sicurezza, a dispetto della denominazione utilizzata, si svolgono sulla base di un ordine del giorno molto dettagliato e si avvalgono di un regime di interpretariato simultaneo. Raramente i membri delle Nazioni Unite che non sono membri del Consiglio di Sicurezza prendono parte alle riunioni "informali"²⁰⁶.

Al riguardo, l'art. 31 della Carta ONU prevede che uno Stato che non sia membro del Consiglio possa partecipare ai lavori dell'organo, senza diritto di voto, ogniqualvolta il Consiglio medesimo "ritenga che gli interessi di tale membro siano particolarmente coinvolti". La norma lascia l'invito alla completa discrezione del Consiglio. Lo stesso vale per l'art. 39 del regolamento interno del Consiglio, in base al quale l'organo può invitare qualsiasi persona (fisica) che esso ritenga idonea a fornire informazioni o assistenza nelle materie di sua competenza²⁰⁷.

²⁰⁶ Anche all'interno del Consiglio di Sicurezza è infatti molto diffusa la pratica dell'approvazione delle delibere per *consensus*, senza ricorso ad una votazione formale. Nelle delibere si riflette così l'accordo di tutti i membri dell'organo, accordo di solito sintetizzato in una dichiarazione del suo Presidente che viene concertata *fuori* dalle riunioni ufficiali.

²⁰⁷ Il discorso è diverso per quanto riguarda l'art. 32 della Carta, il quale prevede che ogni membro dell'ONU che non sia membro del Consiglio e ogni Stato che non sia membro delle Nazioni Unite debba partecipare ai lavori dell'organo, senza diritto al voto, qualora sia parte di una controversia in esame avanti al Consiglio.

Anche i metodi di lavoro del Consiglio di Sicurezza sono caratterizzati dall'interazione di diversi gruppi di Paesi. Tra questi si possono annoverare il gruppo dei cinque membri permanenti ("*Permanent Five*", P 5), vari sottogruppi del gruppo P 5, come il P 2 (Stati Uniti e Gran Bretagna) o il P 3 (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia), il gruppo dei membri non allineati.

Se l'Unione Europea è divenuta un attore di primo piano nell'ambito delle materie di competenza dell'Assemblea Generale e degli organi sussidiari delle Nazioni Unite in virtù delle prerogative che discendono dallo *status* di osservatore e grazie all'intenso e fruttuoso utilizzo che di esse è stato fatto dalla Commissione e dai Paesi membri che si sono succeduti nell'esercizio della Presidenza, il livello di interazione e di reciproca influenza tra Unione Europea e Consiglio di Sicurezza risulta ancora oggi relativamente scarso, dato che solo Francia e Regno Unito sono membri permanenti del Consiglio²⁰⁸. I membri dell'Unione Europea che appartengono al Consiglio di Sicurezza, a titolo permanente o non permanente, agiscono prevalentemente a difesa dei rispettivi interessi nazionali.

Alla luce dei compiti e dei poteri che la Carta di San Francisco conferisce al Consiglio di Sicurezza, questi ultimi dovrebbero agire, in effetti, in nome di tutti i membri delle Nazioni Unite, e non in difesa degli interessi dell'Unione²⁰⁹.

La cooperazione tra i Paesi membri nelle materie trattate dal Consiglio di Sicurezza trova oggi il proprio fondamento nell'art. 19 del Trattato, sulla difesa e promozione delle posizioni comuni UE nei fori internazionali, che recita: "1. Gli Stati membri coordinano la

²⁰⁸ Sulla base delle intese attualmente in vigore, dall'interpretazione del criterio di "equa distribuzione geografica" menzionato dall'art. 23 della Carta delle Nazioni Unite deriva che l'Unione Europea può disporre di un massimo di cinque seggi contestualmente nel Consiglio (su un totale di quindici). Tali intese assegnano infatti due seggi non permanenti ai Paesi dell'Europa occidentale ed uno ai Paesi dell'Europa orientale. Cipro, che fa parte del Gruppo dei Paesi Asiatici, potrebbe in teoria essere il sesto Paese membro dell'UE in Consiglio.

²⁰⁹ L'art. 24 della Carta ONU prevede che "al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento

propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni comuni. Nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni comuni. 2. Fatto salvo il paragrafo 1 e l'articolo 14, paragrafo 3, gli Stati membri rappresentati nelle organizzazioni internazionali o nelle conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, tengono informati questi ultimi in merito ad ogni questione di interesse comune. 3. Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri. Gli Stati membri che sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza assicureranno, nell'esercizio delle loro funzioni, la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite".

Come l'art. 11, l'art. 16 e l'art. 20, l'art. 19 del TUE contiene delle disposizioni che si rivolgono direttamente agli Stati membri imponendo loro degli obblighi²¹⁰. L'ultima frase del terzo paragrafo dell'art. 19 deve essere intesa nel senso che Francia e Regno Unito

della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome".

²¹⁰ Tali disposizioni trovano il loro fondamento e la loro giustificazione nelle caratteristiche stesse del Titolo V del TUE, che privilegia la prevalenza della sovranità nazionale nella fase di *elaborazione* della politica estera dell'Unione, mentre presenta una maggiore rigidità (che si traduce nell'elaborazione di modalità di condotta comuni) quando si passa alla fase di *attuazione* delle politiche concertate. V. in proposito C. NOVI, "La Politica di Sicurezza Esterna dell'Unione Europea", cit., p. 214 ss. Quanto al significato degli specifici obblighi previsti dall'art. 19 TUE, è stato osservato che mentre il par. 1 usa il verbo "coordinare", il par. 2 impiega il verbo "concertarsi". Dato che anche nelle altre versioni linguistiche del Trattato compaiono due verbi diversi, si dovrebbe concludere che i due obblighi non sono perfettamente coincidenti. Come afferma A. LANG, "Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea", Milano, 2002, p. 36, "nel significato comune «concertarsi» esprime qualcosa di più impegnativo rispetto a «coordinare». Un motivo della differenza potrebbe derivare dal fatto che quando tutti gli Stati sono presenti in una organizzazione internazionale, essi si controllano l'un l'altro, contribuendo così ad assicurare la difesa delle posizioni comuni dell'Unione. Al contrario, quando non tutti gli Stati partecipano all'organizzazione internazionale, sui presenti grava un obbligo ulteriore, quello di farsi carico degli interessi degli assenti".

possono legittimamente fare uso del proprio diritto di veto ed adottare posizioni indipendenti laddove l'Unione Europea non abbia raggiunto una posizione comune.

Nonostante il paragrafo lasci impregiudicata la possibilità che Francia e Regno Unito agiscano a difesa dei rispettivi interessi nazionali (o, se si preferisce, di tutti i membri dell'ONU), è evidente, però, che le norme in esso contenute sono state concepite allo scopo di indurre i membri (permanenti) UE del Consiglio di Sicurezza a coordinare le proprie posizioni e a parlare con una sola voce.

Anche grazie ad un'interpretazione evolutiva dell'art. 19 TUE si è giunti alla progressiva definizione, all'interno della struttura delle Nazioni Unite, di un'*identità politica europea*.

La cooperazione comunitaria realizzatasi a New York sulla base dell'art. 19 si è progressivamente intensificata passando dalle tradizionali informative settimanali fornite ai Paesi membri dai Rappresentanti permanenti britannico e francese ad un vero e proprio coordinamento delle posizioni degli Stati membri sui temi previsti dal programma di lavoro mensile del Consiglio di Sicurezza. Quando è stata realizzata pienamente, l'applicazione dell'art. 19 ha senza dubbio migliorato la coerenza tra le strutture e i meccanismi della PESC da un lato e le posizioni adottate nel Consiglio di Sicurezza dall'altro. E' stato grazie all'art. 19 che le posizioni dei 25 Paesi UE all'interno dei vari organismi delle Nazioni Unite sono nella maggioranza dei casi elaborate di comune accordo e nel 95% dei casi vengono adottate all'unanimità.

Dal gennaio del 2001, i delegati e gli esperti delle Rappresentanze dei Paesi dell'Unione a New York si incontrano settimanalmente per i c.d. "*Article 19 Briefings*". Nella seconda metà del 2001, durante il semestre di Presidenza svedese, tali incontri sono stati istituzionalizzati con la costituzione di un vero e proprio "Gruppo Articolo 19".

Nel 2002 Francia e Regno Unito (insieme a Germania e Spagna, che si accingevano a divenire membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza) si impegnarono ad adottare

una serie di linee guida che avrebbero dovuto rendere più concreta ed effettiva l'applicazione dell'articolo 19 TUE: in particolare, si decise di rendere più frequenti gli incontri del Gruppo Articolo 19 a New York per identificare le tematiche in relazione alle quali eventuali iniziative congiunte dei quattro avrebbero potuto recare "valore aggiunto" al funzionamento del Consiglio di Sicurezza. Si suggerì anche di istituzionalizzare un meccanismo di informazione "preventiva" nei confronti dei *partner* comunitari²¹¹.

L'effettiva attuazione delle linee guida concordate fu compromessa, tuttavia, dall'*escalation* della crisi irachena nel dicembre del 2002.

Le differenze strutturali tra i membri permanenti, i membri non permanenti (che hanno, rispetto alla Francia e al Regno Unito, una minore esperienza e una minore facilità di approccio ai processi decisionali interni al Consiglio di Sicurezza) e gli altri *partner* comunitari sembrano ancora oggi, in effetti, difficili da superare²¹².

In ogni caso, un ulteriore passo in avanti nella direzione di un pieno riconoscimento del ruolo dell'Unione Europea nel sistema ONU si è realizzato grazie alla partecipazione

²¹¹ I membri del Consiglio di Sicurezza avrebbero dovuto, in altre parole, rendere note agli altri Paesi membri le istruzioni ricevute dalle rispettive capitali *prima* delle previste riunioni del Consiglio di Sicurezza. Nell'ambito del negoziato che avrebbe dovuto condurre all'approvazione delle *guidelines* per l'attuazione dell'art. 19, la Germania e la Spagna si erano spinte fino a proporre un "utilizzo europeo" dei seggi che si accingevano ad occupare in Consiglio di Sicurezza, da conseguire attraverso l'integrazione nella propria delegazione nazionale a New York di funzionari della Troika UE. Su una posizione diametralmente opposta si collocava invece il Regno Unito, che ha sempre ritenuto che la pratica dell'informazione "preventiva" andasse *oltre* lo spirito e la lettera dell'articolo 19 TUE ed ha per lungo tempo rifiutato qualunque forma di coordinamento *a priori* delle posizioni da assumere all'interno del Consiglio di Sicurezza.

²¹² Anche la Commissione europea ha (velatamente) evidenziato le attuali difficoltà legate all'applicazione del secondo paragrafo dell'art. 19 TUE. Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "*L'Unione Europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo*", *cit.*, si afferma, a tale proposito: "Gli Stati membri dell'UE che siedono nel Consiglio di Sicurezza, e in particolare i due membri permanenti, devono esplorare modi più sistematici per rispettare gli obblighi ai sensi dell'articolo 19 del Trattato sull'Unione Europea. Quando vi è una posizione comune dell'UE su una questione all'ordine del giorno, tali mezzi potrebbero comportare che uno dei due membri permanenti (a turno) presenti esplicitamente la posizione".

della Presidenza, e in alcune occasioni dell'Alto Rappresentante per la PESC, alle riunioni aperte del Consiglio di Sicurezza²¹³.

La sistematica attenzione e la sempre maggiore rilevanza mediatica attribuite agli interventi pronunciati dalla Presidenza in Consiglio di Sicurezza "a nome dell'Unione" hanno contribuito a diffondere nella *membership* la consapevolezza che anche sui temi della pace e sicurezza (come già su quelli sociali, dei diritti umani, economici e dello sviluppo) l'Unione Europea rappresenta oggi una componente primaria della dinamica delle Nazioni Unite, sulla quale, a seconda dei casi, essa può esercitare effetti trainanti o frenanti.

In altre parole, su un piano generale ed alla luce delle maggiori crisi internazionali affrontate di recente (Afghanistan ed Iraq, in primo luogo), nonché dei dibattiti in Consiglio di Sicurezza sui principali "cross-cutting issues" (lotta al terrorismo, affermazione dello stato di diritto, giustizia internazionale, *peace-keeping*, interazione tra i diversi organi delle Nazioni Unite, cooperazione con le organizzazioni regionali, sanzioni) si può desumere che la coesione dell'Unione Europea accresce la credibilità e l'efficacia del Consiglio di Sicurezza, mentre le divisioni interne all'Unione impongono quanto meno l'esigenza di ricercare in Consiglio di Sicurezza un diverso punto di equilibrio, ovvero di denunciare l'intenzione di agire al di fuori del Consiglio²¹⁴.

²¹³ Tale pratica costituisce un interessante sviluppo istituzionale, dato che il diritto di intervento in Consiglio viene di norma attribuito ad uno Stato che non ne sia membro solo quando il Consiglio ritiene che gli interessi dello Stato in questione possano essere particolarmente interessati ("specially affected") dalle discussioni previste nel corso della riunione (in base all'art. 37 del regolamento di procedura del Consiglio, che riprende nella sostanza, l'art. 31 della Carta). Per la lista completa dei discorsi pronunciati dalla Presidenza UE in Consiglio di Sicurezza si rimanda al sito http://europa-eu-un.org/articles/articleslist_s52_en.htm. Il Segretario Generale Alto Rappresentante per la PESC, Solana, è intervenuto per la prima volta in Consiglio di Sicurezza (sulla situazione in Bosnia-Erzegovina) il 5 marzo 2003.

²¹⁴ In tal senso D. M. MALONE, "The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century", New York, 2004, p. 636. Afferma l'autore: "The status of France and the UK in the Security Council presents a greater challenge to European Foreign and Defence Policy construction than do their occasional differences of substantive view, however sharp. When they cohere on Council business, as they often do on African issues, they are hard to oppose, even by the United States. When they oppose each other strongly (and when other EU members of the Council do likewise, as on Iraq in March 2003), the results are usually dreadful for the Council and EU credibility".

2.6. I limiti della situazione attuale: esistono alternative all'adesione?

Alla luce degli sviluppi sopra descritti, l'attuale situazione di "limbo giuridico" dell'Unione all'interno delle Nazioni Unite non solo limita notevolmente la visibilità politica dell'impegno internazionale dell'UE, ma potrebbe costituire un ostacolo per i futuri progressi della Politica Estera e di Sicurezza Comune, alimentando la tradizionale renitenza di alcuni Paesi membri a proseguire lungo la strada di una maggiore integrazione rinunciando a porzioni sempre più considerevoli della propria sovranità nazionale.

A dispetto degli innegabili progressi raggiunti dopo l'entrata in vigore dei trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza, l'Unione non è ancora membro dell'Assemblea Generale, né del Consiglio di Sicurezza o di altri organi societari. Essa pertanto non può ancora esprimersi spendendo il proprio nome laddove se ne ravvisi la necessità.

Se, in una prospettiva storica, la pratica, invalsa negli anni Settanta, della doppia rappresentanza (della Presidenza per le materie "politiche" e della Commissione per le materie della cooperazione economico-commerciale e dell'aiuto allo sviluppo) ha costituito un utile *escamotage* che ha permesso alla voce di quella che allora era la "Cooperazione Politica Europea" di trovare ascolto presso i competenti fori delle Nazioni Unite²¹⁵, la situazione odierna appare completamente diversa, dato che il Trattato di Maastricht (art. 18) ha attribuito alla Presidenza la rappresentanza dell'Unione nelle materie della PESC.

Attualmente, quando la Presidenza agisce all'interno delle Nazioni Unite nei settori di politica estera che *non* rientrano tra le competenze comunitarie, essa agisce, da un punto di vista strettamente giuridico, *ultra vires*, dato che le materie della PESC non sono inserite dal Trattato nel primo pilastro (quello comunitario), bensì nel secondo.

²¹⁵ Dato che la Presidenza esercitava, di fatto, una funzione *supplente* rispetto alla Commissione nell'esprimere la posizione collettiva dei Paesi membri in tutti i settori che esulavano dalle competenze strettamente comunitarie.

Le attività dell'Unione nelle materie della PESC e della PESD *non* sono riconducibili ai poteri della Comunità. L'Alto Rappresentante per la PESC *non* rappresenta la Comunità. L'Unione Europea ha avviato delle missioni di *peace-keeping* su mandato delle Nazioni Unite e le ha gestite ricorrendo alle strutture e agli strumenti dell'Unione, *non* a quelli comunitari.

Le attuali intese tra Unione Europea e Nazioni Unite non riescono quindi a fornire alle istituzioni e agli organi dell'Unione Europea i mezzi per svolgere i compiti ad essi attribuiti dal Trattato. Quando gli strumenti di cui l'Unione attualmente dispone nelle materie PESC si rivelano insufficienti, la Presidenza ricorre solitamente ai propri strumenti "nazionali". In altre parole, mentre la Commissione esercita pienamente il proprio ruolo nel sistema ONU avvalendosi degli strumenti del primo pilastro e del proprio *status* di osservatore, l'attore chiamato a svolgere un ruolo di primo piano nelle materie della PESC, il Segretario Generale/Alto Rappresentante non può contare sugli strumenti comunitari nell'esercizio delle proprie funzioni²¹⁶.

Il quadro sopra delineato non solo riduce la visibilità dell'Unione Europea all'interno delle Nazioni Unite, ma rischia anche di indurre gli interlocutori dell'Unione a facili commistioni tra Presidenza, Segretariato del Consiglio e Commissione europea e limita, di fatto, le possibilità di conseguire pienamente l'obiettivo posto dall'art. 2 TUE ("affermare la propria identità sulla scena internazionale, in particolare con l'attuazione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune").

²¹⁶ Il Segretariato Generale del Consiglio non figura neppure tra i destinatari della corrispondenza ONU che riguarda le attività dell'Unione (operazioni di mantenimento della pace, rappresentanza in alcune aree di interesse per le Nazioni Unite come i Grandi Laghi, il Medio Oriente, l'Afghanistan, ecc.).

2.6.1. Un esempio: l'attuazione delle sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza

Il tema dell'attuazione a livello europeo delle sanzioni economiche decise dal Consiglio di Sicurezza costituisce un esempio particolarmente evidente della complessità delle conseguenze che, a livello giuridico, possono derivare dalla mancata piena partecipazione dell'Unione Europea all'ONU.

Dato che né la Comunità Europea né l'Unione Europea figurano tra le parti contraenti della Carta di San Francisco, esse non sono "obbligate" dal diritto internazionale ad applicare le decisioni del Consiglio di Sicurezza. Gli Stati membri, nella loro qualità di membri delle Nazioni Unite, sono invece obbligati a dare seguito a tutte le misure adottate dal Consiglio di Sicurezza in base all'art. 41 della Carta.

Quando le Nazioni Unite decidono di imporre delle sanzioni economiche, gli Stati membri dell'UE potrebbero incontrare delle difficoltà nel dare seguito alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, dato che le competenze in materia di relazioni commerciali sono state interamente trasferite alla Comunità, e che quest'ultima – in quanto tale - non risulta direttamente *vincolata* da tali risoluzioni²¹⁷.

²¹⁷ In dottrina vi è anche chi ha sostenuto che, nel caso di sanzioni previste obbligatoriamente da una risoluzione delle Nazioni Unite, la Comunità potrebbe intervenire direttamente in base all'art. 133 TCE per darvi attuazione. Ciò, anche in virtù dell'art. 48 della Carta ONU, dove si legge: "1. L'azione necessaria per eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è intrapresa da tutti i membri delle Nazioni Unite o da alcuni di essi secondo quanto stabilisce il Consiglio di Sicurezza. 2. Tali decisioni sono eseguite dai membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano membri". Questa è, ad esempio, la posizione di N. ANGELET, "La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne", in *Revue Belge de Droit International*, 1993, p. 500 ss., che peraltro, negli anni recenti non sembra aver trovato nessun riscontro nella prassi. Sull'argomento si rimanda anche a quanto sarà detto *infra*, in nota 427, relativa alla recente sentenza (21 settembre 2005) del Tribunale di primo grado delle Comunità Europee sulla causa T-306/01, *Yassin Abdullah Kadi e Consiglio e Commissione*. Nella sentenza si afferma per la prima volta che la Comunità Europea deve considerarsi vincolata dagli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite nella stessa misura in cui lo sono i suoi Stati membri, non in base al diritto internazionale, bensì in base allo stesso Trattato che la istituisce.

L'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che "in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto".

Gli Stati membri non possono, quindi, disapplicare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite invocando la competenza esclusiva della Comunità in materia di politica commerciale, in quanto si esporrebbero al rischio di incorre in responsabilità internazionale, in caso di inattività della Comunità.

Fino ad oggi tali rischi non si sono mai tradotti in significativi problemi di carattere pratico, perché la Comunità ha agito come "interfaccia", a livello regionale, tra il Consiglio di Sicurezza e gli Stati membri, sviluppando con questi ultimi un livello di cooperazione che si è rivelato, tutto sommato, soddisfacente. Vedremo nel prosieguo di questo paragrafo come tale cooperazione si è evoluta nel corso degli anni, sia nella prassi, sia a livello normativo.

Nel periodo della Cooperazione Politica Europea, la decisione di ricorrere all'uso di sanzioni economiche era supportata esclusivamente dal ricorso a regolamenti comunitari sulla base dell'art. 133 TCE (politica commerciale comune). Il riferimento all'articolo 133 TCE non costituiva una soluzione pienamente soddisfacente, dal momento che risultava chiara la natura politica, e non meramente economico-commerciale, della decisione di adottare le sanzioni e per questo la sua riconducibilità alla sfera di competenza degli Stati membri²¹⁸.

²¹⁸ Tra coloro che hanno evidenziato la duplice natura delle sanzioni economiche, sostenendo che la loro realizzazione dovesse avvenire con il concorso sia degli Stati membri sia della Comunità si ricordano B. CONFORTI, "Le sanzioni della CE contro l'Argentina e la loro legittimità alla luce del diritto comunitario", in N. RONZITTI (a cura di), *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, Milano, 1984, p. 411 ss.; J. VERHOEVEN, "Communautés européennes et sanctions internationales", in *Revue Belge de Droit International*, 1984/1985, p. 79 ss.; S. BOHR, "Sanctions of the United Nations Security Council and the European Community", in *European Journal of International Law*, 1993, p. 256 ss.; T. BALLARINO,

Anche per questa ragione, il Trattato di Maastricht ha introdotto l'art. 301 TCE, che, letto in combinazione con l'art. 60(1) TCE (relativo ai movimenti di capitali e pagamenti), obbliga il Consiglio a prendere, a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione, le "misure urgenti necessarie" allorché una posizione comune o un'azione comune PESC prevedano un'azione della Comunità "per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più Paesi terzi". Il legame così stabilito tra le competenze comunitarie e i meccanismi e le procedure di carattere intergovernativo tipici della PESC riconsegna, in una certa misura, il potere di iniziativa ai singoli Stati membri.

Gli articoli 301 e 60 TCE rappresentano un esempio di coordinamento tra pilastri: la combinazione di strumenti PESC con strumenti comunitari rispecchia i diversi scopi delle due basi legali: la PESC fornisce la base per la decisione politica di interrompere con un'azione comune o (più spesso) con una posizione comune adottata in ottemperanza ad una risoluzione del Consiglio di Sicurezza le relazioni economiche con un Paese terzo: l'attuazione di tale decisione ha invece luogo sulla base delle disposizioni comunitarie, solitamente con il ricorso a regolamenti CE²¹⁹.

Dal punto di vista del diritto dell'Unione, l'atto PESC, oltre a rappresentare una condizione necessaria e una fonte di legittimazione per il successivo intervento della Comunità, agisce da tramite tra l'obbligo internazionale e la sua attuazione a livello comunitario.

"Lineamenti di diritto comunitario", quarta edizione, Padova, 1993, p. 297 ss.: secondo tali autori, dato che gli Stati mantengono le loro prerogative in materia di politica estera mentre la Comunità ha acquisito una competenza esclusiva in merito alla gestione dei rapporti commerciali con i Paesi terzi, gli Stati dovrebbero avere il compito di prendere la decisione di principio sull'opportunità politica di sanzionare, mentre la Comunità dovrebbe trasporre sul piano giuridico quanto concordato a livello politico, in modo da agire, nella sostanza, in qualità di *esecutore* per tutte le misure che rientrano nelle sue competenze.

²¹⁹ A. LANG, *"Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea"*, cit., p. 79, configura l'atto PESC come diretto a rimuovere una condizione ostativa all'azione comunitaria. L'atto PESC

In alcune circostanze un approccio del diritto comunitario divergente rispetto al diritto internazionale potrebbe tuttavia dare luogo ad una serie di difficoltà. Rimane, infatti, da considerare l'eventualità che gli Stati membri non riescano a trovare, in sede PESC, la necessaria unanimità per emanare la posizione comune ed avviare così la procedura predisposta dall'art. 301 TCE. Allo stesso modo, potrebbe accadere che la Comunità, nell'adottare un regolamento ex art. 301 TCE, non riesca a dare un'attuazione piena e completa alle misure previste dalla pertinente risoluzione del Consiglio di Sicurezza. In entrambi i casi, sorgerebbe il problema per gli Stati membri di dover comunque adempiere agli obblighi derivanti dalla loro appartenenza all'ONU.

I rischi insiti nel "dualismo" della procedura basata sul ricorso agli artt. 301 e 60 TCE sono ben illustrati nella causa *Centro-Com*²²⁰. Nella causa in questione il Regno Unito invocava la possibilità di introdurre sanzioni *ulteriori* rispetto a quelle previste da un regolamento CE che dava solo parziale attuazione ad una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La Corte di Giustizia, nell'accogliere il ricorso, ha adottato un atteggiamento improntato ad equilibrio e pragmatismo: da un lato, essa ha riconosciuto esplicitamente che gli Stati membri sono obbligati a rispettare gli obblighi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite. Dall'altro, essa ha sostenuto che "quando gli Stati membri adottano misure in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune nell'esercizio delle proprie competenze nazionali, devono rispettare le azioni intraprese dalla Comunità in materia di politica commerciale comune".

Nel caso in cui l'Unione non sia capace o disponibile a dare completa attuazione alle sanzioni economiche decise dal Consiglio di Sicurezza, il Trattato offre ai Paesi membri due alternative. Entrambe presentano caratteri di "eccezionalità": la prima infatti trova il

rappresenta in ogni caso, ai sensi dell'art. 301 TCE il presupposto giuridico necessario per l'azione della Comunità Europea.

²²⁰ Sentenza del 14 gennaio 1997, Causa C-124/95, *The Queen ex parte: Centro-Com s.r.l. e HM Treasury e Bank of England*, in *Racc.*, p. I-81.

proprio fondamento nella circostanza che, come riconosciuto nel caso *Centro-Com*, la Carta delle Nazioni Unite e le sanzioni economiche decise dal Consiglio di Sicurezza rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 307 TCE, che può essere letto come una declinazione del principio di diritto internazionale generale *pacta sunt servanda* nell'ordinamento giuridico comunitario²²¹. L'articolo (non a caso costantemente interpretato dalla Corte di Giustizia in senso restrittivo) consente agli Stati membri di disapplicare le disposizioni comunitarie per ottemperare ad obblighi *precedentemente* contratti nei confronti di Paesi terzi. Sugli Stati membri grava comunque l'obbligo di ricorrere a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità tra le disposizioni comunitarie e le convenzioni da essi precedentemente concluse. Una seconda possibilità è offerta dal ricorso all'art. 297 TCE, che fa riferimento alle "misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave tensione internazionale che costituisca minaccia di guerra, ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Nella prassi l'art. 297 TCE ha trovato rare applicazioni. In particolare, la deroga è stata utilizzata dal Regno Unito (durante la crisi delle Falkland-Malvinas) per adottare sanzioni economiche unilaterali contro l'Argentina, e dalla Grecia (nel 1994) per adottare misure unilaterali dirette a interrompere il commercio dei prodotti in provenienza o destinati alla ex Repubblica Jugoslava di Macedonia²²².

²²¹ Art. 307 TCE (1): "Le disposizioni del presente trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra". L'ambito di applicazione dell'articolo risulta, nel caso di specie, ulteriormente circoscritto dal fatto che non tutti gli Stati membri dell'Unione Europea hanno aderito alle Nazioni Unite prima del 1° gennaio 1958 (la Repubblica Federale Tedesca è divenuta membro dell'Organizzazione solo alla fine del 1973).

²²² Per un approfondimento sulla portata della deroga prevista dall'art. 297 TCE e per una accurata ricostruzione della relativa prassi si rimanda a C. NOVI, "La Politica di Sicurezza Esterna dell'Unione Europea", *cit.*, pp. 258-263. L'autrice ritiene che il riferimento, di cui al secondo paragrafo dell'art. 297, alle eventuali necessità degli Stati di ottemperare ai propri obblighi internazionali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale conservi un ruolo comunque importante, anche dopo la nascita

Le problematiche legate all'attuazione delle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU costituiscono, in ultima analisi, una chiara dimostrazione di come lo sviluppo di intense relazioni tra le due organizzazioni abbia favorito l'elaborazione di strumenti utili ed efficaci nel risolvere concretamente i rischi derivanti dalla mancata partecipazione dell'Unione alle Nazioni Unite. Tuttavia, l'unica opzione possibile nei casi di incompatibilità tra il diritto comunitario e obblighi internazionali che gravano sugli Stati membri in virtù della loro appartenenza all'ONU rimane, ad oggi, quella della temporanea disapplicazione del diritto comunitario. Una tale soluzione non può essere considerata totalmente soddisfacente, specialmente se si prende in considerazione il punto di vista del diritto comunitario, e sembra richiedere un ulteriore approfondimento delle riflessioni in corso sul ruolo dell'Unione Europea all'interno dell'ONU.

della PESC e l'introduzione dell'art. 301 TCE: laddove si dovesse creare un vuoto dato dal mancato raggiungimento di un accordo in ambito comunitario per dare attuazione alle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza, la disposizione garantirebbe agli Stati di agire comunque per evitare un illecito internazionale. Nel senso che l'uso dell'art. 297 possa essere giustificato solo quando le altre possibilità di attuare la risoluzione nell'ordinamento comunitario siano fallite, cfr. A. DAVI, *Comunità Europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993, p. 592; K. IJENAERTS, E. DE SMIJTER, *"The United Nations and the European Union: living apart together"*, in K. WELLENS (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague, 1998, p. 450; R. A. WESSEL, *"The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations"*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1166.

CAPITOLO 3

LA COOPERAZIONE TRA UNIONE EUROPEA E NAZIONI UNITE NEL MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE

I recenti sviluppi del settore della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) pongono una serie di questioni giuridiche rilevanti per la struttura e per il funzionamento sia delle Nazioni Unite sia dell'Unione Europea.

La prevenzione dei conflitti e la gestione di crisi regionali costituiscono, ormai, compiti acquisiti e riconosciuti anche dall'opinione pubblica come propri di entrambe le organizzazioni. Nel presente Capitolo si prenderanno in esame le problematiche poste dall'emergere di un'autonoma dimensione di sicurezza e difesa europea e dalla sua integrazione nel sistema di sicurezza collettiva proprio delle Nazioni Unite.

Si tenterà, infine, di valutare se ed a quali condizioni le forme di cooperazione tra Unione Europea e Nazioni Unite nel settore del *peace-keeping* sviluppatesi nella prassi non possano tradursi nel riconoscimento di un nuovo ruolo per l'Unione stessa all'interno del sistema onusiano.

3.1. Il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della sicurezza collettiva: il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite

Come noto, il sistema di sicurezza collettiva configurato dalla Carta delle Nazioni Unite, incentrato sui Capitoli VI e VII, è completato dal Capitolo VIII, composto da tre

articoli relativi alla funzione degli accordi ed organizzazioni regionali nella attività di mantenimento della pace²²³.

Le disposizioni del Capitolo VIII della Carta andrebbero interpretate tenendo presente che il progetto dello Statuto dell'ONU elaborato a Dumbarton Oaks prevedeva che accordi ed organizzazioni regionali svolgessero un ruolo subordinato (senza potere di iniziativa) rispetto al Consiglio di Sicurezza, almeno in materia di "misure coercitive"²²⁴.

Nel corso della Conferenza di san Francisco, in cui molti partecipanti si richiamavano alla tradizione del regionalismo panamericano²²⁵, si tentò, senza successo, di modificare le norme sugli accordi e le organizzazioni regionali al fine di accrescere il ruolo di queste ultime. I principali promotori delle proposte volte a modificare i pertinenti articoli della

²²³ A. DEL VECCHIO, "Consiglio di Sicurezza e organizzazioni regionali sul mantenimento della pace", in *Comunità Internazionale*, 1995, pp. 229-244; J. S. SUTTERLIN, "The United Nations and the Maintenance of International Security", London, 1996, pp. 93-112. L'analisi condotta nel presente Capitolo è incentrata prevalentemente sulle attività svolte dall'Unione Europea ai sensi dei Capitoli VII e VIII della Carta. Esula dagli scopi del presente lavoro un esame approfondito del ruolo giocato dall'Unione Europea nelle attività riconducibili al Cap. VI dello Statuto dell'ONU (soluzione pacifica delle controversie internazionali). Ciò in ragione delle specificità della PESC (che, come si vedrà, si è concretizzata in una serie di "operazioni" anche di natura coercitiva - guidate dall'UE), oltre che della diversa natura dei poteri attribuiti dai due Capitoli al Consiglio di Sicurezza (di natura esclusivamente conciliativa nel primo caso, di natura coercitiva nel secondo). Osserva in proposito S. MARCHISIO, "L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite", cit., p. 199, che "è questo un dato strutturale del sistema delle Nazioni Unite: debolezza intrinseca delle procedure di soluzione delle controversie e situazioni, basate sulla libera scelta delle parti e sulla natura non vincolante delle risoluzioni del Consiglio, «forte dentatura» dell'ONU nell'azione rispetto alle minacce o violazioni della pace". Ciò non esclude, ovviamente, che l'azione svolta dall'UE in materia di soluzione pacifica delle controversie internazionali abbia ormai assunto dimensioni rilevanti. Si pensi al ruolo svolto dal Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Processo di Pace in Medio Oriente, Marc Otte, in seno al c.d. "Quartetto dei mediatori internazionali" (composto da USA, ONU, UE e Russia), o al negoziato sul dossier nucleare iraniano condotto tra la Troika costituita da Francia, Germania e Regno Unito (oltre che dall'Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana) e le Autorità di Teheran. Quest'ultimo negoziato, come noto, è al momento in cui si scrive in fase di stallo.

²²⁴ Ovvero di misure implicanti l'uso della forza. Sui lavori preparatori cfr., diffusamente, R. YAKEMTCHOUK, "Le régionalisme et l'ONU", in *Revue générale de droit international public*, 1955.

²²⁵ Il sistema interamericano trae le sue origini dall'istituzionalizzazione delle conferenze panamericane, avvenuta in occasione della prima Conferenza, tenutasi a Washington dal 2 ottobre 1899 al 19 aprile 1890. Tale Conferenza diede vita alla prima organizzazione internazionale a carattere regionale: l'Unione internazionale delle Repubbliche americane. V., in proposito, M. R. SAULLE, "Lezioni di Organizzazione Internazionale", vol. 1, Napoli, 2002, pp. 306-311.

Carta erano, oltre ai Paesi dell'America latina, i Paesi arabi (nei quali la consapevolezza dei vantaggi del "regionalismo" era, all'epoca, già particolarmente diffusa) e il Regno Unito (con i Paesi del *Commonwealth*). Essi si scontrarono, peraltro, con la ferma opposizione degli Stati Uniti.

Il dibattito che si tenne a San Francisco sull'argomento trova riflesso nelle formulazioni di compromesso recepite dalla Carta; formulazioni che sembrano prestarsi ancora oggi a qualche difficoltà interpretativa. Il punto di maggior dibattito riguarda la configurazione del rapporto che la Carta ha inteso istituire tra le Nazioni Unite e gli accordi o organizzazioni regionali: non è chiaro, in altre parole, se le disposizioni contenute nel Capitolo VIII implicino un'integrazione delle organizzazioni regionali nel sistema per il mantenimento della pace in un rapporto di subordinazione rispetto all'ONU, oppure una ripartizione di competenze ispirata ad un criterio di decentramento e fondata sulla responsabilità principale, ma non esclusiva, del Consiglio di Sicurezza²²⁶.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che se la tesi della subordinazione delle organizzazioni regionali rispetto all'ONU aveva una propria ragion d'essere nel periodo della guerra fredda, essa sembra oggi superata dalla prassi, contrassegnata, da un lato, da una maggiore cooperazione tra organizzazioni regionali e Nazioni Unite e, dall'altro, dalla completa autonomia di alcune di esse nelle azioni a tutela della pace, in funzione vicaria rispetto all'ONU²²⁷.

²²⁶ V. in proposito A. GIOIA, "The United Nations and Regional Organisations in the Maintenance of Peace and Security", in M. BOTHE, N. RONZITTI, A. ROSAS (ed.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*. The Hague, 1997, pp. 194-195 e 223-224.

²²⁷ La linea di tendenza ispirata alla cooperazione funzionale è stata recepita dalla stessa ONU nella "Dichiarazione sul rafforzamento della cooperazione tra le Nazioni Unite e gli accordi o organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale", adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione 49/57 del 9 dicembre 1994. Tale documento riafferma infatti la responsabilità principale del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace in base all'art. 24 della Carta, ma insiste sul concetto di *complementarità* delle organizzazioni regionali rispetto alle Nazioni Unite. Vi è addirittura chi intravede elementi evolutivi che sembrano indicare un tendenziale superamento del concetto di complementarità, delineando, in presenza di circostanze particolari, una possibile funzione sostitutiva di alcune organizzazioni

L'art. 52 - che apre il Cap. VIII ("accordi regionali") della Carta - riconosce le organizzazioni internazionali create su scala regionale e sottolinea il loro compito di dirimere le questioni di carattere locale tra i Paesi che ne fanno parte.

L'art. 53 della Carta si occupa invece delle organizzazioni regionali che perseguono scopi di difesa e di mutua assistenza tra i membri, in caso di eventi bellici o para-bellici.

Esso prevede che il Consiglio di Sicurezza utilizzi "gli accordi o organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione", ed aggiunge che "nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza". La norma va coordinata con l'art. 51 della Carta, che ammette la legittima difesa collettiva in caso di attacco armato e fu anch'esso concepito con riguardo alle organizzazioni regionali.

A partire dagli anni novanta, il sistema delle Nazioni Unite ha subito una significativa evoluzione, spostando il centro della propria azione dalle tradizionali attività di tutela della pace ad attività che sempre più si qualificano come operazioni di "*peace-keeping*", di "*peace-building*" e di "*peace-enforcing*", ovvero di costruzione o anche di "imposizione" della pace²²⁸.

regionali rispetto all'ONU nel campo delle azioni a tutela della pace. La valutazione di tale tendenza richiede ovviamente una certa cautela, essendo connessa alla questione della centralità del ruolo dell'ONU nell'assicurare il rispetto della legalità internazionale.

²²⁸ Limitandoci ad alcuni aspetti del complesso fenomeno del *peace-keeping*, si può rilevare che, nel loro modello originario, le operazioni di mantenimento della pace si caratterizzavano per essere formate da personale militare, a volte affiancato da personale civile, incaricato di intervenire in situazioni di conflitto (di solito tra due Stati) al fine di svolgere funzioni di interposizione tra le parti e di osservazione. Le attività svolte consistevano per lo più nella sorveglianza del rispetto di accordi di cessate il fuoco, tregue e armistizi e, per costituirsi, esse dovevano avere il consenso di tutte le parti in causa e soprattutto del Paese nel cui territorio si sarebbero dovute dispiegare. Caratteristiche peculiari di tali operazioni erano anche la neutralità rispetto alle parti in conflitto e la natura non coercitiva, evidenziata anche dal divieto di ricorrere alla forza se non in caso di legittima difesa. Successivamente, di fronte a crisi particolarmente cruenta e a situazioni di massicce violazioni dei diritti umani (Jugoslavia, Somalia), sono state create missioni che non necessariamente godevano del consenso di tutte le parti coinvolte e, soprattutto, non si ponevano in una posizione di imparzialità ma assumevano un carattere coercitivo, ovvero diretto ad imporre la pace. Sull'argomento, si rinvia a S. MARCHISIO, "L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite", cit., p. 259). V. anche

Il Consiglio di Sicurezza, ricorrendo in misura crescente ai poteri previsti dall'art. 42 della Carta, è intervenuto sempre più frequentemente nella gestione di crisi interne o internazionali con misure di carattere militare, intraprese sia attraverso la creazione di Forze delle Nazioni Unite, sia autorizzando l'uso della forza da parte degli Stati membri, singolarmente o nell'ambito di organizzazioni regionali, in quest'ultimo caso richiamandosi espressamente al Cap. VIII della Carta²²⁹.

Ai fini dell'applicazione degli artt. 52 (1) e 53 della Carta ONU continuano, tuttavia, a venire in rilievo, solo gli "accordi o organizzazioni regionali", costituiti "per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale"²³⁰.

P. PICONE, "Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria", in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1996, p. 5 ss.

²²⁹ Tra le prime misure di tale natura, si possono ricordare, ad esempio, la ris. n. 770 (1992), sull'adozione delle misure necessarie per far giungere gli aiuti umanitari a Sarajevo e in altri luoghi della ex Jugoslavia; la ris. n. 781 (1992), sull'adozione delle misure necessarie per garantire l'interdizione dei voli militari nei cieli della Bosnia-Erzegovina; la ris. n. 787 (1992), sul blocco delle coste della Repubblica jugoslava. Nella specie, gli appelli del Consiglio furono raccolti dall'Unione Europea Occidentale (UEO) e dall'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO). Tra le risoluzioni in tal senso adottate dal Consiglio di Sicurezza non ve ne è alcuna che richiami esplicitamente l'art. 53 della Carta. Le risoluzioni 787 (1992) e 820 (1993) contengono un generico riferimento al Cap. VIII, suggerendo il ricorso alle organizzazioni regionali come uno dei modi di cui gli Stati membri potevano avvalersi per il loro intervento. Per quanto riguarda le autorizzazioni che sembrerebbero indirizzate direttamente ad organizzazioni regionali, cfr., ad es., la risoluzione n. 504 del 30 aprile 1982, che autorizzava la costituzione di una forza panafricana dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA) per il mantenimento della pace nel Ciad. Un altro esempio è dato dalla KFOR, la forza della NATO operante nel Kosovo (ris. n. 1244 del 10 giugno 1999).

²³⁰ Come afferma E. CANIZZARO, "Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali", in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, pp. 408-410, tale disposizione dovrebbe essere interpretata alla luce del trattato istitutivo dell'organizzazione regionale interessata e delle eventuali modifiche formali o *de facto* da esso subite nel tempo. Essa non sembra implicare, in ogni caso, la necessità che l'azione di un'organizzazione regionale resti circoscritta all'interno del territorio degli Stati che dell'organizzazione siano membri. Occorre rilevare, d'altra parte, che la Carta delle Nazioni Unite non contiene neppure una definizione di "regione" o di "accordo regionale". La proposta in tal senso avanzata dall'Egitto durante la Conferenza di San Francisco ("There shall be considered, as regional arrangements, organizations of a permanent nature, grouping in a given geographical area several countries which, by reason of their proximity, community of interests or cultural, linguistic historical or spiritual affinities make themselves jointly responsible for the peaceful settlement of any disputes which may arise") fu infatti scartata, proprio al fine di evitare interpretazioni troppo restrittive delle disposizioni del Capitolo VIII.

Sia che si concepisca il rapporto tra ONU e organizzazioni regionali come un rapporto sostanzialmente gerarchico, sia che lo si concepisca in termini di complementarità, sembra chiaro, dalle formulazioni utilizzate negli artt. 52 e 53, che un ente internazionale possa essere riconosciuto come “accordo o organizzazione regionale” ai sensi del Capitolo VIII della Carta (e possa, conseguentemente, vedersi attribuito un preciso ruolo in tema di mantenimento della pace) solo dal Consiglio di Sicurezza, titolare delle principali responsabilità in materia di sicurezza collettiva ai sensi dell’art. 24 della Carta di San Francisco. Ciò, anche in considerazione del fatto che l’art. 53 della Carta vieta espressamente agli accordi e alle organizzazioni regionali di attuare autonomamente azioni coercitive²³¹.

Le difficoltà interpretative tuttora sollevate dal Capitolo VIII della Carta hanno determinato l’assenza, all’interno delle Nazioni Unite, di una procedura consolidata per il riconoscimento di un ente internazionale come “accordo o organizzazione regionale”.

Il Consiglio di Sicurezza può procedere concretamente a tale “riconoscimento” utilizzando forme diverse. Sebbene l’approccio delle Nazioni Unite alla questione non manchi di ambiguità, solo quattro organizzazioni regionali ad oggi, si sono “autoproclamate” o sono state riconosciute come tali ai sensi del Capitolo VIII della Carta: l’Organizzazione degli Stati Americani (OSA); l’Organizzazione per l’Unità Africana (oggi Unione Africana); la Lega Araba e l’OSCE²³².

²³¹ Quanto all’interpretazione di questa parte della norma, poiché viene usato il verbo “intraprendere” per motivi sistematici sembra possibile ritenere che la Carta abbia inteso delimitare la nozione di azioni coercitive a quelle implicanti l’uso della forza, escludendo le sanzioni economiche e le altre misure previste dall’art. 41 (cfr., in tal senso, S. MARCHISIO, “L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite”, cit., p. 289). Occorre comunque ribadire che l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza è necessaria perché un’organizzazione usi la forza. In effetti, i casi di azioni condotte da organizzazioni regionali senza l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza non sono pochi, né possono dirsi avallati dalla consuetudine, a causa delle reazioni che ancora incontrano. Sul punto cfr. *infra*, Cap. 5, par. 2.1.

²³² L’Organizzazione degli Stati Americani (OSA), che riunisce gli Stati Uniti e i Paesi dell’America latina, prese vita nel 1948 dalla Carta di Bogotà. Tra gli scopi dell’Organizzazione, oltre la cooperazione in campo economico, giuridico, sociale, culturale, ecc., vi sono “il rafforzamento della pace e della sicurezza nel

La NATO non si considera un'organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta, pur avendo, nelle parole del suo Segretario Generale, Joop de Hoop Scheffer, dichiarato di "agire nello stesso spirito"²³³.

Come risulta dalle esplicite affermazioni di alcuni suoi alti funzionari, neppure l'Unione Europea si considera una "organizzazione regionale" ai sensi del Capitolo VIII della Carta²³⁴.

Continente americano", "la soluzione pacifica delle controversie tra i membri" ed un sistema di sicurezza collettiva da realizzare mediante "l'azione comune da parte degli Stati membri nel caso di aggressione". L'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA), creata nel 1963, aveva come scopi principali quello di "promuovere l'unità e la solidarietà degli Stati africani" e quello di "difendere la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza degli Stati membri". Il fenomeno dell'organizzazione continentale dei Paesi africani ha recentemente portato alla nascita di una nuova organizzazione regionale che è succeduta all'OUA, l'Unione Africana, la cui seduta inaugurale si è tenuta l'8 luglio 2002. Anche la Lega degli Stati arabi, creata nel 1945, non ha solo fini di alleanza militare, ma si propone di sviluppare la collaborazione in vari settori, dalla politica, all'economia, alla comunicazioni, alla sanità, alla sicurezza sociale, ecc. Per quanto riguarda infine l'OSCE e la sua riconducibilità al fenomeno delle organizzazioni regionali previste dal Cap. VIII della Carta ONU, si rimanda a quanto sarà detto *infra*, in nota 254.

²³³ La citazione è tratta dal discorso pronunciato dal Segretario Generale della NATO, Joop de Hoop Scheffer, in occasione della *New Defence Agenda Conference* tenutasi a Bruxelles il 17 maggio 2004. Sulla possibilità di ricondurre la natura della NATO (e della UE) a quella propria dei "patti di autodifesa collettiva" e/o delle "organizzazioni regionali" rispettivamente disciplinati dagli artt. 51 e 52-53 della Carta delle Nazioni Unite, si veda N. PARISI, "La questione della difesa e sicurezza dell'Europa occidentale fra Alleanza atlantica, UE e Comunità Europee", in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1987, p. 637 ss., e la bibliografia ivi citata, secondo cui entrambe le Organizzazioni non possono essere qualificate organizzazioni regionali ai sensi della Carta di San Francisco, in quanto rivolte non già alla tutela della pace e della sicurezza nell'ambito di una determinata regione, bensì soltanto a respingere un attacco armato proveniente da uno Stato terzo. Viceversa, dette Organizzazioni possono essere considerate conformi allo spirito ed alle lettere dell'art. 51 della Carta ONU, poiché promananti da veri e propri patti di autodifesa collettiva. Limitandoci al caso della NATO, è noto che le cose sono notevolmente cambiate dopo la fine della guerra fredda: il documento sulla dottrina strategica dell'Alleanza approvato in occasione del Consiglio atlantico di Washington del 23 e 24 maggio 1999 fa esplicito riferimento a "operazioni di risposta alle crisi diverse da quelle previste dall'art. 5 del Trattato" (ovvero diverse dalla difesa congiunta di uno Stato membro vittima di un attacco armato), mediante le quali la NATO intende contribuire alla prevenzione dei conflitti e alla gestione delle crisi, e che appaiono ormai inserite nelle normali attività operative dell'Alleanza, accanto ai tradizionali interventi di carattere difensivo. Da questo punto di vista, l'Organizzazione sembra ormai perfettamente in regola con i requisiti richiesti dal Cap. VIII della Carta.

²³⁴ V. T. TARDY, "Limits and Opportunities for UN-EU Relations in Peace Operations: Implications for DPKO", in *External Study for UN DPKO Best Practices Unit*, New York, 2003. Il fatto che talune organizzazioni regionali tendano ad escludere la loro appartenenza agli accordi di cui al Capitolo VIII della Carta ONU sembra legato, *inter alia*, alla loro volontà di sottrarsi all'obbligo, imposto dall'art. 54 della Carta

L'assenza di una codificazione della materia risulta tanto più problematica in quanto il nuovo ruolo cui le Nazioni Unite sono oggi chiamate sembra richiedere un'intensificazione e un approfondimento delle relazioni con altre organizzazioni internazionali e regionali²³⁵.

Negli ultimi anni, in effetti, le Nazioni Unite, cominciando a riconoscere le potenzialità di un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni regionali nelle attività di mantenimento della sicurezza collettiva, hanno avviato lo sviluppo di una cornice istituzionale volta a dare vita a nuove forme di cooperazione con queste ultime.

Dal 1994 al 2003 il Segretario generale dell'ONU ha convocato, cinque incontri ad alto livello tra Nazioni Unite ed organizzazioni regionali. All'incontro tenutosi nel 2003 hanno preso parte ben 21 organizzazioni. Di queste, solo sette avevano un carattere propriamente "regionale". Le altre erano organizzazioni subregionali, interregionali o transnazionali.

Di fatto, le attuali forme di collaborazione tra l'ONU e le organizzazioni internazionali a carattere regionale si concentrano su una gamma di attività molto ampia. Il coordinamento tra l'Organizzazione generale e le organizzazioni regionali sembra imporsi, quindi, non per forza propria, ma in conseguenza del comportamento degli Stati appartenenti alle Nazioni Unite (che in misura crescente prendono parte ad accordi ed organizzazioni regionali in qualità di parti contraenti) oltre che dell'evoluzione del fenomeno del regionalismo, che - oltre alle dimensioni economica e di difesa collettiva

alle organizzazioni regionali di cui al Cap. VIII, di tenere costantemente informato il Consiglio di Sicurezza delle azioni intraprese.

²³⁵ Per un approfondimento del ruolo delle organizzazioni regionali, e dell'Unione Europea in particolare, nelle attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale si vedano anche K. GRAHAM e T. FELICIO, *Regional organizations and collective security: the role of the European Union*, in M. ORTEGA, *The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism*, ISS, Paris, 2005, pp. 83-92. Gli autori si chiedono (propendendo infine per una risposta negativa) se non sia opportuna una revisione delle disposizioni contenute nel Cap. VIII della Carta ONU, che tenga conto del nuovo ruolo che l'Unione Europea (al pari di altre organizzazioni regionali) ha acquisito nel campo della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi.

tipiche del periodo della guerra fredda - abbraccia oggi una serie di interessi e di attività che presentano aspetti sociali, politici, culturali e di sicurezza.

3.2. L'Unione Europea e l'uso della forza nelle relazioni internazionali: l'art. 17 TUE

L'art. 11 TUE, nell'elencare gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune, menziona, al primo posto, la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione, "conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite".

Il riferimento ai principi della Carta delle Nazioni Unite è stato introdotto dal Trattato di Amsterdam²³⁶, nell'intento di esprimere chiaramente la volontà dell'Unione di rendere la propria azione in materia di politica estera pienamente *coerente* con le finalità dell'Organizzazione universale. E' stato osservato che una simile previsione assume una valenza per lo più politica.

L'art. 11 TUE, infatti, rimanda esclusivamente ai *principi* della Carta, ovvero a quegli ideali e finalità contenuti nel Preambolo e nei suoi primi due articoli che, ormai, hanno pienamente acquisito valore consuetudinario in quanto principi fondamentali della Comunità Internazionale ed in alcuni casi anche quali norme di *jus cogens*²³⁷.

²³⁶ L'art. 1.2 del Trattato di Maastricht prevedeva solo "la salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione".

²³⁷ Sull'argomento v. L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ, "La Union europea y su politica exterior y de seguridad", in *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, p. 733 ss., il quale vede una subordinazione politica e giuridica del TUE rispetto alla Carta ONU. In merito cfr. anche A. LANG, "Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea, cit.", pp. 35-39. Rifacendoci alla più autorevole dottrina in materia, i principi cui l'art. 11 TUE fa riferimento possono essere individuati nel divieto della minaccia e dell'uso della forza nei rapporti internazionali tranne che nel caso di legittima difesa, nel rispetto della dignità umana, nella collaborazione internazionale e nella promozione del progresso economico e sociale e nel diritto di tutti i popoli a governarsi da sé. In merito v. anche B. CONFORTI, "Diritto Internazionale", quarta edizione, Napoli, 2002, p. 184 ss.; S. MARCHISIO, "L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite", cit., p. 53 ss.

L'art. 11 TUE fa esplicito riferimento anche alla *sicurezza* dell'Unione. Ciò non implica, anche alla luce del successivo art. 17 (1) TUE, uno specifico richiamo all'esigenza di approntare un apparato di difesa comune, avente il compito di contrastare le aggressioni militari provenienti dall'esterno²³⁸. Il riferimento alla sicurezza "in tutte le sue forme" contenuto nell'art. 11 TUE chiarisce che tale termine è utilizzato nella sua accezione più generale e che pertanto l'obiettivo della sicurezza deve essere inteso nel senso di creare un ambiente sicuro intorno all'Unione riducendo "i rischi e le incertezze che possono compromettere l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dell'Unione e degli Stati membri, il loro carattere democratico, la loro stabilità economica, nonché la stabilità delle regioni vicine"²³⁹.

In altri termini, più che a vere e proprie minacce armate provenienti da uno stato terzo, il termine "sicurezza", nell'accezione recepita dal TUE, sarebbe riferito a quelle situazioni di crisi sociale, economica o politica che, verificandosi all'interno di un Paese vicino all'Unione, potrebbero avere ripercussioni negative su quest'ultima e che pertanto rendono necessario un intervento preventivo, principalmente di carattere politico ed economico, che cerchi di riportare la situazione alla normalità.

L'intento di salvaguardare la sicurezza dell'Unione è richiamato anche dal terzo obiettivo contenuto nell'art. 11 TUE, relativo al mantenimento della pace e al rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, dell'Atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi²⁴⁰. Ancora una volta,

²³⁸ Il primo paragrafo dell'art. 17 TUE recita: "La Politica Estera e di Sicurezza Comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune *qualora il Consiglio Europeo decida in tal senso*. In tal caso il Consiglio Europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione secondo le rispettive norme costituzionali" (corsivo aggiunto). Sul punto, cfr. *infra*, par. 3.

²³⁹ Tale interpretazione è stata data dai Capi di Stato e di governo durante il Consiglio Europeo di Bruxelles del 29 ottobre 1993.

²⁴⁰ Rispettivamente: Atto finale di Helsinki con il quale è nata la CSCE del 1° agosto 1975 e Carta di Parigi per una nuova Europa del 19-20 novembre 1990.

quindi, il Trattato sull'Unione fa esplicito riferimento alla Carta dell'ONU, anche se, in questo caso, tale riferimento assume un significato più preciso. Esso, infatti, si dovrebbe interpretare come una conferma del riconoscimento della prevalenza del ruolo dell'Organizzazione universale nell'attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale²⁴¹.

In considerazione di quanto detto nel paragrafo precedente non si può escludere, quindi, che le previsioni dell'art. 11 TUE possano consentire all'Unione di agire, su richiesta del Consiglio di Sicurezza, in qualità di accordo regionale.

A tale proposito si deve sottolineare che un riferimento indiretto in questo senso sembra essere presente sia nell'*Agenda per la pace* del Segretario Generale delle Nazioni Unite del giugno 1992²⁴², sia nel suo Addendum del gennaio 1995²⁴³. In entrambi i documenti, laddove si parla del ruolo degli accordi ed organizzazioni regionali si fa riferimento alle Comunità Europee. L'*Agenda per la pace*, peraltro, contiene una definizione volutamente vaga di "organizzazione regionale". Secondo il documento la nozione di organizzazione regionale dovrebbe essere intesa in senso lato, e dovrebbe comprendere non solo le organizzazioni regionali tradizionalmente inquadrare nel Cap. VIII

²⁴¹ Al riguardo è significativo che nella motivazione degli atti PESC che affrontano questioni relative a crisi internazionali o comunque situazioni di instabilità, sia sempre presente il richiamo all'attività svolta dalle Nazioni Unite ed in particolare dal Consiglio di Sicurezza (ad esempio, Posizione Comune del 26 ottobre 1998, 98/606/PESC, in GU L 290 del 29 ottobre 1998, relativa al contributo dell'Unione Europea alla promozione del regime di non proliferazione e alla creazione di un clima di fiducia nell'Asia meridionale e la Posizione Comune del 16 aprile 1999, 1999/261/PESC, in GU L 103 del 20 aprile 1999, relativa alla Libia). In almeno un caso, inoltre, tale prevalenza è anche esplicitamente riconosciuta (nel secondo considerando della Posizione Comune del 14 maggio 2001, 2001/347/PESC, in GU L 132 del 15 maggio 2001, sulla prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti in Africa si legge: "La responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale incombe al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in virtù della Carta delle Nazioni Unite").

²⁴² Doc. A/47/277-S/24111 del 17 giugno 1992, cap. VII, punto 62.

²⁴³ Doc. A/50/69 del 3 gennaio 1995, cap. IV, punto 86.

della Carta, ma anche altre organizzazioni che hanno potenzialità d'azione nel capo della prevenzione dei conflitti, del *peace-keeping* e del *peace-making*²⁴⁴.

Di tale evoluzione sarebbero un esempio, nelle parole del Segretario Generale dell'ONU, proprio le competenze attribuite all'Unione Europea ai sensi degli artt. 11 e 17 del Trattato sull'Unione Europea.

Sembra opportuno quindi chiedersi quali siano, più specificamente, queste competenze.

L'art. 11 TUE, con una formulazione piuttosto tautologica, stabilisce che la Politica Estera e di Sicurezza Comune è estesa "a tutti i settori della politica estera e di sicurezza": come accadeva ai tempi della Cooperazione Politica Europea, tale definizione è il risultato della precisa volontà dei redattori di lasciare alla prassi il compito di definire esattamente le materie oggetto di cooperazione evitando l'introduzione di qualsiasi lista, più o meno esaustiva, di materie²⁴⁵.

Nel primo paragrafo dell'art. 17 TUE si legge invece che "la Politica Estera e di Sicurezza Comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune". Nel secondo paragrafo si specifica ulteriormente che "le questioni cui si riferisce il presente articolo includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace".

²⁴⁴ Cfr. par. 61 del documento.

²⁴⁵ Durante la Conferenza intergovernativa del 1991 che, con il Trattato di Maastricht, ha portato alla nascita della PESC, la Commissione aveva proposto di inserire una serie di materie che avrebbero dovuto rappresentare il campo di applicazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune. Esse consistevano nel controllo degli armamenti, nei problemi di sicurezza di competenza della (allora) CSCE e dell'ONU, nella cooperazione per la produzione, esportazione, non proliferazione di armamenti. A questi la Commissione prevedeva di aggiungere anche l'istituzione di una politica di ricerca e produzione nel settore degli armamenti (V. il parere della Commissione sul progetto di revisione del Trattato del 21 ottobre 1990, in *Boll. S.* 2/91, p. 79 ss).

Tali attività corrispondono alle c.d. “missioni Petersberg”, ovvero a quelle forme di intervento militare dirette a contribuire alla prevenzione dei conflitti e alla gestione delle crisi internazionali che, nel 1992, la UEO aveva introdotto tra le sue specifiche competenze e che successivamente sono state inserite nel Titolo V del Trattato sull’Unione Europea. E’ evidente, quindi, il riferimento a tutte le operazioni di *peace-keeping* tradizionali²⁴⁶.

Maggiore prudenza si rende necessaria per quanto riguarda la possibilità di considerare rientranti nel ambito di competenza della Politica Estera e di Sicurezza Comune anche le operazioni coercitive. Ciò essenzialmente per due ragioni. In primo luogo, l’impiego della forza a scopi coercitivi non risulta, almeno in astratto, pienamente coerente con il ruolo che l’Unione Europea sembra essersi voluta ritagliare all’interno del sistema di sicurezza europeo²⁴⁷. Inoltre, tale esclusione sembra essere stata voluta dagli stessi redattori del trattato di Amsterdam, dato che durante la Conferenza intergovernativa del 1996 ci si era effettivamente posti il problema dell’eventuale inclusione nel testo dell’art. 17 di un riferimento ad attività di *enforcement*, decidendo però, alla fine, di evitarlo²⁴⁸.

Detto ciò, bisogna però aggiungere che una lettura attenta dell’art. 17 TUE dovrebbe tenere conto del fatto che i redattori, nell’elencare le missioni Petersberg, hanno utilizzato il termine “includere”. Ciò porta a concludere che nelle loro intenzioni, la lista rappresentava solo un punto di partenza, che non escludeva ulteriori sviluppi.

Benché non esplicitamente previste, quindi, le operazioni coercitive non sono del tutto escluse dall’art. 17, rimanendo possibili nel momento in cui gli Stati membri abbiano

²⁴⁶ La denominazione di tali operazioni è stata tratta dal luogo in cui, il 19 giugno 1992, si tenne il Consiglio ministeriale della UEO, che li ha definiti. V. in proposito la relativa Dichiarazione del Consiglio dei Ministri della UEO, Parte II, par. 6. (www.cip.fuhem.es/uech/documentos/ueo/92-petersberg.htm).

²⁴⁷ Ciò soprattutto alla luce dei ripetuti riferimenti alla supremazia della NATO per quanto riguarda la difesa del continente e le operazioni militari maggiormente impegnative (cfr. *infra*, par. 3).

²⁴⁸ L’esclusione delle missioni di *peace-enforcement* dalle competenze Petersberg è sostenuta in dottrina, tra gli altri, da A. PAGANI, “A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg tasks in the Treaty on European Union”, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 737 ss., nonché

maturato la necessaria volontà politica. In altre parole, la competenza dell'Unione Europea in materia di missioni coercitive è stata volutamente concepita come "potenziale", lasciando alla prassi il compito di decidere se concretizzarla o meno e, soprattutto, a quali condizioni. E sembra che la prassi stia andando proprio nella direzione di ammettere l'uso della forza nelle relazioni internazionali da parte dell'Unione Europea. Nel 2003, su richiesta del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l'Unione ha realizzato una missione avente natura coercitiva nella Repubblica Democratica del Congo, denominata *Artemis*²⁴⁹. Il 2004 ha segnato l'avvio dell'operazione militare EUFOR *Althea* in Bosnia-Erzegovina, che si avvale di mezzi e capacità dell'Alleanza atlantica ed il cui organico è analogo a quello dell'ultima fase della precedente missione militare SFOR, a guida NATO (7.000 unità). Il lancio dell'operazione EUFOR *Althea* ha segnato un passaggio particolarmente importante: essa rappresenta un salto di qualità della PESD, nel segno di un impegno a tutto campo dell'Unione per la sicurezza e la stabilità nei Balcani²⁵⁰.

Gli ultimi sviluppi della prassi in materia di Politica Europea di Sicurezza e Difesa sembrano quindi confermare non soltanto l'attuale disponibilità e dell'Unione Europea a svolgere missioni che abbiano *anche* natura coercitiva, ma anche che l'Unione stessa, per quanto riguarda le missioni coercitive, non si limita più a svolgere solo attività di dimensioni modeste ma ha ormai acquisito le capacità necessarie per svolgere interventi particolarmente impegnativi e di alto livello tecnico²⁵¹.

dall'INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management (International Issues Report)", Bruxelles, n. 2, 2001.

²⁴⁹ Cfr. *infra*, par. 5.

²⁵⁰ Si veda in proposito l'Azione Comune 2004/570 PESC del 12 luglio 2004, in GU L 252 del 28 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina. EUFOR *Althea* fornisce una cornice di sicurezza e di deterrenza ad ampio spettro, che consente alle Autorità bosniache di svolgere più efficacemente i propri compiti (contrasto dei traffici illeciti, "persuasione" nei confronti dei ricercati per crimini di guerra). I primi risultati della missione confermano concretamente la credibilità della dimensione militare UE.

²⁵¹ È significativo, al riguardo, che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa esplicita ed estende la lista delle missioni Petersberg a suo tempo incorporata dal Trattato di Amsterdam, includendovi (art. III-309

3.3. I progressi della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) e i primi passi del dialogo tra UE e ONU

Nel vasto ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune, definito dagli obiettivi sopra esaminati, l'elaborazione di un'autonoma Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) ha fatto recentemente registrare un'accelerazione tanto improvvisa quanto imprevista. Stimolata dai tragici conflitti nei Balcani e dalla drammatica debolezza denunciata in quella occasione dall'Unione Europea; sbloccata, per così dire, dalla dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo nel dicembre 1998, che ha permesso, se non di risolvere, quantomeno di aggirare il pregiudiziale dissidio tra i due Stati sui rapporti tra l'UE e la NATO; avviata dal Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999; proseguita con le decisioni adottate sei mesi dopo dal vertice di Helsinki; e concretizzatasi in una serie, non ancora conclusa, di puntuali misure, la PESD ha registrato in un rapido crescendo progressi impensabili ancora fino a poco tempo fa e altri ne lascia intravedere²⁵².

Naturalmente, malgrado questi incoraggianti sviluppi, si tratta pur sempre di un processo *in fieri*, che deve fare i conti con una situazione complessiva ancora intricata.

Irrisolte e difficili questioni restano sullo sfondo, a cominciare dalla peculiare condizione dei Paesi neutrali dell'Unione Europea (Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia), ai

TCUE) le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di assistenza e consulenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

²⁵² La Dichiarazione adottata in occasione del Vertice franco-britannico di Saint-Malo (3-4 dicembre 1998) è il primo documento ufficiale nel quale si è registrato un cambiamento di posizione britannico in merito alla possibilità che l'Unione potesse essere dotata di una autonoma dimensione militare. Essa ha gettato le basi politiche per lo sviluppo dell'intera politica di sicurezza e difesa europea, per quanto riguarda sia le finalità da raggiungere, sia i metodi da seguire. La successiva Dichiarazione del Consiglio Europeo di Colonia (3-4 giugno 1999) rappresenta invece, a tutti gli effetti, il documento fondante della PESD. In occasione del Consiglio Europeo di Helsinki (10-11 dicembre 1999) sono stati, infine, creati gli "organismi militari" della PESD: il Comitato Militare e lo Stato Maggiore dell'Unione Europea. Per una ricostruzione storica dei progressi della PESD dal 1999 ad oggi si veda N. GNESOTTO (a cura di), "La politica di Sicurezza e Difesa

rapporti con le principali organizzazioni europee ed internazionali di sicurezza, quali la UEO e l'OSCE e, soprattutto, la persistente difficoltà di una puntuale definizione dei rapporti con i Paesi appartenenti alla NATO ma non all'UE (Norvegia, Islanda, Turchia, Bulgaria e Romania), che temono un allentamento delle relazioni transatlantiche e, di conseguenza, una minore coesione all'interno dell'Alleanza, nonché una perdita di efficienza di quest'ultima a causa della paventata duplicazione di strutture decisionali e operative.

In particolare, la PESD si intreccia e deve fare i conti con le iniziative annunciate dalle Organizzazioni sopra richiamate e dei loro Stati membri. Per evocarne solo le più recenti e significative, basterà ad esempio ricordare le decisioni adottate dal vertice della NATO, tenutosi a Washington nell'aprile 1999, in merito al rafforzamento della c.d. identità europea di sicurezza e difesa (IESD)²⁵³; l'adozione, nel corso del vertice dei Capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'OSCE tenutosi ad Istanbul nel novembre 1999, della Carta sulla sicurezza europea, che sottolinea l'importanza della dimensione politico-militare quale garanzia per la sicurezza globale dell'Europa²⁵⁴; e infine la costituzione di forze e corpi militari comuni da parte di taluni Paesi europei, primi esperimenti concreti ai

dell'UE". ISS, Parigi, 2004. Per i testi v. M. RUTTEN (réunis par), "De Saint-Malo à Nice. Les textes fondateurs de la défense européenne". ISS, Parigi, 2001.

²⁵³ Obiettivo della IESD era la creazione di forze militari coerenti, da identificare all'interno delle forze NATO, capaci di operare sotto il controllo e la direzione strategica della UEO. Ciò, al fine di permettere ai Paesi europei di operare in modo più coerente nel quadro della NATO e di favorire una maggiore condivisione delle responsabilità politico-militari. L'importanza della IESD è venuta meno con il progressivo trasferimento dalla UEO all'UE delle competenze in materia di gestione delle crisi internazionali.

²⁵⁴ La Carta, adottata dalla Conferenza di Istanbul del 19 novembre 1999 (*International Legal Materials*, 1999, p. 255 ss.), riafferma la natura dell'OSCE quale organizzazione regionale ai sensi del Cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite e, tra l'altro, impegna l'Organizzazione a sviluppare un ruolo in operazioni di *peace-keeping*, in particolare fornendo appoggio alla creazione di istituzioni democratiche, al ristabilimento dell'ordine e del diritto, fornendo assistenza e monitorando le elezioni politiche, favorendo la riabilitazione e la ricostruzione dei vari aspetti della società, etc. Il documento, analogamente a quanto già stabilito da una Dichiarazione adottata ad Helsinki nel 1992 (*International Legal Materials*, 1992, p. 1385 ss.), stabilisce anche una serie dettagliata di norme che tendono a definire i limiti del ruolo dell'Organizzazione nel campo

fini dell'instaurazione di un vero e proprio sistema integrato di sicurezza europea, che tuttavia evidenziano una architettura della difesa comune a dimensione marcatamente intergovernativa ed a geometria (o geografia) assai variabile²⁵⁵.

In questo contesto, la cooperazione con le Nazioni Unite ha subito una serie di cambiamenti significativi nel corso degli ultimi cinque anni. Dal punto di vista delle Nazioni Unite, come visto, i condizionamenti imposti dalle caratteristiche (per loro natura mutevoli) delle operazioni di *peace-keeping* hanno indotto l'Organizzazione ad incrementare le proprie relazioni con le organizzazioni regionali. Dal punto di vista dell'Unione Europea, lo sviluppo progressivo della PESD ha comportato la necessità di una rielaborazione e di una revisione dei propri rapporti con l'Organizzazione universale, intesa sia come fulcro della legittimità internazionale, sia come principale responsabile delle attività di *peace-keeping* a livello globale.

La convergenza di queste due tendenze ha determinato un vero e proprio *rapprochement* interistituzionale.

Tale processo di progressivo avvicinamento si è svolto, tuttavia, in un ambiente caratterizzato dalla presenza di numerosi vincoli.

Ad un livello strutturale, sebbene sia l'Unione Europea sia le Nazioni Unite abbiano dato prova di una significativa disponibilità ad approfondire le reciproche relazioni, le innegabili differenze legate alle rispettive vocazioni, nonché ai mezzi di cui le due Organizzazioni dispongono, costituiscono una limitazione oggettiva del raggio d'azione della loro cooperazione: le operazioni di mantenimento della pace si impongono alle

del *peace-keeping*, tra cui si segnala l'imparzialità dell'intervento che si deve basare sul consenso delle parti interessate. In tal modo resta esclusa per l'OSCE la possibilità di avviare missioni coercitive.

²⁵⁵Tra le principali forze multinazionali europee non inquadrato nella NATO può ricordarsi l'EUROCORPO, costituito nel 1993 e posto sotto il controllo politico e militare dei Paesi partecipanti (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna); l'EUROFOR e l'EUROMARFOR, costituiti nel 1995 da Francia, Italia, Portogallo e Spagna per operazioni terrestri e marittime di intervento rapido; il Gruppo aereo franco-britannico, costituito nel 1994 e ampliato nel 1997 a Italia e Germania; nonché altre unità minori.

Nazioni Unite come una necessità, mentre per l'Unione Europea esse rappresentano un mezzo finalizzato al raggiungimento degli scopi previsti dal Trattato.

A livello operativo, inoltre, l'ONU è l'organizzazione internazionale di gran lunga più coinvolta nelle operazioni di *peace-keeping*. Attualmente essa sta svolgendo ben 16 missioni, con un personale impiegato che raggiunge la cifra di 67.000 uomini²⁵⁶. Tale livello di impegno, combinato alla crescente complessità della natura e delle caratteristiche dei singoli interventi, rischia di mettere a dura prova le capacità operative dell'Organizzazione²⁵⁷.

La situazione dell'Unione Europea è ben diversa: da un lato, "l'Unione Europea e i suoi Stati membri sembrano sostenere senza riserve le Nazioni Unite, in conformità con quanto previsto dall'art. 11 del TUE e con il concetto di *multilateralismo efficace* che la Strategia Europea di Sicurezza mira a promuovere"²⁵⁸. A livello finanziario, gli Stati membri dell'Unione finanziano il 39% dei costi complessivi che l'ONU destina alle attività di *peace-keeping*²⁵⁹. Dall'altro, tuttavia, la forte enfasi che i Paesi membri pongono sui

²⁵⁶ I dati riportati, aggiornati al mese di marzo 2005, sono tratti da T. TARDY, "EU-UN Cooperation in peace-keeping: a promising relationship in a constrained environment", in M. ORTEGA, "The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism", ISS, Paris, 2005, pp. 49-68, p. 49.

²⁵⁷ J. WOUTERS, "The United Nations, the EU and conflict prevention: interconnecting the global and regional levels", in V. KONENBERGER e J. WOUTERS (ed.), "The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects", The Hague, 2004, pp. 369-392, in particolare p. 382. L'attuale situazione di "overstretching" delle Nazioni Unite spinge l'Organizzazione ad accogliere favorevolmente e a sollecitare tutte le iniziative che, direttamente o indirettamente (ovvero tramite gli Stati membri) promanano dall'Unione Europea in materia di *peace-keeping*. Al riguardo, si veda anche il rapporto del Segretario Generale dell'ONU relativo all'attuazione delle raccomandazioni dello *Special Committee on Peace-keeping Operations* (Doc. A/59/608) del 15 dicembre 2004, par. 72.

²⁵⁸ E. B. EIDE (ed.), "Effective Multilateralism: Europe, Regional Security and a revitalized UN", London (Foreign Policy Centre), 2004, p. 8.

²⁵⁹ La quota posta a carico dei Paesi UE è più elevata di quella sostenuta dagli USA (27%) e dal Giappone (19,5%). I dati riportati sono tratti da T. TARDY, "EU-UN Cooperation in peace-keeping: a promising relationship in a constrained environment", cit., p. 51.

concetti di *indipendenza*, di *integrità*, di *autonomia* dell'Unione Europea²⁶⁰, sembra spingere le istituzioni comunitarie a mantenere una certa "distanza" dall'Organizzazione universale.

Ad esempio, la presenza di un mandato dell'ONU non sembra essere un requisito indispensabile per l'avvio di un'operazione della PESC, nella misura in cui essa sia realizzata con il consenso dello Stato interessato ed abbia una natura civile o comunque non coercitiva²⁶¹. In Europa, esempi in tal senso sono le operazioni *Concordia* e *Proxima* nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia²⁶². Fuori dall'Europa, altri esempi sono forniti dalle operazioni, tutte di natura civile, avviate dall'Unione Europea in Georgia, in Iraq e in Indonesia²⁶³. Nessuna di tali missioni è stata avviata in base ad un mandato esplicito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

E' altrettanto importante notare che, se gli Stati europei figurano tra i principali contributori di truppe nelle missioni di *peace-keeping* che si svolgono *su mandato* dell'ONU, essi contribuiscono in misura molto più limitata alle missioni di *peace-keeping* *condotte direttamente* dall'ONU.

Nel marzo 2005, gli Stati europei fornivano solo il 6,52% delle truppe dell'ONU, una percentuale che scende al 2,24% se si prendono in considerazione le missioni a guida ONU

²⁶⁰ Tali concetti sono menzionati anch'essi dall'art. 11 TUE come obiettivi propri della PESC: essi debbono essere intesi come un segno dell'aspirazione dell'Unione ad una politica estera e di sicurezza che non subisca influenze esterne.

²⁶¹ Cosa che, peraltro, sembra perfettamente in linea con l'art. 53 della Carta dell'ONU, che, come visto, richiede un'autorizzazione espressa del Consiglio di Sicurezza solo per le azioni *coercitive*.

²⁶² Si vedano, rispettivamente, l'Azione Comune 2003/92 PESC del 27 gennaio 2003 (GU L 34 dell'11 febbraio 2003) e l'Azione Comune 2003/681 PESC del 29 settembre 2003 (GU L 249 del 1° ottobre 2003). Esse fanno riferimento (soltanto) alla risoluzione 1371 (2001) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Adottata il 26 settembre 2001, la risoluzione in parola accoglie favorevolmente l'accordo quadro che ha posto fine al conflitto interno scoppiato nel Paese nel corso del 2001 e appoggia la sua piena attuazione grazie, fra l'altro, agli sforzi dell'Unione europea.

²⁶³ Si vedano, rispettivamente, l'Azione Comune 2004/523 PESC del 28 giugno 2004 (GU L 228 del 29 giugno 2004); l'Azione Comune 2005/190 PESC del 7 marzo 2005 (GU L 62 del 9 marzo 2005); l'Azione Comune 2005/643 PESC del 9 settembre 2005 (GU L 234/13 del 10 settembre 2005).

in corso nel continente africano²⁶⁴. Per ragioni politiche e militari, riconducibili ad alcuni noti "insuccessi" registrati dalle Nazioni Unite nei primi anni novanta (valga per tutti il caso della Somalia), i Paesi occidentali, europei e non solo, hanno maturato una certa riluttanza ad impegnarsi nelle operazioni di pace guidate dalle Nazioni Unite, preferendo agire nel quadro di organizzazioni regionali (NATO, Unione Europea) o nell'ambito di coalizioni *ad hoc*.

Data la dimensione ancora fortemente intergovernativa della PESD e tenuto conto del fatto che i costi operativi della PESD sono posti, per la gran parte, a carico dei singoli Stati membri, la situazione sopra descritta sembra riguardare i rapporti tra le Nazioni Unite e gli Stati membri dell'Unione, più che i rapporti tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea in quanto tale²⁶⁵. Tuttavia, le forti resistenze che gli Stati membri mostrano nel collocare le proprie truppe sotto il comando e la direzione delle Nazioni Unite si riflettono inevitabilmente sull'Unione stessa e sulle sue strutture politiche e militari.

La relativa "rigidità" dei Paesi europei trova un proprio fondamento anche nelle specificità della PESD. I principi e le procedure sui cui si basa l'autonomia decisionale dell'Unione Europea in questo settore rendono difficile una subordinazione di quest'ultima alle Nazioni Unite. Le operazioni della PESD dovrebbero, in linea di principio, essere poste sotto la direzione politica e il controllo strategico del Comitato Politico e di Sicurezza. E' il coinvolgimento degli apparati politici e militari dell'Unione, oltre all'impegno dei singoli Paesi membri, a qualificare un dato intervento come un'operazione della PESD. Ne consegue che la possibilità che le risorse degli Stati membri siano simultaneamente

²⁶⁴ I dati riportati, aggiornati al 31 marzo 2005, sono tratti dal *Monthly Summary of Contributions* reperibile sul sito web delle Nazioni Unite (www.un.org).

²⁶⁵ Ai sensi dell'art. 28 (3) TUE le spese operative cui dà luogo l'attuazione delle disposizioni del Titolo V sono a carico del bilancio delle Comunità Europee, *eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa*, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti. Il par. 4 aggiunge che "nei casi in cui non sono a carico del bilancio delle Comunità Europee, le

impegnate in un'operazione dell'Unione e poste sotto il comando delle Nazioni Unite sembra scontrarsi con la filosofia stessa della Politica Europea di Sicurezza e Difesa²⁶⁶.

Nonostante le limitazioni e i *caveat* sopra menzionati, le due Organizzazioni hanno raggiunto ormai un notevole livello di conoscenza delle rispettive procedure e dei rispettivi meccanismi di funzionamento.

Pur non considerandosi un'organizzazione regionale nell'accezione tradizionale del termine (recepita dal Cap. VIII della Carta di San Francisco), l'Unione Europea rappresenta ormai un interlocutore di primaria importanza per le Nazioni Unite nelle attività di carattere sia militare sia civile legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

I primi contatti diretti tra le due Organizzazioni furono avviati nel corso del 2000²⁶⁷. Il rapporto della Presidenza francese sulla PESD, allegato alle conclusioni del Consiglio Europeo di Nizza, sottolineava "l'utilità della cooperazione tra l'Unione e le Nazioni Unite, nonché l'OSCE e il Consiglio d'Europa, che andrà di pari passo con lo sviluppo delle capacità dell'Unione riguardo alla gestione delle crisi e alla prevenzione dei conflitti", e ribadiva che "gli sforzi intrapresi consentiranno all'Europa di reagire con maggior efficacia e coerenza alle richieste poste da organizzazioni con funzioni guida, quali l'ONU o

spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, non stabilisca altrimenti".

²⁶⁶ Come accennato, la generale assenza dei Paesi europei dalle operazioni di *peace-keeping* condotte dalle Nazioni Unite trova una parziale compensazione nella significativa partecipazione di questi ultimi alle operazioni che si svolgono dietro mandato dell'ONU (dai Balcani all'Afghanistan) nell'ambito di organizzazioni regionali o di coalizioni di Stati. Di qui il rischio, ben sottolineato da T. TARDY ("*EU-UN Cooperation in peace-keeping: a promising relationship in a constrained environment*", *cit.*, p. 53), di un concetto di *peace-keeping* "a due velocità", caratterizzato dalla compresenza, da un lato, delle operazioni condotte dall'ONU, inefficienti e male equipaggiate; dall'altro, di quelle condotte da organizzazioni regionali come l'UE o la NATO, meglio organizzate e più efficaci ma necessariamente legate alle esigenze delle organizzazioni e degli Stati che le pianificano e le finanziano.

²⁶⁷ La prima visita di Javier Solana a New York ha avuto luogo il 23 giugno 2000. Sono seguiti, nel settembre e nell'ottobre dello stesso anno, due incontri tra il Segretario Generale delle Nazioni Unite e la Troika UE. Da ultimo, Kofi Annan ha incontrato i Capi di Stato e di governo dell'Unione a Bruxelles in occasione del Consiglio Europeo del 16-17 dicembre 2004.

l'OSCE. Tale sviluppo è parte integrante del rafforzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune"²⁶⁸.

Nel corso del semestre di Presidenza svedese, fu elaborato un primo documento che identificava tre temi prioritari sui quali avrebbe dovuto ulteriormente svilupparsi la cooperazione tra le due Organizzazioni²⁶⁹. Tali temi erano la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la trattazione delle "questioni di carattere regionale" (con particolare riferimento ai Balcani occidentali, il Medio Oriente e l'Africa). Il documento stabiliva anche le modalità con cui avrebbero dovuto svolgersi, ai vari livelli, gli incontri tra le due Organizzazioni.

Il passo successivo fu compiuto con l'avvio dell'operazione di polizia dell'Unione Europea *EUPM* in Bosnia-Erzegovina. La guerra in Bosnia, scoppiata nel 1992 a seguito del crollo dello Stato federale jugoslavo, si era conclusa dopo tre anni con la firma degli accordi di Dayton/Parigi, nel dicembre 1995²⁷⁰. A decorrere da tale momento, il mantenimento della stabilità locale in Bosnia-Erzegovina era stato assicurato da una Forza di polizia internazionale guidata dalle Nazioni Unite (*IPTF*). L'Unione Europea ha esordito con la sua prima operazione di gestione civile delle crisi nel contesto della PESD il 1° gennaio 2003, subentrando all'*IPTF* e assumendo il controllo della stabilità locale fino al 31 dicembre 2005²⁷¹.

²⁶⁸ V. la "Relazione della Presidenza sulla politica europea in materia di sicurezza e difesa", Allegato VI alle Conclusioni del Consiglio Europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000.

²⁶⁹ Per i dettagli, si veda il documento "EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management" (doc. 9528/01/REV 2), allegato alle Conclusioni del Consiglio Europeo di Göteborg del 15-16 giugno 2001. Il documento è disponibile sul sito <http://register.consilium.eu.int>.

²⁷⁰ Per il testo degli accordi di pace di Dayton/Parigi del 14 dicembre 1995 v. 35 *International Legal Materials* (1996), p. 75. Tali accordi, come noto, posero fine alla guerra in Bosnia e sancirono la nascita di una federazione composta da due entità distinte, di analoghe dimensioni; la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Srpska.

²⁷¹ Azione Comune 2002/210PESC, dell'11 marzo 2002, relativa alla missione di polizia dell'Unione Europea (GU L 70/1 del 13 marzo 2002). L'Azione Comune è stata adottata in seguito all'accettazione da parte del Comitato Direttivo del Consiglio per l'attuazione della pace (istituito dagli accordi di pace di Dayton/Parigi), il 28 febbraio 2002, dell'offerta relativa all'*EUPM*, oltre che sulla base della risoluzione 1396 (2002) del

Se la missione è ufficialmente iniziata nel 2003, il gruppo di pianificazione dell'*EUPM* aveva già operato nella regione per oltre otto mesi per preparare l'avvicendamento con l'*IPTF*, rimasta schierata nella regione per sette anni²⁷².

A partire dall'avvio della missione, ed a seguito della richiesta del Consiglio di Sicurezza "di essere regolarmente ed adeguatamente informato" sulle attività di *EUPM*²⁷³, l'Alto Rappresentante per la PESC ha elaborato e trasmesso al Consiglio di Sicurezza una serie di rapporti. Nel primo di tali rapporti si legge che "nonostante la missione *EUPM* abbia rappresentato la prima prova sul terreno della cooperazione tra Unione Europea e Nazioni Unite nella gestione di una situazione post-conflittuale, essa sembra dimostrare che un efficiente trasferimento di responsabilità da un'Organizzazione all'altra ormai non è più una remota aspirazione, ma costituisce una componente concreta della collaborazione tra le due Organizzazioni"²⁷⁴.

La missione *EUPM* si è iscritta, inoltre, nel quadro di un impegno complessivo dell'Unione Europea nei confronti della penisola balcanica che prevede ulteriori e diverse forme di cooperazione con le Nazioni Unite²⁷⁵. Basti pensare alla Missione *ad interim* delle

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 5 marzo 2002, con la quale si accoglieva favorevolmente la disponibilità dei Paesi dell'Unione Europea a garantire il proseguimento delle attività dell'*IPTF*.

²⁷² Allo stato attuale, circa 500 funzionari di polizia e altri 59 affettivi sono incaricati della creazione di capacità locali in materia di applicazione della legge e di contribuire alla stabilità della regione mediante attività di inquadramento, sostegno e controllo. L'80% circa dei funzionari di polizia proviene dagli Stati membri dell'UE, il 20% da altri Paesi partecipanti alla missione.

²⁷³ Si veda lo *statement* del Presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 12 dicembre 2002 (doc. S/PRST/2002/33).

²⁷⁴ La citazione è tratta dal rapporto contenuto nella lettera del Segretario Generale/Alto Rappresentante per la PESC del 14 luglio 2003, indirizzata al Segretario Generale delle Nazioni Unite. Il rapporto è stato allegato alla successiva lettera del Segretario Generale delle Nazioni Unite indirizzata al Presidente del Consiglio di Sicurezza (doc. S/2003/732 del 21 luglio 2003).

²⁷⁵ V. S. BLOCKMANS, "EU Conflict Prevention in the Western Balkans", in V. KONENBERGER e J. WOUTERS (ed.), "The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects", cit., pp. 293-322. La scelta dell'Unione di impegnarsi per la regione balcanica ha portato, nel giugno 2004, alla definizione di quella che è stata definita la "Strategia europea in materia di Sicurezza per la Bosnia-Erzegovina" (approvata dal Consiglio Europeo del 16-17 giugno 2004), oltre che all'avvio, nel dicembre dello stesso anno.

Nazioni Unite per l'Amministrazione del Kosovo (UNMIK)²⁷⁶, con la quale l'Unione Europea coopera alla realizzazione del c.d. "IV Pilastro" (sviluppo economico)²⁷⁷.

3.4. Un esempio concreto di cooperazione tra Unione Europea e Nazioni Unite nella gestione delle crisi: l'operazione *Artemis*

L'operazione *Artemis*, nella Repubblica Democratica del Congo, costituisce un esempio interessante del rapporto di complementarità tra azione delle organizzazioni regionali ed azione delle Nazioni Unite nella gestione delle crisi internazionali di cui si è discusso nei paragrafi precedenti.

Artemis è anche la seconda operazione militare diretta dall'Unione Europea e, dato che si è svolta in un Paese collocato al di fuori del continente europeo, essa è stata considerata come un vero e proprio test sulla capacità dell'Unione di utilizzare veri e propri strumenti

della citata operazione EUFOR *Althea*, sempre in Bosnia-Erzegovina. Tale missione si aggiunge alle due missioni *Concordia* e *Proxima* realizzate nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia.

²⁷⁶ L'UNMIK fu creata il 10 giugno 1999, dopo che il Consiglio di Sicurezza (con la risoluzione 1244, adottata in base al Cap. VII della Carta) autorizzò il Segretario Generale ad istituire un'amministrazione civile *ad interim* (guidata da un rappresentante del Segretario Generale stesso) che consentisse al popolo del Kosovo di giungere progressivamente all'autonomia.

²⁷⁷ Il lavoro svolto da UNMIK è organizzato per settori: polizia e giustizia (Pilastro I), sotto la *leadership* diretta delle Nazioni Unite; amministrazione civile (Pilastro II), sotto la *leadership* diretta delle Nazioni Unite; democratizzazione e costruzione delle istituzioni (Pilastro III), sotto la guida dell'OSCE; ricostruzione e sviluppo economico (Pilastro IV), sotto la guida dell'Unione Europea. L'UE è il maggior contribuente in Kosovo, con 2 miliardi di euro erogati principalmente attraverso il programma CARDS (assistenza comunitaria alla ricostruzione, alla democratizzazione e alla stabilizzazione). Il Kosovo riceve il 70% degli aiuti alla ricostruzione destinati ai Balcani occidentali. Fin dal Consiglio Europeo di Colonia nel 1999, la UE ha deciso di adottare inoltre un approccio esaustivo nei confronti della regione dei Balcani, attraverso il processo di stabilizzazione e associazione (PSA) e la negoziazione di relativi accordi di stabilizzazione e associazione. Nel frattempo, l'Unione europea ha adottato una strategia più specifica nei confronti del Kosovo: a tal fine, è stato creato un meccanismo di controllo del processo di stabilizzazione e associazione (STM). Tale meccanismo prevede la creazione di un gruppo di lavoro tecnico comune fra l'UNMIK e la Commissione europea, al fine di sostenere il Kosovo nell'attuazione di riforme strutturali compatibili con la UE. Per tali aspetti si rimanda a S. BLOCKMANS, "EU Conflict Prevention in the Western Balkans", *cit.*, p. 305 ss.

militari per la tutela della pace e della sicurezza internazionale e la difesa di valori ampiamente condivisi tra gli Stati membri. La missione *Artemis*, lanciata il 12 giugno 2003, rappresenta il tentativo dell'Unione Europea di dare una risposta unitaria alla richiesta, avanzata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 1484 (2003), di costituire una forza multinazionale di emergenza *ad interim* destinata ad appoggiare gli sforzi dell'ONU in Congo²⁷⁸.

Si trattava della reazione di una forza militare avente natura coercitiva²⁷⁹ alla quale si chiedeva di intervenire al fine di stabilizzare la situazione umanitaria e di sicurezza nella città di Bunia in attesa che si completasse l'organizzazione di una nuova missione delle Nazioni Unite²⁸⁰.

²⁷⁸ Nel marzo 2003 l'ONU denunciava massacri interetnici nella provincia dell'Ituri nell'estremo nord del Paese che ben presto si è rivelata essere la zona di maggiore instabilità del Congo. In tale zona, infatti, sono presenti ben sei etnie in lotta tra loro. Inoltre, la situazione era resa ancora più grave a causa degli interessi, nella regione, di Uganda e Ruanda. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione 1484 (2003) ha quindi autorizzato gli Stati, sulla base del Cap. VII della Carta, a formare una forza multinazionale di emergenza *ad interim*, destinata ad agire in stretto coordinamento con la MONUC (Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo) già presente fin dal 2002 nella città di Bunia (capitale dell'Ituri) con 700 "caschi blu". Compito della forza multinazionale sarebbe stato quello di contribuire alla stabilizzazione delle condizioni di sicurezza e al miglioramento della situazione umanitaria nella città; alla protezione dell'aeroporto e al trasferimento delle persone nei campi di Bunia e, se la situazione l'avesse richiesto, alla tutela della popolazione civile, del personale delle Nazioni Unite e del personale umanitario presente. La MONUC, infatti, a causa del mandato limitato non era in grado di difendere i civili. Era previsto che la missione cessasse le proprie attività nel momento in cui fosse stata pronta una MONUC "rinforzata", autorizzata a prendere le misure necessarie per proteggere il proprio personale. La nuova missione è stata decisa con la risoluzione 1493 (2003) che ha prorogato l'operazione ONU fino al 30 luglio 2004 e ha aumentato gli effettivi a 10.800 uomini. Su tali aspetti v. L. BALMOND (sous la direction de), "*Chronique des faits internationaux*", in *Revue Générale de Droit International Public*, 2003, p. 719 ss. e p. 963 ss.; R. VIRZO, "*L'operazione militare "Artemis" dell'Unione Europea nella Repubblica Democratica del Congo*", in *Sud in Europa*, n. 6, dicembre 2003; G. LINDSTROM, "*Sul terreno: le operazioni della PESD (2003-2004)*", in N. GNESOTTO (a cura di), *La politica di Sicurezza e Difesa dell'UE*, cit., pp. 119-139.

²⁷⁹ Per quanto riguarda tale natura si rinvia a U. VILLANI, "*La politica europea in materia di sicurezza e difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*", in *Comunità Internazionale*, 2004, p. 63 ss., che si è basato in particolare sul fatto che la risoluzione n. 1484 delle Nazioni Unite, nel par. 4, autorizzasse espressamente gli Stati partecipanti a prendere tutte le misure necessarie all'esecuzione del mandato e che quindi, per la missione in parola, l'uso della forza non si limitasse alla legittima difesa.

²⁸⁰ Le truppe europee hanno iniziato il loro dispiegamento nella città di Bunia e ad Entebbe (in Uganda, per il supporto logistico) il 18 giugno e lo hanno completato il 6 luglio. In tale territorio sono rimaste fino al 1°

Nei giorni immediatamente precedenti all'emanazione della risoluzione, il Segretario Generale dell'ONU aveva avuto dei colloqui con l'Alto Rappresentante della PESC durante i quali era maturata l'idea di dare vita ad una forza che operasse sotto la bandiera dell'Unione Europea quale garanzia di imparzialità e per ribadire che essa avrebbe perseguito le stesse finalità delle missioni dell'ONU²⁸¹.

Ciò nonostante la risoluzione 1484 non ha fatto alcun riferimento esplicito all'Unione Europea, né ha seguito la prassi che vede il Consiglio di Sicurezza emanare risoluzioni che autorizzano l'uso della forza e che sono rivolte agli Stati membri delle Nazioni Unite "agenti individualmente oppure nell'ambito di organizzazioni regionali"²⁸².

L'assenza di qualsiasi riferimento alle organizzazioni regionali sembra dimostrare che il Consiglio di Sicurezza abbia voluto avere come unici interlocutori, almeno a livello ufficiale, gli Stati. A tale proposito pare ulteriormente significativo il fatto che la risoluzione 1484, nel chiedere regolari informazioni sull'esecuzione del mandato, e quindi sulle attività militari svolte, abbia fatto riferimento, in modo piuttosto generico, ad un "responsabile della forza multinazionale", pregandolo di riferire periodicamente al Segretario Generale delle Nazioni Unite. Il Consiglio di Sicurezza, quindi, si è astenuto dal

settembre, quando con un cerimonia simbolica si è realizzato il trasferimento di responsabilità alla nuova missione delle Nazioni Unite (su quest'ultima v. il comunicato stampa del Quartier Generale operativo dell'Unione in Francia, del 1° settembre 2003). In merito F. FARIA, "Crisis Management in sub-Saharan Africa", *Occasional Paper* pubblicato dall'Istituto di Studi per la Sicurezza, Parigi, 2004, p. 41.

²⁸¹ V. la Dichiarazione dell'Alto Rappresentante per la PESC del 4 giugno 2003 (doc. S0123/03), dove si precisava che il segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, aveva chiaramente chiesto alcune settimane prima all'Alto Rappresentante un supporto per la costituzione di una operazione di emergenza in Congo. Inoltre, il Segretario generale delle Nazioni Unite, in un rapporto del novembre 2003 (doc. S/2003/1098), aveva definito la forza multinazionale come "diretta dall'Unione Europea".

²⁸² Tale formulazione, ripetutamente utilizzata specie a partire dagli anni novanta per auspicare il coinvolgimento delle organizzazioni regionali, è stata utilizzata in particolare durante la crisi della Bosnia-Erzegovina, trovandosi nella risoluzione 770 (1992), nella risoluzione 787 (1992) e nella risoluzione 820 (1993). Nelle ultime due risoluzioni sono presenti anche i riferimenti al Cap. VIII della Carta di cui si è accennato *supra*, in nota 229.

qualificare tale soggetto in maniera più precisa²⁸³, cosa che invece ha fatto l'Azione Comune 2003/423 PESC dell'Unione Europea che lo ha identificato con l'Alto Rappresentante per la PESC, agente di concerto con il Rappresentante Speciale dell'UE per la regione dei Grandi Laghi e con la Presidenza²⁸⁴.

Da quanto descritto, quindi, si può ritenere che nei rapporti con le Nazioni Unite, l'Unione Europea non sia stata la principale responsabile della missione rimanendo, quest'ultima, affidata agli Stati.

Piuttosto, sembra che l'ONU si sia limitata a prendere atto del fatto che l'organizzazione della missione in Congo si sia svolta all'interno di una struttura preesistente, quale appunto la PESC. In considerazione di ciò il rapporto tra i due enti sembra confermarsi estraneo all'art. 53 o più in generale al Cap. VIII della Carta, e si inquadra più facilmente nell'art. 48 della Carta laddove è previsto che le decisioni del Consiglio di Sicurezza "[siano] eseguite dai membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano membri"²⁸⁵.

Dal punto di vista della realizzazione concreta della missione *Artemis* va sottolineato il ruolo prevalente giocato dalla Francia²⁸⁶. Tale Paese, infatti, si è fatto promotore, a livello

²⁸³ Par. 9 della risoluzione 1484 (2003). Tale formulazione appare sicuramente un po' generica dato che, di solito, nell'autorizzare la costituzione di una forza multinazionale il Consiglio di Sicurezza chiede direttamente agli Stati di tenerlo informato attraverso il Segretario Generale. V. in proposito, ad esempio, la risoluzione 678 (1990) relativa all'Iraq; la risoluzione 794 (1992) riguardante la Somalia; la risoluzione 940 (1994) su Haiti e la Risoluzione 1264 (1999) su Timor Est, dove però la richiesta di tenere informato il Consiglio di Sicurezza è indirizzata direttamente al Comandante della forza.

²⁸⁴ V. art. 9, par. 2 dell'Azione Comune PESC 423/2003 del 5 giugno 2003.

²⁸⁵ In questo senso, cfr. C. NOVI, "La politica di sicurezza esterna dell'Unione Europea", cit., p. 379. Contra R. VIRZO, "L'operazione militare "Artemis" dell'Unione Europea nella Repubblica Democratica del Congo", cit., e U. VILLANI, "La politica europea in materia di sicurezza e difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite", cit.

²⁸⁶ Secondo lo stesso Ministro degli Esteri francese l'operazione *Artemis* doveva considerarsi come avente "tre piani": il primo era quello delle Nazioni Unite, che avevano definito il mandato, il secondo dell'Unione, che rappresentava il nucleo centrale attraverso il quale si strutturava la missione stessa e il terzo dalla Francia

ONU, della risoluzione 1484 annunciando anche ufficialmente la sua intenzione di guidare le operazioni in qualità di Stato *leader*²⁸⁷. Coerentemente con tale situazione, nell'ambito della missione la Francia ha assunto un peso determinante. Innanzi tutto, l'Azione Comune PESC che ha provveduto a stabilire il quadro giuridico di *Artemis* ha designato come Comandante dell'operazione e della forza due ufficiali francesi mentre il comando operativo è stato collocato nei pressi di Parigi.

Inoltre, anche in termini di uomini e risorse, l'impegno di tale Stato è stato sicuramente il più rilevante, dato che esso ha formato, da solo, più della metà degli effettivi²⁸⁸. E' da sottolineare, inoltre, che, insieme alla Francia, solo Svezia e Gran Bretagna hanno fornito truppe mentre altri Stati membri hanno contribuito esclusivamente con ufficiali da stanziare nel Quartier Generale.

Ciò ha indotto parte della dottrina a ritenere che l'Unione abbia operato "esclusivamente quale livello intermedio posto tra l'Organizzazione mondiale ed un gruppo di Stati membri dell'Unione, al fine di offrire a questi ultimi una struttura organizzativa di riferimento grazie alla quale svolgere il mandato direttamente loro attribuito dall'ONU"²⁸⁹.

La situazione sopra descritta, inoltre, ha talora ingenerato a New York l'impressione che l'intera operazione fosse da ascrivere più all'abilità di mobilitazione politica e militare di Parigi che ad una effettiva e ormai acquisita capacità di gestione delle crisi dell'Unione Europea.

in quanto Nazione quadro assicurante il comando della forza. In merito v. L. BALMOND (sous la direction de), *Chronique des faits internationaux*, cit., p. 719.

²⁸⁷ La Francia è stato il primo Stato ad essere contattato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite al fine di prestare aiuto al Congo. Essa, quindi, ha preso l'iniziativa di rivolgersi all'Unione, non solo per meglio far fronte alle difficoltà logistiche di un tale intervento, ma anche come occasione per concretizzare l'idea di un intervento autonomo dell'Unione in Africa. Le condizioni poste da tale Stato erano state, oltre al mandato da parte delle Nazioni Unite sulla base del Cap. VII della Carta, anche l'autorizzazione degli altri due principali Paesi della regione coinvolti nella crisi (Uganda e Ruanda) e l'assicurazione che l'operazione fosse limitata nel tempo e nel mandato.

²⁸⁸ La Francia ha inviato tra i 700 e 800 uomini su mille ed inoltre ha fornito una forza aerea di protezione composta da 10 aerei.

La valutazione successiva dello sforzo compiuto ha viceversa contribuito a ristabilire un quadro corretto della situazione ed ha accresciuto l'apprezzamento per l'Unione Europea nel quadro ONU. Non vi è dubbio che la missione sia stata efficace, dato che è riuscita ad arrestare i massacri a Bunia e a rilanciare il processo di pace nello Stato centro-africano, fornendo un quadro giuridico ed operativo nuovo per le Nazioni Unite, le quali hanno poi ripreso il controllo delle operazioni con una nuova missione "rinforzata".

In altre parole, il successo dell'operazione *Artemis* ha contribuito a diffondere all'interno delle Nazioni Unite la piena consapevolezza del fatto che l'inserimento dei contingenti nazionali in un contesto istituzionalizzato come la PESD comporta indubbiamente una serie di vantaggi, in termini di rafforzamento dell'efficienza e di miglior coordinamento delle risorse militari.

Inoltre, va considerato che la PESD, pur con i limiti che ancora presenta, permette comunque di collocare l'intervento militare in un contesto più ampio in cui sono presenti e operano anche strumenti di carattere economico e politico tutti finalizzati a risolvere una crisi internazionale.

Infine, occorre ricordare che le missioni della PESD garantiscono anche un ulteriore valore aggiunto. A tale proposito, va premesso che l'Unione non può svolgere una funzione di legittimazione internazionale di interventi militari: la prassi sviluppata fino a questo momento conferma che le operazioni realizzate si collocano sempre nell'ambito di attività già considerate, a livello internazionale, pienamente legittime. Ciò nonostante l'Unione, attraverso la sua Politica Europea di Sicurezza e Difesa, svolge un importante ruolo di garanzia, di fronte alla Comunità Internazionale e per conto degli Stati che materialmente partecipano all'intervento militare, del fatto che tale intervento, oltre a rispondere affettivamente ai requisiti che ne assicurano le legittimità, si faccia portatore dei valori ai

⁷⁸⁹ C. NOVI, "La politica di sicurezza esterna dell'Unione Europea", cit., p. 381.

quali l'Unione espressamente dichiara di aderire²⁹⁰ e, in particolare, di quelli contenuti nella Carta delle Nazioni Unite.

In altri termini, la realizzazione di un intervento militare secondo le procedure e i meccanismi della PESD rappresenterebbe la prova dell'intenzione degli Stati di perseguire finalità collettive di tutela della pace e della sicurezza internazionale e non meri interessi nazionali.

3.5. La "Dichiarazione congiunta UE-ONU sulla gestione delle crisi" del 24 settembre 2003

Sulla base dell'articolo 24 della Carta delle Nazioni Unite, l'Unione riconosce al Consiglio di Sicurezza la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tuttavia, l'Unione riconosce anche che bisogna dotare le Nazioni Unite dei mezzi necessari per assolvere le loro responsabilità ed agire con efficacia. La Strategia Europea di Sicurezza indica la capacità di fornire tali mezzi come una priorità dell'Europa. L'azione dell'Unione volta a stabilizzare regioni in crisi, a risolvere e prevenire conflitti e ad agire sulle cause di instabilità e di collasso degli Stati, in altre parole, l'assunzione di nuove responsabilità da parte dell'Unione nel settore della PESD, si traduce dunque in un rafforzamento delle Nazioni Unite.

L'Unione Europea fornisce all'ONU la disponibilità di strumenti di gestione delle crisi moderni ed avanzati e contribuisce, come visto, ad iniettare nell'azione di quest'ultima il valore aggiunto rappresentato dal sistema di valori e principi cardine del TUE: protezione dei diritti umani e delle minoranze, lotta alle discriminazioni su base etnica, religiosa, politica o sociale, tutela dei minori e, più in generale, delle fasce più vulnerabili della

²⁹⁰ All'art. 11 TUE (cfr. *supra*, par. 2).

popolazione, stato di diritto e buon governo. Si tratta di elementi-chiave che in situazioni di crisi latente, di conflitto aperto, di ristabilimento di condizioni di pace e sicurezza, si rivelano preziosi e vengono universalmente riconosciuti come *assets* dell'Unione Europea.

L'Unione ha, infine, sviluppato un importante *know-how* nel processo di "*institution building*" e, in generale, nella gestione di situazioni di "*post-conflict reconstruction*".

Il riconoscimento di questo nuovo ruolo dell'Unione sulla scena internazionale si è tradotto, il 24 settembre 2003, nella firma a New York di una Dichiarazione congiunta tra le due Organizzazioni²⁹¹. Nel testo della Dichiarazione si legge che "il Segretario Generale delle Nazioni Unite e la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea si rallegrano per la cooperazione esistente tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea nel campo della gestione civile e militare delle crisi, in particolare nei Balcani ed in Africa²⁹². [...] Le Nazioni Unite e l'Unione Europea sono unite dalla premessa che la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali compete al Consiglio di Sicurezza, in conformità alla Carta delle Nazioni Unite. In questo contesto, l'Unione Europea riafferma il proprio impegno a contribuire agli obiettivi delle Nazioni Unite nella gestione delle crisi. Le Nazioni Unite e l'Unione Europea riconoscono che nel corso dell'ultimo

²⁹¹ Il testo è disponibile sul sito http://europa-eu-un.org/articles/en/article_2768_en.htm.

²⁹² Come si evince dal testo, la Dichiarazione congiunta è stata firmata, per quanto riguarda l'ONU, dal Segretario Generale. In base all'art. 97 della Carta, il Segretario Generale è infatti il più alto funzionario amministrativo dell'Organizzazione. In tale veste egli rappresenta l'Organizzazione nelle relazioni esterne. Dall'esercizio di tale funzione è derivata, in particolare, la sua competenza a negoziare e a concludere, talvolta con l'approvazione dell'Assemblea Generale o del Consiglio di Sicurezza, accordi delle Nazioni Unite con Stati, membri o non membri, o con altre organizzazioni internazionali. Il *treaty-making power* del Segretario Generale non è espressamente sancito nella Carta, ma si ricava implicitamente dalle funzioni ad esso assegnate dalle disposizioni statutarie o delegategli da altri organi, ovvero consolidate nella prassi. Non va poi dimenticato che, nell'ambito delle funzioni "politiche" che il Segretario Generale svolge (in base all'art. 98 della Carta) su delega degli organi politici collegiali delle Nazioni Unite, hanno assunto notevole rilievo proprio quelle legate alle operazioni di *peace-keeping*. Le iniziative per l'istituzione di operazioni di mantenimento della pace vengono assunte, nella maggior parte dei casi, proprio dal Segretario Generale. E' il Segretario Generale, infine, che negozia con gli Stati ospiti e gli altri membri dell'ONU le condizioni di spiegamento delle missioni, e raccoglie le necessarie risorse finanziarie ove non siano sufficienti i fondi del

anno si sono realizzati importanti progressi nella concreta cooperazione reciproca nella gestione delle crisi, come testimoniato in particolare dal trasferimento di responsabilità tra la Task Force internazionale di Polizia delle Nazioni Unite e la Missione di Polizia dell'UE in Bosnia-Erzegovina; dallo spiegamento rapido su richiesta del Consiglio di Sicurezza dell'Operazione Militare dell'UE nella Repubblica Democratica del Congo (*Artemis*); e dalla favorevole presa in considerazione da parte dell'Unione Europea dei mezzi per assistere nello stabilimento di una Unità di Polizia Integrata a Kinshasa per garantire la sicurezza del governo e delle istituzioni transitorie”.

Al fine di compiere ulteriori passi concreti per rafforzare lo slancio impresso alla cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea e fornirla di meccanismi affidabili e sostenibili, “le Nazioni Unite e l'Unione Europea hanno convenuto inoltre di istituire un meccanismo consultivo congiunto a livello di lavoro per esaminare modalità e strumenti per rafforzare il coordinamento reciproco e le compatibilità nei seguenti settori:

1. Pianificazione: che comprende l'assistenza reciproca nelle missioni di valutazione sul terreno e più intensi contatti e cooperazione tra le unità di pianificazione delle missioni, in particolare per quanto riguarda la distribuzione e l'individuazione delle risorse logistiche necessarie, nonché l'interoperabilità degli equipaggiamenti.
2. Formazione: ovvero la creazione di *standard* comuni di formazione, di procedure e di pianificazione del personale militare e civile; la sincronizzazione delle attività di addestramento preliminari allo spiegamento di personale di polizia civile, di ufficiali di collegamento e di osservatori militari; l'istituzionalizzazione di seminari, conferenze ed esercitazioni di addestramento.
3. Comunicazione: maggiore cooperazione tra le rispettive Unità di Crisi; scambi di ufficiali di collegamento ogni qual volta necessario (personale militare, di polizia civile,

bilancio ordinario dell'ONU. In proposito, v. S. MARCHISIO, “L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite”, cit., pp. 302-311; B. CONFORTI, “Le Nazioni Unite”, cit., pp. 103-129 e 233-237.

delle Unità di Crisi, dei quartieri generali); stabilimento di un dialogo tra le rispettive strutture attraverso gli Uffici di collegamento a New York e a Bruxelles.

4. Migliori procedure (“*Best Practices*”): scambi regolari e sistematici sulle esperienze maturate sul terreno nei diversi scenari di crisi e sulle migliori procedure, anche con riguardo all’acquisizione di equipaggiamento ed all’assunzione di responsabilità operative”.

Vale la pena di ricordare che, sebbene non presenti tutte le caratteristiche proprie di un atto giuridicamente vincolante²⁹³, la Dichiarazione sembra essersi tradotta, di fatto, in un riconoscimento concreto del ruolo dell’Unione Europea quale interlocutore *diretto* delle Nazioni Unite nelle attività legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

²⁹³ Il ricorso allo strumento della “Dichiarazione congiunta” è una diretta conseguenza della volontà delle parti di evitare di dare vita ad un vero e proprio trattato internazionale, opzione che durante la fase iniziale dei negoziati era stata invece espressamente considerata (si vedano in proposito il documento del Consiglio n. 12338/03 dell’8 settembre 2003 e il documento del Consiglio n. 12466/03 dell’11 settembre 2003, disponibili sul sito <http://register.consilium.eu.int>). Nel settore della PESC le Dichiarazioni, a differenza delle posizioni comuni o delle azioni comuni, non sono espressamente previste dal Trattato ma si sono sviluppate attraverso la prassi. Esse conferiscono alla PESC un ulteriore fattore di flessibilità in quanto rappresentano il classico strumento politico-diplomatico con il quale uno Stato o un’organizzazione internazionale può esprimere il proprio punto di vista su una qualsivoglia questione di rilevanza internazionale. L’assenza di disposizioni specifiche disciplinanti questo tipo di atto comporta che le Dichiarazioni PESC assumano una grande varietà di forme, in cui non mancano le Dichiarazioni congiunte, elaborate cioè dall’Unione insieme a Stati terzi o ad altre organizzazioni internazionali. La varietà di forme che caratterizza la Dichiarazioni della PESC comporta anche una diversificazione per quanto riguarda gli effetti giuridici: se in linea di principio, a differenza di quanto accade per le posizioni comuni, le Dichiarazioni non impongono alcun obbligo per gli Stati membri, vi sono casi (come quello di specie) in cui le Dichiarazioni non si limitano ad esprimere un giudizio ma annunciano anche una serie di attività che si intendono porre in essere. In questi casi le differenze tra i due tipi di atti si riducono notevolmente. Su tali aspetti v., diffusamente, C. NOVI, “*La politica di sicurezza esterna dell’Unione Europea*”, cit., pp. 204-209. Le Dichiarazioni sono molto diffuse, come noto, anche nel sistema dell’ONU. Da alcune affermazioni contenute nel testo della Dichiarazione (“Le Nazioni Unite e l’Unione Europea hanno convenuto inoltre di istituire un meccanismo consultivo congiunto a livello di lavoro per esaminare modalità e strumenti per rafforzare il coordinamento reciproco e le compatibilità nei seguenti settori [...]”) e dalla prassi che è seguita alla sua adozione, sembra potersi ricavare una sicura volontà di obbligarsi da parte di entrambe le Organizzazioni, almeno con riguardo agli aspetti tecnici legati all’attuazione della Dichiarazione. Per queste ragioni, potrebbe non essere del tutto azzardato, almeno a parere di chi scrive, ricondurre almeno parte della Dichiarazione congiunta alla categoria dei c.d. “accordi in forma semplificata”.

È significativo al riguardo che, differenza della citata risoluzione 1484 (2003), adottata prima della firma della Dichiarazione, la successiva risoluzione 1575 (2004), con la quale viene autorizzata l'operazione EUFOR *Althea* in Bosnia-Erzegovina, contenga, per la prima volta, un riferimento esplicito all'Unione Europea²⁹⁴.

L'attuazione della Dichiarazione prosegue alacramente, attraverso una fitta serie di contatti a vari livelli tra i Segretariati dell'UE e dell'ONU. Gli originari timori delle Nazioni Unite, abituate a reclutare contributori di truppe per le operazioni di pace su base esclusivamente bilaterale tra i singoli Stati membri, sono state superati. Così anche i rischi che l'intero esercizio finisse per concentrarsi sugli aspetti di più agevole realizzazione (addestramento e "Best Practices"), a detrimento delle componenti più delicate e sensibili (comunicazione e pianificazione, la cui realizzazione potrà invece contare sull'esempio delle intese *Berlin Plus* tra UE e NATO²⁹⁵).

Nell'aprile 2005 si è tenuta la prima esercitazione congiunta tra UE e ONU, denominata "EST 05". L'esercitazione ha consentito di "mettere alla prova" le modalità pratiche della cooperazione tra le due Organizzazioni in tre diversi scenari di crisi (assunzione da parte dell'UE della guida di una missione *militare* precedentemente a guida ONU, assunzione da parte dell'UE della guida di una missione *di polizia* precedentemente a guida ONU, sostegno logistico dell'UE ad una missione dell'ONU).

²⁹⁴ Il par. 10 della risoluzione, infatti, "Autorise les États Membres, agissant par l'intermédiaire de l'Union européenne ou en coopération avec elle, à créer pour une première période fixée à 12 mois, une force multinationale de stabilisation".

²⁹⁵ Le intese *Berlin Plus*, concluse nel dicembre 2002, prevedono il reciproco sostegno per le missioni e le operazioni della NATO e dell'Unione Europea. Anche tali intese non costituiscono un vero e proprio accordo internazionale. Esse consistono in una serie di documenti culminati nella Dichiarazione congiunta NATO-UE approvata il 16 dicembre 2002, che si fonda su quattro elementi essenziali: l'accesso assicurato dell'UE alla pianificazione operativa NATO; la presunzione di disponibilità di assetti e capacità comuni della NATO per operazioni guidate dall'UE; la disponibilità di opzioni di comando NATO per operazioni a guida UE (che comprende la disponibilità del Vice Comandante Supremo Alleato per l'Europa); l'adattamento del sistema di pianificazione di difesa della NATO per incorporare il requisito della disponibilità delle forze per missioni UE.

In conclusione, la promettente collaborazione UE-ONU nella gestione delle crisi appare destinata a svilupparsi ulteriormente, se non altro perché risponde a bisogni oggettivi: ricerca di un antidoto all'unilateralismo, crescente scarsità delle risorse a disposizione ONU, emergere di dimensioni regionali²⁹⁶.

3.6. Le prospettive della cooperazione tra Unione Europea e Nazioni Unite nelle attività legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale

La Dichiarazione firmata nel settembre 2003 pone, senza dubbio, una serie di domande che potrebbero aprire la strada a un riconoscimento *de facto* del ruolo dell'Unione Europea nelle Nazioni Unite.

Alla luce dei progressi raggiunti dalla Politica Europea di Sicurezza e Difesa, sarebbe ancora azzardato affermare che l'Unione Europea costituisca ormai una "organizzazione regionale" ai sensi del Cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite? L'attuale Trattato sull'Unione Europea consente l'utilizzo di tale definizione? Lo consentirà forse, ammesso che entri in vigore, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa? Le Nazioni Unite sono pronte a riconoscere all'Unione Europea tale ruolo?

Vi è un modo per raggiungere indirettamente lo stesso risultato, attraverso un insieme di azioni e di comportamenti che non implichi un esame rigoroso del rispetto dei criteri previsti dagli artt. 52 e 53 della Carta delle Nazioni Unite? E quali potrebbero essere, nel contesto europeo, le questioni che si prestano ad una "azione regionale"?

Come si è visto, lo *status* delle organizzazioni e degli accordi regionali nell'ambito del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite rimane, ad oggi, ambiguo ed incerto. Parte

²⁹⁶ Per un approfondimento dei seguiti operativi della Dichiarazione sulla cooperazione tra UE ed ONU nella gestione delle crisi si rimanda a T. TARDY, "EU-UN Cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment", *cit.*

della dottrina, ritiene che, alla luce della complessità delle relazioni internazionali attuali, la riconducibilità del fenomeno del regionalismo alle previsioni del Cap. VIII della Carta di San Francisco abbia un'importanza secondaria: qualunque organizzazione internazionale, sia essa sub-regionale, come l'ECOWAS²⁹⁷, regionale, come l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), interregionale, come la NATO (a cui fin dall'origine partecipano, insieme a molti Paesi europei, gli Stati Uniti e il Canada), o trans-nazionale, come il *Commonwealth*, può essere utilizzata dal Consiglio di Sicurezza ai fini della risoluzione pacifica di una controversia internazionale (ai sensi del Capitolo VI della Carta) o per l'attuazione di vere e proprie "azioni", coercitive e non, a tutela della pace (ai sensi del Capitolo VII della Carta).

Dato che le Nazioni Unite sembrano contare in misura crescente sulla collaborazione di tali organizzazioni ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza a livello globale, la distinzione tra organizzazioni agenti in base al Capitolo VIII e organizzazioni agenti in base ai capitoli VI o VII potrebbe perdere di rilevanza²⁹⁸.

D'altro canto, occorre sottolineare che, al prescindere dal fatto di essere, *de jure* o *de facto*, riconosciuta come tale, un'organizzazione regionale che agisce su mandato delle Nazioni Unite assume la responsabilità internazionale delle proprie azioni.

Nei casi di operazioni di *peace-keeping* condotte sulla base dei Capitoli VII e VIII della Carta, un'organizzazione regionale dovrebbe quindi beneficiare della protezione

²⁹⁷ L'ECOWAS (Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale) viene menzionata in questa sede dato che, nonostante il suo scopo principale sia quello della cooperazione economica tra gli Stati membri, ha dato vita ad una forza militare (ECOMOG) che opera come forza di *peace-keeping* nella regione.

²⁹⁸ In questo senso K. GRAHAM e T. FELICIO, *Regional organizations and collective security: the role of the European Union*, cit., pp. 91-92. V. anche A. DE GUTTRY e F. PAGANI, *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Bologna, 2005, p. 139, i quali sostengono che gli attuali articoli dei Capitoli VII e VIII della Carta, data anche la recente prassi di interpretazione "estensiva" seguita dal Consiglio di Sicurezza, lascerebbero sufficiente latitudine al progressivo sviluppo dei rapporti tra Consiglio di Sicurezza e organizzazioni regionali.

offerta dalle Nazioni Unite, anche e soprattutto in termini di immunità del personale impiegato nella missione.

Non dovrebbe, quindi, l'Unione Europea, chiedere un riconoscimento istituzionale dello *status* di "organizzazione regionale" ai sensi del Cap. VIII della Carta, come passo necessario per concordare le modalità di cooperazione con le Nazioni Unite e definire compiti e responsabilità delle due organizzazioni? E' ancora opportuno accettare di continuare un dialogo soltanto "politico" con il Segretariato dell'ONU senza un riconoscimento adeguato della posizione dell'Unione all'interno del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale?

Come meglio si vedrà nel Capitolo 5, al di là del tema specifico della cooperazione sulle questioni legate alla pace e alla sicurezza, le istituzioni dell'Unione hanno ribadito l'interesse che l'Unione nutre anche per il tema, di carattere più generale, della riforma complessiva del sistema delle Nazioni Unite, e la volontà di prendere parte, con una posizione per quanto possibile unitaria, all'attuale dibattito sull'argomento.

CAPITOLO 4

LE RELAZIONI TRA UNIONE EUROPEA E NAZIONI UNITE ALLA LUCE DEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

Il 29 ottobre 2004 a Roma è stato firmato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa²⁹⁹, che rappresenta l'ultima revisione dei Trattati che hanno accompagnato il processo di integrazione europea. Le peculiarità di questa revisione sono state molteplici, dal metodo utilizzato per la redazione del testo, il c.d. "metodo della Convenzione"³⁰⁰, al termine "Costituzione", inserito nel titolo del nuovo Trattato³⁰¹.

L'esito dell'ultima conferenza intergovernativa e l'eventuale entrata in vigore del Trattato potrebbero modificare profondamente il modo in cui l'Unione Europea contribuisce ai lavori delle istituzioni multilaterali. Nel presente Capitolo si esamineranno i cambiamenti di prospettiva introdotti dal Trattato costituzionale, nella misura in cui

²⁹⁹ Testo in GU C 310 del 16 dicembre 2004.

³⁰⁰ La Dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata alle Conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001), prevedeva, sul modello già utilizzato per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, la creazione di una "Convenzione europea". Tale organismo ha riunito tutti coloro che si riteneva dovessero essere i principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Europa, ovvero i rappresentanti, oltre che degli Stati membri e degli Stati all'epoca candidati all'adesione, anche delle istituzioni europee, dei Parlamenti nazionali e della società civile. La Convenzione ha reso noto il testo definitivo del progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa in occasione del Consiglio Europeo di Salonicco, il 20 giugno 2003 (testo in GU C 169/01). Successivamente, essa lo ha trasmesso ufficialmente alla Conferenza intergovernativa apertasi il 4 ottobre 2003 sotto Presidenza italiana.

³⁰¹ Il valore "costituzionale" del Trattato, il cui esame esula dal presente lavoro, è stato oggetto di un ampio dibattito in dottrina, su cui v., anche per i riferimenti bibliografici, T. RUSSO, *Treaty-Constitution e Custom-Constitution nell'Unione Europea*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2003, p. 791 ss.; G. SACERDOTI, *Tra Trattato e Costituzione l'Europa resta in mezzo al guado*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, n. 2, p. XV ss. Conformemente all'opinione in merito espressa dalla maggioranza degli autori, i quali (pur senza nulla togliere al riconoscimento dell'originalità del nuovo testo) ritengono che il documento rimanga un trattato, soggetto alla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, le disposizioni contenute nel Trattato costituzionale saranno esaminate con gli strumenti propri del diritto internazionale, e non con quelli del diritto costituzionale. Il termine "Costituzione" sarà qui utilizzato

sembrano suscettibili di incidere sullo *status* dell'Unione Europea all'interno delle Nazioni Unite.

4.1. Le innovazioni introdotte dal Trattato costituzionale in materia di azione esterna dell'Unione

4.1.1. La creazione di un'unica entità legale basata su un unico Trattato

L'obiettivo più importante del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa era quello di pervenire ad una *semplificazione* e ad una *riorganizzazione* dei Trattati esistenti.

La *semplificazione* ha implicato una revisione dell'attuale sistema basato sulla distinzione tra Comunità Europea e Unione Europea, correggendo in questo modo la complessa architettura dell'Unione elaborata a Maastricht. La *riorganizzazione* dei Trattati ha invece implicato una distinzione tra disposizioni *fondamentali* e disposizioni *non fondamentali*³⁰².

E' facile intuire come tali operazioni possano influire sulla percezione dell'Unione da parte sia dei cittadini europei sia dei *partner* internazionali, ed è possibile affermare che l'innovazione principale del Trattato costituzionale sia consistita proprio nel suo tentativo di integrazione complessiva, che si è tradotto in una fusione dei Trattati esistenti, nel superamento della struttura a pilastri e, per ciò che in questa sede interessa maggiormente,

in senso a-tecnico, tenuto conto del fatto che con tale nome il Trattato viene ormai comunemente designato dai non addetti ai lavori.

³⁰² J. KOKOTT e A. RÜTH. "The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Lacking Questions?", in *Common Market Law Review*, 2003, v. 40, p. 1322.

nel raggruppamento dei diversi ambiti della politica esterna sotto un unico Titolo, denominato "Azione Esterna dell'Unione" (Parte III, Titolo V)³⁰³.

La Costituzione europea si articola in un Preambolo e quattro parti che riguardano l'organizzazione complessiva dell'Unione, la Carta dei diritti fondamentali, le politiche e il funzionamento dell'Unione e le disposizioni generali e finali. A conferma e suggello del cambiamento, poi, l'art. I-1 stabilisce che una *nuova* Unione Europea subentri sia a quella istituita dal Trattato di Maastricht sia alla Comunità Europea, acquisendo anche la personalità giuridica (art. I-7). L'espreso riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione è il presupposto logico della fusione tra i pilastri³⁰⁴. Se, da un lato, tale soluzione riflette una situazione già esistente, dal momento che, come si è visto, è possibile affermare che l'Unione possieda già una personalità giuridica internazionale implicitamente deducibile dagli scopi della sua azione indipendente e dalle competenze attribuitele dal TUE (*in primis* la competenza a concludere accordi internazionali ex art. 24), dall'altro il Trattato costituzionale va oltre il riconoscimento espreso della personalità giuridica dell'Unione, creando una persona giuridica *unica* che incorpora le competenze dell'Unione e quelle della Comunità. Ciò si tradurrà indubbiamente in una maggiore legittimazione di ogni sua attività sul piano internazionale.

³⁰³ M. CREMONA, "The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Actions", in *Common Market Law Review*, 2003, v. 40, p. 1347 ss. Più precisamente, nella Parte I, relativa alle regole generali riguardanti l'organizzazione dell'Unione, gli artt. I-40 e I-41 dettano alcune disposizioni di carattere generale riguardanti, rispettivamente, la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, mentre il resto della disciplina è contenuta nel Titolo V della Parte III, dedicata all'azione esterna dell'Unione, nel quale, dopo una serie di disposizioni di applicazione generale (artt. III-292 e III-293), si ritrovano, in tre sezioni separate, le disposizioni in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune (artt. da III-294 a III-308), quelle riguardanti la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (artt. da III-309 a III-312) e le disposizioni finanziarie (art. III-313).

³⁰⁴ Si veda anche l'art. IV-438, relativo alla successione. Alla data di entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, saranno abrogati il Trattato che istituisce la Comunità Europea e il Trattato sull'Unione Europea e gli atti e i Trattati che li hanno completati o modificati e che figurano nel Protocollo allegato al Trattato che adotta la Costituzione. Il Trattato EURATOM, invece, continuerà ad esistere separatamente così come emendato nel Protocollo allegato alla Costituzione.

La creazione della personalità giuridica unica e la fusione dei Trattati costituiscono indubbiamente una conquista importante dal punto di vista dell'effettività, della certezza giuridica, della trasparenza e della definizione della posizione dell'Unione nei confronti degli Stati terzi, oltre che dei suoi cittadini.

Occorre rilevare, a tale proposito, che, anche una volta che il nuovo Trattato sarà entrato in vigore, l'Unione sarà caratterizzata da una struttura particolarmente complessa e articolata al cui interno la Politica Estera e di Sicurezza Comune continuerà a mantenere le proprie caratteristiche ed un certo grado di autonomia rispetto al sistema nel suo complesso al quale, però, risulterà legata da una serie di collegamenti diretti a garantire, in particolare, la *coerenza* dell'azione esterna.

In altri termini, la PESC all'interno del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa mantiene una propria sfera di competenze, un apparato istituzionale che agisce secondo regole e procedure distinte da quelle degli altri settori e una serie di strumenti specifici³⁰⁵.

Ciò è particolarmente evidente se si prende in considerazione l'art. I-12 che, per la prima volta, elenca nel diritto primario le diverse categorie di competenze dell'Unione.

³⁰⁵ Il fatto che la Politica Estera e di Sicurezza Comune mantenga una propria specificità all'interno della Costituzione è ampiamente condiviso in dottrina, anche se con sfumature differenti. Ad esempio, orientato a considerare la Politica Estera e di Sicurezza Comune quasi come un corpo estraneo nell'Unione è D. THYM, "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy", in *European Law Journal*, 2004, p. 5 ss., p. 7 che parla di "regime specifico". In un senso simile, anche A. DASHWOOD, "The Relationship between the Member States and the European Union/European Community", in *Common Market Law Review*, 2004, p. 364 ss., che però considera tale soluzione necessaria, date le specificità della Politica Estera e di Sicurezza rispetto alle competenze di stampo economico. Più orientato a definire tale politica come dotata di alcune peculiarità, ma comunque inserita in un contesto unitario per lo più orientato alla comunitarizzazione è invece A. TIZZANO, "Prime note sul progetto di Costituzione europea", in A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Quaderni della Rivista *Il Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2004, p. 6 ss., p. 38, che definisce la PESC "ben poco conforme al metodo comunitario". Nello stesso senso anche M. L. TUFANO, "La PESC nel Progetto di Costituzione per l'Europa", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 1815 ss., p. 1828 che parla di "disposizioni particolari per la PESC".

Esso, infatti, oltre a distinguere tra competenze esclusive, concorrenti, di coordinamento e di sostegno e di completamento, ne aggiunge una ulteriore, consistente nella definizione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune. Come si può notare, in tutte le categorie enunciate tranne l'ultima, il criterio discriminante è dato dalla portata della competenza attribuita all'Unione rispetto a quella degli Stati membri. Solo per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, invece, tale criterio è la *materia*. Ciò non può non essere letto come un elemento di differenziazione tra la PESC e le altre competenze definite dalla Costituzione.

La Costituzione, tuttavia, disciplina in maniera profondamente innovativa i rapporti tra la PESC e le competenze di stampo comunitario. Indicativa, in questo senso, è la presenza, nel Titolo V della parte III, di una serie di disposizioni di applicazione generale, applicabili a tutti i settori in esso disciplinati³⁰⁶, che agiscono come elementi di "unitarietà" e di "collaborazione". Tra queste, fattori di unitarietà si ritrovano, in particolare, nell'art. III-292, dove vengono stabiliti sia i fondamenti dell'azione internazionale dell'Unione, sia una serie di obiettivi comuni per l'intera azione esterna³⁰⁷. La collaborazione, invece, è garantita dal principio di coerenza, previsto dal par. 3 dell'art. III-292. Come avviene attualmente in base all'art. 3 TUE, questo principio è considerato la pietra angolare dell'Unione in quanto criterio di comportamento che si impone alle istituzioni non solo

³⁰⁶ Più precisamente, il Titolo V si articola in: politica estera e di sicurezza comune; politica commerciale comune; cooperazione con i Paesi terzi e aiuto umanitario (diviso in tre sezioni: cooperazione allo sviluppo, economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi e aiuto umanitario); misure restrittive; accordi internazionali; relazioni dell'Unione con le organizzazioni internazionali e i Paesi terzi e delegazioni dell'Unione e attuazione della clausola di solidarietà.

³⁰⁷ In tale contesto, è anche interessante la precisazione effettuata al paragrafo 3 di tale articolo, dove si prevede espressamente che il rispetto dei suddetti fondamenti e obiettivi non riguarda solo le materie comprese nel Titolo V ma anche le altre politiche, nei loro aspetti esterni. Per un'analisi dei fondamenti e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione nel TCUE cfr. *infra*, par. 4.

nell'azione esterna ma anche nell'elaborazione delle altre politiche³⁰⁸. La sua attuazione concreta è affidata ad un quadro istituzionale che nella Costituzione diventa veramente "unico" e che viene meglio equipaggiato a tal fine.

La responsabilità di garantire la coerenza viene infatti attribuita, oltre che al Consiglio dei Ministri e alla Commissione, anche alla nuova figura del Ministro degli Esteri, creata proprio allo scopo di migliorare l'unitarietà dell'azione dell'Unione sulla scena internazionale.

Ugualmente rilevanti, ai fini degli sforzi di unificazione che si stanno descrivendo, sono l'attribuzione al Consiglio europeo della competenza a determinare gli interessi strategici dell'Unione non solo per la PESC, ma per tutta l'area dell'azione esterna (art. III-295), così come la creazione di un'unica norma che, in luogo degli attuali artt. 300 TCE e 24 TUE, disciplina la negoziazione e la conclusione degli accordi internazionali (art. III-303).

4.1.2. Il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione

Uno degli aspetti sui cui vale la pena soffermarsi per valutare come potranno essere articolate le relazioni tra Unione Europea e Nazioni Unite una volta che il Trattato costituzionale sarà entrato in vigore è dato, come visto, dall'introduzione di un articolo specifico, l'art. I-7, che stabilisce che l'Unione è dotata di personalità giuridica. Sebbene non sia specificato nel testo che quella a cui ci si riferisce è la personalità internazionale, tuttavia tale dato appare in maniera inequivocabile dai lavori preparatori³⁰⁹ e dal fatto che la

³⁰⁸ Attualmente, il secondo paragrafo dell'art. 3 TUE ribadisce la necessità di assicurare la *coerenza* in particolare nell'azione esterna dell'Unione affidando al Consiglio e alla Commissione, nell'ambito delle rispettive competenze, la responsabilità di garantirla.

³⁰⁹ V. a tale proposito la relazione finale del Gruppo di lavoro presieduto da Giuliano Amato che, durante l'attività della Convenzione, si è occupato della personalità giuridica, CONV 305/02 del 1° ottobre 2002.

personalità giuridica all'interno degli Stati membri è oggetto di una distinta disposizione:
l'art. III-426³¹⁰.

In merito a tale aspetto, va innanzi tutto premesso che la Costituzione europea, come si è già avuto modo di considerare, intende istituire una *nuova* Unione. Partendo da ciò, si può quindi considerare che, laddove la nuova Unione, una volta entrata in vigore la Costituzione, eserciterà le competenze di stampo comunitario, essa agirà quale soggetto di diritto internazionale titolare della personalità che attualmente è della Comunità Europea³¹¹.

Per quanto riguarda la PESC, ovviamente, le cose sono più complesse rispetto a quanto sembra emergere da tali (in apparenza) lineari disposizioni. In particolare, coloro i quali ritengono che essa attualmente si presenti come il risultato della concertazione delle politiche nazionali e non come espressione di un'Unione Europea operante sulla scena internazionale, continueranno a ritenere che il riconoscimento della personalità internazionale dell'Unione ad opera dei redattori del Trattato costituzionale non sia sufficiente per modificare tale regime. Continuerà quindi a riproporsi negli stessi termini in

³¹⁰ Secondo cui "in ciascuno degli stati membri l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali. Può in particolare acquistare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tale fine è rappresentata dalla Commissione. Tuttavia, l'Unione è rappresentata da ciascuna delle istituzioni, in base alla loro autonomia amministrativa, per le questioni connesse al funzionamento dell'istituzione stessa". Tale articolo riproduce l'art. 282 del Trattato CE.

³¹¹ Va precisato che il Gruppo di lavoro sulla personalità giuridica della Convenzione, nella sua relazione finale, parla di "sostituzione" della personalità della Comunità con una, nuova, dell'Unione. La norme degli IV-437 e IV-438 non sono esenti da critiche da un punto di vista formale, in quanto sembrano collegare all'abrogazione del TCE la presunta estinzione della CE stessa, dato che la successione della nuova Unione con riguardo ai diritti e agli obblighi, anche internazionali, della CE presuppone l'estinzione di quest'ultima come soggetto di diritto internazionale e il subentro in tali situazioni giuridiche attive e passive da parte di un nuovo soggetto di diritto internazionale. Con l'entrata in vigore della Costituzione, tuttavia, la nuova Unione continuerebbe ed esercitare le competenze già attribuite all'attuale CE come determinate sulla base del nuovo testo di Trattato e, pertanto, continuerebbe ad essere titolare della stessa soggettività internazionale di cui oggi indiscutibilmente gode la CE. In proposito, v., tra gli altri, U. DRAETTA, "L'azione esterna dell'Unione nel progetto di Costituzione europea", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2004, p. 267 ss., p. 272. Sostiene in proposito C. NOVI ("La Politica di Sicurezza Esterna dell'Unione Europea", *cit.*, p. 438) che il termine di "successione" sia utilizzato nel TCUE in senso a-tecnico, e solo in quanto particolarmente evocativo di una rottura con il passato: la Costituzione stessa, infatti, stabilisce la piena continuità giuridica tra l'attuale Unione

cui si propone attualmente la controversia relativa all'eventuale personalità internazionale della nuova Unione allorché essa esercita le competenze attribuitele dagli Stati membri secondo il metodo intergovernativo: come già ricordato, la volontà dei creatori di un ente internazionale, da sola, non ha il potere di conferire o negare la soggettività, in quanto tale *status* ha un valore *erga omnes* che dipende da come l'ente stesso si pone nei confronti degli altri membri della Comunità Internazionale e da come questi ultimi si pongono nei suoi confronti³¹².

Al di fuori delle competenze di stampo comunitario, quindi, l'art. I-7 dovrebbe essere letto come la manifestazione della volontà degli Stati membri di rimuovere quegli ostacoli che essi stessi avevano posto allo sviluppo della personalità da parte dell'Unione creata a Maastricht e che hanno reso necessaria una particolare cautela nella valutazione dei dati ricavabili dal testo del Trattato e della prassi sviluppata fino a questo momento. Nella stessa ottica, inoltre, anche la creazione del nuovo Ministro degli Esteri, la possibilità di estendere il ricorso al voto a maggioranza³¹³, le modifiche apportate alle disposizioni relative alla conclusione di accordi internazionali nell'ambito della PESC e soprattutto l'eliminazione della "clausola di esenzione"³¹⁴, devono essere considerate altrettante espressioni della

e Comunità Europea e la nuova Unione. Ciò riguarda, in particolare, le istituzioni e gli organi, che rimangono gli stessi pur assumendo le funzioni previste dal nuovo testo.

³¹² Cfr. *supra*, Cap. 1, par. 2.1. V. anche T. BALLARINO, "Principi di diritto delle Organizzazioni internazionali", Milano, 1997, p. 124: "la volontà degli Stati membri, espressa in modo esplicito o ricavabile, implicitamente, dal testo, rappresenta solo un *presupposto* della personalità, a cui deve seguire un processo di *concretizzazione*".

³¹³ Nell'adozione delle decisioni del Consiglio il criterio dell'unanimità, nel settore della PESC, continua a rimanere quello prevalente. Interessante è peraltro la novità introdotta dal paragrafo 3 dell'art. III-300 TCUE, che prevede che il Consiglio europeo possa adottare all'unanimità una decisione europea con la quale stabilire altri casi, oltre a quelli già previsti dallo stesso articolo, nei quali il Consiglio dei Ministri possa deliberare a maggioranza qualificata. Tale disposizione, che può essere considerata una clausola semplificata di revisione affidata esclusivamente al Consiglio europeo, laddove maturasse la necessaria volontà politica da parte degli Stati membri, potrebbe condurre a mutamenti sostanziali dell'attuale assetto del sistema decisionale della PESC, aumentando il peso che in esso ha il criterio della maggioranza.

³¹⁴ Gli accordi internazionali sono disciplinati dall'art. III-303, che prevede una procedura formalmente unitaria sia per le competenze di stampo comunitario sia per la PESC, anche se la previsione di numerose

volontà degli Stati membri di eliminare le ambiguità attualmente esistenti nel testo del Trattato sull'Unione e favorire così la definitiva affermazione della personalità internazionale dell'UE.

Alla nuova Unione sarà inoltre affidato un compito generale di rappresentanza attiva: l'art. III-327 prevede che "1. L'Unione attua ogni utile forma di cooperazione con le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici. 2. L'Unione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con altre organizzazioni internazionali. 3. Il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione e la Commissione sono incaricati dell'attuazione del presente articolo."

Il successivo art. III-328 stabilisce inoltre che "1. Le delegazioni dell'Unione nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione. 2. Le delegazioni dell'Unione operano sotto l'autorità del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione e in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche degli Stati membri".

La riorganizzazione dei diversi settori dell'azione esterna dell'Unione deriva dalla definitiva presa di coscienza del fatto che essa ha molto da guadagnare da un'azione

eccezioni e distinguo tra i due settori, di fatto, ripropone quasi interamente le differenze attualmente esistenti. In merito agli accordi PESC, in particolare, la nuova procedura prevede che il compito di raccomandare al Consiglio dei Ministri l'apertura dei negoziati passi dall'attuale Presidenza al Ministro degli Esteri, mentre l'avvio vero e proprio dei lavori si avrà in seguito a una decisione del Consiglio stesso che dovrà anche designare il negoziatore o il capo della squadra di negoziatori. La novità più rilevante, comunque, consiste nell'eliminazione della "clausola di esenzione", che attualmente prevede che nessun accordo sia vincolante per lo Stato membro che dichiara di doversi conformare alle proprie procedure costituzionali (art. 24, par. 5 TUE, v. *supra*, Cap. I, par. 2.2.). Nella sua relazione finale, il Gruppo di lavoro sulla personalità giuridica affermava che "questa clausola può essere interpretata nel senso che uno Stato può avviare una procedura nazionale di ratifica di un accordo internazionale da parte del suo Parlamento nazionale (o, se del caso, mediante referendum), prima che l'Unione sia vincolata da tale accordo. E' vero che se la materia di un accordo internazionale rientra in parte nella competenza esclusiva dell'Unione e in parte nella competenza degli Stati membri ("accordi misti" classici), gli Stati membri devono approvare la parte dell'accordo che rientra nella loro competenza nazionale, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Tuttavia, qualora l'articolo 24 del TUE riguardi accordi che rientrano nella competenza dell'Unione e a partire dal

collettiva sulla scena internazionale. Per quanto concerne le relazioni con le Nazioni Unite, la previsione di una personalità giuridica unica e la formale scomparsa della Comunità Europea porranno la necessità di una revisione dello *status* di osservatore garantito alla Comunità (dotata di personalità giuridica ai sensi dei Trattati in vigore) in seno all'Assemblea Generale e al Consiglio Economico e Sociale. Una volta entrato in vigore il Trattato sulla Costituzione europea, si renderà necessario, quindi, avanzare richiesta di attribuire tale *status* all'Unione Europea in quanto tale.

Se il Trattato costituzionale entrerà in vigore, emergerà inoltre formalmente l'esigenza di procedere ad una modifica dell'ordine esecutivo americano che riconosce le immunità diplomatiche ai rappresentanti del Segretariato Consiglio dell'Unione solo in quanto membri della delegazione della Commissione europea a New York³¹⁵.

4.1.3. I nuovi attori della PESC: il Ministro degli Esteri dell'Unione

Tra le modifiche introdotte dal Trattato costituzionale nella PESC particolarmente rilevanti sono quelle relative all'assetto istituzionale. In questo caso, come accennato, il fine perseguito è stato quello di giungere ad una maggiore unitarietà nella rappresentanza esterna. In altri termini, l'attenzione dei redattori si è concentrata in modo evidente sul miglioramento del modo in cui il resto del mondo percepisce l'Unione.

Al vertice del sistema della Politica Estera e di Sicurezza Comune viene confermato il Consiglio europeo, che nel nuovo sistema condivide maggiormente il potere decisionale con il Consiglio dei Ministri. Esso, infatti, entra a tutti gli effetti nel quadro istituzionale³¹⁶.

momento in cui quest'ultima ha personalità giuridica e li conclude, le procedure nazionali di ratifica non sono giustificate".

³¹⁵ V. *supra*, Cap. 2, par. 3.

³¹⁶ Come dimostra il fatto che esso è elencato all'art. 1-19, par. 2, insieme a tutte le altre istituzioni. Ciò significa anche che verrà meno l'informalità che caratterizza i lavori di tale organo e che esso dovrà dotarsi di un regolamento interno (art. III-341).

acquisendo la possibilità di adottare, all'unanimità o a maggioranza, atti formali³¹⁷. Da questo punto di vista si può quindi ritenere che il Consiglio europeo perda la natura di organo esclusivamente politico e funzionante secondo lo schema classico della conferenza internazionale per diventare molto simile ad un Consiglio dell'Unione ad un più alto livello di rappresentanza.

Per quanto riguarda le competenze, queste nella sostanza non mutano, mentre dei cambiamenti si segnalano per quanto riguarda la composizione. La tradizionale Presidenza a rotazione degli Stati membri, infatti, viene sostituita da un *Presidente del Consiglio europeo*³¹⁸ eletto dal Consiglio stesso per due anni e mezzo in aggiunta ai Capi di Stato e di Governo e al Presidente della Commissione³¹⁹. Le ragioni che hanno portato alla nascita di questa nuova figura sono da ritrovare essenzialmente nella volontà di garantire una maggiore continuità all'azione del Consiglio europeo sul piano internazionale, attraverso l'individuazione di un soggetto che possa rappresentare tale istituzione in modo più stabile rispetto al sistema di Presidenza attuale. Non è facile, però, prevedere se tale obiettivo potrà essere realmente raggiunto, in quanto il Presidente del Consiglio europeo dovrà condividere

³¹⁷ Nella Costituzione le votazioni formali si affiancano, senza sostituirlo, al tradizionale metodo del *consensus*, che, anzi, rimane quello prevalente come stabilisce l'art. 1-21. Secondo quanto previsto dall'art. 1-28, il Consiglio europeo vota a maggioranza qualificata per eleggere il Ministro degli Esteri. Da notare che, secondo quanto previsto dall'art. 1-25, par. 4, alle votazioni formali del Consiglio europeo non partecipano né il Presidente del Consiglio né quello della Commissione.

³¹⁸ Sempre art. 1-21. Il nuovo tipo di Presidenza, comunque, riguarda solo il Consiglio europeo, mentre per tutte le altre istituzioni e organi formati da Stati rimane la tradizionale rotazione. Non sono mancati in dottrina rimpianti per la rotazione della Presidenza, che si ritiene abbia il pregio di dare nuova linfa al Consiglio europeo, oltre a garantire una direzione unitaria tra Consiglio europeo, Consiglio dei Ministri e COREPER che, in futuro, potrebbe venire meno. In questo senso L. S. ROSSI, *Il paradosso del metodo intergovernativo. L'equilibrio istituzionale nel progetto di trattato-costituzione*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di trattato-costituzione*, Milano, 2004, p. 141 ss.

³¹⁹ Quindi oltre al Capo di Stato e di governo del Paese di cui il Presidente è cittadino. Ciò significa che il Presidente non sarà un Capo di Stato o di governo in carica. V., in proposito, anche la Dichiarazione relativa agli articoli 1-22, 1-27 e 1-28 allegata al TCUE che sottolinea che "la scelta delle persone chiamate ad occupare la carica di Presidente del Consiglio europeo, di Presidente della Commissione e di Ministro degli Affari Esteri dell'Unione dovrà tenere indubbiamente conto della necessità di rispettare la diversità geografica e demografica dell'Unione e dei suoi Stati membri".

le proprie funzioni in materia di rappresentanza esterna sia con la Commissione, sia con il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione³²⁰.

La rappresentanza esterna dell'Unione, infatti, sarà garantita dalla Commissione "fatta eccezione per le materie della Politica Estera e di Sicurezza Comune e per gli altri casi previsti dalla Costituzione (art. I-26, par. 1).

Per la prima volta, compare nel diritto primario dell'Unione una previsione di carattere generale sulla rappresentanza esterna, ma il testo introduce una distinzione netta tra le "altre" politiche dell'Unione, dove l'Unione sarà rappresentata dalla Commissione, e la Politica Estera e di Sicurezza Comune, che, come visto, rappresenta l'elemento chiave delle relazioni tra l'Unione Europea e le Nazioni Unite e dove l'Unione sarà rappresentata dal proprio Ministro degli Esteri, che sarà anche il vice Presidente della Commissione europea e presiederà il "Consiglio Affari Esteri". Con l'entrata in vigore della Costituzione, quindi, non solo la Politica Estera e di Sicurezza Comune sarà condotta dal Ministro degli Esteri dell'Unione, ma le delegazioni dell'Unione Europea all'estero opereranno sotto l'autorità di quest'ultimo (art. III-328, 2).

L'istituzione, ad opera dell'art. I-28 del nuovo Trattato, del Ministro degli Esteri dell'Unione, che risponde all'esigenza di garantire maggiore coerenza tra le decisioni di politica estera e l'utilizzo di strumenti e la definizione di politiche nel settore delle relazioni

³²⁰ Ciò in quanto l'art. I-22 fa espressamente salve le attribuzioni conferite al Ministro. Si noti che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non precisa in modo chiaro i compiti di tali due soggetti, lasciando quindi alla loro buona volontà il compito di evitare contrasti. A favore di una certa collaborazione dovrebbe giovare che essi sono entrambi espressione dei governi nazionali. Maggiori problemi di coordinamento potrebbero invece insorgere in relazione al Presidente della Commissione. Occorre notare, inoltre, che l'art. I-22, par. 3, stabilisce che il Presidente del Consiglio europeo non possa esercitare un mandato nazionale. In tal modo si apre la possibilità, in futuro, di una coincidenza tra tale soggetto e il Presidente della Commissione. Questo eviterebbe anche il pericolo, messo in evidenza da L. S. ROSSI ("*Il paradosso del metodo intergovernativo. L'equilibrio istituzionale nel progetto di trattato-costituzione*", cit., p. 147), consistente nel considerare tale soggetto come un *contropotere* rispetto al Presidente della Commissione e quindi come un elemento di instabilità.

esterne. potrebbe costituire un passo decisivo nella direzione di un ulteriore rafforzamento della presenza dell'Unione Europea nelle Nazioni Unite.

Nominato sempre dal Consiglio europeo³²¹, quest'ultimo rappresenta infatti la principale novità introdotta nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune.

Nella stessa ottica che, con il Trattato di Amsterdam, aveva portato all'introduzione della figura dell'Alto Rappresentante per la PESC, allo scopo di migliorare la "visibilità" della politica estera dell'Unione, la Costituzione sostituisce a quest'ultimo una nuova figura finalizzata anche a garantire una maggiore "unità" sulla scena internazionale. Il Ministro degli Affari Esteri europeo, infatti, riunisce, in una sorta di unione personale, il ruolo di Alto Rappresentante per la PESC e di Commissario incaricato delle relazioni esterne³²².

La scelta di unificare in capo alla stessa persona due mandati che rimangono rigorosamente distinti (c.d. doppio cappello) è stata concepita come un compromesso che potesse, da un lato, evitare la comunitarizzazione di tale soggetto, ma dall'altro accrescere il ruolo svolto dall'Alto Rappresentante, collegandolo più strettamente alla Commissione³²³.

³²¹ Come accennato, secondo quanto previsto dall'art. I-28, il Ministro degli Esteri europeo è nominato dal Consiglio europeo con una decisione adottata a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione. Inoltre il Ministro, insieme a tutti i Commissari, è soggetto al voto di approvazione del Parlamento, secondo quanto previsto dall'art. I-27, par. 2. Con la stessa procedura utilizzata per nominare il Ministro, il Consiglio europeo può anche porre fine alla sua permanenza in carica. Si noti che anche se il Presidente della Commissione viene nominato dal Consiglio europeo, esso può essere dimesso solo dal Parlamento.

³²² Aggiungendo, per tale istituzione, anche il compito di coordinare i vari aspetti delle relazioni esterne e la carica di vice Presidente. Naturalmente, viene invece meno l'identità tra la figura del Ministro degli Esteri europeo e quella di Segretario Generale del Consiglio.

³²³ In effetti durante i lavori della Convenzione erano emerse tre opzioni per risolvere il problema di come collegare le funzioni svolte dall'Alto Rappresentante con quelle del Commissario incaricato alle relazioni esterne. Oltre alla prima, che di fatto lasciava tutto così com'è, e alla terza, che è stata poi scelta, ve ne era una seconda, che prevedeva il trasferimento delle funzioni dell'Alto Rappresentante al Commissario incaricato delle relazioni esterne. Ciò, però, avrebbe comportato l'introduzione, nella PESC, dei meccanismi e delle procedure propri del metodo comunitario, dato che sarebbe stato a quest'istituzione che, di fatto, sarebbe spettato il compito di avviare e attuare le politiche nonché rappresentare l'Unione in tutti i settori dell'azione esterna. V. in proposito la relazione finale del Gruppo "Azione Esterna" (presieduto da Jean-Luc Dehaene)

Il paragrafo 2 dell'art. I-28 prevede che "il Ministro degli Affari Esteri contribuisce con le sue proposte all'elaborazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune e la attua in qualità di mandatario del Consiglio dei Ministri. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la Politica di Sicurezza e Difesa Comune". Nel paragrafo successivo è invece identificato il ruolo del Ministro come membro della Commissione: "il Ministro degli Affari Esteri è uno dei vice Presidenti della Commissione. In seno a tale istituzione, egli è incaricato delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Nell'esercizio di queste responsabilità in seno alla Commissione e limitatamente alle stesse, il Ministro degli Affari Esteri è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione"³²⁴.

Per meglio comprendere la portata dell'innovazione introdotta dal Trattato costituzionale con la creazione della figura del Ministro degli Esteri, è opportuno ricordare che attualmente la figura dell'Alto Rappresentante è sprovvista di reali poteri (come il diritto di iniziativa) e di un proprio bilancio. L'interazione della sua azione con quella del Commissario competente alle relazioni esterne ha spesso dato luogo a conflitti burocratici, motivati, soprattutto dal lato della Commissione, dalla preoccupazione di perdere visibilità nella conduzione della politica esterna dell'Unione³²⁵. Considerando i benefici apportati

del 16 dicembre 2002, CONV 459/02. Effettuata la scelta tra le diverse opzioni, i problemi non sono finiti: durante la Conferenza intergovernativa, infatti, il rapporto tra la funzione di Ministro degli Affari Esteri e quella di Commissario ha continuato ad essere oggetto di molte discussioni, per la quali si rinvia a C. GOURLAY e J. KLEYMEYER, "The Defence Deal in the IGC", in *European Security Review*, ISIS Europe, n. 20, dicembre 2003, p. 1. ss.

³²⁴ Di conseguenza, nello svolgimento delle funzioni inerenti alla PESC e alla PESD il Ministro degli Esteri non è soggetto al principio di collegialità della Commissione. Nell'ambito invece delle relazioni esterne precedentemente rientranti nel primo pilastro (politica commerciale comune, cooperazione tecnica e finanziaria con i Paesi terzi, aiuto umanitario), le decisioni continuano invece ad essere soggette al principio di collegialità.

³²⁵ Come visto nel Cap. I, alla Commissione spetta la rappresentanza della Comunità Europea non solo all'interno degli Stati membri ex art. 282 TCE, ma anche all'esterno, avendo essa il compito di condurre i negoziati per la conclusione degli accordi internazionali ex art. 300 TCE e di assicurare i collegamenti con le organizzazioni internazionali ex art. 302 TCE.

alla conduzione della PESC dall'introduzione della figura dell'Alto Rappresentante e la maggiore efficienza operativa del Commissario per le relazioni esterne, il quale ha a disposizione un maggior numero di strumenti (godendo del diritto di iniziativa) ed è in grado di coordinarsi con le altre politiche comuni che hanno forti componenti esterne (in quanto membro della Commissione), la fusione delle competenze tra queste due figure è apparsa la soluzione migliore per assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Si è così arrivati all'introduzione della figura del Ministro degli Esteri dell'Unione, che può essere considerata uno dei maggiori risultati della Convenzione.

Nei settori specifici della Politica Estera e di Sicurezza Comune e della Politica di Sicurezza e Difesa le funzioni del Ministro degli Affari Esteri risultano rafforzate ed ampliate rispetto a quelle dell'Alto Rappresentante. Secondo quanto stabilito dall'art. III-199, il potere di presentare iniziative e proposte è infatti attribuito, rispettivamente, agli Stati membri e al Ministro degli Esteri, da solo o con l'appoggio della Commissione. L'attribuzione del potere di proposta al Ministro va letta nell'ottica della sistematica sostituzione di tale soggetto alla Presidenza semestrale operata dalla Costituzione nella PESC³²⁶.

Al Ministro degli Esteri vengono in effetti attribuite buona parte delle attività attualmente svolte dalla Presidenza. In particolare, ai sensi dell'art. III-296, "il Ministro degli Esteri avrà la rappresentanza esterna dell'Unione nelle materie attinenti alla Politica Estera e di Sicurezza Comune"³²⁷.

³²⁶ In tale contesto, infatti, quanto stabilito dall'articolo III-299 tiene evidentemente conto della circostanza che vede attualmente proprio la Presidenza detenere, in pratica, il quasi monopolio delle iniziative nel settore della PESC.

³²⁷ Il Ministro degli Esteri condurrà a nome dell'Unione il dialogo politico, condurrà i negoziati finalizzati alla conclusione di accordi internazionali nelle materie PESC, esprimerà la posizione dell'Unione nelle conferenze e nei fori internazionali. Tale potere di rappresentanza discende anche dal fatto che, come accennato, la Costituzione affida al Ministro la presidenza del "Consiglio Affari Esteri", che rappresenta una nuova, autonoma formazione dell'istituzione comunitaria (il cui compito è espressamente quello di occuparsi delle politiche esterne dell'Unione assicurandone anche la coerenza). In questo modo si è cercato di superare anche

Parallelamente, per quanto riguarda la Commissione, è opportuno sottolineare che, oltre al potere di rappresentanza nelle materie PESC, viene meno anche la disposizione di carattere generale che le riconosce la piena associazione ai lavori della PESC, nonché quella che prevede l'obbligo di informazione al Parlamento europeo. Rimane, invece, il suo diritto di iniziativa, anche se affievolito in quanto non più esercitabile in modo autonomo, ma a sostegno delle iniziative del Ministro degli Affari Esteri.

Le novità descritte, indubbiamente, hanno il merito di concentrare le funzioni di rappresentanza dell'Unione in un numero ridotto di soggetti (in pratica due), al fine di favorire l'efficienza e l'efficacia dell'azione esterna³²⁸.

La piena attuazione del Trattato comporterà, in ogni caso, l'esigenza di chiarire il futuro ruolo della Presidenza di turno nei Paesi terzi e nei fori internazionali³²⁹.

il problema di garantire la continuità della rappresentanza esterna dell'Unione, non più soggetta alla regola della rotazione semestrale della Presidenza.

³²⁸ A tale proposito, v. C. NOVI, "La Politica di Sicurezza Esterna dell'Unione Europea", cit., p. 413. L'autrice osserva che attualmente, nello svolgere la funzione di rappresentanza esterna dell'Unione, l'Alto rappresentante PESC, la Presidenza di turno e la Commissione (agenti individualmente o sotto forma di Troika) collaborano mantenendo tra loro rapporti improntati alla più totale parità. Con la sostituzione di tali soggetti con il Presidente del Consiglio europeo ed il Ministro degli Affari Esteri, invece, verrebbe introdotta una sorta di gerarchia nella rappresentanza esterna della PESC, in cui il Presidente del Consiglio europeo risulterebbe il soggetto prevalente in quanto incaricato di definire gli indirizzi di politica estera, mentre il Ministro si vedrebbe attribuire una funzione di carattere più operativo, diretta a dare attuazione alle linee generali stabilite al livello superiore. Una tale situazione, in ogni caso, non sembra necessariamente foriera di conseguenze negative, in quanto potrebbe contribuire a dare alle due figure un ruolo ben definito ed evitare sovrapposizioni e potenziali conflitti. Problemi di possibili conflitti di competenze tra Presidenza e Ministro degli Esteri sono stati paventati fra gli altri da M. DASSÙ e A. MISSIROLI, "More Europe in Foreign and Security Policy: the Institutional Dimension of CFSP", in *International Spectator*, 2002, n. 2, p. 97 ss; da D. THYM, "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy", cit., p. 21 e da J. KOKOTT e A. RÜTH, "The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Lueken Questions?", cit., p. 1337.

³²⁹ E' stato osservato che la rotazione della Presidenza del Consiglio permette ad ogni Stato membro di misurarsi con l'esperienza di esercitare un'importante responsabilità all'interno dell'Unione, portando maggiore consapevolezza delle tematiche europee non solo tra i politici e i funzionari, ma anche nell'opinione pubblica dello Stato di turno (J. KOKOTT e A. RÜTH, "The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Lueken Questions?", cit., p. 1336). D'altra parte, occorre rilevare che nella nuova Europa a 25 la rotazione della Presidenza diventerebbe

L'invito rivolto al Ministro degli Esteri ad esprimere le posizioni dell'Unione di fronte al Consiglio di Sicurezza (art.III-305 TCUE), di cui meglio si parlerà nel prosieguo del Capitolo, sembra indicare una prospettiva di superamento della funzione della Presidenza a favore del Segretariato Generale del Consiglio, quanto meno nei fori ONU.

4.2. Le questioni irrisolte: il "doppio cappello" e il problema della rappresentanza esterna dell'Unione

Nonostante le profonde innovazioni che il Trattato costituzionale intende apportare sull'attuale sistema dei rapporti tra politica estera e politiche materiali dell'Unione, attualmente caratterizzato da un regime di rigida separazione che ha spesso dato luogo a incongruenze logiche e difficoltà applicative, il modello che esso prefigura non appare del tutto esente da incertezze. Le disposizioni del nuovo Trattato, più in generale, non forniscono una risposta immediata a molti dei problemi sollevati nei Capitoli precedenti.

In primo luogo, facendo riferimento a quanto evidenziato nel Capitolo 1, il Trattato non sembra risolvere in modo convincente i problemi giuridici legati alla partecipazione dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali. Esso introduce una nuova disciplina, in parte innovativa, relativa alla negoziazione e alla conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione, ma non contiene, come i precedenti Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza, nessuna disposizione che regoli a livello generale l'*adesione* dell'Unione Europea ad altre organizzazioni internazionali.

L'unico riferimento esplicito all'adesione dell'Unione Europea ad un'organizzazione internazionale già esistente è quello contenuto nell'art. I-9, par. 2, relativo all'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e

"impercettibile come quella della London Eye" (C. HILL, "CFSP: Convention, Constitution and Consequentiality", in *The International Spectator*, 2002, n. 4, p. 75-89, p. 81).

delle Libertà Fondamentali. L'inclusione di tale articolo è stata prevista proprio al fine di rimuovere gli ostacoli giuridici che, nel 1996, avevano portato la Corte di Giustizia a ritenere che la Comunità Europea, in base ai Trattati esistenti, non avesse la competenza necessaria per aderire alla CEDU³³⁰.

Come accennato, le rilevanti disposizioni relative alla negoziazione e alla conclusione di accordi internazionali già contenute nei Trattati vigenti vengono inserite in un nuovo insieme di norme (artt. da III-323 a III-326). Oltre all'eliminazione della c.d. "clausola di esenzione", tali norme contengono alcune altre novità che vale la pena di rilevare: anzitutto, viene espressamente riconosciuta la competenza generale dell'Unione a concludere accordi internazionali quando "la loro conclusione sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dalla Costituzione". Il *treaty-making power* dell'Unione non è più, quindi, un potere implicito³³¹. In secondo luogo, le disposizioni in parola affidano al Consiglio il compito di designare il negoziatore o il capo della quadra di negoziato in funzione della materia dell'accordo, rispettivamente, nella persona del

³³⁰ Cfr. *supra*, Cap. 1, par. 4. A conclusione della Conferenza intergovernativa, in un Protocollo allegato al Trattato, sono state precisate le condizioni dell'adesione, relative, in particolare, alla salvaguardia delle specificità del diritto dell'Unione e al mantenimento della ripartizione delle competenze all'interno dell'Unione. Per connessione di argomento, si segnala la firma, intervenuta nel maggio del 2004, del Protocollo n. 14 alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (*Council of Europe Treaty Series* n. 194 del 13 maggio 2004), che introduce una serie di modifiche volte a rendere più efficace il funzionamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Tra i provvedimenti previsti dal Protocollo vi è una norma che tiene conto dell'eventuale adesione dell'Unione Europea alla Convenzione. L'art. 17 del Protocollo prevede, in particolare, che "*Article 59 of the Convention shall be amended as follows: 1. A new paragraph 2 shall be inserted which shall read as follows: «The European Union may accede to this Convention». 2. Paragraphs 2, 3 and 4 shall become paragraphs 3, 4 and 5 respectively*". Nel commento contenuto nel relativo rapporto esplicativo ("*Explanatory Report to the CETS 194*", p. 16, reperibile sul sito web www.coe.int), si specifica che "*Article 59 has been amended in view of possible accession by the European Union to the Convention. A new second paragraph makes provision for this possibility, as to take into account the developments that have taken place within the European Union, notably in the context of the drafting of a constitutional treaty, with regard to accession to the Convention. It should be emphasized that further modifications to the Convention will be necessary in order to make such accession possible from a legal and technical point of view*".

³³¹ In questo senso U. DRAETTA, "L'azione esterna dell'Unione nel progetto di Costituzione europea", *cit.*, p. 279.

Ministro degli Esteri (nel caso in cui l'accordo riguardi esclusivamente o principalmente la Politica Estera e di Sicurezza Comune) o nella Commissione (nel caso in cui la natura dell'accordo sia da ricondurre all'attuale campo comunitario).

Dato il "doppio cappello" del futuro Ministro degli Esteri e la "tensione creativa" esistente tra le due istituzioni, è evidente come tale disposizione possa dare luogo a conflitti di interesse.

Al di là del tema specifico relativo alla negoziazione ed alla conclusione degli accordi internazionali, è opportuno ricordare, infatti, che se da un lato la creazione della figura del Ministro degli Esteri è stata accolta in modo molto positivo sia dagli Stati membri sia dalla Commissione, dall'altro l'ambivalenza insita nel concetto del "doppio cappello" ha invece sollevato molti dubbi in dottrina³³².

E' stato osservato che la soluzione del "doppio cappello", senza un avvicinamento e una chiarificazione del processo decisionale delle materie economiche e di politica estera, potrebbe aumentare la confusione tra funzioni inerenti alla PESC e funzioni comunitarie, piuttosto che favorire il loro coordinamento³³³.

³³² M. CREMONA, "The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Actions", cit., p. 1355.

³³³ S. GRILLER, "External Relations", in B. DE WITTE, "Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe", Firenze, 2003, p. 133 ss., p. 146. L'autore cita l'esempio dell'imposizione di una sanzione contro un Paese terzo. Una misura sanzionatoria può essere introdotta in modi diversi; da una parte, come visto nel Capitolo 2, si può ricorrere ad una posizione comune PESC presa all'unanimità da attuare attraverso mezzi comunitari ex art. 301 TCE; dall'altra si potrebbe sospendere, ad esempio, l'esecuzione di un accordo internazionale, ad esempio di libero commercio, attraverso una deliberazione a maggioranza qualificata ex art. 300 TCE. Nel caso in cui la maggioranza (qualificata) degli Stati membri appoggiasse l'imposizione della sanzione, mentre una forte minoranza si opponesse, un Commissario che allo stesso tempo esercitasse le funzioni di Alto rappresentante per la PESC avrebbe sì la possibilità di scegliere come agire, ma anche il peso di differenti responsabilità. Nei casi di conflitto il Ministro degli Esteri sarebbe diviso tra diverse procedure e strumenti.

Vi sarebbe, inoltre, l'ulteriore pericolo che l'azione esterna attualmente di competenza comunitaria possa essere assoggettata a condizionamenti politici, a scapito del metodo comunitario e a favore di quello intergovernativo³³⁴.

E' innegabile, ancora, che la creazione di un Ministro degli Esteri "doppio cappello" si tradurrà in una riduzione del numero di "persone fisiche" deputate a rappresentare l'Unione nei fori internazionali. Ciò nonostante, i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali potrebbero comunque incontrare delle difficoltà nel capire quale "cappello" (del Consiglio o della Commissione) il Ministro stia indossando in un dato momento. In altre parole, il Trattato costituzionale non sembra offrire una risposta completa alle problematiche connesse al tema della rappresentanza esterna dell'Unione.

Per quel che concerne le relazioni tra Unione Europea e Nazioni Unite, tali considerazioni assumono particolare rilievo dato che molte materie trattate dagli organi e dalle agenzie dell'ONU hanno una natura mista (rientrano cioè contemporaneamente nell'attuale pilastro comunitario e nell'attuale titolo V del TUE): per gli interlocutori del Ministro degli Esteri dell'Unione non sarebbe di certo immediato distinguere se quest'ultimo stia agendo nella sua veste di Presidente del Consiglio Affari Esteri o nella sua veste di Commissario addetto alle relazioni esterne/vice Presidente della Commissione³³⁵.

Infine, l'attribuzione di queste funzioni ad un'unica figura implica una fusione senza precedenti del potere di elaborazione politica con quello esecutivo, che non manca di destare preoccupazioni.

³³⁴ In tal senso cfr. U. DRAETTA, *"L'azione esterna dell'Unione nel progetto di Costituzione europea"*, cit., p. 278.

³³⁵ A tale riguardo, assumeranno particolare rilievo sia la composizione sia i compiti che saranno assegnati alle delegazioni dell'Unione Europea che opereranno nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali sotto l'autorità del Ministro degli Esteri, in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche dei Paesi membri (Art. III - 328). Queste ultime, ai sensi del Trattato costituzionale, dovrebbero progressivamente assorbire le attuali delegazioni della Commissione.

Più in generale, la dottrina critica la capacità stessa della soluzione del “doppio cappello” di superare la frammentazione causata dall'attuale struttura a pilastri dell'Unione: dal momento che il Ministro continua ad operare secondo procedure diverse a seconda dell'ambito in cui si trova, ciò che è stato realizzato sarebbe soltanto un raggruppamento di funzioni senza procedere ad un'armonizzazione sostanziale: la fusione delle strutture organizzative ha senso solo se ha alla base anche un avvicinamento delle disposizioni riguardanti poteri e procedure³³⁶.

Sempre che il Trattato entri in vigore, la pratica potrà dimostrare se le perplessità sollevate dalla dottrina sono fondate e se lo scopo di assicurare una maggiore efficienza e coerenza globale potrà essere realizzato.

E' facile rilevare già da ora, peraltro, che se il superamento della frammentazione del sistema dei Trattati delineato a partire da Maastricht rappresenta un'indubbia conquista, è vero anche che il raggruppamento dei diversi settori dell'azione esterna dell'Unione e della PESC in unico Titolo (“Azione Esterna dell'Unione”) non ha dato luogo ad una fusione sostanziale, né ha apportato modificazioni effettive per quanto riguarda regole, strumenti ed attori coinvolti nelle diverse aree.

Nel caso del terzo pilastro, l'incorporazione delle attuali norme del Titolo VI del TUE nel quadro giuridico generale della politica interna è stata accompagnata da modificazioni della disciplina vigente, che introducono o rafforzano la presenza del metodo comunitario³³⁷. La stessa integrazione a livello sostanziale non è invece avvenuta, come

³³⁶ S. GRILLER, “*External Relations*”, *cit.*, p. 147 ss. In tal senso, v. anche E. CANIZZARO, “*La fusione dei “pilastri”: politica estera e politiche materiali nel progetto di costituzione Europea*”, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2003, n. 4, p. 1070.

³³⁷ In primo luogo, gli strumenti giuridici propri del terzo pilastro (decisioni quadro, decisioni e convenzioni) sono stati aboliti e sostituiti con le “leggi europee” e le “leggi quadro europee”. Altro elemento molto importante ai fini della comunitarizzazione del terzo pilastro è l'estensione della giurisdizione della Corte di Giustizia all'interno dello “spazio di libertà sicurezza e giustizia”. “In conclusione, nonostante il persistere di alcune particolarità, si può dire che il terzo pilastro non sia stato solo formalmente incorporato in un quadro giuridico comune, ma anche sostanzialmente fuso con il primo pilastro” (J. KOKOTT e A. RÜTH, “*The*

accennato, per il secondo pilastro, nonostante gli innegabili tentativi in tal senso, particolarmente evidenti proprio se si considera la fusione delle competenze del Commissario per le relazioni esterne con quelle dell'Alto Rappresentante per la PESC: nell'ambito della PESC, come si è già avuto modo di accennare, continuano ad applicarsi procedure decisionali specifiche (art. I-40), la deliberazione all'unanimità resta la regola generale (art. I-40, par. 7 e art. III-300, che disciplina i casi in cui si applica la maggioranza qualificata), il ricorso alle leggi europee e alle leggi quadro europee è escluso (art. I-40 par. 7), il ruolo della Commissione è stato ridotto e la possibilità di sindacato giurisdizionale della Corte di Giustizia continua ad essere esclusa (art. III-376).

4.3. La nuova formulazione dell'art. 19 TUE

Anche l'art. 19 del Trattato in vigore, relativo al coordinamento tra i membri europei del Consiglio di Sicurezza e agli obblighi di informazione che su questi ultimi incombono nei confronti dei restanti *partner* UE, è stato oggetto di revisione ad opera del Trattato costituzionale. La nuova formulazione (art. III-305 TCUE) prevede che:

“1. Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni dell'Unione. *Il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione assicura l'organizzazione di tale coordinamento.* Nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni dell'Unione.

2. Conformemente all'articolo I-16, paragrafo 2, gli Stati membri rappresentati nelle organizzazioni internazionali o nelle conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati

European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions? ”, cit., p. 1326).

membri partecipano tengono informati questi ultimi e il *Ministro degli Affari Esteri dell'Unione* in merito a ogni questione di interesse comune. Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si concertano e tengono pienamente informati gli altri Stati membri e il *Ministro degli Affari Esteri dell'Unione*. Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di Sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e gli interessi dell'Unione, fatte salve le responsabilità che incombono loro in forza della Carta delle Nazioni Unite. *Allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione sia invitato a presentare la posizione dell'Unione*".

Un primo elemento di differenziazione tra l'art. III-305 TCUE e l'attuale art. 19 è dato dal fatto che l'art. 19 TUE omette di menzionare, nel secondo capoverso del secondo paragrafo, i *membri permanenti* del Consiglio di Sicurezza.

Al momento non sembra che tale emendamento sia suscettibile di modificare, nella sostanza, le prerogative di cui Francia e Regno Unito godono in virtù del loro *status* di membri permanenti del Consiglio. Tuttavia, l'omissione appare comunque significativa, perché lascia presagire, almeno nel lungo periodo, un superamento della situazione attuale, basata su una differenziazione di fatto molto netta tra i membri permanenti e i membri temporanei dell'organo.

In realtà, le modifiche introdotte nell'art. 19 rispondono, più che all'intento di modificare i meccanismi di funzionamento del Consiglio e le posizioni ricoperte al suo intento dagli Stati membri, alla raccomandazione del Gruppo "Azione Esterna" della Convenzione di prevedere che qualora vi sia una posizione concordata dell'Unione, quest'ultima si esprima con un *portavoce unico* in tutte le sedi internazionali.

La norma contenuta nell'art. III-305 è volutamente prudente e lascia un ruolo centrale agli Stati membri che siedono in Consiglio di Sicurezza, ma è evidente che la presenza del

Ministro degli Esteri dell'Unione (o dei suoi rappresentanti a New York) si configura come obbligatoria quando l'Unione abbia adottato posizioni comuni, eventualmente anche attraverso atti formali, su un tema discusso dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Al Ministro degli Esteri dell'Unione, inoltre, non potrà più essere applicata la prassi attualmente seguita allorché il Segretario Generale/Alto Rappresentante, Solana, prende la parola in occasione di riunioni pubbliche del Consiglio di Sicurezza per affermare la posizione dell'Unione (egli viene invitato come "ospite" ed "integrato" nella delegazione dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno).

Altrettanto dicasi per i suoi rappresentanti *in loco*, i quali, ove maturino le condizioni per rafforzare il profilo dell'UE all'interno delle Nazioni Unite, sarebbero chiamati a partecipare sempre più attivamente ai dibattiti pubblici del Consiglio di Sicurezza assolvendo le funzioni attualmente esercitate dalla Presidenza di turno.

La nuova formulazione dell'art. 19 TUE, in altre parole, sembra andare nella direzione di una maggiore autonomia della Politica Estera e di Sicurezza Comune rispetto ai condizionamenti e alle politiche dei Stati membri. Nel contesto che stiamo considerando sembra infatti che la nuova figura del Ministro degli Esteri sostituisca quasi completamente la Presidenza semestrale, assumendo molte delle funzioni attualmente svolte da quest'ultima.

Sebbene tale sostituzione possa trovare giustificazione nella volontà di dare una maggiore continuità all'azione esterna dell'Unione, ciò potrebbe comportare un ulteriore valore aggiunto: il Ministro degli Esteri dell'Unione, infatti (così come in misura minore il suo predecessore: l'Alto Rappresentante per la PESC), può essere considerato un rappresentante degli Stati membri destinato a perseguire, all'interno del Consiglio di Sicurezza, gli interessi di questi ultimi. Tali interessi, però, necessariamente non sono gli interessi dei membri europei del Consiglio (a titolo permanente o elettivo), bensì quelli dell'intera collettività degli Stati membri.

Il potenziamento e l'estensione delle funzioni operate con la trasformazione da Alto Rappresentante a Ministro e con la codificazione normativa della prassi della sua presenza in Consiglio di Sicurezza, in particolare per quanto riguarda la prima fase del processo di creazione della PESC³³⁸, possono essere visti come una conseguenza dell'aspirazione dei redattori della Costituzione di dare vita ad una PESC che, sebbene ancora lontana dalla logica comunitaria, sia però meno legata agli interessi nazionali acquisendo, almeno potenzialmente, una maggiore indipendenza dagli Stati membri.

Naturalmente, quanto ciò si tradurrà in realtà dipenderà in buona parte da come l'art. III-305 e le altre disposizioni del Trattato costituzionale relative alle funzioni del Ministro degli Esteri troveranno attuazione concreta nella prassi e quindi, *inter alia*, dal soggetto che sarà scelto come Ministro e dallo spazio di azione che in concreto gli Stati europei membri del Consiglio di Sicurezza gli lasceranno³³⁹.

Il senso politico delle disposizioni contenute nell'art. III-305, però, è inequivocabile: esso mira promuovere la rappresentanza unitaria delle posizioni dell'Unione nel Consiglio di Sicurezza. In questo senso, si può affermare che la Costituzione prefigura, in un certo qual modo, la creazione di un "seggio europeo" in Consiglio di Sicurezza. E' chiaro, infatti, che l'orizzonte politico naturale della Politica Estera e di Sicurezza Comune non può che essere la rappresentanza dell'Unione Europea in quanto tale nel Consiglio di Sicurezza:

³³⁸ Quella che appare, rispetto alla successiva fase attuativa, come la più debole, proprio a causa della difficoltà di coagulare gli interessi particolaristici degli Stati membri e dare impulso iniziale al meccanismo di cooperazione (cfr. *supra*, nota 210).

³³⁹ Il Consiglio Europeo del 19 giugno 2004 ha designato come primo Ministro degli Affari Esteri l'attuale Alto Rappresentante per la PESC, Solana, che assumerà la nuova carica solo quando (e solo se) la Costituzione entrerà in vigore. Esiste un generale consenso sul fatto che la creazione della figura dell'Alto Rappresentante per la PESC abbia migliorato significativamente la capacità dell'Unione di porsi sulla scena internazionale come un unico attore proprio grazie all'operato di Javier Solana, che ricopre la carica dal 1999. Solana ha indirizzato verso l'Unione i contatti internazionali precedentemente instaurati come Ministro degli Affari Esteri spagnolo e Segretario Generale della NATO: proprio il suo attivismo, soprattutto in relazione ai Paesi della penisola balcanica e al processo di pace in Medio Oriente, ha permesso all'Unione Europea di porsi come un interlocutore rilevante nella politica mondiale.

senza questa prospettiva, la “realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri” (art. I-40) diventerebbe quantomeno problematica.

4.4. L'impegno per il multilateralismo nella Costituzione europea

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sembra riservare alla Carta delle Nazioni Unite una posizione preminente nell'ambito delle disposizioni relative all'azione esterna dell'Unione.

Il primo paragrafo dell'art. III-292 prevede che le relazioni esterne dell'Unione debbano fondarsi su *valori* quali la democrazia, lo stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana, i principi dell'eguaglianza e della solidarietà e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Nel secondo capoverso dello stesso paragrafo si legge inoltre che “l'Unione si adopera per sviluppare relazioni amichevoli e istituire partenariati con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite”.

I valori elencati dall'art. III-292 sono ormai considerati imprescindibili nei rapporti dell'Unione con il resto del mondo. Essi, come noto, attualmente trovano spazio essenzialmente nel Preambolo e nelle disposizioni comuni del Trattato sull'Unione³⁴⁰.

Averli riuniti e posti all'inizio del Titolo V della Parte III rappresenta un'importante opera di razionalizzazione e valorizzazione che li rende, a pieno titolo, principi-guida nella

³⁴⁰ Ci si riferisce, in primo luogo, a quanto affermato nel Preambolo del Trattato sull'Unione, laddove si conferma l'attaccamento ai principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto; nonché principalmente all'art. 6 TUE in cui si riafferma che l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto. In proposito, v. anche quanto detto nel Cap. 3, par. 2.

gestione delle relazioni internazionali dell'Unione e quindi anche della Politica Estera e di Sicurezza Comune.

In merito agli *obiettivi* della PESC l'art. III-292 riprende integralmente quelli attualmente enunciati dall'art. 11 TUE, in alcuni casi raggruppandoli e razionalizzandoli, in altri precisandoli.

In particolare, il primo e il secondo obiettivo della PESC nell'attuale art. 11 TUE sono ripresi integralmente nella lettera a) dell'art. III-292, secondo cui l'Unione "deve salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità". Rispetto al Trattato attualmente in vigore, manca in questo caso il riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, che era stato introdotto dal Trattato di Amsterdam³⁴¹. Tale omissione è presumibilmente legata all'intento di evitare ripetizioni, dato che un ulteriore riferimento alla Carta, insieme al diritto internazionale, è stato inserito tra i *valori* del primo paragrafo dell'art. III-292.

La nuova formulazione del quarto obiettivo attualmente previsto dall'art. 11 TUE, relativo alla promozione della cooperazione internazionale, contiene inoltre un riferimento, assente nei Trattati precedenti, all'impegno dell'Unione Europea per "promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale"³⁴².

L'inclusione - all'interno un testo che si propone di avere un valore (almeno simbolicamente) "costituzionale" - del "multilateralismo efficace" tra i fini che l'Unione deve perseguire in tutti i settori delle relazioni internazionali rappresenta senza dubbio un traguardo di grande rilievo.

Attualmente, la "promozione della cooperazione internazionale" prevista dall'art. 11 TUE fa riferimento, infatti, essenzialmente alla cooperazione allo sviluppo, vista quale

³⁴¹ Cfr. *supra*, Cap. 3, par. 2.

³⁴² Art. III - 292 (h).

dovere degli Stati industrializzati di operare per ridurre lo squilibrio economico esistente nei Paesi svantaggiati. Il linguaggio utilizzato dal testo di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa si presta a un'interpretazione più estensiva del multilateralismo³⁴³. Il fatto che l'Unione "promuova" un sistema internazionale basato su una cooperazione internazionale rafforzata evidenzia chiaramente come l'UE, non solo debba svolgere direttamente tali attività, ma debba anche farsi promotrice di iniziative in questo senso in altri contesti internazionali al fine di coinvolgere il numero più ampio possibile di Stati.

In linea con tale rinnovato impegno per il multilateralismo, agli attuali obiettivi della PESC, il nuovo Trattato ne aggiunge infine degli altri relativi, rispettivamente, all'ambiente, al commercio e alla cooperazione allo sviluppo, che riguardano più specificamente gli altri settori delle relazioni esterne. Data la loro formulazione, difficilmente essi potranno essere perseguiti direttamente dalla PESC anche se, sicuramente, quest'ultima dovrà tenerne conto nella sua azione non potendo agire in contrasto con essi ma anzi dovendo contribuire alla loro piena realizzazione.

Tomando brevemente ad esaminare i *valori* dell'azione esterna dell'Unione, enunciati nel primo paragrafo dell'art. III-292, occorre rilevare che rispetto al corrispondente articolo del testo licenziato dalla Convenzione europea³⁴⁴, la Conferenza intergovernativa ha introdotto una modifica nel primo capoverso, che potrebbe facilmente sfuggire agli occhi di un lettore poco attento: la frase "rispetto [...] del diritto internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite", presente nel testo originario, è stata sostituita da

³⁴³ Inteso anche come impegno all'instaurazione di relazioni amichevoli tra gli Stati. Tale obbligo, come noto, è anche previsto per tutti gli Stati dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite, oltre ad essere oggetto della Dichiarazione dell'Assemblea Generale del 24 ottobre 1970 sulle relazioni amichevoli e la collaborazione tra gli Stati (A/Res/2625 - XXV).

³⁴⁴ GU C 169/01, p. 65.

una nuova versione che fa riferimento al "rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

La formulazione adottata dalla Conferenza intergovernativa attribuisce apparentemente una grande rilevanza alla Carta di San Francisco, menzionandola *prima* del diritto internazionale. Di fatto, però, i principi della Carta dell'ONU e i principi del diritto internazionale vengono ora posti dall'art. III-292 sullo stesso piano. Secondo alcuni, la formulazione adottata dalla CIG rivelerebbe una evidente mancanza di comprensione del significato della Carta delle Nazioni Unite e del suo valore di "Costituzione" della Comunità Internazionale nel suo insieme³⁴⁵.

Le considerazioni già svolte in merito al valore "costituzionale" del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, tuttavia, potrebbero trovare analoga applicazione nel caso della Carta dell'ONU, la quale è e rimane un trattato internazionale (sottoposta ai principi che regolano gli accordi internazionali), che vincola solo gli Stati che manifestino la volontà di aderirvi e di entrare a far parte dell'Organizzazione. "In altri termini, l'ONU è e resta una comunità volontaria e non necessaria anche se ormai quasi tutti gli Stati ne sono membri"³⁴⁶. Il valore costituzionale della Carta ONU non dovrebbe quindi essere esagerato,

³⁴⁵ In tal senso B. FASSBENDER, *"The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations"*, cit., p. 900. Non a caso, l'autore ritiene che non esista un "diritto internazionale generale" separato e separabile dalla Carta delle Nazioni Unite. La Carta, in quanto dà vita ad un complesso di organi destinati ad esercitare funzioni fondamentali nell'ambito della Comunità Internazionale, sarebbe la struttura fondante del diritto internazionale attuale ed abbraccerebbe anche le norme non scritte create attraverso la prassi degli organi e i comportamenti degli Stati in seno ai medesimi (c.d. "costituzione vivente"). V. anche B. FASSBENDER, *"The United Nations Charter as Constitution of the International Community"*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, pp. 355-428. Tra i tratti "costituzionali" della Carta di San Francisco, l'autore annovera, in particolare, il progressivo distacco dei principi delle Nazioni Unite dal loro tradizionale fondamento consensuale: il valore degli artt. 1 e 2 della Carta quale conferma di valori e norme fondamentali del diritto internazionale generale; la prevalenza degli obblighi della Carta sugli altri obblighi convenzionali, sancita dall'art. 103; la circostanza che mediante gli artt. 2, par. 6 e 39, il Consiglio di Sicurezza possa indirizzare le sue decisioni anche a Stati non membri.

³⁴⁶ L'esame delle origini dell'ONU evidenzia la natura giuridica di trattato internazionale propria della Carta: le norme in essa contenute sono state infatti create da un atto che si è formato nell'ordinamento internazionale, ha prodotto i suoi effetti in base alle norme generali che regolano l'accordo come fonte del

anche se essa costituisce indubbiamente il riflesso di valori essenziali per la Comunità Internazionale nel suo complesso³⁴⁷.

La stessa Corte Internazionale di Giustizia ha in varie occasioni riconosciuto la natura giuridica di trattato multilaterale propria della Carta, pur mettendone in luce le speciali caratteristiche, in quanto trattato istitutivo della più importante organizzazione internazionale a vocazione universale e con fini generali operante nell'ambito della Comunità Internazionale³⁴⁸.

Alla luce di quanto sopra affermato, più significativa appare un'altra modifica introdotta dalla Conferenza intergovernativa nell'articolo relativo ai valori e agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione rispetto al corrispondente testo adottato dalla Convenzione: in particolare, ci si riferisce al fatto che la CIG ha "ripristinato" i riferimenti all'Atto Finale di Helsinki e alla Carta di Parigi attualmente presenti nell'art. 11 TUE, riferimenti che la Convenzione europea aveva invece soppresso³⁴⁹.

diritto internazionale e ha dato luogo alla nascita di un diritto che non si è distaccato da quello internazionale, ma si è consolidato al suo interno. In questo senso B. CONFORTI, *"Le Nazioni Unite"*, cit., p. 10, il quale aggiunge, ironicamente, che "non è il caso di esagerare l'aspetto costituzionale dell'ONU, soprattutto tenendo conto dello scenario non incoraggiante che ci è offerto dalla Comunità Internazionale attuale"...

³⁴⁷ In realtà, come osserva S. MARCHISIO (*"L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite"*, cit., pp. 45-46), la Carta dell'ONU, come del resto il TCUE, appartiene a quella speciale categoria di trattati che sono i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali ai quali fa riferimento l'art. 5 della Convenzione di Vienna del 1969. Solo in tal senso essa può essere annoverata tra i trattati-costituzione, così denominati perché danno vita a strutture istituzionali permanenti, dotate di una soggettività internazionale distinta da quella degli Stati membri.

³⁴⁸ Nel parere su *Certe spese delle Nazioni Unite* del 20 febbraio 1962 (*ICJ Reports*, 1962, p. 157), la Corte sottolineò di aver sempre seguito, nell'interpretazione della Carta, i principi e le norme applicabili in generale all'interpretazione dei trattati, riconoscendo che essa possiede la natura di trattato internazionale "having certain special characteristics". Tale dottrina è stata confermata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere dell'8 luglio 1996 relativo alla *Liceità dell'uso delle armi nucleari da parte di uno Stato in un conflitto armato*, nel quale si sottolinea che i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali sono trattati internazionali, seppure trattati di un tipo particolare, che possiedono un carattere nello stesso tempo convenzionale e istituzionale (cfr. il par. 19 del parere, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1996, p. 103).

³⁴⁹ Terzo obiettivo del TUE, cfr. *supra*, Cap. 3, par. 2.

Molto probabilmente, tale reinserimento è stato disposto dai rappresentanti dei governi dei Paesi membri per dare maggiore enfasi a principi e valori che, rispetto alla Carta dell'ONU, hanno radici più specificamente europee.

Equiparare le norme vincolanti della Carta delle Nazioni Unite ad una serie di atti che, pur essendo molto importanti da un punto di vista politico, non sono considerati dalla dottrina alla stregua di veri e propri trattati internazionali, potrebbe peraltro apparire non appropriato, se non anche lievemente contraddittorio rispetto alla asserita "assoluta centralità" che l'Unione Europea riconosce alle Nazioni Unite nelle attività legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

4.5. L'impatto sulle relazioni tra Unione Europea e Nazioni Unite dei referendum francese e olandese sul Trattato costituzionale

Alla luce dei risultati recenti dei referendum sul Trattato costituzionale tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi, che si sono tradotti in un ulteriore inasprimento delle attuali difficoltà di articolare una politica estera genuinamente "europea", ci si potrebbe chiedere fino a che punto l'eventuale mancata entrata in vigore del Trattato potrebbe avere dei riflessi *anche* sul ruolo dell'Unione Europea all'interno dell'ONU³⁵⁰.

³⁵⁰ Il referendum francese sul Trattato costituzionale europeo si è tenuto il 29 maggio 2005 ed ha registrato il 54,67% di voti negativi. Il referendum olandese si è tenuto il 1° giugno 2005 ed ha registrato il 61,7% di voti negativi. Nelle Conclusioni del successivo Consiglio Europeo del 16-17 giugno 2005 è stata adottata una Dichiarazione dei Capi di Stato e di governo sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, in cui si evoca l'immagine di un "dibattito mobilitante" dei cittadini, ritenuto quanto mai necessario in un periodo che viene definito "di riflessione". Pur non venendo messa in discussione, almeno formalmente, "la validità della prosecuzione dei processi di ratifica" (tredici a luglio 2005), ma dovendo tenere conto dei rinvii o sospensioni decisi da alcuni Stati (Danimarca, Finlandia, Irlanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Svezia), al punto che "il calendario della ratifica [...] sarà adeguato, se necessario, alla luce di tali sviluppi e in base alle circostanze", il Consiglio si è dato "appuntamento al primo semestre del 2006 per procedere ad una valutazione globale dei dibattiti nazionali e per decidere sul seguito del processo".

Nel tentare di fornire una risposta a questo quesito, sembra opportuno, in primo luogo, premettere che il risultato dei referendum non dovrebbe indurre a facili “catastrofismi” perché non segna la fine del processo di integrazione europea. L'attuale stallo nel processo di ratifica del Trattato non cambia la realtà: nessun Paese può far fronte da solo alle presenti sfide alla pace ed alla sicurezza e le Nazioni Unite sembrano destinate a fare sempre maggiore affidamento sulle aggregazioni regionali per assolvere i propri compiti.

Sarebbe quindi un errore interpretare il forte segnale lanciato da vasti settori dell'opinione pubblica europea come un rifiuto dei progressi conseguiti in decenni di integrazione economica e politica che hanno fatto dell'Unione Europea un interlocutore ed un attore di primo piano sulla scena internazionale.

Occorre prendere atto, d'altra parte, che al momento in cui si scrive sono scarse le possibilità che il Trattato costituzionale europeo entri in vigore, e non è certo che il processo di riforma dei Trattati riprenda nel breve termine³⁵¹.

Nel frattempo l'Unione Europea continua ad operare, senza che i dubbi e le difficoltà che il nuovo Trattato avrebbe consentito di superare siano stati risolti.

Alcuni elementi che si possono trarre dalla vicenda che ha portato all'elaborazione del Trattato costituzionale europeo e all'attuale paralisi del processo di ratifica possono essere utili per affrontare i nodi ancora irrisolti legati alla personalità giuridica dell'Unione, considerati essenziali ai fini di un rafforzamento della presenza dell'Unione Europea all'interno delle Nazioni Unite dalle stesse istituzioni comunitarie.

³⁵¹ L'attuale “congelamento” del Trattato risponde a un'opportunità politica, non essendo certamente imposto da una norma giuridica (v. in proposito l'art. IV-447 TCUE, relativo alla ratifica ed entrata in vigore della Costituzione). D'altra parte, il rinvio al semestre in cui la Presidenza sarà affidata all'Austria non consente, al momento, di fare previsioni certe per uno o più “piani di riserva” ovvero soluzioni alternative che consentirebbero cooperazioni rafforzate fra quegli Stati che, a una certa data, abbiano completato la procedura di ratifica. Va dunque messo in conto che la Costituzione non entri in vigore e che, nel breve periodo, non si trovino soluzioni alternative.

Come meglio si vedrà nel prossimo Capitolo, il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni in materia di relazioni tra Unione Europea e Nazioni Unite nel corso dell'ultimo biennio³⁵²; in entrambe, viene espresso l'auspicio di un "seggio europeo" in Consiglio di Sicurezza e in entrambe viene ribadito che tale soluzione sarebbe coerente con il Trattato costituzionale europeo che riconosce la personalità giuridica dell'Unione³⁵³.

Al di là della terminologia utilizzata, dal testo delle due risoluzioni emerge lo stretto legame che il Parlamento europeo ritiene sussistere tra il riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione da un lato e la presenza di quest'ultima all'interno del Consiglio di Sicurezza dall'altro. In effetti, proprio il riconoscimento della personalità giuridica operato dal Trattato sembra avere contribuito in maniera determinante a riaprire il dibattito sullo *status* dell'Unione Europea all'interno dell'ONU.

Con ogni probabilità, l'eventuale riconoscimento della personalità ad opera del TCUE non si concretizzerebbe, almeno nell'immediato, nell'attribuzione di un seggio all'Unione Europea all'interno del Consiglio di Sicurezza così come auspicato dal Parlamento europeo.

Occorre ricordare del resto che tale riconoscimento porrebbe quanto meno l'esigenza di superare l'attuale situazione in cui lo *status* di osservatore permanente presso l'ONU è attribuito alla Commissione europea in rappresentanza della Comunità Europea.

Anche in prospettiva della mancata ratifica del Trattato, particolare interesse suscita a questo proposito l'art. IV-438, che sotto il titolo "successione e continuità giuridica", nel primo paragrafo, stabilisce che l'Unione Europea istituita dal TCUE succede all'Unione Europea istituita dal TUE e alla Comunità Europea.

³⁵² Per un approfondimento dei contenuti di tali risoluzioni si rimanda a quanto si dirà *infra*, Cap. 5, par. 3.2.

³⁵³ Si vedano l'art. 12 della risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite del 29 gennaio 2004 (in GU C 96 E del 21 aprile 2004, p. 79) e l'art. 23 della risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma delle Nazioni Unite del 9 giugno 2005. Il testo di quest'ultima risoluzione (P6_TA [2005] 0237), non ancora pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, è reperibile sul sito del Parlamento europeo (www.europarl.int).

Questa disposizione è particolarmente interessante perché nel disciplinare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema individua due soggetti internazionali cui la nuova Unione si sostituirebbe: l'Unione e la Comunità.

Nell'elaborare la disposizione, gli Stati membri hanno manifestato una precisa opinione sull'attuale stato del sistema, vale a dire che l'Unione è dotata di soggettività internazionale e che l'Unione e la Comunità sono due soggetti distinti. Nonostante vi siano ancora oggi posizioni contrarie al riconoscimento della personalità dell'Unione, alla luce degli sviluppi attuali e dello stallo creatosi nel processo di ratifica il vero nodo che resta da sciogliere rimane quindi dato proprio dal rapporto in cui si tuttora si pongono la Comunità e l'Unione.

L'art. IV-438, al di là delle perplessità suscitate in dottrina in merito all'appropriatezza del termine "successione"³⁵⁴, rafforza la tesi delle due personalità³⁵⁵.

Questo regime della doppia personalità non sembra favorevole al processo di integrazione europea. Esso comporta infatti il rischio di esternalizzare i potenziali conflitti interistituzionali, che in ogni caso si inquadrano nell'ambito dell'Unione Europea, a danno dell'unità e della coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

E' dunque auspicabile che, se il Trattato costituzionale non entrerà in vigore, le istituzioni comunitarie indirizzino la loro azione per garantire un'azione unitaria dell'Unione verso l'esterno riservando al diritto interno dell'organizzazione la soluzione dei propri conflitti tra pilastri.

³⁵⁴ Cfr. *supra*, nota 311.

³⁵⁵ Cfr. *supra*, Cap. 1, par. 2: tale tesi sembra confermata anche dalle norme che, in base ai Trattati vigenti, regolano la rappresentanza esterna della Comunità/Unione. Anche dalla prassi, peraltro, emergono elementi a favore di questa impostazione. Il recente accordo riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen vede come parti contraenti la Federazione Svizzera da un lato, l'Unione Europea e la Comunità Europea dall'altro. Poiché l'accordo concerne materie rientranti in due pilastri differenti (il primo e il terzo), la Commissione ha proposto di adottare l'accordo sull'*acquis* di Schengen con due atti separati, uno basato sul Trattato che istituisce la Comunità Europea e l'altro su quello sull'Unione Europea e imputando gli accordi alla Comunità e all'Unione come soggetti giuridici differenti.

Ad avviso di molti, d'altra parte, l'attuale quadro normativo consentirebbe già all'Unione di agire all'esterno come unico soggetto, pur nel rispetto delle differenti regole e procedure proprie di ciascun pilastro e senza scalfire la specificità propria del pilastro comunitario.

Il tema della personalità dell'Unione ha assunto un forte valore simbolico sia per chi sostiene la necessità dell'attribuzione della personalità all'Unione sia per chi l'avversa. Entrambi gli schieramenti partono dalla premessa che la soggettività internazionale sia condizione per consentire all'Unione di operare sulla scena internazionale, dimenticando gli uni che l'Unione già opera sul piano internazionale e, per quel che qui interessa, nell'ambito delle Nazioni Unite, anche in assenza di un esplicito riconoscimento della sua personalità da parte del Trattato; e gli altri che la personalità di un'organizzazione internazionale non equivale a quella di uno Stato, ma ha comunque, rispetto a quest'ultima, un portata relativamente limitata³⁵⁶.

Quanto all'altro elemento innovativo introdotto dal Trattato costituzionale che risulta particolarmente rilevante ai fini delle relazioni tra Unione Europea e Nazioni Unite, dato dall'introduzione della figura del Ministro degli Esteri, occorre rilevare che l'attuazione concreta delle disposizioni del "nuovo" art. 19 TUE finirebbe comunque per dipendere dalla volontà politica dei singoli Paesi membri di concedere spazio alle iniziative di colui che sarà chiamato a svolgere concretamente tale funzione.

³⁵⁶ D'altra parte, l'unica conseguenza immediata dell'esplicito riconoscimento della personalità giuridica, nel contesto delle relazioni istituzionali tra Unione Europea e Nazioni Unite, potrebbe consistere, come visto, nell'attribuzione alla nuova Unione Europea dello *status* di osservatore permanente, l'unico possibile in assenza di modifiche della Carta ONU: tale *status* lascerebbe comunque ai membri UE che siedono in Consiglio di Sicurezza (art. III-305, par. 2), la responsabilità di concertarsi con i *partner* europei e di difendere le posizioni dell'Unione nelle numerose occasioni di dibattito informale e ristretto in Consiglio di Sicurezza.

Si è visto che l'art. 19 TUE, anche nella sua formulazione attuale, è stato applicato con un grado di diligenza e di meticolosità variabili e legati ai diversi livelli di "europeismo" dei singoli Paesi membri chiamati a far parte del Consiglio di Sicurezza.

Più in generale, da un punto di vista materiale, il Trattato costituzionale non ha, come più volte sottolineato, né comunitarizzato la politica estera né ridotto il potere degli Stati, incidendo solo marginalmente sulle specifiche procedure e regole tipiche della cooperazione intergovernativa. Piuttosto, esso ha confermato l'esistenza di un'organizzazione internazionale complessa dove convivono forme di integrazione e forme di cooperazione tra Stati sovrani disciplinate da regole differenti sul piano dell'organizzazione.

Malgrado l'attuale fase di stallo nel processo di ratifica della Costituzione, l'intera Comunità Internazionale e dunque le Nazioni Unite continuano a confidare in un'Europa capace di assumersi responsabilità commisurate al suo peso ed alle sue capacità. Questa consapevolezza dovrebbe indurre gli Stati membri e le istituzioni comunitarie a perseverare con ancor maggiore determinazione per promuovere il ruolo dell'Europa nelle sedi internazionali in cui ci si adopera collettivamente per fronteggiare le minacce alla pace ed alla sicurezza globali, seguendo un cammino che passa, necessariamente, anche attraverso un ruolo più forte dell'Unione Europea all'interno delle dell'ONU.

CAPITOLO 5

L'UNIONE EUROPEA E LE PROPOSTE DI RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE

A conclusione del presente lavoro, dopo aver esaminato alcune delle innovazioni introdotte dal Trattato costituzionale in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune ed i cambiamenti di prospettiva che esse potrebbero introdurre nelle relazioni tra Unione Europea e Nazioni Unite, si ritiene opportuno procedere ad una ricostruzione, sia storica sia analitica, delle proposte di riforma dell'ONU attualmente in discussione a New York.

Una particolare attenzione sarà riservata alle problematiche legate alla riforma dell'organo principale dell'ONU: il Consiglio di Sicurezza.

L'esito dei negoziati in corso a New York, infatti, potrebbe avere delle conseguenze notevoli non solo sulla posizione dei singoli Stati membri all'interno dell'Organizzazione, ma anche sulla presenza dell'Unione Europea all'interno del sistema onusiano. Le vicende che hanno caratterizzato negli scorsi mesi l'andamento di tali negoziati hanno costituito, inoltre, un banco di prova particolarmente significativo ai fini di una verifica del grado di maturazione e di auto-consapevolezza raggiunto dalla PESC e, più in generale, dalla dimensione propriamente *politica* del processo di integrazione europea.

5.1. Le procedure di emendamento e revisione della Carta

Una norma consuetudinaria del diritto internazionale stabilisce che la modifica di un trattato internazionale avviene di regola con il consenso di tutti gli Stati contraenti³⁵⁷.

Per quanto riguarda i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali, sulle regole generali del diritto internazionale in materia di modifica dei trattati prevalgono tuttavia, in base all'art. 5 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, le regole pertinenti dell'organizzazione, che prevedono nella maggior parte dei casi l'applicazione del "principio legislativo", vale a dire la modifica a maggioranza, in luogo dell'opposto "principio consensuale"³⁵⁸.

La deviazione rispetto al principio generale è pienamente giustificata, nel caso delle organizzazioni internazionali, dalle conseguenze negative che deriverebbero dall'esistenza di diversi testi del trattato istitutivo, corrispondenti agli emendamenti apportati nel tempo, con diverse sfere di efficacia soggettiva.

Nella Carta dell'ONU, i procedimenti di emendamento e revisione sono disciplinati rispettivamente dagli artt. 108 e 109, contenuti nel Cap. XVIII. Nell'esaminare le procedure di emendamento e revisione della Carta dell'ONU occorre premettere che entrambe

³⁵⁷ Come noto, tale norma è stata codificata dall'art. 39 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Nel caso di accordi multilaterali, ogni proposta di emendamento di un trattato deve essere notificata a tutte le parti, ciascuna delle quali ha il diritto di prendere parte alle decisioni circa il seguito da dare a tale proposta, nonché ai negoziati e alla conclusione di ogni accordo avente lo scopo di emendare il trattato stesso. L'accordo recante gli emendamenti non vincola gli Stati parti al trattato originario che non diventano parti di detto accordo. Nei confronti di questi ultimi si applica invece il principio, di cui all'art. 30, par. 4, lett. b) della Convenzione di Vienna, secondo il quale, quando non vi è piena coincidenza tra le parti di un trattato anteriore e quelle del trattato posteriore in pari materia, nelle relazioni tra uno Stato parte ad entrambi i trattati e uno Stato parte ad uno solo dei due, si applica il trattato del quale entrambi gli Stati sono parti.

³⁵⁸ Per la differenza tra principio legislativo e consensuale cfr. D. W. BOWETT, *"The Law of International Institutions"*, 4th edition, London, 1982, p. 410. Per un'analisi delle disposizioni relative alla modifica della Carta dell'ONU in relazione al diritto dei trattati cfr. W. KARL e B. MÜTZELBURG, *"Chapter XVIII. Amendments"*, in B. STIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, cit., p. 1166-1167.

presentano una certa "rigidità" sia per le maggioranze qualificate richieste sia per il ruolo in esse assegnato ai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza³⁵⁹.

Non vi è differenza, inoltre, per quanto riguarda i soggetti, singoli Stati membri o organi principali dell'ONU, legittimati a chiedere l'inclusione all'ordine del giorno dell'Assemblea Generale della questione relativa a proposte di emendamento o alla convocazione della conferenza di revisione³⁶⁰. Emendamento e revisione differiscono tuttavia per alcuni aspetti. Iniziando dagli emendamenti, va rilevato che l'art. 108 contempla un atto complesso, composto da due elementi: la deliberazione con la quale l'Assemblea Generale, alla maggioranza dei due terzi, adotta l'emendamento; la ratifica da parte dei due terzi dei membri dell'Organizzazione, inclusi i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Procedimento diverso è quello previsto dall'art. 109 per la revisione. In tale caso, infatti la modifica della Carta richiede un'apposita conferenza generale convocata a maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea Generale, compresi nove membri qualsiasi del Consiglio di Sicurezza. La proposta di modifica adottata dalla Conferenza a maggioranza dei due terzi entrerà poi in vigore per tutti gli Stati delle Nazioni Unite una volta ratificata dai due terzi di essi, compresi i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Le due disposizioni sono quindi formulate in modo tale che nessuna proposta di emendamento o di revisione possa entrare in vigore senza il consenso dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza³⁶¹.

Il dato saliente è che si tratta comunque di fonti di produzione giuridica subordinate all'accordo, che si discostano dal principio del consenso di tutti gli Stati stabilendo che, a

³⁵⁹ Cfr. F. C. SCHRÖDER, "Amendment to and Review of the UN Charter", in R. WOLFRUM (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, cit., pp. 20-26.

³⁶⁰ Si veda l'art. 13 delle norme di procedura. Tutti gli Stati membri hanno diritto, in relazione alla loro qualità, di partecipare al processo di emendamento o di revisione della Carta.

³⁶¹ Anche se, in seno alla Conferenza di San Francisco, il riconoscimento del potere di veto sulle proposte di modifica della Carta aveva incontrato forti resistenze Cfr. SCHRÖDER, "Amendment to and Review of the UN Charter", cit., p. 23.

determinate condizioni, l'emendamento o la revisione vincolino anche la minoranza degli Stati eventualmente in disaccordo³⁶². La deviazione dal principio dell'accordo unanime è comunque attenuata dal fatto che uno Stato, il quale ritiene di non poter accettare una modifica della Carta, può abbandonare l'Organizzazione, come fu precisato nel corso della Conferenza di San Francisco³⁶³.

Vale la pena di chiedersi se, nel silenzio della Carta, possa essere tracciata una distinzione tra l'oggetto rispettivo delle due procedure. Secondo l'interpretazione comunemente accolta, la differenza appare in realtà sfumata, anche se dal punto di vista logico emendamento e revisione sembrano indicare due diverse categorie di modifiche: non c'è dubbio, infatti, che l'emendamento sembra riferirsi a modifiche puntuali, aventi ad oggetto singole disposizioni, mentre la revisione evoca un procedimento diretto a introdurre profonde alterazioni della Carta. In concreto, però, la linea di confine tra emendamento e revisione appare labile: nulla vieta infatti che una procedura di revisione conduca a mutamenti di scarso rilievo e che, al contrario, si conseguano modifiche importanti attraverso emendamenti, come accadrebbe se si modificasse la composizione del Consiglio

³⁶² In entrambi le ipotesi il procedimento è infatti "misto": da un lato si ha un accordo tra gli Stati ratificanti; dall'altro, invece un procedimento subordinato all'accordo per gli Stati che non hanno ratificato, dato che modifiche hanno valore anche per questi in forza degli artt. 108 e 109 della Carta. Le procedure di cui agli artt. 108 e 109 della Carta sono quindi da classificare come *procedimenti di terzo grado*, cioè come procedimenti che traggono la propria forza normativa non dal diritto internazionale generale, ma dalla stessa Carta dell'ONU (G. MORELLI, "Nozioni di Diritto Internazionale", Padova, 1967, pp. 40-41).

³⁶³ Nel commento sul recesso dall'Organizzazione, adottato dal Comitato I/2 della Conferenza di San Francisco il 18 giugno 1945 con 38 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni, si legge infatti: "*Nor would it be the purpose of the Organization to compel a Member to remain in the Organization if its rights and obligations as such were changed by the Charter amendment in which it has not concurred and which it finds itself unable to accept, or if an amendment duly accepted by the necessary majority in the Assembly or in a general conference falls to secure the ratification necessary to bring such amendment into effect*". U.N.C.I.O. (United Nations Conference on International Organization), London - New York, 1945, vol. 7, p. 267. Come sostiene il Conforti, l'opinione espressa a San Francisco va corretta nel senso che la facoltà di recesso in caso di emendamenti (o revisione) non accettata è da ammettere solo quando gli emendamenti medesimi rivestano *notevole importanza*. In proposito si rimanda a B. CONFORTI, "Le Nazioni Unite", cit., p. 18 ss.

di Sicurezza o l'esercizio del diritto di veto così come disciplinato dall'art. 27, par. 3 della Carta³⁶⁴.

Un punto importante riguarda il sistema di voto previsto negli artt. 108 e 109, par. 1, relativi rispettivamente all'approvazione degli emendamenti da parte dell'Assemblea Generale e alla convocazione della conferenza generale di revisione: la procedura prevista costituisce un'eccezione rispetto alla procedura di voto dell'Assemblea Generale su questioni importanti (prevista dall'art. 18, par. 2 della Carta). Si richiede infatti non la maggioranza dei membri presenti e votanti, bensì quella dei due terzi dell'Assemblea Generale, vale a dire di tutti gli Stati componenti l'ONU stessa. Ciò, al fine di assicurare che le proposte in esame ottengano il più ampio riconoscimento, in linea con l'universalità delle Nazioni Unite.

Tale interpretazione è stata confermata in occasione dell'approvazione della risoluzione 53/70 del 23 novembre 1998, con cui l'Assemblea Generale ha deciso che non adotterà alcuna risoluzione sulla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza senza il voto affermativo di almeno due terzi dei suoi membri³⁶⁵.

Gli artt. 108 e 109 stabiliscono infine che gli Stati devono ratificare emendamenti e proposte di revisione in conformità alle rispettive norme costituzionali, in analogia con l'art. 110, par. 1, relativo alla modifica della Carta da parte dei membri originari.

³⁶⁴ S. MARCHISIO, "L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite", *cit.*, p. 83.

³⁶⁵ Se tale maggioranza è richiesta per tutte le deliberazioni aventi ad oggetto la riforma del Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'art. 18, par. 2, a maggior ragione essa dovrà valere per le proposte di emendamento della Carta ai sensi dell'art. 108. La risoluzione del 1998 è stata ispirata dall'Italia (che sarebbe stata penalizzata da un'interpretazione alternativa degli artt. 108 e 109) ed approvata per *consensus* dopo strenue resistenze. Per una ricostruzione della vicenda si rimanda a F. P. FULCI, all'epoca Rappresentante permanente italiano presso le Nazioni Unite, "La riforma del Consiglio di Sicurezza: un nostro interesse vitale?", in *Limes*, n. 4, 1997, pp. 263-274.

Fino ad oggi, la procedura di revisione prevista dall'art. 109 non ha mai trovato applicazione³⁶⁶. Quanto agli emendamenti, gli unici casi riguardano materie di importanza politica limitata (anche se non trascurabile) e precisamente l'aumento del numero dei membri del Consiglio di Sicurezza da undici a quindici, attuato in connessione con l'aumento del numero dei membri delle Nazioni Unite a conclusione del processo di decolonizzazione (risoluzione dell'Assemblea Generale n. 1991-XVIII del 17 dicembre 1963, entrata in vigore il 30 agosto del 1965), e del Consiglio Economico e Sociale da diciotto prima a ventisette (con la stessa risoluzione del 1963) e poi a cinquantaquattro membri (con la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2846 – XXVI del 20 dicembre 1971, entrata in vigore il 24 settembre 1973)³⁶⁷.

³⁶⁶ S. MARCHISIO, "L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite", cit., p. 84. Fin dai primi anni dell'ONU è stato chiaro, infatti, che il progetto di una modifica formale dello Statuto non era realizzabile, soprattutto per l'opposizione degli Stati del blocco socialista (contrari a qualunque proposta di riforma suscettibile di indebolire il diritto di veto attribuito all'Unione Sovietica). Ha quindi trovato applicazione la procedura preordinata dall'art. 109, par. 3 della Carta, secondo il quale, ove una conferenza generale di revisione non fosse stata convocata entro la decima sessione dell'Assemblea Generale, vale a dire entro il 1955, la proposta di convocazione avrebbe dovuto essere iscritta all'ordine del giorno di quella sessione. Dopo un ampio dibattito, l'Assemblea decideva, con la risoluzione 992-X del 21 novembre 1955, di rinviare ad un momento conveniente la conferenza stessa, affidandone la preparazione ad un apposito Comitato, composto da tutti gli Stati membri. Tale Comitato ha di fatto cessato di riunirsi a partire dal 1967, senza che la conferenza fosse mai convocata. Si perdeva così la prima storica occasione di riforma. Tuttavia, già in questi primi anni si delineava il parametro principale del futuro dibattito sulla riforma, vale a dire il problema della composizione e del meccanismo decisionale del Consiglio di Sicurezza.

³⁶⁷ Cfr. *supra*, Cap. 2, par. 2.2. Si ricorda che nel 1960 le Nazioni Unite avevano acquisito 17 nuovi membri, di cui 16 africani. L'Organizzazione passava dagli 80 membri del 1956 ai 122 del 1966, fino ai 147 del 1976. Questi sviluppi generarono i tre emendamenti della Carta finora adottati: la competizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica per assicurarsi influenza sui Paesi sorti dalla decolonizzazione determinò la loro non opposizione alle richieste di un allargamento degli organi capace di riflettere la nuova *membership* delle Nazioni Unite. Le concessioni ai nuovi membri erano peraltro limitate alla questione della composizione numerica e non intaccavano i meccanismi decisionali fondamentali dell'Organizzazione.

5.2. Il processo di riforma delle Nazioni Unite. Una breve cronologia

Da vari anni si parla della necessità di una revisione della Carta dell'ONU: già nel 1974 l'Assemblea Generale aveva dato vita ad un Comitato speciale, composto da un certo numero di Stati membri, con il compito di studiare il problema³⁶⁸.

A differenza di altri momenti di svolta nel sistema delle relazioni internazionali, tuttavia, la fine della guerra fredda non è stata seguita da una grande conferenza che avesse per oggetto l'ambizioso traguardo di una riorganizzazione della Comunità Internazionale.

Negli anni novanta non si è ripetuto niente di simile alle Conferenze di Parigi del 1919 oppure a quelle di Yalta, Potsdam e San Francisco nel 1945. Le Nazioni Unite non sono state oggetto di alcun grande progetto di riforma, mentre le organizzazioni di sicurezza regionale nate durante il confronto tra Est e Ovest sono sopravvissute e hanno semplicemente cercato di ridefinire la loro natura e il loro mandato³⁶⁹. Le ragioni di questa mancata riorganizzazione della Comunità Internazionale sono probabilmente da ascrivere alla natura peculiare del "conflitto" tra Stati Uniti e Unione Sovietica, all'emergere, per la prima volta nella storia, di un sistema unipolare in cui un'unica potenza egemonica (gli Stati Uniti d'America) è capace di imporre la propria visione del mondo, all'espansione

³⁶⁸ Si veda la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 3349-XXIX del 17 dicembre 1974. Nel 1975 tale Comitato prese il nome di "Comitato Speciale per la Carta delle Nazioni Unite e il rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione". Per i lavori del Comitato, che a partire dal 1976 si è riunito con sessioni annuali di due settimane, cfr. i *Reports* del Comitato medesimo all'Assemblea Generale, riprodotti, col n. 33, nei *Supplements* relativi alle varie sessioni dell'Assemblea Generale. Le modifiche proposte dai governi e vagliate dal Comitato erano le più varie. Alcune di esse riguardavano la struttura dell'Organizzazione, ed andavano dal rafforzamento del ruolo dell'Assemblea (dove gli Stati del terzo mondo hanno una maggioranza schiacciante) all'allargamento del Consiglio di Sicurezza, all'abolizione o alla limitazione del diritto di veto, ecc. A parte le modifiche di struttura si insisteva, e si insiste ancora oggi, affinché fossero immessi nella Carta alcuni principi che l'Assemblea Generale è andata via via dichiarando nel corso degli anni in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale oltre che nel settore della collaborazione economica e sociale.

³⁶⁹ Cfr. *supra*, Cap. 3. Si pensi, in Europa, alla NATO e all'OSCE, oltre che, ovviamente, all'Unione Europea.

della democrazia e alla conseguente difficoltà di decidere attraverso le tradizionali conferenze diplomatiche i destini di governi, popoli e comunità.

A queste ragioni se ne deve aggiungere un'altra: le istituzioni per governare la Comunità Internazionale esistevano già, o almeno così è sembrato per un certo periodo: la fine della guerra fredda sembrava piuttosto preludere alla possibilità di un loro pieno utilizzo³⁷⁰. La riscoperta nei primi anni novanta delle Nazioni Unite e del ruolo che il Consiglio di Sicurezza poteva assumere sembrava rendere inutile la creazione di nuove istituzioni o persino la loro riforma. Era piuttosto il momento per far funzionare quelle esistenti, e in particolare il meccanismo di sicurezza collettiva creato nel 1945³⁷¹. Seguirono, come noto, anni di interventi dell'ONU (o che dall'ONU erano autorizzati) su tutto il pianeta: i "caschi blu", le operazioni di *peace-keeping*, i processi di pacificazione regionale e di ricostruzione diventavano elementi quotidiani della politica internazionale.

Agli innegabili successi ottenuti (dal Centro-America al Mozambico, dalla Cambogia all'Albania) si sono affiancati, nel corso degli anni, disastri o tragedie non evitate (Somalia, Bosnia-Erzegovina, Ruanda). Per le Nazioni Unite, gli anni novanta sono trascorsi in questa pendolare oscillazione tra le aspettative sollevate e quelle deluse, tra i successi e le sconfitte. Tuttavia, la centralità dell'Organizzazione di New York non è stata messa in dubbio: la potenza egemonica - gli Stati Uniti delle Amministrazioni Bush senior e Clinton - sembrava accettare il metodo multilaterale ed ha fatto più volte ricorso all'Organizzazione per risolvere crisi regionali o affrontare temi globali, quali il contenimento della proliferazione nucleare e il terrorismo.

³⁷⁰ Secondo alcuni, d'altra parte, la riforma dell'ONU attraverso una modifica formale della Carta è praticamente impossibile. In questo senso, L. B. SOHN, "Important Improvements in the Functioning of the Principals Organs of the United Nations That Can Be Made Without Charter Revision", in *American Journal of International Law*, 1997, pp. 652-662.

³⁷¹ Come ricorda F. PAGANI ("La riforma delle Nazioni Unite: una rapida cronaca", in "La riforma dell'ONU", supplemento al n. 1/2005, AREL informazioni, p. 28), catalizzatore di queste speranze fu il ruolo

E' stato proprio il rinnovato attivismo dell'Organizzazione dei primi anni novanta ad aver posto in evidenza i suoi limiti, non solo organizzativi e finanziari, ma anche politici. Il Consiglio di Sicurezza è stato accusato di rispecchiare rapporti di forza di un'epoca ormai passata e di essere scarsamente rappresentativo del nuovo mondo. I suoi cinque membri permanenti sono i vincitori della seconda guerra mondiale ormai conclusa da cinquant'anni e i suoi quindici membri totali sono ben pochi rispetto a una comunità internazionale ormai giunta a più di 190 Paesi. Ben presto si è cominciato pertanto a discutere di una possibile "riforma" dell'Organizzazione.

Il termine "riforma" nel contesto onusiano è stato utilizzato per esprimere processi diversi, spesso sovrapposti, e talora completamente indipendenti dalle procedure di emendamento e revisione previste dagli artt. 108 e 109 della Carta.

Sotto l'agenda "riforma", si è trattato, di volta in volta, di ristrutturare il Segretariato, di migliorare le procedure di bilancio, di razionalizzare la gestione delle risorse umane, di rendere più efficiente e trasparente il funzionamento di certi organi.

Nel corso dell'ultimo decennio, questi filoni si sono tra loro intersecati e sotto il vigoroso impulso del Segretario Generale Kofi Annan molte innovazioni sono state effettivamente introdotte: si sono consolidati diversi Dipartimenti del Segretariato; sono stati operati tagli al personale e sono state adottate procedure per reclutamento e promozioni più rigorose e trasparenti; sono state migliorate le procedure di bilancio e di programmazione economica; sono stati conseguiti notevoli progressi nella preparazione e gestione delle operazioni di *peace-keeping*; anche grazie alla conclusione di una serie di accordi tra l'organizzazione e i Paesi membri per la messa a disposizione dei contingenti nazionali³⁷².

giocato dalle Nazioni Unite nel conflitto per la liberazione del Kuwait e pronunciamenti del Presidente Bush padre per l'affermarsi di un nuovo ordine internazionale, fondato sul diritto e la cooperazione internazionale.

³⁷² Per l'approfondimento di tali aspetti si rimanda a F. PAGANI, "La riforma delle Nazioni Unite: una rapida cronaca", *cit.*, p. 29 ss.

Questo processo di rinnovamento, sul piano dei risultati, era limitato al miglioramento delle procedure e dei meccanismi esistenti, ma non ha intaccato il cuore del potere dell'Organizzazione, vale a dire il Consiglio di Sicurezza, con la sua composizione e il diritto di veto in mano ai membri permanenti.

Di procedere ad un allargamento del Consiglio di Sicurezza e di introdurre delle modifiche nei suoi meccanismi di voto si è discusso ripetutamente dopo il primo allargamento del 1963, ma senza progressi.

D'altra parte, gli Stati membri dell'ONU hanno mostrato di preferire che il negoziato su aspetti particolarmente sensibili della riforma delle Nazioni Unite, quali appunto la modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza, avvenisse non solo e non tanto in seno al Comitato speciale istituito nel 1974, quanto piuttosto nell'ambito di gruppi di lavoro *ad hoc*, istituiti dall'Assemblea Generale nell'ambito delle sue Commissioni principali. La scelta di negoziare in seno all'Assemblea Generale, le sue Commissioni principali e gli organi sussidiari, sulla base dell'art. 10 della Carta, eventuali emendamenti da adottare poi in conformità all'art. 108, ha quindi dato vita ad una sorta di "conferenza permanente di revisione"³⁷³.

Nel 1993, a seguito di un rapporto presentato dal Segretario Generale³⁷⁴, venne creato un gruppo di lavoro appositamente dedicato a questo scopo, in vista di giungere ad un progetto di riforma nel 2000, al momento dell'Assemblea Generale del Millennio³⁷⁵. «I termini della questione sono noti: la Carta delle Nazioni Unite prevede che i membri del Consiglio siano quindici, tra questi i cinque membri permanenti possiedono il diritto di veto

³⁷³ A. M. E. TANZI, "Notes on the Permanent Conference of Revision of the UN Charter at the 50th Anniversary of the Organization", in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1995, pp. 723-737, p. 736.

³⁷⁴ Il rapporto (Doc. A/48/264, Add. I-6) conteneva le proposte di 76 Paesi e tre gruppi regionali (il Gruppo africano, gli Stati arabi e la Comunità dei Caraibi).

³⁷⁵ V. la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 48/267 del 3 dicembre 1993, relativa alla costituzione di un "Gruppo di lavoro senza mandato a termine [*open ended*]" sulla questione dell'equa rappresentanza e dell'aumento del numero dei membri del Consiglio di Sicurezza ed altre materie riguardanti il Consiglio".

su tutte le decisioni di carattere non procedurale. Secondo molti, questa formula negoziata a Yalta tra le grandi potenze vincitrici della seconda guerra mondiale è oggi anacronistica. Diversi fattori premono per un allargamento del Consiglio di Sicurezza e per renderlo più rappresentativo: il moltiplicarsi dei membri delle Nazioni Unite³⁷⁶; l'emergere di grandi potenze tra i paesi in via di sviluppo, quali, ad esempio, India e Brasile; il peso che i paesi sconfitti dalla guerra, Germania, Giappone, Italia, ricoprono nelle relazioni internazionali; lo sviluppo di organizzazioni regionali semi-federali, quali l'Unione Europea³⁷⁷.

Nel 1995 si è discusso di riforma, ed in particolare di riforma del Consiglio di Sicurezza, al momento delle celebrazioni del cinquantesimo anniversario dell'ONU, ma nessuna proposta è stata concretamente esaminata.

La solenne sessione dell'Assemblea Generale del 2000 ha fornito l'occasione per una generica dichiarazione (la "Dichiarazione del Millennio"³⁷⁸), che invitava nuovamente a ricercare una soluzione del problema dell'allargamento del Consiglio di Sicurezza, ma non prevedeva alcun impegno concreto a carico dei Paesi membri³⁷⁹.

³⁷⁶ Se al momento della creazione delle Nazioni Unite la *ratio* tra i componenti del Consiglio e la *membership* dell'organizzazione era di circa 1 a 5, e dopo l'allargamento del 1963 era poco più di 1 a 7, questo rapporto è oggi salito a oltre 1 a 12. Questo semplice calcolo dimostra come il Consiglio di Sicurezza sia divenuto sempre meno rappresentativo della composizione dell'Organizzazione e quindi della Comunità Internazionale in generale.

³⁷⁷ F. PAGANI, "La riforma delle Nazioni Unite: una rapida cronaca", *cit.*, p. 30. Sul tema generale della riforma delle Nazioni Unite si vedano anche C. MAGARINOS, G. ASSAF, S. LALL, J. MARTINUSSEN, R. RICUPERO e F. SERCOVICH, "Reforming the UN System", The Hague, 2001; N. BOBBIO, "Il ruolo dell'ONU nel nuovo assetto internazionale: problemi giuridici, etici e politici in un mondo trasformato", in *Comunità Internazionale*, 2004, vol. 59, pp. 47-52; oltre ad A. DE GUTTRY e F. PAGANI, "La riforma delle Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva", *cit.*, p. 90 ss.

³⁷⁸ La Dichiarazione del Millennio (A/Res/55/2 dell'8 settembre 2000) costituisce uno dei principali testi di riferimento adottati dall'ONU in materia della cooperazione allo sviluppo. Essa si concentra prevalentemente sull'impatto della globalizzazione sui Paesi in via di sviluppo e contiene una serie di norme dettagliate sul rafforzamento del partenariato con i settori privati e con le organizzazioni non governative al fine di coinvolgerli nel processo di sviluppo e nelle azioni necessarie per sradicare la povertà.

³⁷⁹ L'appello contenuto nella Dichiarazione del Millennio affinché si intensificassero gli sforzi per una riforma del Consiglio "in tutti i suoi aspetti" è rimasto inascoltato. Più fruttuoso è stato invece il dibattito del Gruppo di esperti creato nel 1993 in materia di procedura e organizzazione dei lavori del Consiglio: sono state introdotte, infatti, numerose modifiche nella pratica dell'organo (che non hanno finora comportato

Contemporaneamente però il mondo cambiava, rischiando di far divenire superfluo il tutto: il mancato allargamento, il Consiglio di Sicurezza, l'intera costruzione delle Nazioni Unite. Gli Stati Uniti davano infatti segnali sempre più frequenti, e non solo a partire dall'insediamento dell'Amministrazione George W. Bush, di riposizionamento su politiche unilaterali. Gli attentati terroristici di New York del settembre 2001 acceleravano queste tendenze e l'operazione *Iraqi Freedom* ne diventava il paradigma³⁸⁰.

Alla luce di tali mutamenti, nell'autunno del 2003 il Segretario Generale Kofi Annan annunciava all'Assemblea Generale l'istituzione di un nuovo Gruppo di esperti composto da sedici "saggi", lo "*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*", con il compito di esaminare le nuove sfide alla pace e alla sicurezza internazionale, il contributo che l'azione collettiva avrebbe potuto dare alla loro soluzione e le modalità con cui

emendamenti formali alle sue regole di procedura, né tantomeno alla Carta) sintetizzabili attorno ai temi della *trasparenza*, dell'*apertura*, dell'*efficacia*. Ad esempio, si è ridotto il numero di riunioni informali, tenendo invece più riunioni formali e introducendo un nuovo tipo di riunioni: le sessioni private, ma aperte all'intera *membership* dell'Organizzazione. Con una decisione controversa, che ha ulteriormente alimentato il dibattito interno sui *trade-off* tra trasparenza ed efficacia, è stato previsto, inoltre, che il calendario delle riunioni informali del Consiglio sia regolarmente pubblicato nel bollettino quotidiano dell'Organizzazione (*l'UN Journal*). L'apertura del Consiglio è stata migliorata con contatti regolari con una varietà di soggetti, comprendenti rappresentanti dei Paesi non membri del Consiglio, rappresentanti di altre istituzioni internazionali e agenzie specializzate dell'ONU, esperti provenienti dalla società civile o da organizzazioni non governative. La promozione di una maggiore efficacia del Consiglio è stata infine perseguita attraverso un'organizzazione meno formale delle delibere, con maggiori possibilità di interazione tra i delegati. Si sono organizzate anche missioni dei rappresentanti permanenti in aree di crisi e di intervento delle Nazioni Unite, per favorire una percezione diretta dei problemi e delle difficoltà che l'Organizzazione deve affrontare sul terreno. Cfr. in proposito A. DE GUTTRY e F. PAGANI, "*La riforma delle Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*", *cit.*, pp. 94-98.

³⁸⁰ Queste tendenze unilateraliste hanno fortemente preoccupato molti membri delle Nazioni Unite, a tal punto che nell'agosto del 2004 l'Assemblea Generale ha discusso e adottato, con il voto favorevole della gran parte dei membri, una risoluzione (A/Res/58/317) proprio per riaffermare in via di principio il ruolo centrale dell'Organizzazione nel mantenimento della pace e della sicurezza, oltre che lo scrupoloso rispetto dei vincoli all'uso della forza dettati dalla Carta. Contro l'approvazione della risoluzione si sono pronunciati Israele e Stati Uniti (mentre gli altri Paesi occidentali, inclusi quelli dell'Unione Europea, si sono astenuti). Tale progressiva "divaricazione" tra Nazioni Unite e Stati Uniti d'America può essere sintetizzata ricordando una fortunata definizione, secondo la quale oggi esisterebbero di fatto due organizzazioni distinte: "Le Nazioni Unite – globali in *membership* – e gli Stati Uniti – globali in capacità di intervento e potere" (T.G. WEISS, "*The illusion of UN Security Council Reform*", in *The Washington Quarterly*, n. 3, 2003, pp. 147-161).

procedere ad una riforma e ad un rafforzamento dell'Organizzazione. Il *Panel*, dopo circa un anno di lavoro, presentava il proprio Rapporto a Kofi Annan nel dicembre 2004³⁸¹.

5.2.1. Il rapporto dello "High Level Panel on Threats, Challenges and Change"

Il Rapporto dello "High Level Panel on Threats, Challenges and Change" contiene una lunga serie di osservazioni e di raccomandazioni sulla necessità di intervenire sulle condizioni economiche e sociali degli abitanti del pianeta, per sradicare la povertà e la fame nel mondo, sull'ambiente, sulla lotta al terrorismo, sulla proliferazione delle armi di distruzione di massa, oltre che su una serie di tematiche connesse allo sviluppo che già hanno formato oggetto da tanti anni di svariati appelli dell'Assemblea Generale.

Riguardo ai principi e all'architettura generale della sicurezza internazionale, il *Panel* ha mostrato di avere un approccio piuttosto "conservatore", respingendo, nella sostanza, tutte le proposte di una revisione dei principi in materia di uso della forza e ribadendo la centralità del Consiglio di Sicurezza come fonte di legittimità internazionale³⁸².

³⁸¹ "A More Secure World: Our Shared Responsibility", pubblicato il 2 dicembre 2004. V. Doc. A/59/565 del 2 dicembre 2004. Il documento è consultabile sul sito www.un.org/reform. Lo *High Level Panel*, presieduto dall'ex Primo Ministro thailandese Anand Panyarachum, era composto da personalità eminenti, quali, tra le altre, Gro Harlem Brundtland, ex Primo Ministro norvegese ed ex Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità; Evgenii Primakov, Ministro degli esteri russo, oppure Brent Scowcroft, Consigliere per la Sicurezza Nazionale dei Presidenti Ford e Bush senior.

³⁸² Più specificamente, lo *High Level Panel* si è pronunciato contro qualsiasi riscrittura o reinterpretazione dell'art. 51 della Carta. V. in proposito la Parte terza ("*Collective security and the use of force*") e, in particolare, il Cap. IX, del Rapporto. Ai sensi del Rapporto, ammettere la legalità dell'azione preventiva unilaterale (la c.d. "dottrina Bush"), al di fuori di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, significherebbe ammettere "tutto" (cfr. par. 191 del Rapporto). Lo *High Level Panel* ricorda invece che il processo di formazione di una norma consuetudinaria che permetta i c.d. "interventi umanitari" sarebbe giunto ormai ad uno stato di maturazione avanzato (par. 203 del Rapporto). Questa tesi sembra condivisa dal Segretario Generale, che, nel Rapporto del marzo 2005, sottolinea l'emergere di una "responsabilità collettiva di proteggere". Il Rapporto propone anche che il Consiglio di Sicurezza proceda ad adottare una serie di "linee guida" in materia di autorizzazione o mandato all'uso della forza.

Sul piano, invece, della riforma dell'Organizzazione, il *Panel* ha compiuto un prezioso lavoro di rassegna del funzionamento dei diversi organi dell'ONU e degli strumenti a loro disposizione per garantire la pace e la sicurezza internazionale. Tra proposte più innovative vi sono la creazione di una "*Peacebuilding Commission*" con responsabilità in materia di ricostruzione civile e fisica delle situazioni post-conflitto³⁸³; l'abrogazione degli ormai desueti Consiglio di Amministrazione Fiduciaria e Comitato dei Capi di Stato Maggiore; un miglior coordinamento con le organizzazioni regionali impegnate in attività di sicurezza e *peace-keeping*, che include la possibilità di finanziare le operazioni regionali con il bilancio dell'ONU³⁸⁴.

Per quanto concerne le proposte in materia di riforma dell'Assemblea Generale e dell'ECOSOC, ci si limita ad osservare che esse non appaiono particolarmente significative, in particolare sotto il profilo di un possibile e (per alcuni) auspicabile rafforzamento delle capacità dell'Assemblea Generale di monitorare, ed eventualmente orientare, l'attività del Consiglio di Sicurezza. Circa l'ECOSOC, si segnala che il *Panel* prefigura una maggiore focalizzazione delle sue attività sugli aspetti di sviluppo, auspicandone una più puntuale interazione con le Istituzioni Finanziarie Internazionali e con i Paesi donatori.

Su tutti questi temi e su altri ancora il *Panel* riusciva a presentare una posizione consensuale. Solo relativamente alla questione dell'allargamento del Consiglio di Sicurezza

³⁸³ Cfr. Cap. XV, parr. 261-269 del Rapporto. La *Peacebuilding Commission* sarebbe, nelle proposte del *Panel*, un organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza incaricato, tra le altre cose, di identificare gli Stati in cui esistono situazioni a rischio e di cercare di prevenirne il collasso o i conflitti interni. Secondo il Conforti, sebbene si tratti di un'ennesima Commissione, la proposta è interessante perché prevede che l'organo in questione sia integrato da rappresentanti del Consiglio Economico e Sociale, di istituti specializzati economici, come la Banca Mondiale, e da *organizzazioni regionali operanti nell'area interessata*. Sul punto, l'autore afferma che "forse, comincia a concretarsi l'ovvia opinione che la pace, nel caso di problemi interni agli Stati, non si difende solo con le armi ma risolvendo i gravi problemi di ordine economico e sociale che la ostacolano" (B. CONFORTI, "*Le Nazioni Unite*", cit., p. 177).

³⁸⁴ Cfr. *infra*, par. 3.

non si era riusciti a raggiungere un accordo all'interno del Gruppo di esperti³⁸⁵. Sulla composizione del Consiglio di Sicurezza, riprendendo ed operando una sorta di sintesi tra i numerosissimi progetti di riforma presentati dai Governi nelle diverse sedi dell'Organizzazione nel corso dell'ultimo decennio, il *Panel* ripiegava su due proposte alternative, ormai conosciute come "modello A" e "modello B".

Il "modello A" allarga la categoria dei membri permanenti, affiancando agli attuali cinque, sei nuovi Paesi (due Paesi ciascuno per Asia e Africa, e uno ciascuno per Europa e America latina). A questi si aggiungerebbero tre nuovi seggi non permanenti. Questo modello è il favorito di quelle potenze, quali Giappone, Germania, India e Brasile, che aspirano a divenire membri permanenti³⁸⁶.

Il "modello B" prevede invece la creazione di una nuova categoria di membri non permanenti, che rimarrebbero in Consiglio per quattro anni invece di due con possibilità di rielezione. Questo meccanismo, aperto a nuovi otto Stati, due per continente, aprirebbe una nuova categoria di seggi "semi-permanenti" in cui si alternerebbero i principali Paesi di una area geografica³⁸⁷. Si tratta del modello più vicino alla posizione dell'Italia, che ha sempre perorato forme di rotazione nei seggi del Consiglio³⁸⁸.

³⁸⁵ Occorre sottolineare, a tale proposito, che tra tutte le proposte del *Panel*, quella relativa alla riforma del Consiglio di Sicurezza assume un ruolo predominante. Pur nella diversità dei due modelli di riforma individuati, essa persegue infatti due obiettivi che oggi, come si è visto, sembrano condivisi da tutti gli Stati membri: la modifica dei metodi di lavoro, in termini di maggiore trasparenza, efficienza e interazione del Consiglio con gli Stati membri e con l'Assemblea Generale, nonché l'ampliamento della rappresentatività dell'organo attraverso un allargamento della sua composizione.

³⁸⁶ Cap. XIV, par. 252 del Rapporto. Il "modello A" si scontra con la difficoltà di individuare quali tra i Paesi in via di sviluppo possano essere chiamati a divenire membri permanenti. I più probabili candidati, tra cui India, Indonesia, Brasile, Argentina, Messico, Egitto, Repubblica Sudafricana, Nigeria, trovano delle difficoltà ad ottenere un livello sufficiente di supporto che permetta loro di emergere come l'unico "campione" del continente. Occorre poi sottolineare che molti tra gli aspiranti suscitano interrogativi quanto a condotta in Consiglio, affidabilità politica, impegno nella lotta al terrorismo, credibilità nella non-proliferazione, ecc.

³⁸⁷ In particolare, attraverso una modifica dell'art. 23 della Carta, il "modello B" si propone di creare, all'interno della categoria dei membri non permanenti, una distinzione tra otto di essi che sarebbero eletti per quattro anni e gli altri, allargati a undici, che rimarrebbero con un mandato di due anni. Contemporaneamente,

Nessuno dei due modelli proposti mette in discussione il meccanismo di voto nel Consiglio di Sicurezza, vale a dire il diritto di veto dei cinque attuali membri permanenti³⁸⁹.

Il *Panel* propone, infine, una ridefinizione dei gruppi regionali e una (logica) fusione in un'unica area di quello dell'Europa occidentale (WEOG) e di quello dell'Europa orientale (EES)³⁹⁰.

Nella primavera del 2005, il Segretario Generale faceva proprie molte delle proposte del *Panel*³⁹¹. Riguardo all'allargamento del Consiglio di Sicurezza, Kofi Annan non poteva discostarsi dai due modelli elaborati dal Gruppo di esperti: le sensibilità e le divisioni dei Paesi membri su questo tema erano e rimangono troppo acute per permettere al Segretario Generale di appoggiare una soluzione o di avanzare un compromesso.

per i soli membri non permanenti eletti per quattro anni, si procederebbe all'abolizione del divieto di rielezione immediata di cui all'art. 23, par. 2 della Carta.

³⁸⁸ Per un'analisi esaustiva dell'evoluzione della posizione italiana negli anni novanta si rimanda a F. P. FULCI, "L'Italia e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite", in *Affari Esteri*, aprile 1998, pp. 320-328. La creazione della categoria dei membri semi-permanenti si fonda sulla constatazione che, di fatto, alcuni Stati vengono già eletti membri non permanenti più frequentemente degli altri. Il "modello B" ha anche il pregio di esaltare il principio della responsabilità e *accountability* dei membri del Consiglio. La natura semi-permanente del seggio e la necessità di essere periodicamente rieletti sottoporrebbero infatti i nuovi membri a scrutinio da parte dei loro elettori regionali.

³⁸⁹ La complessità di questioni che un'estensione del diritto di veto implicherebbe ha indotto lo *High Level Panel* a raccomandare che qualsiasi proposta di riforma non debba contenere una tale estensione. Oltre che per la sua importanza e sensibilità politica, l'attribuzione del potere di veto ad eventuali nuovi membri permanenti o a membri semi-permanenti del Consiglio solleva infatti problemi sistemici: più alto è il numero di Paesi con potere di veto, maggiore sarà la difficoltà di adottare decisioni e minore l'efficienza del Consiglio. Questo è tanto più vero ove si consideri che il Consiglio interviene regolarmente in crisi regionali in cui i nuovi membri permanenti potrebbero avere forti interessi in gioco. Allo stesso tempo, occorre rilevare che creare una categoria di membri permanenti (o semi-permanenti) senza diritto di veto, mentre tale privilegio viene mantenuto per gli attuali cinque, ridurrebbe molto il significato della riforma: si tratterebbe di membri permanenti *minoris juris*, la cui capacità di influenza nelle decisioni del Consiglio rimarrebbe limitata, almeno finché non si sia proceduto, anche progressivamente, all'eliminazione del veto per i membri permanenti attuali.

³⁹⁰ Cap. XIV, par. 253 del Rapporto.

³⁹¹ Si veda il Rapporto "*In larger freedom - towards development, security and human rights for all*", presentato dal Segretario Generale il 21 marzo 2005 (doc. A/59/2005). Il Rapporto di Kofi Annan contiene una proposta "complessiva" che riunisce il tema della riforma dell'Organizzazione con quelli legati alla revisione della Dichiarazione del Millennio del 2000.

Proprio negli ultimi mesi queste sensibilità e divisioni sono emerse in termini ancora più espliciti, e il confronto è divenuto aperto a tutto campo. Dopo il rapporto del *Panel* e ancor più dopo il documento di Annan del marzo 2005 il dibattito si è diviso in due filoni: da una lato si è lavorato in termini concreti su un certo numero di riforme possibili, dall'altro si è aperto uno scontro aspro, che al momento sembra privo di soluzioni, sulla questione dell'allargamento del Consiglio di Sicurezza.

Sul primo aspetto, il lavoro è proceduto nella direzione dell'elaborazione di un documento consensuale, approvato in occasione del Summit dei Capi di Stato e di governo dei Paesi membri tenutosi (nel quadro della sessantesima Assemblea Generale) nel settembre 2005 per fare il punto con gli impegni presi con la Dichiarazione del Millennio del 2000³⁹².

Sul secondo aspetto, le posizioni si sono coagulate attorno a due gruppi, il G 4 (che rappresenta le quattro potenze - Giappone, Germania, India e Brasile - che aspirano a divenire membri permanenti³⁹³) e l'*Uniting for Consensus*, che comprende un gruppo eterogeneo di Paesi, tra cui l'Italia, i quali hanno presentato una proposta di riforma del Consiglio basata sullo schema previsto dal "modello B", ritenuto maggiormente rispondente all'obiettivo di rafforzare la legittimità, l'efficacia e la centralità del ruolo delle Nazioni Unite.

Le proposte del Gruppo *Uniting for Consensus* tengono conto dell'esigenza di un'ampia partecipazione degli Stati membri al Consiglio di Sicurezza nel quadro di una formula flessibile, che consenta ai Paesi dotati di maggiori risorse una partecipazione più

³⁹² Si veda in proposito la risoluzione "2005 World Summit Document" (doc. A/60/L.1), approvata dall'Assemblea Generale il 20 settembre 2005.

³⁹³ Tale aspirazione, come meglio si vedrà nei prossimi paragrafi, si basa sul contributo offerto da tali Paesi, in termini di risorse sia umane sia finanziarie, alla pace e alla sicurezza internazionale e sull'argomentazione che un allargamento del Consiglio di Sicurezza limitato ai soli membri non permanenti non modificherebbe nella sostanza gli attuali meccanismi di funzionamento del Consiglio, ma, al contrario, contribuirebbe a "cristallizzare" le strutture e le procedure create nel 1945.

continuativa. Ferme rimangono la contrarietà all'istituzione di nuovi membri permanenti (opzione ritenuta superata dall'evoluzione del sistema delle relazioni internazionali e considerata lesiva della legittimità dell'organo e delle sue decisioni), la necessità del periodico passaggio elettorale e la valorizzazione della *dimensione regionale*, idonea anche a lasciare aperta la strada ad una sempre più attiva partecipazione dell'Unione Europea al Consiglio. Le posizioni del G 4 e del Gruppo *Uniting for Consensus* si confrontano oggi con scarse possibilità di prevalere l'una sull'altra. Diversi espedienti tattici e battaglie procedurali si sono susseguiti in questi mesi, così come si sono intensificati gli sforzi per guadagnarsi l'appoggio dell'una o dell'altra delegazione.

L'assenza di una massa critica a favore di uno dei due modelli rende difficili sviluppi a breve termine. Decisivo, al riguardo, è l'atteggiamento dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, i quali, come si è visto, hanno diritto di veto anche in materia di ratifica di emendamenti e revisione della Carta, e che non dimostrano di essere particolarmente inclini a modificare le regole esistenti.

Il Summit dei Capi di Stato e di Governo tenutosi a New York nel settembre 2005 si è risolto, di conseguenza, in un successo solo parziale. Come si evince dal documento finale approvato in occasione del Vertice, i Capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'ONU hanno, nella sostanza, nuovamente rimandato la questione della riforma del Consiglio di Sicurezza ad una data futura (dicembre 2005), astenendosi ovviamente dall'assumere in materia impegni vincolanti³⁹⁴.

Si segnala, a tale proposito, che nel gennaio 2006 il Presidente dell'Assemblea Generale, lo svedese Eliasson, ha preso atto del perdurare delle divergenze tra gli Stati

³⁹⁴ Nel paragrafo 153 del documento si legge: "*We support early reform of the Security Council as an essential element of our overall effort to reform the United Nations, in order to make it more broadly representative, efficient and transparent and thus to further enhance its effectiveness and the legitimacy and implementation of its decisions. We commit ourselves to continuing our efforts to achieve a decision to this end and request the General Assembly to review progress on the reform set out above by the end of 2005*".

membri quanto alle modalità dell'eventuale riforma, pur rilevando l'ampio accordo circa la necessità della stessa. Egli ha quindi indicato che i futuri lavori dell'Assemblea in materia saranno principalmente orientati dalle idee e dai contributi degli Stati membri, in vista di una riforma del Consiglio che sia equa ed efficace ("*equitable and effective*") e che incontri il più ampio accordo possibile ("*meets with broadest possible agreement*").

5.3. Riforma dell'ONU e organizzazioni regionali: la questione del "seggio europeo" in Consiglio di Sicurezza

Anche alla luce dell'analisi svolta nel Capitolo 3 del presente lavoro, è opportuno soffermarsi brevemente sul Cap. XVI del Rapporto dello *High Level Panel*, dedicato al ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³⁹⁵.

Al riguardo, occorre rilevare che le proposte del *Panel* non risultano particolarmente "rivoluzionarie", non implicando alcuna modifica delle attuali previsioni del Cap. VIII della Carta³⁹⁶.

³⁹⁵ Tale Capitolo del Rapporto, come quello relativo alla riforma del Consiglio di Sicurezza, è contenuto nella Parte quarta, dedicata agli aspetti istituzionali ed intitolata "*A more effective United Nations for the twenty-first century*".

³⁹⁶ Il par. 240 del Rapporto prevede che "*the ability of the Security Council to become more proactive in preventing and responding to threats will be strengthened by making fuller and more productive use of Chapter VIII provisions of the Charter of the United Nations than has hitherto been the case*". Nei paragrafi successivi viene specificato che la cooperazione e la consultazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali dovrebbero essere estese e formalizzate attraverso la conclusione di veri e propri trattati internazionali. Tali accordi avrebbero un oggetto analogo a quello della Dichiarazione congiunta tra UE e ONU nella gestione delle crisi di cui si è parlato nel Cap. 3, par. 6, anche se, rispetto a quest'ultima, presenterebbero il vantaggio di rendere gli obblighi previsti per le parti formalmente vincolanti. I concetti contenuti nel Cap. XVI del Rapporto del *Panel* sono stati recepiti ed approfonditi nella recentissima risoluzione 1631, adottata per consenso dal Consiglio di Sicurezza il 17 ottobre 2005. Con la risoluzione in parola viene per la prima volta attivato un meccanismo formale ed operativo che, in tempi variabili, potrebbe portare a risultati concreti. Il paragrafo 10 della risoluzione, infatti, "*invites the Secretary-General to submit a report to the Security Council on the opportunities and challenges facing the cooperation between the United*

Nel sottolineare che il ruolo di prima linea nell'affrontare le minacce alla sicurezza rimane quello degli Stati sovrani, identificati nella parte introduttiva (ove viene inquadrato concettualmente il Rapporto) come "*front line actors*", il *Panel* rileva tuttavia, anche alla luce del carattere ormai sempre più globale ed interconnesso delle minacce vecchie e nuove, la necessità di "strategie ed istituzioni collettive" e di un comune senso di responsabilità.

Si tratta di un'impostazione realistica e, nei suoi termini generali, prevedibile. Sia nella parte introduttiva, sia nella parte dedicata agli aspetti istituzionali sembra esservi, peraltro, un'attenzione forse inadeguata al ruolo crescente delle organizzazioni regionali. Una considerazione che vale in particolare per il ruolo dell'Unione Europea, entità che si caratterizza per un livello di integrazione politica diverso da quello delle organizzazioni regionali (tecnicamente, come si è visto, non lo è) e per un profilo ben riconoscibile, e non da oggi, nel sistema delle relazioni internazionali. In molti dei settori oggetto del Rapporto l'Unione Europea può disporre di consolidati strumenti di intervento e di una capacità di azione politico-diplomatica che, specie in un documento che dovrebbe essere proiettato verso il futuro, avrebbero forse meritato di essere registrati.

Il Rapporto afferma inoltre che tanto le operazioni di *peace-keeping* tanto quelle di *peace-enforcing* debbono essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza³⁹⁷: le organizzazioni regionali, al pari degli Stati, dovrebbero essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza per

Nations and regional and sub-regional organizations in maintaining international peace and security, and encourages the Secretary-General to explore with regional organizations the possibility of agreements establishing a framework for regional organizations' cooperation with and contributions to UN-led peace-keeping operations, taking into due consideration the cooperation guidelines already identified between the UN and certain regional organizations".

³⁹⁷ Come si è visto (v. *supra*, Cap. 3, par. 3), il *peace-keeping*, essendo fondato sul consenso dello Stato in cui ha luogo l'operazione, non necessiterebbe in linea di principio di alcuna autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. In questo senso cfr. N. RONZITTI, "Il tema dell'uso della forza nel Rapporto del Panel dei Saggi delle Nazioni Unite. Quale posizione per l'Italia?", in *Documenti IAI (versione rivista della relazione tenuta presso l'Istituto Affari Internazionali il 14 dicembre 2004)*, Roma, 2005, p. 6.

poter usare la forza armata, tranne che agiscano in legittima difesa a favore di uno Stato membro (o di un terzo).

Il Rapporto ricorda altresì che la NATO, benché non possa essere considerata un'organizzazione regionale ai sensi del Cap. VIII della Carta, ha attuato missioni "fuori area" e non rappresenta ormai solo un'alleanza difensiva, ma è divenuta una vera e propria organizzazione di sicurezza collettiva. Le missioni della NATO sono considerate "lodevoli", in quanto contribuiscono al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma al contempo si afferma che esse dovrebbero essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza e che la NATO, quando intraprende operazioni fuori area, dovrebbe rispondere di tali azioni al Consiglio³⁹⁸.

Per sopperire alle attuali carenze di personale e poter intraprendere operazioni che richiedano rapidità d'azione, il Rapporto suggerisce infine che gli Stati mettano a disposizione personale per operazioni rapide. Un compito che dovrebbe essere assolto sia dagli Stati sia dalle organizzazioni internazionali. In proposito, si menziona l'Unione Europea e la sua decisione di creare "*standby high readiness, self-sufficient battalions that can reinforce the United Nations missions*".

Quello appena menzionato è l'unico riferimento esplicito all'Unione Europea presente nel Rapporto³⁹⁹. Tale relativo "disconoscimento" del ruolo dell'UE e, più in generale, delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che si rivela coerente con una visione che conferma la necessità di una loro subordinazione

³⁹⁸ Cfr. par. 273 del Rapporto. Tale riferimento è stato letto come una critica implicita all'operazione militare della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, nel 1999, che tuttavia non fu criticata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e che, con l'adozione della risoluzione 1244 (1999), fu riportata alla legalità onusiana. In proposito v. N. RONZITTI, "Il tema dell'uso della forza nel Rapporto del Panel dei Saggi delle Nazioni Unite. Quale posizione per l'Italia?", cit., p. 7.

³⁹⁹ Occorre aggiungere che il riferimento all'Unione Europea non è contenuto nel Capitolo XVI, relativo alle organizzazioni regionali, bensì in nel Cap. X della Parte terza, dedicato alle attività di *peace-keeping* e di *peace-enforcing* (par. 219 del Rapporto).

rispetto al ruolo centrale dell'Organizzazione universale, trova riflesso del Cap. XIV del Rapporto, dedicato al Consiglio di Sicurezza.

In tale Capitolo, come si evince dall'esame dei due modelli di riforma proposti dal *Panel*, non viene fatta alcuna menzione delle organizzazioni regionali.

Al riguardo, si ritiene opportuno accennare qui brevemente alle caratteristiche di un modello di riforma che, sebbene non sia stato recepito nelle proposte dello *High Level Panel*, non ha mancato di suscitare l'interesse sia dei governi, sia di organizzazioni indipendenti, quali *think tanks*, fondazioni, università⁴⁰⁰.

Tale modello attribuisce un seggio permanente a ciascuna delle maggiori organizzazioni di sicurezza regionale, quali l'Organizzazione degli Stati Americani, la Lega degli Stati arabi, l'Unione Africana e, naturalmente, l'Unione Europea.

E' evidente che la gran parte di queste organizzazioni non ha la struttura istituzionale e il grado di integrazione per funzionare come vero attore internazionale in materia di sicurezza. Pertanto, esse sarebbero solo un ombrello sotto la cui copertura il loro diversi Paesi membri, a rotazione, sederebbero in Consiglio.

Un'ipotesi di riforma basata sull'assegnazione di nuovi seggi permanenti alle organizzazioni regionali esistenti non sarebbe quindi molto lontana da quella che prevede la creazione di una categoria di membri semi-permanenti a rotazione regionale. Essa avrebbe, peraltro, il vantaggio di riconoscere un nuovo ruolo alle organizzazioni regionali di sicurezza, che potrebbe essere la premessa per forme più intense di cooperazione tra queste e il Consiglio di Sicurezza.

⁴⁰⁰ Tra le organizzazioni che si sono più attivamente occupate di riforma del Consiglio di Sicurezza, e ai cui siti web si rinvia, vi sono: il *Global Policy Forum* di New York, l'*International Peace Academy* sempre di New York, l'*Academic Council on the United Nations Systems (ACUNS)* che raggruppa oltre 900 individui e numerose organizzazioni che si occupano di Nazioni Unite principalmente negli Stati Uniti e in Europa, l'*United Nations Studies at Yale* dell'omonima Università, lo *Stimson Center* di Washington, l'*American Society of International Law*, l'*Institut de relations internationales et stratégiques* di Parigi. In Italia si devono

Nell'ambito di un tale modello di riforma, che per ora sembra suscitare un interesse soltanto teorico, l'Unione Europea costituisce indubbiamente un caso a parte. Il grado di integrazione politica di tipo pre-federale e il livello di sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza Comune sembrerebbero costituire un presupposto sufficiente per la creazione di un seggio permanente dell'Unione.

Come meglio si vedrà in seguito, la proposta di un seggio in favore dell'Unione Europea in Consiglio di Sicurezza è stata sostenuta dall'Italia e ha trovato un certo supporto in altri Paesi europei oltre che in diversi ambienti dell'Unione.

Come più volte evidenziato nel corso di questo lavoro, l'assegnazione di un seggio permanente all'Unione Europea si scontra con una serie di difficoltà.

“Anzitutto, si pone un problema di integrazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune: questa integrazione dovrebbe essere sufficientemente solida e profonda per permettere a Bruxelles di esprimere una posizione unica, responsabile e sostenibile all'interno del Consiglio su tutte le questioni di sicurezza internazionale. Un altro problema è ancora più serio e riguarda il rapporto tra possibile seggio permanente dell'Unione e i seggi permanenti di Regno Unito e Francia. Al momento sembra assai poco probabile che questi due Paesi, o uno di loro, accettino di rinunciare alla loro posizione a favore dell'Unione. Inoltre, anche qualora gli altri membri delle Nazioni Unite acconsentissero a un terzo seggio permanente europeo, la relazione tra i seggi permanenti europei, quello dell'Unione e quelli di Francia e Regno Unito, rimarrebbero da definirsi⁴⁰¹. Il commento qui riportato risale al 1994: nonostante i progressi conseguiti dalla PESC nell'ultimo decennio esso sembra valido e del tutto pertinente anche nella fase attuale.

ricordare le attività svolte sull'argomento dall'*Aspen Institute*, dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) e dall'Istituto di Studi di Politica Internazionale (ISPI).

⁴⁰¹ P. SCHMIDT, "A Complex puzzle. The EU's security policy and UN reform", in *The International Spectator*, n. 3, 1994, p. 57 (traduzione a cura dell'autrice).

Tra le obiezioni avanzate, oltre alla consapevolezza della contrarietà degli attuali membri permanenti e alla non sufficiente maturazione della PESC e della PESD, va registrato anche il rischio che l'Unione Europea, disponendo di un solo seggio (o eventualmente tre, ove venissero mantenuti quelli di Francia e Regno Unito), potrebbe risultare penalizzata nelle votazioni del Consiglio, nonostante l'indubbio maggiore "peso" politico del suo rappresentante.

Una riforma delle Nazioni Unite che apra la porta ad organizzazioni regionali o assimilabili come l'Unione Europea avrebbe, infine, un carattere forse eccessivamente radicale rispetto all'attuale Statuto dell'Organizzazione ed incontrerebbe l'opposizione di molti altri Paesi o gruppi di Paesi⁴⁰².

5.3.1. Le posizioni dei principali Paesi europei e gli interessi in gioco

Nell'ambito del processo di riforma complessiva del sistema delle Nazioni Unite, che sembra aver subito una decisa accelerazione a partire dal 2003, l'Unione Europea si è impegnata nell'elaborazione di una posizione comune su vari aspetti della riforma toccati dal Rapporto del *Panel* del dicembre 2004. Da tale posizione comune emerge una valutazione complessivamente positiva del documento del *Panel*, che tenta, come visto, di

⁴⁰² Occorre prendere atto, a tale riguardo, che il Rapporto del *Panel* (che pure enfatizza, come visto, l'importanza del "fattore regionale" e le potenzialità insite nella collaborazione tra Consiglio di Sicurezza e organizzazioni regionali) è totalmente silente sotto il profilo dell'introduzione di una o altra forma di rappresentanza regionale all'interno delle Nazioni Unite. E' sempre e solo questione, infatti, di assegnazione di un certo numero di seggi (permanententi e/o non permanententi; a più lunga durata: modelli A o B) ad ognuna delle quattro "circoscrizioni" elettorali regionali, che è cosa evidentemente ben diversa da seggi *rappresentativi* delle diverse aree/regioni. Perciò, nell'attuale contesto, allorché si parla di riequilibri in Consiglio di Sicurezza tra "rappresentanze regionali" (in favore di Asia, Africa ed America latina), tale espressione è da intendersi in senso a-tecnico, e cioè sotto il profilo di un auspicato riequilibrio nel rapporto numerico fra i seggi assegnati alle varie circoscrizioni regionali.

delinare un ragionevole compromesso fra le diverse percezioni della *membership* dell'ONU in materia di sicurezza collettiva⁴⁰³.

Per quanto concerne la riforma del Consiglio di Sicurezza, i Paesi membri hanno ritenuto che i contrasti che tuttora caratterizzano questo *dossier* non dovessero ostacolare i progressi possibili in altri settori. Per questa ragione è apparsa inopportuna qualsiasi presa di posizione dell'Unione sulla questione, in considerazione della radicale differenza di approccio, che non si limita alla semplice mancanza di una posizione comune. In altre parole, l'Unione Europea non ha affrontato i negoziati che, al momento in cui si scrive, sono in corso a New York, con una posizione unitaria sul tema della riforma dell'organo principale delle Nazioni Unite. In occasione del Summit di New York del settembre 2005 essa non si è neppure genericamente espressa in favore di un allargamento del Consiglio⁴⁰⁴.

Le divergenze tra i Paesi membri in merito alla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza riflettono la più vasta contrapposizione in materia esistente tra i Paesi industrializzati. Se si escludono gli attuali membri permanenti del Consiglio, questo gruppo si caratterizza da anni per la presenza di una contrapposizione molto netta tra Giappone e Germania, indicati da tempo come i candidati naturali all'allargamento e che

⁴⁰³ In particolare, per quanto concerne le *guidelines* sull'uso della forza (Parte terza del Rapporto), è stato rilevato come le raccomandazioni del *Panel* riflettano in buona sostanza il contributo che all'uopo era stato fornito dall'Unione Europea nel maggio del 2004, esso stesso basato a sua volta sulla Strategia Europea di Sicurezza. V., in proposito, il documento del Consiglio 9165/04 dell'11 maggio 2004, sul contributo dell'UE ai lavori del *Panel*, disponibile sul sito <http://register.consilium.eu.int>.

⁴⁰⁴ Si veda in proposito il testo dello *statement* distribuito in occasione del dibattito generale della sessantesima sessione dell'Assemblea Generale dalla Presidenza britannica dell'Unione Europea, disponibile sul sito <http://www.europa-eu-un.org>. Lo *statement* riflette, nei contenuti, quanto concordato nel documento sulle priorità dell'Unione Europea per la sessantesima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (doc. 10952/05, disponibile sul sito <http://register.consilium.eu.int>), adottato dal Consiglio con procedura scritta il 22 luglio 2005, il cui paragrafo 13 si limita ad affermare che "nel settore delle riforme istituzionali, l'UE riconosce la necessità di riformare i principali organi dell'ONU, tra cui l'Assemblea Generale, il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC), e il Consiglio di Sicurezza, al fine di potenziare la rappresentatività, la trasparenza e l'efficienza del sistema".

progressivamente hanno rivendicato con maggiore energia tale posizione, e le altre medie potenze occidentali, tra le quali Italia, Canada e Australia.

Il Giappone, sebbene sia il secondo contributore delle Nazioni Unite, non è mai riuscito ad esercitare un'influenza politica pari al suo peso economico⁴⁰⁵. L'assegnazione di un seggio permanente a Tokyo costituirebbe il riconoscimento di questo contributo, in un momento in cui questo Paese ha cominciato a fornire forze militari per le operazioni di pace e in un contesto in cui i timori degli altri Paesi dell'Estremo Oriente di una rinascita imperialista giapponese sembrano progressivamente venire meno⁴⁰⁶.

Diversa è la posizione dell'altro candidato naturale all'allargamento del Consiglio: la Germania. Al contrario del Giappone, il governo di Berlino ha rivendicato il principio dell'eguaglianza tra tutti i membri permanenti di un Consiglio allargato, anche se ha proposto formule per restringere l'utilizzo del diritto di veto, dichiarandosi disponibile anche a forme di "autolimitazione".

La Germania ha anche assunto negli ultimi anni un profilo internazionale extraeuropeo, cercando attraverso l'impegno in diverse crisi regionali, dall'Afghanistan post-Talebani al Medio Oriente, di giustificare le proprie ambizioni in Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, numerosi sono gli ostacoli verso un seggio permanente tedesco, primo tra tutti la presenza nel Consiglio di Sicurezza di altri Paesi europei. Ha inoltre contribuito a

⁴⁰⁵ Il contributo del Giappone al bilancio ordinario dell'ONU è del 19%, mentre quello statunitense si è oggi ridotto al 22%. Tokyo "paga" molto più di Francia, Gran Bretagna (e Germania), Russia e Cina. Nell'ottica giapponese, all'iniquità dell'esclusione si aggiunge il fattore dato, oltre che dall'isolamento geo-strategico regionale, dalla mancanza di alternative multilaterali: a differenza di Berlino, che ha l'Unione Europea, la NATO, l'OSCE, Tokyo non ha altri fori in cui far valere il proprio peso, né, per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza, la prospettiva per quanto teorica di un seggio europeo.

⁴⁰⁶ Il governo di Tokyo ha da lungo tempo costantemente, seppure discretamente, cercato presso l'alleato americano l'appoggio per un seggio permanente nel Consiglio, dimostrando disponibilità a rinunciare a pretendere il diritto di veto. Tuttavia una certa parziale opposizione interna all'assunzione di maggiori responsabilità sul piano internazionale e il relativo declino economico degli ultimi anni sembrano talora indebolire la candidatura giapponese.

frustrare sinora le ambizioni tedesche la veemenza, la tenacia e l'efficacia dell'opposizione italiana, paragonata ad "un cane attaccato alla caviglia tedesca"⁴⁰⁷.

Recentemente, le posizioni di Berlino e Tokyo sono divenute più assertive e Germania e Giappone hanno pubblicamente espresso le proprie aspirazioni, concludendo nel dicembre 2004 con India e Brasile il documento comune che ha dato vita al movimento dei G 4.

L'Italia è stato tra i Paesi più attivi nella discussione sul progetto di riforma, da un lato opponendosi alle proposte che miravano alla creazione di nuovi seggi permanenti o alle altre soluzioni che tendevano ad escluderla, dall'altro proponendo una formula incentrata su seggi semi-permanenti a rotazione che ha suscitato l'interesse di molti Paesi. Oggi la posizione italiana, nell'ampio dibattito tra i due modelli proposti dal *Panel*, è chiaramente a favore del "modello B". Attorno a questa posizione l'Italia ha riunito un gruppo di medie potenze, che hanno dato vita al movimento *Uniting for Consensus*.

⁴⁰⁷ J. LAURENTI. "Reforming the Security Council: What American Interests?". New York (*UNA-USA Occasional Paper Studies*), 1997, p. 8. Del resto ci si può domandare anche se l'atteggiamento tenuto da Berlino (in qualità di membro non permanente del Consiglio) sulla crisi irachena nella primavera del 2003 potrà nel lungo periodo condizionare il modo in cui gli altri Paesi, e in particolare gli Stati Uniti, valuteranno l'attribuzione di un seggio permanente a questo Paese. Infine, prima di tentare una qualsiasi valutazione circa le concrete possibilità di realizzazione delle aspirazioni tedesche, occorrerebbe tenere presenti i cambiamenti che potranno derivare dalle recenti elezioni tenutesi nel Paese ed attendere i necessari riscontri in merito alle strategie sulle quali sarà articolata la politica estera della nuova *Grosse Koalition* guidata da Angela Merkel. Per ora valga rilevare che il 5 gennaio 2006 Brasile, Germania e India ("G 3") hanno depositato presso il Segretariato delle Nazioni Unite a New York un progetto di risoluzione, sostanzialmente identico ad un progetto già presentato dai G 4 nell'estate del 2005 e decaduto al termine della 59ma Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 13 settembre 2005. Nel comunicato emesso nell'occasione si precisa che l'obiettivo dei tre promotori, che manterranno un "quadro di cooperazione" con il Giappone, è "suscitare una dinamica positiva nel processo di riforma del Consiglio di Sicurezza". Non si intenderebbe, prosegue la nota, portare il progetto al voto nell'immediato futuro. La mancata partecipazione del Giappone all'iniziativa sarebbe da ascrivere alla convinzione che la tattica seguita dai tre promotori non sia idonea al raggiungimento della soglia dei due terzi dei voti della *membership* e dalla volontà giapponese di avviare contatti bilaterali con Washington e Pechino sulla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza. Ove traesse l'impressione che gli Stati Uniti mantenessero un atteggiamento ostruzionistico su tutte le opzioni avanzate, Tokyo si riserverebbe di tornare sui suoi passi e sottoscrivere la risoluzione dei "G 3".

L'11 aprile 2005 a New York l'Italia, presente lo stesso Ministro degli Esteri, ha coordinato una riunione di questo gruppo, a cui hanno partecipato oltre 115 Paesi. Altre medie potenze industrializzate, quali il Canada, l'Australia, e in ambito europeo la Spagna, hanno assunto un profilo più limitato dell'Italia nel dibattito sulla riforma, pur contribuendo ciascuna con idee e proposte⁴⁰⁸.

Al di là della ormai storica contrapposizione tra Germania e Italia, sembra opportuno, infine, un ulteriore breve cenno in merito alla posizione dei Paesi europei che sono membri permanenti del Consiglio. Francia e Gran Bretagna, muovendo da posizioni "conservatrici" e tendenzialmente favorevoli al mantenimento dello *status quo*, hanno di recente mostrato una crescente disponibilità a procedere ad un allargamento del numero dei membri permanenti in favore di Germania e Giappone, ed eventualmente ad un rappresentante per le aree africana, asiatica e latinoamericana.

Questa simpatia per soluzioni rapide è stata spiegata con la volontà di giungere a una riforma prima che le pressioni per un abbandono dei seggi permanenti dei Paesi europei in favore di un seggio collettivo dell'Unione Europea divengano troppo insistenti. In questo senso, la Francia si è dimostrata la più vicina alla Germania ed ha prodotto nell'estate del 2004 un documento congiunto con il governo di Berlino⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Tra coloro che hanno sottoscritto la proposta di riforma del movimento *Uniting for Consensus* sono da annoverare anche i seguenti: Argentina (per ovvie ragioni contraria a qualunque ipotesi di attribuzione di un seggio permanente al Brasile), Colombia, Messico, Kenya, Algeria, Pakistan (ostile nei confronti di qualunque ipotesi di attribuzione di un seggio permanente all'India) e la Repubblica di Corea (con un evidente intento di contenimento delle aspirazioni giapponesi).

⁴⁰⁹ Il progetto franco-tedesco presentato nell'estate del 2004 riprendeva la proposta, circolata per diversi anni all'interno dell'Organizzazione, di assegnare un seggio permanente a Giappone e Germania (il c.d. "*quick fix*"), ma aggiungeva tre seggi permanenti per i Paesi in via di sviluppo (uno per ciascun continente) e prevedeva un allargamento anche dei membri non permanenti (uno per ciascuno dei gruppi africano, asiatico, latinoamericano e dell'Europa orientale). La proposta franco-tedesca rinviava ad un momento successivo la questione dell'estensione ai nuovi membri permanenti del diritto di veto. È facile notare le analogie tra tale proposta di riforma e il c.d. "modello A" previsto dal Rapporto del *Panel* (che porta a sei i nuovi membri permanenti affidando, rispetto al progetto franco-tedesco, un ulteriore seggio al continente africano).

Inoltre il governo di Parigi è quello tra i P 5 ad aver mostrato maggiore flessibilità nel considerare formule volte a limitare la portata del diritto di veto⁴¹⁰.

A fronte di questa situazione, la proposta di un seggio europeo in Consiglio di Sicurezza ha cominciato ad essere oggetto di rinnovata attenzione da parte italiana, anche per ragioni di carattere strategico e in funzione "anti-G 4"⁴¹¹.

Nel corso del 2004, il Presidente della Repubblica⁴¹², il Ministro degli Esteri⁴¹³ e le varie forze politiche italiane si sono espresse in questo senso. Tale posizione italiana, dettata, come accennato, anche dall'obiettivo di non consolidare il "direttorio europeo" all'interno dell'ONU e di non aumentare la distanza tra l'Italia e gli altri Paesi industrializzati dando luogo a situazioni discriminatorie, è perfettamente coerente con gli interessi nazionali, che in questo caso sembrano coincidere pienamente con quelli europei.

⁴¹⁰ Più recentemente, la posizione francese si sarebbe arricchita di una nuova dimensione. Secondo alcuni, infatti, il governo di Parigi vedrebbe nel multilateralismo, e quindi nella riforma delle sue istituzioni, il miglior meccanismo di contrasto della supremazia americana e di bilanciamento degli interessi della Comunità Internazionale. In questo senso, il rafforzamento delle Nazioni Unite costituirebbe un vantaggio nel confronto che vedrebbe, da un lato, il potere unilaterale americano e, dall'altro, il multilateralismo europeo, in primo luogo franco-tedesco. In proposito v. A. DE GUTTRY e F. PAGANI, *"La riforma delle Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva"*, cit., p. 146.

⁴¹¹ In realtà, fin dalla prima presentazione della propria proposta di riforma (che risale al 30 settembre 1993) l'Italia ha riconosciuto che la partecipazione individuale al Consiglio di Sicurezza degli Stati membri dell'Unione Europea avrebbe dovuto essere riconsiderata nel momento in cui quest'ultima avesse assunto una definitiva identità politica. L'opportunità di questa iniziativa fu confermata in un documento adottato l'11 settembre 1997 dalla Commissione III (Affari esteri e comunitari) della Camera dei deputati, al termine di un'indagine conoscitiva in tema di riforma delle Nazioni Unite. Nel documento si prospettava l'attribuzione di un seggio all'Unione Europea in rappresentanza di tutti gli Stati membri, riducendo a quattro gli attuali seggi permanenti. V. in proposito F. P. FULCI, *"La riforma del Consiglio di Sicurezza: un nostro interesse vitale?"*, cit., p. 267.

⁴¹² Nel suo discorso del luglio 2004 alla quinta Conferenza degli Ambasciatori d'Italia il Presidente della Repubblica ha affermato: "La prospettiva di una radicale e diversa distribuzione del potere mondiale rende ancora più necessaria un'Europa forte ed autorevole, che parli con una sola voce alle Nazioni Unite". Il testo integrale del discorso del Presidente Ciampi è riprodotto nel sito del Quirinale.

⁴¹³ Si veda, per esempio, l'intervento sul "Corriere della Sera" del 3 dicembre 2004, nel quale il Ministro degli Esteri Fini, nel commentare in termini positivi il Rapporto dello *High Level Panel*, definisce il traguardo di una rappresentanza comune europea nel Consiglio di Sicurezza "obiettivo di fondo della Politica Estera e di Sicurezza Comune".

Per la sua realizzazione nel medio periodo, considerato che a breve, anche alla luce del Rapporto del *Panel*, non sembrano essere ancora mature le condizioni necessarie, l'Italia ritiene di dover vigilare affinché non si proceda all'approvazione di riforme che rendano, di fatto, impossibile in futuro il conseguimento di tale obiettivo⁴¹⁴.

In questo quadro, e in un settore in cui i tradizionali motori integrazionisti dell'Unione, Commissione e Corte di Giustizia, difficilmente possono svolgere un ruolo trainante, il Parlamento europeo è divenuto un foro di discussione cruciale e proprio in tale sede l'Italia si è fatta promotrice di un serie di proposte volte ad affermare i seguenti principi:

indipendenza, almeno formale, dei seggi permanenti di Francia e Regno Unito e del seggio permanente dell'Unione e affermazione della loro possibile coesistenza;

clausola di *stand still*, per cui nessuna posizione o decisione dovrebbe essere presa da uno Stato membro che possa ostacolare la possibilità, anche futura, di un seggio permanente all'Unione⁴¹⁵;

riconoscimento che i Paesi europei che maggiormente contribuiscono alle Nazioni Unite devono giocare il ruolo principale nella definizione della politica europea verso l'Organizzazione di New York e nella gestione di un possibile seggio dell'Unione.

In una fase molto delicata ai fini della definizione dei futuri assetti internazionali, il progetto di un seggio europeo si rivelerebbe, in estrema sintesi, una soluzione pienamente coerente con la convinzione, in più occasioni manifestata almeno in linea di principio dai

⁴¹⁴ L'assegnazione di un seggio permanente ad un Paese dell'Unione Europea segnerebbe, ovviamente, la fine di tale progetto.

⁴¹⁵ Ciò, anche alla luce di quanto previsto dall'art. III-294, par. 2, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che (riprendendo l'attuale art. 11 TUE) recita: "Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la Politica Estera e di Sicurezza Comune in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la reciproca solidarietà politica. Si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da comprometterne l'efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio ed il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione provvedono affinché detti principi siano rispettati".

singoli Paesi membri, oltre che dalle istituzioni comunitarie, che "l'Europa ha bisogno delle Nazioni Unite così come le Nazioni Unite hanno bisogno dell'Europa"⁴¹⁶.

5.3.2. Il ruolo delle istituzioni comunitarie: la risoluzione "Laschet"

Se la riforma del Consiglio di Sicurezza non potrà formare oggetto di una posizione comune dell'Unione Europea, essa è stata, come accennato, ampiamente discussa presso le istituzioni comunitarie. Il Parlamento europeo è intervenuto in più occasioni nel dibattito in corso. dapprima con una risoluzione in cui si affermava solennemente il principio fondamentale dell'attribuzione di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza all'Unione Europea, non appena quest'ultima avesse formalmente acquisito la personalità giuridica⁴¹⁷, e successivamente con una risoluzione specificamente dedicata alla riforma delle Nazioni Unite, la c.d. "Risoluzione Laschet", approvata il 9 giugno 2005⁴¹⁸.

⁴¹⁶ La frase è tratta dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *"L'Unione Europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo"*, cit. Da ultimo, l'impegno dell'Unione Europea per il multilateralismo e l'auspicio di un maggiore riconoscimento del ruolo ormai giocato dall'Unione Europea all'interno del sistema dell'ONU sono stati ribaditi dalla Commissione in una nuova Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, adottata poco prima del Summit delle Nazioni Unite del 14-16 settembre 2005 e intitolata *"The 2005 UN Summit - Addressing the global challenges and making a success of the reformed UN"*, COM (259) del 15 giugno 2005. Il documento della Commissione presenta un certo interesse anche perché contiene l'auspicio di una piena partecipazione della *Comunità Europea* alle attività della costituenda *Peacebuilding Commission* dell'ONU (p. 10 della Comunicazione). Il riferimento alla (per ora eventuale) partecipazione della Comunità Europea alla *Peacebuilding Commission* è da ricondurre all'importanza dei programmi (comunitari) che la Commissione ha avviato nel settore della cooperazione internazionale allo sviluppo, programmi che presentano evidenti collegamenti con le attività condotte dall'ONU nel campo della prevenzione dei conflitti e della ricostruzione post-conflitto. Esso però sembra indirettamente legato anche alla recente battuta d'arresto del processo di ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, e alla circostanza che, mentre la piena *soggettività giuridica* della Comunità Europea costituisce ormai un dato acquisito per la Comunità Internazionale, la personalità giuridica dell'Unione Europea presenta ancora oggi una serie di aspetti particolarmente problematici.

⁴¹⁷ Cfr. *supra*, Capitolo 4, par. 5 (nota 353). La risoluzione è stata approvata con 367 voti a favore, 62 contrari (principalmente i conservatori inglesi) e quattro astenuti.

⁴¹⁸ Cfr. *supra*, nota 353.

Il primo documento, approvato il 29 gennaio 2004, risulta particolarmente articolato e ambizioso. Esso affronta l'intero spettro delle relazioni tra l'Unione e le Nazioni Unite. In particolare, in attesa del seggio europeo, il Parlamento ha proposto una serie di misure transitorie per rendere la partecipazione dell'Unione Europea più efficace e visibile, quali, ad esempio, l'invio di una delegazione dell'Unione, rappresentativa di Parlamento, Consiglio e Commissione (in luogo della sola Commissione) come osservatore all'Assemblea Generale e all'ECOSOC e l'adozione di un codice di condotta per i membri europei del Consiglio di Sicurezza⁴¹⁹.

La successiva risoluzione sulla riforma delle Nazioni Unite presentata dal parlamentare tedesco Armin Laschet, prende invece le mosse dal rapporto dello *High Level Panel*, enfatizzando il carattere globale e comprensivo della riforma in discussione al Palazzo di vetro. A tale proposito, essa richiama la necessità di dotare le Nazioni Unite degli strumenti per far fronte alle grandi sfide del futuro: il disarmo e la non-proliferazione, la lotta al terrorismo e la difesa dei diritti umani.

Per quanto riguarda il delicato aspetto della riforma del Consiglio di Sicurezza, la risoluzione tenta di mantenere la linea del precedente testo del 29 gennaio 2004, "europeizzando" quanto più possibile le diverse opzioni in discussione.

Essa suggerisce quindi fin dall'inizio la seguente alternativa: nel caso si optasse per un incremento dei seggi permanenti in Consiglio di Sicurezza, secondo il "modello A" proposto dal *Panel*, il seggio permanente europeo andrebbe attribuito all'Unione; nel caso si optasse per la creazione di seggi semi-permanenti, secondo il "modello B" proposto dal

⁴¹⁹ In particolare, nel par. 36 della risoluzione, si afferma che il Parlamento europeo "ritiene che il chiarimento delle relazioni tra il Consiglio UE e i suoi Stati membri rappresentati al Consiglio di Sicurezza dell'ONU possa essere conseguito nel quadro di un codice di comportamento da adottare in base all'articolo 19 del Trattato sull'Unione, rafforzando gli orientamenti già adottati dal Consiglio e sottolineando che, ogni qualvolta viene rilasciata una dichiarazione UE a nome dell'Unione Europea o della Comunità Europea, gli Stati membri dell'UE dovrebbero astenersi dal rilasciare dichiarazioni nazionali, le quali dovrebbero essere contemplate soltanto in casi eccezionali e anticipatamente motivati alla Presidenza dell'UE".

Panel, dovrebbe spettare alle *istituzioni* dell'Unione stabilire di volta in volta quali Stati membri dovrebbero candidarsi, restando inteso che essi rappresenterebbero l'intera Unione Europea.

Vale la pena di esaminare nel dettaglio alcuni dei paragrafi del testo della risoluzione.

L'art. 21 sottolinea il carattere complessivo della riforma delle Nazioni Unite, che non dovrebbe "in alcun modo essere limitata o messa in ombra dalla riforma del solo Consiglio di Sicurezza e da altre questioni istituzionali". Al tempo stesso, l'articolo invita "gli Stati membri delle Nazioni Unite a compiere ogni sforzo per evitare che eventuali difficoltà a raggiungere un accordo sulla nuova composizione del Consiglio di Sicurezza mettano in pericolo l'insieme della riforma".

L'art. 22 enuncia gli obiettivi generali che dovrebbero ispirare la riforma del Consiglio di Sicurezza, mantenendo un riferimento alle proposte del *Panel* nominato dal Segretario Generale, ma segnalando nel contempo la possibilità di esaminare eventuali proposte di riforma alternative. Per evitare lacerazioni all'interno del Parlamento europeo, la versione finale della risoluzione ha scelto una formulazione "salomonica", attribuendo ad entrambi i modelli proposti dal *Panel* il merito di "assicurare una migliore rappresentatività" della *membership*.

Al tempo stesso, l'articolo ricorda come il seggio dell'Unione Europea (e non semplicemente "europeo" come recitava una precedente versione del testo di Risoluzione) rimane l'obiettivo che l'Unione si prefigge di ottenere "non appena vi saranno le necessarie condizioni politiche, costituzionali e giuridiche".

L'art. 23 "prende atto" della proposta di aumentare i seggi del Consiglio di Sicurezza ed esprime l'opinione che "in tale contesto la soluzione appropriata, coerente con il Trattato costituzionale europeo che istituisce la personalità giuridica dell'Unione e un Ministro europeo degli Affari Esteri, sarebbe attribuire all'Unione Europea un seggio permanente aggiuntivo".

Con l'art. 24, l'Assemblea esprime l'avviso che "alcuni dei seggi aggiuntivi destinati all'Europa dovrebbero essere attribuiti all'Unione Europea in quanto tale", indipendentemente dalla soluzione prescelta per la riforma delle Nazioni Unite; in tale contesto, il Parlamento "esorta il Consiglio dell'Unione Europea a stabilire i meccanismi opportuni per designare gli Stati membri dell'Unione Europea che svolgeranno il loro mandato come rappresentanti dell'Unione, in stretto coordinamento con gli altri Stati membri dell'UE, l'Alto rappresentante per la PESC o il futuro Ministro degli Affari Esteri, la Commissione ed il Parlamento europeo, fintantoché non saranno soddisfatte le condizioni per la creazione di un seggio dell'Unione europea".

La "Risoluzione Laschet", approvata dopo un lungo e faticoso dibattito in seno al Parlamento Europeo, rappresenta un traguardo politico importante, anche se - non trattandosi di un testo giuridicamente vincolante - lascia impregiudicata la possibilità, per i singoli Stati membri, di agire a difesa dei propri interessi nazionali nell'ambito degli attuali e futuri negoziati sulla riforma del Consiglio di Sicurezza⁴²⁰.

Il suo significato e la sua reale rilevanza saranno inoltre, inevitabilmente, condizionati dalle sorti del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non a caso citato all'art. 23.

⁴²⁰ Le risoluzioni del Parlamento europeo in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune si sono andate moltiplicando nel corso degli ultimi anni. Esse rientrano tra gli atti di "indirizzo politico che il Parlamento europeo adotta sulla base dell'art. 21 TUE e riguardano ormai qualsiasi questione di politica internazionale possa rivestire un certo interesse per l'Unione e di cui spesso il Parlamento segue l'evoluzione in modo parallelo rispetto al Consiglio dei Ministri, cercando di attirare l'attenzione di quest'ultimo su quegli aspetti che esso ritiene prioritari e di vedersi riconoscere in questo modo un ruolo nel processo decisionale della PESC. Da questo punto di vista, però, tali atti rimangono uno strumento insufficiente. Essi, come noto, non sono né obbligatori né vincolanti, sostanziandosi in mere raccomandazioni. L'unica indicazione derivante dal Trattato in merito ai loro effetti giuridici stabilisce che la Presidenza debba provvedere affinché le opinioni del Parlamento siano tenute in "debita considerazione" durante l'elaborazione della PESC. Tale disposizione però, lungi dal creare obblighi per il Consiglio dei Ministri, può essere, tutt'al più, interpretata come espressione dell'impegno alla cooperazione leale tra le istituzioni, ormai consolidatosi quale principio generale operante nell'Unione.

Per ora, le aspirazioni enunciate nella risoluzione sembrano destinate a rimanere tali, non solo per le difficoltà che continuano ad ostacolare la tanto attesa "riforma dell'ONU", ma anche per l'*impasse* verificatasi nel processo di ratifica del Trattato e per la conseguente situazione di relativa incertezza circa quella che sarà la configurazione dell'Unione Europea nel prossimo futuro.

5.4. La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e le linee di evoluzione della PESC

Come si è avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti, la riflessione in corso alle Nazioni Unite sulla riforma del Consiglio di Sicurezza sembra porre un dilemma per la PESC.

Da un punto di vista astratto, la reazione più corretta da parte degli Stati membri sarebbe quella di adoperarsi per l'istituzione di un seggio europeo. Questa prospettiva si scontra però, nella fase attuale, con una serie di ostacoli: la difficoltà di conciliare le visioni di venticinque Stati membri, le resistenze di alcuni all'idea di rafforzare il ruolo internazionale dell'Unione, il peso degli egoismi nazionali e degli interessi costituiti.

Di fronte a queste difficoltà, alcuni Stati membri ritengono che l'obiettivo del seggio europeo vada collocato in un futuro indeterminato e che, nel frattempo, si debbano perseguire delle strategie puramente nazionali sulla riforma delle Nazioni Unite.

E', a parere di chi scrive, una visione limitata, perché non tiene conto del fatto che l'istituzione di nuovi seggi permanenti a beneficio di questo o quel Paese europeo pregiudicherebbe, probabilmente in maniera definitiva, l'obiettivo del seggio europeo. Essa avrebbe infatti per effetto di:

1. soddisfare, per molti anni a venire, le richieste volte a rivedere gli assetti onusiani;

2. confermare l'attuale caratterizzazione meramente nazionale del Consiglio di Sicurezza, chiudendo ogni spazio ad una rappresentanza delle organizzazioni regionali;
3. rafforzare il peso degli interessi costituiti che già oggi frenano l'evoluzione della Politica Estera e di Sicurezza Comune.

In altre parole, l'istituzione di nuovi seggi permanenti europei avrebbe l'effetto di declassare il discorso politico attorno al seggio europeo dalla categoria della progettualità a quella del futuribile. Soprattutto, dal punto di vista dei processi politici reali, priverebbe il seggio europeo di ogni reale base di sostegno e trasformerebbe coloro che lo propugnano in una schiera di utopisti o di queruli postulanti.

Il rischio insito in questo scenario, tuttavia, è grave, perché con la rinazionalizzazione della politica europea alle Nazioni Unite si rischierebbe di rendere particolarmente fragile l'insieme della Politica Estera e di Sicurezza Comune. E' proprio contro questi rischi involutivi che l'art 11 TUE prevede la citata clausola di *stand still*, che impone agli Stati membri di astenersi da qualunque azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da comprometterne l'efficacia come "elemento di coesione nelle relazioni internazionali".

Questa clausola, presente anche nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, dovrebbe estendersi, a maggior ragione, agli aspetti *istituzionali* della proiezione esterna dell'Unione.

Sotto questo profilo, gli Stati membri sarebbero tenuti quanto meno ad astenersi da azioni che pregiudichino in maniera grave e probabilmente definitiva l'obiettivo ultimo del seggio europeo.

L'atteggiamento più conforme alle previsioni del Trattato, in definitiva, sarebbe quello di evitare "fughe in avanti" e di adoperarsi, con pazienza e spirito costruttivo, affinché maturino le condizioni per una presenza propriamente europea all'interno delle Nazioni Unite.

A tal fine, potrebbe essere utile esaminare nel dettaglio vantaggi e svantaggi delle diverse opzioni teoricamente a disposizione dell'Unione Europea e/o dei suoi singoli Paesi membri.

Una prima opzione consisterebbe nell'assumere l'iniziativa di presentare in Assemblea Generale una proposta che preveda la possibilità di accesso (a determinate condizioni, e per il conseguimento di determinati fini) alla *membership* dell'ONU da parte di rappresentanze regionali in senso proprio, da affiancarsi a quelle statuali, le sole al momento previste dalla Carta. Come avvenuto in occasione dell'adesione della Comunità Europea alla FAO, occorrerebbe, beninteso, disciplinare e delimitare in qualche modo i rispettivi ambiti di rilevanza.

A tal fine sarebbe necessario approntare i relativi, indispensabili emendamenti ai pertinenti articoli della Carta di San Francisco, a cominciare dall'art. 4. E' superfluo ricordare che la possibilità di appartenenza all'Assemblea Generale, e cioè il fare parte dei membri delle Nazioni Unite (art. 9, par.1), è condizione *sine qua non* per una eventuale presenza anche in Consiglio di Sicurezza, i cui membri sono eletti dall'Assemblea Generale nel proprio seno (art. 23, par. 1).

Con siffatti emendamenti alla Carta verrebbero poste le basi per poter successivamente ipotizzare un "seggio europeo", a quel punto da convogliarsi verso uno dei seggi (di nuova istituzione o meno, permanenti o a più lunga durata, non permanenti ordinari) assegnati alla circoscrizione "Europa" o (nel caso in cui non venga apportata alcuna variazione alle esistenti circoscrizioni) al WEOG, e risultanti da quella che sarà la riforma del Consiglio di Sicurezza.

In questa fase delle relazioni internazionali, considerazioni di realismo e di opportunità attinenti ai rapporti tra i Paesi europei, agli orientamenti che sembrano prevalere in seno alla *membership*, oltre che alla complessità della materia (anche sotto il profilo del diritto internazionale) sembrano tuttavia sconsigliare di esplorare la percorribilità, sul piano

politico e istituzionale, di una riforma implicante significativi emendamenti della Carta dell'ONU⁴²¹.

Una seconda opzione, in linea con quanto avvenuto in altre fasi o in altri settori del processo di integrazione europea (si pensi all'Unione Economica e Monetaria o alla libera circolazione delle persone nello spazio di Schengen) potrebbe consistere nel ricercare forme di "cooperazione più stretta", limitate, almeno in una fase iniziale, solo ad alcuni Paesi dell'Unione.

Tale opzione presenterebbe l'indubbio vantaggio di non implicare, almeno nell'immediato, modifiche ed emendamenti allo Statuto dell'ONU.

Una tale iniziativa potrebbe consistere, per esempio, nell'avvio di una "cooperazione rafforzata in ambito PESC", ai sensi dell'art. 27 C del Trattato sull'Unione Europea, che abbia per oggetto le posizioni da assumere all'interno delle Nazioni Unite.

Per il lancio di una cooperazione rafforzata in ambito PESC, i Trattati prevedono che un numero minimo di Stati membri (almeno otto ai sensi del presente Trattato, almeno un terzo nel TCUE) presenti una richiesta al Consiglio, informando al tempo stesso la Commissione e il Parlamento europeo⁴²². La costituzione della cooperazione può essere poi autorizzata dal Consiglio, su parere della Commissione, all'unanimità.

⁴²¹ Come accennato, una proposta volta a consentire la piena adesione dell'Unione Europea all'ONU rischierebbe di aprire un "vaso di Pandora" di polemiche e divisioni in seno alla *membership* ONU in relazione a possibili richieste da parte di soggetti regionali i più vari (Lega araba, Conferenza islamica, OSA, ASEAN, ecc.). D'altra parte, occorre ricordare che, come si evince dal documento finale approvato in occasione del Vertice ONU del 14-16 settembre 2005, le uniche modifiche della Carta che i Paesi membri dell'Organizzazione sembrano intenzionati ad introdurre, almeno nel breve periodo, riguardano: i. la cancellazione del Capitolo XIII (Consiglio di Amministrazione Fiduciaria); ii. l'eliminazione dei riferimenti agli "Stati nemici" contenuti negli artt. 53, 77 e 107 della Carta; iii. la composizione, il mandato e i metodi di lavoro del Comitato di Stato Maggiore (cfr. Doc. A/60/L. I, *cit.*, paragrafi 176-178).

⁴²² Come è noto, l'istituto della cooperazione rafforzata configura una sorta di clausola di abilitazione grazie alla quale gruppi di Stati membri, pur rimanendo nel quadro istituzionale dell'Unione Europea, possono dar vita in diverse materie a forme di cooperazione più stretta rispetto a quella prevista dal Trattato stesso. Obiettivo della cooperazione rafforzata è quello di evitare che una maggioranza di Stati, intenzionata ad avanzare più velocemente sulla strada dell'integrazione, possa essere ostacolata dagli interessi di altri Paesi membri. L'estensione del meccanismo della cooperazione rafforzata alle materie PESC è stata introdotta dal

Sarebbe quindi perfettamente ipotizzabile, in linea di principio, che alcuni Stati membri definiscano una politica comune contraendo impegni più stringenti di quelli oggi previsti dall'art. 19 del Trattato UE. Sul piano dei contenuti, essi potrebbero ad esempio impegnarsi a concordare preventivamente le posizioni da tenere su tutti i *dossier* in trattazione presso le Nazioni Unite, ivi compresa la riforma del Consiglio di Sicurezza. A livello istituzionale, potrebbero nominare un portavoce per l'intero gruppo in tutti i fori delle Nazioni Unite (dall'ECOSOC, all'Assemblea generale, al Consiglio di Sicurezza)⁴²³.

Quanto alla posizione dei Paesi dell'UE membri del Consiglio di Sicurezza, si può affermare che se da un lato l'obbligo di *difendere* le posizioni comuni elaborate dall'Unione (previsto dall'art. 19 TUE) non potrebbe gravare sugli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata, dall'altro è comunque da ritenere che sussisterebbe, a carico di questi ultimi, l'obbligo di tenere puntualmente informati i Paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata circa l'andamento delle discussioni in Consiglio⁴²⁴.

Trattato di Nizza. Tale estensione è stata realizzata su impulso del Parlamento, della Commissione e degli Stati più piccoli, i quali, pur temendo la creazione di *direttori* degli Stati membri all'interno dell'Unione, erano ancora più preoccupati che questi direttori si formassero all'*esterno*. Le perplessità risiedevano invece nel fatto che, come stigmatizzato dalla Presidenza durante il Consiglio Europeo di Feira nel giugno del 2000, l'interesse della politica estera dell'Unione risiede nella sua unità. In merito ai lavori della CIG del 2000 v. H. BRIBOSIA, "Les coopérations renforcées au lendemain de l'acte de Nice", in *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2001, p. 111 ss.

⁴²³ In prospettiva, questo "portavoce" potrebbe essere lo stesso Alto Rappresentante per la PESC, dato che il TUE prevede che "gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata possono far ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi di voto previsti dal presente Trattato". Questi "Stati pionieri" potrebbero in tal modo non solo anticipare le disposizioni del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che, come visto, attribuiscono al Ministro degli Esteri un ruolo di "portavoce" dell'Unione all'interno del Consiglio di Sicurezza (art. III-305 TCUE), ma addirittura le supererebbero: si impegnerebbero infatti a raggiungere delle posizioni comuni e ad esprimerle congiuntamente su tutti i *dossier* ONU.

⁴²⁴ In questo senso v. R. BASSO, "Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne", in *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit., pp. 37-79, p. 68. L'autore aggiunge, inoltre, che "non si può escludere che, in forza del dovere di leale cooperazione (art. 44 TUE, art. 10 TCE), l'obbligo di difendere che le posizioni comuni, piuttosto che dissolversi del tutto, degradi in un obbligo di rendere nota, nell'ambito dei lavori del consesso internazionale, la posizione della "Unione ristretta", in assenza di Paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata o dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno".

Ad un'analisi più attenta anche tale opzione appare, tuttavia, oltre che giuridicamente macchinosa sia ai sensi del Trattato vigente che del futuro Trattato costituzionale, politicamente poco percorribile e dunque, anch'essa, di dubbia praticabilità.

Sul piano giuridico, i tre principali ostacoli da superare sono rappresentati dalla necessità di un voto unanime del Consiglio per autorizzare la cooperazione rafforzata in ambito PESC (ribadita dall'art. III-419 del Trattato costituzionale), dall'ambito di applicazione delle cooperazioni rafforzate in ambito PESC, limitato all'*attuazione* di un'azione comune o di una posizione comune⁴²⁵, e infine dal fatto che l'art. 27 B del TUE esclude del tutto le cooperazioni rafforzate su questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa, questioni che sono, come noto, estremamente rilevanti per il Consiglio di Sicurezza (organo competente per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e formalmente deputato a legittimare l'uso della forza).

Sul piano politico, è praticamente scontato l'ostracismo di molti Stati membri (in primo luogo, dei Paesi europei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza), che farebbero mancare il consenso indispensabile ad autorizzare tale cooperazione rafforzata, anche per evitare il rischio di trovarsi successivamente obbligati (ai sensi dell'art. 19 del Trattato) a sostenerla in Consiglio di Sicurezza, malgrado non abbiano inteso aderirvi⁴²⁶.

⁴²⁵ Art. 27 B TUE. Ciò significa che le cooperazioni rafforzate in ambito PESC non possono riguardare né la previsione di principi e di orientamenti generali e strategie comuni né azioni e posizioni comuni che non siano la mera esecuzione di altri atti elaborati con la partecipazione di tutti gli Stati membri. Da quanto considerato sembra che l'unica possibilità offerta dal Trattato alle cooperazioni rafforzate create nell'ambito della PESC sia quella di permettere ad un gruppo di Stati membri di agire quali rappresentanti sul piano internazionale dell'Unione, assumendosi il compito di concretizzare decisioni comunque prese collettivamente (in questo senso, C. NOVI, *La Politica di Sicurezza Esterna dell'Unione Europea*, cit., pp. 105-107).

⁴²⁶ Sul piano istituzionale, inoltre, si determinerebbe una singolare inversione dei processi concettuali e decisionali che hanno finora permesso l'evoluzione della PESC. La posizione comune europea non scaturirebbe, infatti, dall'individuazione dei valori e degli interessi condivisi che l'Unione e i suoi Stati membri intendono difendere in rapporto a specifici temi e situazioni, ma sarebbe dettata (quantomeno per i partecipanti alla cooperazione rafforzata) da esigenze e priorità esogene (e potenzialmente estranee) emerse dall'agenda politica del Consiglio di Sicurezza. Infine, va ricordato che, fino a questo momento, la possibilità offerta dal Trattato di Nizza non è stata utilizzata e che nessun gruppo di Stati ha mai dato vita ad una cooperazione rafforzata nell'ambito della PESC.

Gli scenari sopra descritti appaiono, per le regioni che si sono espone, del tutto prematuri. Oltre a presentare contorni incerti e rischiosi, essi presentano tempi di realizzazione troppo imprevedibili per potere interagire efficacemente con il dibattito in corso sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.

Resta pienamente valida, tuttavia, l'esigenza di adoperarsi in ogni sede affinché le modalità che potrebbero essere prescelte per la riforma del Consiglio di Sicurezza restino pienamente compatibili con gli sviluppi in corso nel processo di integrazione europea e, lungi dal compromettere la piena attuazione del Trattato, lascino aperta la prospettiva (a termine) di un "seggio europeo" in Consiglio di Sicurezza.

Per questa ragione, tenuto conto degli ostacoli posti dall'attualità internazionale e in particolare delle difficoltà che, al momento in cui si scrive, sembrano aver indotto un rallentamento (se non una pausa) nei processi di riforma di entrambe le Organizzazioni, sembra che l'unica opzione percorribile per aumentare la visibilità e l'efficacia dell'azione dell'Unione all'interno dell'ONU sia quella di un ricorso più sistematico da parte delle istituzioni comunitarie e dei singoli Paesi membri agli strumenti giuridici offerti dal quadro normativo vigente, così come definito dal Trattato sull'Unione Europea e dalla Carta di San Francisco nella loro versione attuale.

Ad un breve approfondimento sulle possibilità offerte da tali strumenti saranno pertanto dedicate le Conclusioni del presente lavoro.

CONCLUSIONI

La partecipazione dell'Unione Europea alle Nazioni Unite come strumento per consolidare la propria natura sovranazionale

L'analisi che è stata tracciata ha evidenziato gli aspetti essenziali e le principali problematiche legate ai rapporti tra Unione Europea e Nazioni Unite. Nel corso di questo lavoro si è visto che, allo stato attuale del diritto comunitario ed alla luce delle disposizioni della Carta di San Francisco, la possibilità di una *piena partecipazione* dell'Unione Europea all'Organizzazione delle Nazioni Unite appare difficilmente configurabile.

Lo *status* dell'Unione Europea all'interno dell'ONU risulta inoltre tuttora caratterizzato da una serie di ambiguità, che si traducono in una serie di problemi di carattere sia giuridico sia politico.

A livello giuridico, come si è visto nel corso dell'analisi relativa all'attuazione a livello europeo delle sanzioni economiche decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU e come si può evincere dalla rapida ricognizione effettuata in merito alle recenti iniziative avviate dall'UE nel settore della sicurezza e della difesa, appare evidente come l'acquisizione da parte dell'Unione di un numero sempre maggiore di competenze in precedenza appartenenti alle sfere di sovranità dei suoi Paesi membri ponga una serie di interrogativi legati alla (non scontata) compatibilità ed alle (spesso complesse) modalità di coesistenza tra due ordinamenti giuridici teoricamente distinti e separati: quello dell'Unione Europea da un lato e quello delle Nazioni Unite dall'altro.

Tali interrogativi si riflettono nelle difficoltà che tuttora gli Stati membri potrebbero incontrare nello stabilire una "scala di priorità" tra gli obblighi comunitari che discendono dal Trattato sull'Unione Europea e gli obblighi internazionali che derivano dalla loro appartenenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

A livello politico, l'auspicio di un seggio europeo in Consiglio di Sicurezza, manifestato in varie occasioni sia dalle istituzioni comunitarie sia da alcuni dei Paesi membri, pur non sembrando realizzabile in una prospettiva di breve periodo, si pone nelle relazioni internazionali attuali come una chiara dimostrazione della netta divaricazione ormai esistente tra le strutture e le procedure dell'Organizzazione creata a San Francisco nel 1945, tuttora fondate sul ruolo centrale degli Stati, e la realtà di un'Unione Europea che, grazie allo sviluppo progressivo della Politica Estera e di Sicurezza Comune, esercita oggi un ruolo di primo piano sulla scena internazionale.

L'apparente "non riconoscimento" da parte dell'ONU del ruolo giocato dall'Unione Europea nelle dinamiche internazionali odierne rappresenta un problema unanimemente sentito a livello europeo. Le istituzioni comunitarie ed i singoli Paesi membri sembrano pertanto concordare sull'opportunità di incrementare la visibilità e di migliorare l'efficacia dell'azione svolta dall'UE nel sistema onusiano, percepito, a livello politico e simbolico, come lo "specchio" della Comunità Internazionale nel suo complesso.

Come si è rilevato nel Capitolo 5, i Paesi dell'UE sembrano però divergere circa le strategie da attuare per conseguire un obiettivo in linea di principio pienamente condiviso.

Se da un lato i tempi per una riforma complessiva delle Nazioni Unite sembrano oggi, più che in passato, pienamente maturi e il dibattito in materia, un tempo confinato ai circoli ONU di New York, è ormai passato alle capitali e ai governi di molti Paesi membri, dall'altro la riforma dell'ONU è interpretata come un gioco a somma zero in cui, se alcuni Paesi "guadagnano", altri "perdono" e si vedono costretti a cercare adeguate forme di compensazione.

Sebbene deprecabile e pericoloso per i futuri sviluppi del processo di integrazione europea, questo approccio sembra radicato nelle cancellerie di tutti i Paesi membri e non è realistico pensare che possa venire meno nei prossimi anni.

Conclusioni

D'altra parte, la soluzione dei problemi legati alla partecipazione dell'Unione Europea alle Nazioni Unite non potrà essere assicurata in maniera certa e definitiva neppure dall'eventuale entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

L'assunzione di una nuova veste giuridica da parte dell'Unione con comporterebbe automaticamente un'unica politica estera e di difesa. Come si è visto nel Capitolo 4, le previsioni del Trattato costituzionale non si rivelano pienamente sufficienti neppure a confutare le argomentazioni di quanti ritengono che l'Unione Europea non sia ancora dotata di una personalità giuridica internazionale.

Se questo è vero, occorre riconoscere però che la definizione dei legami funzionali tra Unione Europea e Nazioni Unite, la divisione dei compiti e delle responsabilità (*anche giuridiche*) tra le due Organizzazioni, il riconoscimento di uno *status* appropriato all'Unione Europea all'interno del sistema di sicurezza collettiva incentrato sui Capitoli VI, VII e VIII della Carta ONU diverranno, se quest'ultima riuscirà a dotarsi di una "carta costituzionale", ancora più urgenti⁴²⁷.

⁴²⁷ Come mostrato dall'operato della missione di monitoraggio EUMM operante nei Balcani e dalle azioni intraprese dall'UE in materia di lotta al terrorismo, il problema giuridico della responsabilità dell'Unione nell'ambito delle iniziative riconducibili alla PESC e alla PESD può avere implicazioni pratiche rilevanti. E' già accaduto che un funzionario di EUMM ferito nei Balcani abbia adito il tribunale di uno Stato membro e richiesto il risarcimento a carico dell'Unione per i danni riportati. Richieste di risarcimento dei danni sono state avanzate anche da soggetti danneggiati dalle misure PESC volte a colpire il finanziamento al terrorismo. In proposito, si segnala anche la recentissima sentenza emessa il 21 settembre 2005 dal Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, sezione seconda, nella causa T-306/01, promossa da Ahmed Ali Yusuf e dalla Al Barakaat International Foundation. La sentenza costituisce un precedente di grande importanza perché, pronunciandosi per la prima volta nel merito su una materia di incandescente attualità come quella del congelamento dei beni di soggetti associati alla rete Al-Qaeda e a Osama Bin Laden, definisce con chiarezza i limiti del controllo giurisdizionale sui relativi atti comunitari adottati allo scopo di dare attuazione a risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e giunge a riconoscere la compatibilità di tali misure con i diritti fondamentali della persona umana. La sentenza evidenzia che l'Unione Europea, pur non essendo vincolata dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU in forza del diritto internazionale (v. *supra*, Cap. 2, par. 6.1), deve considerarsi di fatto vincolata dagli obblighi derivanti dalla Carta alla stessa stregua dei suoi Stati membri: in particolare, in forza dello stesso Trattato CE, la Comunità Europea è tenuta a dare esecuzione alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza nell'ambito delle sue competenze (par. 193 della sentenza). Da questo quadro di rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario, discende che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza si sottraggono in

Nel contesto del negoziato che ha condotto alla firma del Trattato costituzionale, il Servizio giuridico del Consiglio ha suggerito una riflessione sulla questione dello *status* dell'Unione Europea nelle Nazioni Unite formulando una serie di raccomandazioni in proposito⁴²⁸.

Per quanto concerne l'Assemblea Generale, ad esempio, vi sarebbero diverse opzioni percorribili rispetto a quella del riconoscimento all'Unione Europea del classico *status* di osservatore.

Casi precedenti mostrano che nel sistema dell'ONU vige una distinzione tra "enti che hanno ricevuto un invito a partecipare in modo permanente alle sessioni e ai lavori dell'Assemblea Generale" e "organizzazioni intergovernative che hanno ricevuto un invito a partecipare in modo permanente *in qualità di osservatori* alle sessioni e ai lavori dell'Assemblea Generale"⁴²⁹.

La prima definizione evita di menzionare espressamente sia la qualifica di osservatore, sia la questione della personalità giuridica, con un'omissione che, in un contesto altamente

via di principio al controllo del giudice comunitario. L'unico limite all'effetto vincolante delle risoluzioni delle Nazioni Unite, suscettibile di costituire il parametro di riferimento di uno specifico potere di controllo incidentale del Tribunale di primo grado sulle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, sarebbe dato dallo *jus cogens*, inteso come ordinamento pubblico internazionale che si impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU (par. 226 della sentenza).

⁴²⁸ La nota del Servizio giuridico del Consiglio era intitolata "*The European Union and the United Nations: the absence of legal status of the EU in the UN*" (Groupe CONUN, Doc. Séance n. 218, 18 novembre 2003). Le riflessioni contenute nel documento (non pubblicato) sono in parte confluite nella relazione finale relativa agli aggiustamenti editoriali e giuridici da apportare al progetto di Trattato costituzionale (CIG 51.03 del 23 novembre 2003), prodotta dal Gruppo di esperti giuridici istituito dalla CIG del 2003. Il Gruppo era presieduto dal Direttore Generale del Servizio giuridico del Consiglio, Jean-Claude Piris.

⁴²⁹ La prima formula è stata utilizzata, in particolare, nella risoluzione dell'Assemblea Generale n. 52-250 del 2 luglio 1998 (doc. A/52/L.53/Rev. 2), relativa alla partecipazione dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina ai lavori dell'ONU. Con tale risoluzione l'Assemblea Generale ha concesso alla Palestina uno *status* particolare, che configura un'ipotesi intermedia tra la condizione di membro a pieno titolo e il classico *status* di osservatore permanente e che comprende il diritto di partecipare al dibattito generale nell'Assemblea stessa; il diritto di intervenire e di prendere la parola anche su questioni non riguardanti il popolo palestinese e il Medio Oriente, con l'approvazione del Presidente di seduta; il diritto di proporre mozioni d'ordine e progetti di risoluzioni che potranno essere messi ai voti qualora uno Stato membro ne faccia richiesta. E' escluso tuttavia che la Palestina abbia il diritto di voto e il potere di proporre candidature.

“simbolico” come quello delle Nazioni Unite, sembra suscettibile di importanti potenziali implicazioni.

L’ottenimento dello *status* di osservatore e l’esplicito riconoscimento della personalità giuridica, d’altra parte, consentirebbero all’Unione Europea di essere rappresentata in Assemblea Generale, nelle materie della PESC e della PESD, dal futuro Ministro degli Esteri.

Se il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa entrerà in vigore, la distinzione operata dall’ONU potrebbe quindi aprire la strada a due opzioni alternative: da un lato, come si è visto nel Capitolo 4, le istituzioni comunitarie potrebbero agire per ottenere che *status* di osservatore, già attribuito alla Comunità da parte dell’Assemblea Generale, sia riconosciuto all’Unione Europea in quanto tale. Alternativamente, esse potrebbero richiedere il riconoscimento di uno *status sui generis*, che tenga conto delle peculiarità che rendono l’Unione diversa da tutte le altre organizzazioni internazionali attualmente esistenti e consenta di distinguerla dagli altri osservatori permanenti presso l’ONU.

Entrambe le alternative, le uniche rese possibili in assenza di modifiche della Carta di San Francisco, lascerebbero ai membri dell’Unione Europea che siedono in Consiglio di Sicurezza la responsabilità di concertarsi con i *partner* comunitari e di difendere le posizioni di quest’ultima in occasione delle riunioni del Consiglio di Sicurezza alle quali il futuro Ministro degli Esteri dell’UE non sia chiamato a partecipare (art. III-305, par. 2 TCUE).

In attesa degli sviluppi che potranno scaturire sia dall’attuale fase di riflessione sul futuro dell’Europa sia dal processo di riforma istituzionale delle Nazioni Unite, considerato che le due opzioni illustrate nel Capitolo 4 (rispettivamente, l’adesione dell’Unione Europea alle Nazioni Unite e l’avvio di una cooperazione rafforzata in ambito PESC) non sembrano al momento percorribili, l’Unione Europea dovrebbe, come si è in più occasioni sottolineato, rafforzare la propria solidità e la propria credibilità all’interno dell’ONU,

garantendo un maggior ricorso agli strumenti di cui attualmente dispone. In primo luogo con una più coraggiosa interpretazione ed una più sistematica applicazione degli articoli 24 (sugli accordi internazionali conclusi dall'UE in materia di secondo e di terzo pilastro) e 19 (sulla difesa e promozione delle posizioni comuni UE nei fori internazionali, compreso il Consiglio di Sicurezza) del presente Trattato.

In altre parole, gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a rafforzare la coerenza complessiva del messaggio dell'Unione e la percezione di questa come soggetto autonomo di politica estera.

Da questo punto di vista, sarebbe opportuno innanzi tutto favorire ulteriori progressi nell'attuazione dell'art. 19 del TUE. Già oggi le "Riunioni Articolo 19" rappresentano una fonte informativa preziosa per i membri dell'UE che non fanno parte del Consiglio di Sicurezza.

Come si è visto nel Capitolo 2, si tratta prevalentemente di un'informazione *ex post*, alla quale andrebbe affiancata con maggiore incisività una concertazione *ex ante* sulle tematiche in trattazione in Consiglio di Sicurezza.

Si ricorda l'"intesa a quattro" che avrebbe dovuto essere conclusa nel 2002 da Francia, Regno Unito, Spagna e Germania, alla vigilia dell'ingresso delle ultime due in Consiglio di Sicurezza.

Per quanto l'applicazione delle linee guida concordate - nel corso del biennio 2003-2004 - si sia rivelata del tutto insoddisfacente a causa delle divisioni interne all'Unione nel frattempo determinate dall'*escalation* della crisi irachena, è certamente positivo che si sia iniziato un processo diretto a definire i criteri di attuazione dell'art. 19 TUE, facendolo uscire dal limbo applicativo nel quale si trovava.

Sarebbero parimenti da incoraggiare le formule dirette a favorire un "utilizzo europeo" del seggio in Consiglio di Sicurezza da parte dei membri dell'Unione Europea che siedono, a vario titolo, in Consiglio.

Conclusioni

Ad esempio, si potrebbero approfondire le eventuali proposte che favoriscano una *rappresentanza unitaria* delle posizioni dell'Unione in Consiglio di Sicurezza nell'ambito delle possibilità attualmente offerte dal quadro normativo dell'ONU e da quello dell'UE.

Una proposta che consentirebbe di realizzare dei progressi in tale direzione potrebbe consistere nel rilancio dell'iniziativa tedesco-spagnola del 2002, rimasta poi inattuata per l'opposizione anglo-francese, che prevedeva una "europeizzazione" dei seggi dei Paesi dell'Unione in Consiglio di Sicurezza, da realizzare attraverso una presenza continuativa nelle delegazioni nazionali a New York di funzionari della Presidenza (in esercizio e subentrante) e del Segretariato del Consiglio.

Una tale iniziativa avrebbe il pregio di apparire, in linea di principio, pienamente compatibile con le strategie che i singoli Paesi membri del Consiglio potrebbero voler perseguire nei prossimi mesi nell'ambito del dibattito sulla riforma delle Nazioni Unite.

Anche per questa ragione, essa potrebbe essere accettata da parte degli attuali membri permanenti del Consiglio più facilmente rispetto all'alternativa di una cooperazione rafforzata di tipo PESC.

Si tratta di una strategia che in un certo senso prescinde e precede la stessa riforma delle Nazioni Unite e che rileva ai fini dell'avanzamento del processo di integrazione europea. Una cooperazione più efficace tra l'Unione Europea e le Nazioni Unite costituisce, in effetti, un punto chiave della politica estera dell'Unione, che riveste particolare importanza proprio in considerazione dell'attuale delicata fase istituzionale e politica delle Nazioni Unite. Un rafforzamento di tale cooperazione che faccia leva sugli strumenti giuridici attualmente offerti dal Trattato dovrebbe quindi essere perseguito con vigore, nella consapevolezza che, in una prospettiva non immediata ma non per questo meno fondamentale, l'attribuzione di un seggio in Consiglio di Sicurezza all'Unione Europea rappresenterebbe un fattore decisivo per la definitiva affermazione di quest'ultima come operatore di sicurezza, stabilità e sviluppo su scala globale.

Nell'ottica europea, tale auspicato salto di qualità presuppone, tuttavia, un decisivo progresso politico interno. Le considerazioni che fin qui si sono svolte mostrano come dietro il dibattito relativo al ruolo internazionale dell'Unione Europea si celi, in realtà, il più complesso dibattito relativo alla natura dell'Unione stessa e all'estensione delle sue competenze.

Di fatto, la capacità di evoluzione istituzionale e "costituzionale" dell'UE sembra oggi scontrarsi con i limiti dati dall'orientamento politico dei singoli Paesi membri e delle priorità che questi ultimi si sono posti. E tali priorità non tengono, forse, in sufficiente considerazione la circostanza che, pur se il rispetto delle *identità nazionali* resta uno dei principi su quali si fonda l'Unione Europea, il contesto internazionale attuale impone all'Europa di concentrarsi sui *valori comuni*, anche perché i singoli Stati-nazione, da soli, non sembrano più disporre di mezzi adeguati per incidere sulla politica mondiale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ADAM R., "Sul diritto di voto della Comunità Europea in seno alla FAO per l'adozione di accordi in materia di pesca", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 167 ss.

ADINOLFI G., "Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio", in *Comunità Internazionale*, 1998, p. 236 ss.

ANGELET N., "La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne", in *Revue Belge de Droit International*, 1993, p. 500 ss.

ARNOLD J., "European Union, Common Foreign and Security Policy at the UN", in VOLGER H. (ed.), *A concise Encyclopaedia of the United Nations*, The Hague - London - New York, 2002, p. 129 ss.

ARNULL A. M., DASHWOOD A., ROSS M. G. e WYATT D. A., "Wyatt & Dashwood European Union Law", London, 2000.

BALLARINO T., "Lineamenti di diritto comunitario", quarta edizione, Padova, 1993.

BALLARINO T., "Principi di diritto delle Organizzazioni internazionali", Milano, 1997.

BALMOND L. (sous la direction de), "Chronique des faits internationaux", in *Revue Générale de Droit International Public*, 2003, p. 719 ss. e p. 963 ss.

BASSO R., "Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne", in BONVICINI G, TOSATO G. L. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*", Torino, 2003, pp. 37-69.

BERNHARDT R., "Article 103", in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, New York, 2002, p. 1120 ss.

BISCOP S., "The European Security Strategy. Implementing a distinctive approach to security", pubblicato sul sito <http://www.iriti-kiib.be/papers/Artikel%20V&S%20ESS.pdf>.

BLOCKMANS S., "EU Conflict Prevention in the Western Balkans", in KONENBERGER V. e WOUTERS J. (ed.), "The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects", The Hague, 2004, pp. 293-322.

BOBBIO N., "Il ruolo dell'ONU nel nuovo assetto internazionale: problemi giuridici, etici e politici in un mondo trasformato", in *Comunità Internazionale*, 2004, vol. 59, pp. 47-52.

BOHR S., "Sanctions of the United Nations Security Council and the European Community", in *European Journal of International Law*, 1993, p. 256 ss.

BOURGEOIS J. H. J., "L'avis de la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay Round: un avis mitigé", in *Revue du Marché Unique européen*, 1994, p. 11 ss.

BOURGEOIS J. H. J., "The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echtermach Procession", in *Common Market Law Review*, 1995, p. 763 ss.

BOWETT D. W., "The Law of International Institutions", 4th edition, London, 1982.

Riferimenti bibliografici

BRIBOSLA H., *"Les coopérations renforcées au lendemain di Traité de Nice"*, in *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2001, p. 111 ss.

BROWNLIE I., *"Principles of public international law"*, Oxford, 1998.

CANIZZARO E., *"La fusione dei "pilastri": politica estera e politiche materiali nel progetto di costituzione Europea"*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2003, n. 4, p. 1068 ss.

CANIZZARO E., *"Le relazioni esterne della Comunità dopo il Trattato di Nizza"*, in TIZZANO A., *Il Trattato di Nizza (Quaderni della Rivista "Il Diritto dell'Unione Europea")*, Milano, 2003, pp. 191-204.

CANIZZARO E., *"Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali"*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, p. 408 ss.

CONFORTI B., *"Diritto Internazionale"*, quarta edizione, Napoli, 2002

CONFORTI B., *"Le Nazioni Unite"*, settima edizione, Padova, 2005.

CONFORTI B., *"Le sanzioni della CE contro l'Argentina e la loro legittimità alla luce del diritto comunitario"*, in N. RONZITTI (a cura di), *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, Milano, 1984, p. 411 ss.

CREMONA M., *"External Relations and External Competence: the Emergence of an Integrated Policy"*, in CRAIG P., DE BURCA G., *"The evolution of the EU Law"*, Oxford, 1999, p. 168 ss.

CREMONA M., *"The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Actions"*, in *Common Market Law Review*, 2003, v. 40, p. 1347 ss.

DASHWOOD A., "External relations provisions of the Amsterdam Treaty", in *Common Market Law Review*, n. 35, 1998, p. 1020 ss.

DASHWOOD A., "The Relationship between the Member States and the European Union/European Community", in *Common Market Law Review*, 2004, p. 364 ss.

DAVI' A., "Comunità Europee e sanzioni economiche internazionali", Napoli, 1993.

DE GUTTRY A. e PAGANI F., "Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva", Bologna, 2005.

DE PASCALE F., "L'ammissione della CEE alla FAO: cronaca di un negoziato", in *Comunità Internazionale*, 1992, p. 478 e ss.

DEL VECCHIO A., "Consiglio di Sicurezza e organizzazioni regionali sul mantenimento della pace", in *Comunità Internazionale*, 1995, pp. 229-244.

DERRIDA J. e HABERMAS J., "After the war: the renaissance of Europe", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 maggio 2003.

DRAETTA U., "L'azione esterna dell'Unione nel progetto di Costituzione europea", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2004, p. 267 ss.

DUTHEIL DE LA ROCHERE J., "L'ère des compétences partagées. A propos de l'édentue de compétences extérieures de la Communauté européenne", in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 1995, p. 461 ss.

EEKHOUT P., "External Relations of the European Union", Oxford, 2004.

Riferimenti bibliografici

EGERTON G., "Great Britain and the League of Nations: Collective Security as Myth and History", in *The League of Nations in retrospect: Proceedings of the Symposium Organised by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies (Geneva, 6-9 November 1980)*, 1983.

EIDE E. B. (ed.), "Effective Multilateralism: Europe, Regional Security and a revitalized UN", FOREIGN POLICY CENTRE, London, 2004.

FARIA F., "Crisis Management in sub-Saharan Africa (Occasional Paper)", ISS, Paris, 2004.

FASSBENDER B., "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", in *Columbia Journal of Transnational Law*", pp. 355-428.

FASSBENDER B., "The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations", in *European Journal of International Law*, 2004, pp- 885-906.

FASSBENDER B., "UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective". The Hague, 1998, pp. 163-170.

FRID R., "The European Economic Community. A member of a Specialized Agency of the United Nations", in *European Journal of International Law*, 1993, p. 239-255.

FRID R., "The Relations Between the EC and International Organizations", The Hague, 1995.

FRIEDMANN W., "The Changing Structure of International Law", New York, 1964.

FULCI F. P., "L'Italia e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite", in *Affari Esteri*, aprile 1998, pp. 320-328.

FULCI F. P., "La riforma del Consiglio di Sicurezza: un nostro interesse vitale?", in *Limes*, n. 4, 1997, pp. 263-274.

GIOIA A., "The United Nations and Regional Organisations in the Maintenance of Peace and Security", in BOTHE M., RONZITTI N., ROSAS A. (ed.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, The Hague, 1997, p. 194 ss.

GNESOTTO N. (a cura di), "La politica di Sicurezza e Difesa dell'UE", ISS, Paris, 2004.

GOURLAY C. e KLEYMEYER J., "The Defence Deal in the IGC", in *European Security Review*, ISIS Europe, n. 20, 2003, p. 1. ss.

GOVAERE I., CAPIAU J. e VERMEERSCH A., "In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations", in *European Foreign Affairs Review*, n. 9, 2004, pp. 75-89.

GRAHAM K. e FELICIO T., "Regional organizations and collective security: the role of the European Union", in ORTEGA M. (ed.), *The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism*, ISS, Paris, 2005, pp. 83-92.

GRILLER S., "External Relations", in B. DE WITTE (ed.), "Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe", Firenze, 2003, p. 133 ss.

HEWITT C., "The EU at the UN: propagating a model of good governance", in *Commission en direct*, n. 284, 2003, p. 5 ss.

HILF M., "The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO – No Surprise, but Wise?", in *European Journal of International Law*, 1995, p. 245 ss.

Riferimenti bibliografici

HILL C., "CFSP: *Convention, Constitution and Consequentiality*", in *The International Spectator*, 2002, n. 4, p. 81 ss.

ICG (*International Crisis Group*), "EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management", *International Issues Report*, Bruxelles, n. 2, 2001.

KARL W. e MÜTZELBURG B., "Chapter XVIII. Amendments", in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, New York, 2002, p. 1166-1167.

KOENIG C., HARATSCH A., BONINI M., "Diritto Europeo", Milano, 2000.

KOKOTT J. e RÜTH A., "The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?", in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1322 ss.

KRONENBERGER V., "Common Foreign and Security Policy: International Law Aspects of the Association of Third States with the Common Position of the Council of the European Union". in KRONENBERGER V. (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, The Hague, 2001, p. 357 ss.

LANG A., "Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea", Milano, 2002.

LAURENTI J., "Reforming the Security Council: What American Interests?", (*UNA-USA Occasional Paper Studies*), New York, 1997, p. 8.

LAVRANOS N., "Legal Interactions between Decisions of International Organizations and European Law", Groenigen, 2004.

LENAERTS K., DE SMIJTER E., *"The United Nations and the European Union: living apart together"*, in WELLENS K. (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague, 1998, p. 450 ss.

LINDSTROM G., *"Sul terreno: le operazioni della PESD (2003-2004)"*, in N. GNESOTTO (a cura di), *La politica di Sicurezza e Difesa dell'UE*, ISS, Paris, 2004

LUIF P., *"EU cohesion in the UN General Assembly"*, ISS (ed.), Paris, 2003, p. 75 ss.

MACLEOD I., HENDRY I. D. e HYETT S., *"The External Relations of the European Communities"*, Oxford, 1996.

MAGARINOS C., ASSAF G., LALL S., MARTINUSSEN J., RICUPERO R. e SERCOVICH F., *"Reforming the UN System"*, The Hague, 2001.

MALONE D. M., *"The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century"*, New York, 2004.

MARCHISIO S., *"L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite"*, Bologna, 2000.

MARCHISIO S., *"Lo status della CEE quale membro della FAO"*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, p. 342 ss.

MARQUARDT P., *"The conclusion of international agreements under article 24 of the TEU"*, in V. KRONENBERGER (ed.), *"The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?"*, The Hague, 2001, p. 333 ss.

MARTINES F., *"Sulla competenza comunitaria a concludere convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro"*, in *Foro Italiano*, n. IV, 1994, p. 4 e ss.

Riferimenti bibliografici

MIGNOLLI A., *“La politica Commerciale dell’Unione Europea nell’era della globalizzazione”*, in BONVICINI G, TOSATO G. L. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell’Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*”, Torino, 2003, pp. 141-183.

MORELLI M., *“Nozioni di Diritto Internazionale”*, Padova, 1967.

NEUWAHL N., *“Legal personality of the European Union – International and Institutional Aspects”*, in KRONENBERGER V. (ed.), *“The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?”*, The Hague, 2001, p. 3 ss.

NICOLI W., *“Les procédures Lons/Westertep pour l’information du Parlement européen”*, in *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, 1986, p. 475 ss.

NIZZO C., *“L’art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell’integrazione europea”*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1997, p. 381 ss.

NOVI C., *“La politica di sicurezza esterna dell’Unione Europea”*, Padova, 2005.

PAGANI A., *“A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg tasks in the Treaty on European Union”*, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 737 ss.

PAGANI F., *“La riforma delle Nazioni Unite: una rapida cronaca”*, in *“La riforma dell’ONU”*, supplemento al n. 1/2005, AREL informazioni.

PANEBIANCO M., RISI C., *“Il nuovo diritto dell’Unione Europea: diritti umani, politica estera e di sicurezza comune”*, Napoli, 1999.

PARISI N., "La questione della difesa e sicurezza dell'Europa occidentale fra Alleanza atlantica, UEO e Comunità Europee", in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1987, p. 637 ss.

PATIL A. V., "The UN Veto and World Affairs: 1946-1990: A Complete Record and Case History of the Security Council's Veto", Sarasota, 1992.

PELAGGI P., "Organizzazione Internazionale del Lavoro e Unione Europea: necessità di coordinamento", in *Rivista di Diritto Europeo*, 1994, p. 75 ss.

PICONE P., "Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria", in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1996, p. 5 ss.

RÉSEAU V., "L'Union Européenne et les organisations internationales", Bruxelles, 1997.

RONZITTI N., "Il tema dell'uso della forza nel Rapporto del Panel dei Saggi delle Nazioni Unite. Quale posizione per l'Italia?", in *Documenti IAI*, Roma, 2005, p. 6.

ROSSI L. S., "Il paradosso del metodo intergovernativo. L'equilibrio istituzionale nel progetto di trattato-costituzione", in ROSSI L. S. (a cura di), *Il progetto di trattato-costituzione*, Milano, 2004, p. 141 ss.

RUSSO T., "Treaty-Constitution e Custom-Constitution nell'Unione Europea", in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2003, p. 791 ss.

RUTTEN M. (Réunis par), "De Saint-Malo à Nice. Les textes fondateurs de la défense européenne", ISS, Paris, 2001.

SACERDOTI G., "Tra Trattato e Costituzione l'Europa resta in mezzo al guado", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, n.2, p. XV ss.

Riferimenti bibliografici

SACK V. G., "*The European Community Membership of International Organizations*", in *Common Market Law Review* n. 32, 1995, pp. 1227-1257.

SANCHEZ RODRIGUEZ L. I., "*La Union europea y su politica exterior y de seguridad*", in *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, p. 733 ss.

SARDELLA B., "*La partecipazione della Comunità Europea ad altre organizzazioni internazionali*", in DANIELE L., "*Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*", Milano, 2001, pp. 216-244.

SAULLE M. R., "*Lezioni di Organizzazione Internazionale*", Vol. 1, Napoli, 2002, pp. 306-311.

SCHMIDT P., "*A Complex puzzle. The EU's security policy and UN reform*", in *The International Spectator*, n. 3, 1994, p. 57.

SCHRÖDER F.C., "*Amendment to and Review of the UN Charter*", in WOLFRUM R. (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Dordrecht-London-Boston, 1995, vol. 1, pp. 20-26.

SCHWOB J., "*L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant a permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne*", in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1993, p. 1 ss.

SIMMA B., BRUNNER S., KAUL H. P., "*Article 27*", in SIMMA B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, New York, 2002, pp. 476-523.

SMOUTS M. C., "*The General Assembly: Grandeur and Decadence*", in *Basic Facts About the United Nations*, New York, 2000, pp. 21-60.

SOHN L. B., *"Important Improvements in the Functioning of the Principals Organs of the United Nations That Can Be Made Without Charter Revision"*, in *American Journal of International Law*, 1997, pp. 652-662.

STADLER K. D., *"Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen. Die Rolle der EG im Entscheidungsprozeß der UN-Hauptorgane am Beispiel der Generalversammlung"*, Baden-Baden, 1993, p. 91 ss.

SUTTERLIN J.S., *"The United Nations and the Maintenance of International Security"*, London, 1996.

TANZI A. M. E., *"Notes on the Permanent Conference of Revision of the UN Charter at the 50th Anniversary of the Organization"*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1995, pp. 723-737.

TARDY T., *"EU-UN Cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment"*, in ORTEGA M. (ed.) *"The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism"*, ISS Paris, 2005, pp. 49-68.

TARDY T., *"Limits and Opportunities for UN-EU Relations in Peace Operations: Implications for DPKO (External Study for UN DPKO Best Practices Unit)"*, New York, 2003.

TESAURO G., *"Diritto Comunitario"*, terza edizione, Padova, 2003.

TESAURO G., *"I rapporti tra la Comunità Europea e l'OMC"*, in *Studi in onore di G. F. Mancini*, Milano, 1998, p. 951 ss.

Riferimenti bibliografici

THYM D., "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy", in *European Law Journal*, 2004, p. 5 ss.

TIZZANO A., "La personalità giuridica dell'Unione Europea", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 377-406.

TIZZANO A., "Note in tema di relazioni esterne dell'Unione Europea", in DANIELE I., "Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio", Milano, 2001, pp. 31-68.

TIZZANO A., "Prime note sul progetto di Costituzione europea", in TIZZANO A. (a cura di). *Una Costituzione per l'Europa. Testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Quaderni della Rivista *Il Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2004, p. 6 ss.

TOGNAZZI G., "Il parere 1/94: nuovi sviluppi in tema di relazioni esterne della Comunità Europea", in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1995, p. 75 ss.

TUFANO M. L., "La PESC nel Progetto di Costituzione per l'Europa", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 1815 ss.

VENTURINI G., "Commento all'art. 300", in POCAR F., "Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea", Padova, 2001, pp. 999-1004.

VERHOEVEN J., "Communautés européennes et sanctions internationales", in *Revue Belge de Droit International*. 1984/1985, p. 79 ss.

VILLANI U., "La politica europea in materia di sicurezza e difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite", in *Comunità Internazionale*, 2004, p. 63 ss.

VIRZO R., "L'operazione militare "Artemis" dell'Unione Europea nella Repubblica Democratica del Congo", in *Sud in Europa*, n. 6, dicembre 2003.

VON SCHORLEMER S., "*Blocs and Groups of States*", in WOLFRUM R. (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Dordrecht-London-Boston, 1995, vol. 1, p. 69 ss.

VOUTERS J., "*The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly*", in V. KRONENBERGER (ed.), "*The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?*", The Hague, 2001, pp. 375-404.

WALTER F. P., "*A History of the League of Nations*", London, 1952.

WEISS T. G., "*The illusion of UN Security Council Reform*", in *The Washington Quarterly*, n. 3, 2003, pp. 147-161.

WESSEL R. A., "*Revisiting the International Legal Status of the EU*", in *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, n. 4, 2000, pp. 507-537.

WESSEL R. A., "*The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*", The Hague, 1999.

WESSEL R. A., "*The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*", in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1166 ss.

WINKELMANN I., "*Regional Groups in the UN*", in VOLGER H. (ed.), *A concise Encyclopaedia of the United Nations*, The Hague – London – New York, 2002, p. 455 ss.

WOLFERS A., "*Britain and France Between Two Wars: Conflicting Strategies of Peace since Versailles*", 1940, pp. 321-364.

WOUTERS J., "*The United Nations, the EU and conflict prevention: interconnecting the global and regional levels*", in KRONENBERGER V. e WOUTERS J. (ed.), "*The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*", The Hague, 2004, pp. 369-392.

Riferimenti bibliografici

YAKEMTCHOUK R.. "*Le régionalisme et l'ONU*", in *Revue générale de droit international public*, 1955.