

Il volto del regionalismo espresso nel Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite secondo la prassi della UE

di Emanuela Pistoia

Abstract: *UN Charter Chapter VIII regionalism in the practice of the EU* – Given that the EU regularly contributes to international peace and security as a regional organization within the meaning of Chapter VIII of the United Nations Charter, the essay investigates in what manner it implements Articles 52, 53 and 54. The relevant practice shows that peaceful activities are usually coherent with the strategy carved by the UN Security Council, in accordance with three different patterns featuring a growing coordination between the EU and the UN: parallel alignment, coordination proper, invitation. Armed activities are usually authorized by the UN Security Council in accordance with Article 53, yet they turn out to better follow the alternative “utilization pattern” laid down therein. The inherent out-of-area character of EU actions aimed at protecting international peace and security is coherent with Chapter VIII but makes the role of the Union quite peculiar in legal terms.

Keywords: Chapter VIII of the United Nations Charter; Role of the European Union in the maintenance of international peace and security; Regional organizations; Peaceful activities; Armed operations.

107

1. L’Unione europea nel quadro del Capitolo VIII: una valutazione consolidata

Dalla sua istituzione a oggi, attraverso mutamenti del quadro giuridico dei Trattati che hanno eguali in pochi settori, la Politica estera e di sicurezza ha portato l’Unione europea a impegnarsi in una serie impressionante di missioni civili e militari in zone del mondo molto diverse tra loro sotto tutti i profili, oltre che ad attivarsi con strumenti diplomatici in modo altrettanto intenso. In questo contesto sarebbe veramente arduo negare che l’Unione sia oggi un attore fondamentale della sicurezza internazionale, nonostante la nota e persistente ritrosia degli Stati membri riguardo alla possibilità di sviluppare una politica *comune*. Del resto, la suddetta ritrosia non può impedire che le minacce alla sicurezza degli Stati europei siano in larga parte *comuni*, per l’appunto. Così, prendendo le mosse dallo sviluppo, negli ultimi anni, di minacce particolarmente gravi e senz’altro rilevanti per tutti gli Stati membri, nonché dalla c.d. *Brexit*, con le sue potenzialità destabilizzatrici anche dei rapporti politici esterni, l’Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, ha ritenuto prioritario elaborare un nuovo documento strategico dell’Unione, in sostituzione della “Strategia di sicurezza europea” del 2003. Il nuovo documento doveva esprimere una visione ampia sullo stato della sicurezza internazionale

dell'Unione e dei suoi Stati membri e delineare l'approccio delle istituzioni comuni alle relative problematiche. Intitolata "Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte", la nuova Strategia globale è stata resa nota a giugno 2016. A dispetto delle reticenze statali, il suo valore sta nella duplice circostanza che nessuno dei paesi membri dispone da solo delle risorse necessarie ad affrontare rischi dell'entità delineata e che gli Stati terzi, in particolar modo i partner commerciali dell'Unione, si aspettano da essa un ruolo di primo piano anche nella gestione della sicurezza internazionale.

Mentre l'Unione si affaccia anche nel settore della sicurezza internazionale a un futuro denso di sfide, sembra opportuno recuperare le immutate categorie tecniche desumibili dalla Carta delle Nazioni unite per riproporre e aggiornare la riflessione sull'inquadramento dell'Unione e delle sue attività in questo contesto. Una riflessione del genere non può che prendere le mosse dalla consolidata qualificazione dell'Unione quale organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta. Tale qualificazione a sua volta si giustifica alla luce della nozione di organizzazione regionale prevalsa dopo la fine della guerra fredda, che è ampia e prescinde da elementi geografici¹. Proprio per essere consolidata, la qualificazione dell'UE in tal senso può costituire il presupposto, non già l'oggetto, della riflessione da intraprendere, la quale potrà così senz'altro incentrarsi sulle eventuali specificità con cui l'Unione interpreta un ruolo comune in principio inquadrabile nel sistema Nazioni unite.

Una prima collocazione dell'allora Comunità europea (CE) nel Capitolo VIII risale all'*Agenda for Peace* del 1992, il ben noto rapporto del Segretario generale ONU Boutros-Ghali sul più efficace ruolo che le Nazioni unite si preparavano a svolgere finita la guerra fredda². Tra i casi di «complementary efforts» tra ONU ed entità regionali che esemplificativamente sono nominati in quel documento nella parte dedicata alla cooperazione *ex* Capitolo VIII, vi è l'attività svolta dalla CE «in dealing with the crisis in the Balkans and neighbouring areas»³. Questo esplicito riferimento si accompagnava a

¹ Su tale nozione ampia si vedano, tra gli altri, U. Villani, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità internazionale*, 1998, 430 ss.; Id., *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des Cours*, tome 190, 2001, 271 ss; A. Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, Oxford-Portland, 2004, 24-26; A. Tanzi, *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel dibattito alle Nazioni unite*, in *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, a cura di F. Lattanzi e M. Spinedi, Napoli, 2004, 9-15; E. Kodjo (con H. Gherari), *Article 52*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, sous la direction de J.-P. Cot, A. Pellet, Paris, 2005³, 1371-1385; L. Boisson de Chazournes, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Recueil des Cours*, tome 347, 2010, 102 ss; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, IX ed., Padova, 2012, 352; S. Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni unite*, Bologna 2012², 265; G. Cellamare, *Le attività di mantenimento della pace nei rapporti tra Nazioni unite e organizzazioni regionali (I parte)*, in *La Comunità internazionale*, 2013, 58-64.

² *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 June 1992.

³ *An Agenda for Peace*, cit., par. 62. Per un'accurata valutazione della considerazione della CE nel quadro del Capitolo VIII ad opera dell'*Agenda for Peace*, alla luce della genesi delle sue disposizioni in materia, v. F. Martines, *Il ruolo dell'Unione europea nel mantenimento della pace e*

considerazioni sulla flessibilità della nozione di organizzazione regionale, in controtendenza rispetto alle numerosi voci che nella dottrina anteriore al 1991 avevano invece individuato precisi requisiti sul punto: tra le tipologie esemplificative di siffatta flessibilità l'*Agenda for Peace* citava «organizations for general regional development or for cooperation on a particular economic topic or function»⁴. All'epoca, infatti, il Trattato di Maastricht non era ancora entrato in vigore e l'integrazione europea faceva capo a comunità economiche prive di competenze statutarie nelle attività rientranti *ratione materiae* nel Capitolo VIII⁵. Quanto ad atti più recenti ma parimenti aventi respiro generale, va ricordata la menzione dedicata all'Unione europea nella risoluzione dell'Assemblea generale su *2005 World Summit Outcome*, per l'appunto nella parte relativa al contributo alla pace e alla sicurezza delle organizzazioni regionali, secondo il Capitolo VIII⁶.

In effetti, secondo l'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (d'ora innanzi «TUE») quale modificato con la riforma di Lisbona del 2007, in termini generali l'Unione «si prefigge di promuovere la pace» (par. 1) e, nello specifico ambito delle sue relazioni esterne, di contribuire «alla pace, alla sicurezza, ... e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto della Carta delle Nazioni unite» (par. 5). Queste disposizioni trovano un riscontro preciso in ambedue i documenti strategici successivamente posti alla base della Politica estera e di sicurezza comune: la Strategia di sicurezza europea del 2003 e la Strategia globale *Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte*, di giugno 2016. La Strategia del 2003 fissava l'obiettivo strategico di contribuire ad affermare «(u)n ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace», impegnando l'Unione a condurre le sue relazioni internazionali secondo la Carta delle Nazioni unite, specificamente secondo il principio della responsabilità principale del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace⁷. In termini più pratici, il documento suddetto impegnava l'Unione a sostenere l'ONU, «che fornisce risposte alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali»⁸. La Strategia globale pubblicata nel 2016 è più sintetica ma forse più efficace: indica il multilateralismo, con «al centro le Nazioni unite», quale regola principale dell'ordine mondiale che l'Unione promuove⁹.

suo coordinamento con le Nazioni unite e la UEO, in *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, cit., 379 (nota 7).

⁴ Par. 61.

⁵ Si noti, peraltro, che i principali contributi apportati dalla CE alla soluzione pacifica del conflitto nella *ex*-Iugoslavia (la mediazione relativa alla firma dell'Accordo di Brioni del 7 luglio 1991, il quale affidava il controllo del cessate il fuoco alla *European Community Monitoring Mission* istituita a strettissimo giro, e la convocazione della Conferenza di pace nel settembre 1991, che fallì) sono in verità riconducibili ai suoi Stati membri operanti nel quadro della Cooperazione politica europea: sul punto F. Martines, *op. cit.*, 384-385.

⁶ UN Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005, par. 93(a).

⁷ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, pubblicata in italiano (con il titolo *Un'Europa sicura in un mondo migliore*) in *Bollettino UE* 12/2003, 12 dicembre 2003, 10.

⁸ *Ivi*, 12.

⁹ *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, doc. del Consiglio dell'Unione europea n. 10715/16, Bruxelles, 28 giugno 2016, 13.

Se dunque dell'inquadramento dell'Unione nel Capitolo VIII va semplicemente preso atto, a questo riguardo la stessa presenta alcune peculiarità che di certo non sono proprie di molte altre organizzazioni. Di esse è bene tenere conto per poter verificare in sede conclusiva se il *modus operandi* dell'Unione in quest'ambito ne risenta, ed eventualmente in quale modo. La specificità resa evidente già dalle righe che precedono è la proiezione esclusivamente esterna del ruolo dell'Unione nel quadro del Capitolo VIII. Grazie infatti al metodo funzionalista che ha ispirato e tuttora anima il processo di integrazione europea, lo strumento con cui l'Unione persegue il mantenimento della pace *tra i suoi Stati membri* è l'instaurazione di rapporti economici, e via via anche di altra natura, talmente stretti da rendere poco conveniente e poco probabile il deterioramento delle loro relazioni: nulla di più aderente agli scopi delle Nazioni unite, ma certamente i rapporti in questione non sono oggetto della componente regionalista del sistema di sicurezza collettivo onusiano. Le attività dell'UE riconducibili a quest'ultimo rientrano interamente nella Politica estera e di sicurezza comune, che include la politica di difesa nel cui quadro si rende possibile l'invio di missioni militari: vale a dire, riguardano i soli rapporti tra l'Unione e gli Stati terzi. Non che ciò di per sé possa precludere l'inquadramento di tali attività nel Capitolo VIII della Carta¹⁰: con specifico riguardo a quelle implicanti l'uso della forza i dubbi sono esclusi, oltre che dall'interpretazione affermata in ambito ONU e ormai prevalente in letteratura¹¹, anche dall'applicazione del *Capitolo VII* diffusasi dopo la fine della guerra fredda, in particolare dal fatto che le attività militari ivi previste sono autorizzate dal Consiglio di sicurezza, alla stessa stregua di quanto dispone l'art. 53, a beneficio di Stati anche operanti a mezzo di raggruppamenti regionali. Limitare le norme del Capitolo VIII alle attività svolte dalle entità regionali nell'ambito della loro base sociale significa dunque escludere dai maggiori vincoli di cui all'art. 54 proprio le più delicate tra le attività in questione¹². Resta il fatto che, rispetto al *modus operandi* di altre entità regionali, questa dell'UE rappresenta una specificità; pertanto, essa va tenuta in conto nella valutazione del regionalismo di

¹⁰ In verità, prima della svolta degli anni '90, la questione dell'inquadrabilità nel Capitolo VIII di entità regionali la cui attività era rivolta verso Stati terzi (ovvero della riconducibilità delle attività suddette rispettivamente all'art. 52 o all'art. 53) ha notoriamente diviso la dottrina. Non di rado il dibattito sul punto è stato monopolizzato dalla natura delle alleanze difensive, così da incentrarsi sui rapporti tra art. 51 e art. 53.

¹¹ Così, per tutti, G. Cellamare, *Le attività di mantenimento della pace, I parte*, cit., 63.

¹² Questo argomento ovviamente fonda la propria solidità sull'assunto che l'obbligo di informativa del Consiglio di sicurezza si applichi alle sole attività inquadrabili nel Capitolo VIII. Per la tesi secondo cui esso si applica anche alle operazioni (coercitive) autorizzate sulla base del Capitolo VII, G. Cellamare, *Le attività di mantenimento della pace nei rapporti tra Nazioni unite e organizzazioni regionali (II parte)*, in *La Comunità internazionale*, 2013, 243. È interessante notare che spesso il Consiglio di sicurezza riceve informative riguardo a queste ultime attività: Id., *Le attività di mantenimento della pace, I parte*, cit., 56. Del resto, in dottrina si è affermato l'orientamento per cui, allorché il Consiglio autorizzi, facendo riferimento al Capitolo VII e non al Capitolo VIII, operazioni militari ad opera di Stati attivatisi nel quadro di organizzazioni regionali, il Capitolo VIII può comunque essere la loro cornice giuridica (per l'impostazione contraria v. invece B. Conforti, C. Focarelli, *op. cit.*, 349). Adottando questo orientamento, l'informativa resa al Consiglio di sicurezza si giustifica senz'altro sulla base dell'art. 54.

cui l'Unione si fa attrice e interprete. Si aggiunga che gli stessi rapporti esterni dell'UE hanno in verità uno sviluppo assai più ampio e variegato dell'ambito di applicazione del Capitolo VIII. Sarebbe riduttivo e fuorviante giustificare l'intera proiezione esterna dell'Unione con lo scopo di stabilire e rafforzare relazioni pacifiche dei suoi membri con gli Stati terzi; è un fatto, però, che anche all'esterno l'Unione segue la logica dello sviluppo e del consolidamento della cooperazione economica e in altri settori per dare solide basi alle relazioni amichevoli tra gli Stati coinvolti e scongiurare i pericoli alla sicurezza dei propri membri¹³. Nella proiezione esterna l'Unione persegue inoltre valori che in ultima analisi attengono a una nozione ampia di pace e sicurezza internazionale e sono dunque omogenei e strumentali a quelli sottesi al sistema di sicurezza collettivo: si tratta dei valori enunciati nell'art. 2 del TUE. A ragione è stato notato che è soprattutto nei rapporti esterni esulanti dalla PESC che siffatti valori riescono a trovare affermazione: si pensi, sotto il profilo degli strumenti utilizzati, alla condizionalità¹⁴.

Tanto precisato, oggetto di questo scritto sono le sole attività rientranti *ratione materiae* nel Capitolo VIII, cioè a dire quelle direttamente ed espressamente volte alla soluzione pacifica delle controversie locali e quelle di natura coercitiva atte ad affrontare situazioni che si prestino ad un'azione regionale. Dopo una breve disamina di alcuni aspetti istituzionali necessari, sul piano metodologico, per impostare correttamente l'indagine, e, sotto il profilo dei contenuti, per completarla adeguatamente, l'analisi sarà condotta seguendo lo schema del Capitolo VIII: si tratterà cioè prima delle attività pacifiche e successivamente di quelle coercitive, esaminando per ciascuna tipologia i modi con cui l'UE si è rapportata con il sistema Nazioni unite.

2. L'Unione europea e le Nazioni unite: il quadro più ampio e la messa in opera del modello del coordinamento permanente.

L'esame dell'Unione europea e delle sue attività alla luce del Capitolo VIII non può non fare i conti con una qualità dell'Unione che certamente non è propria di nessun'altra organizzazione: il fatto che essa sotto molti aspetti realizzi l'integrazione tra i suoi Stati membri e non sia semplicemente uno strumento per la loro cooperazione. Sotto il profilo organizzativo e, di conseguenza, della qualificazione secondo le forme giuridiche internazionali, l'Unione si colloca cioè agli antipodi rispetto ai *regional arrangements* pure compresi nell'ambito di applicazione del Capitolo VIII. Se però di questi si discute la qualificazione a norma dell'art. 52, par. 1, della Carta, essendoci divergenze circa la necessità del loro carattere non occasionale¹⁵, va registrato come un dibattito intorno alle

¹³ N. Tocci, *Comparing the EU's Role in Neighbouring Conflicts*, in *Developments in EU External Relations Law*, ed. by M. Cremona, Oxford, 2008, spec. 218-220.

¹⁴ Su questi aspetti cfr. da ultimo G. Fiengo, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, 556-557.

¹⁵ Per la tesi secondo cui, per poter rientrare nell'ambito di applicazione del Capitolo VIII, un accordo internazionale debba avere una certa durata, cioè a dire il sodalizio tra Stati di cui è espressione deve avere un certo grado di stabilità e non essere estemporaneo, Corte

caratteristiche delle *organizzazioni* regionali previste nella stessa disposizione sia assente. Nondimeno, il fatto che le attività dell'Unione finalizzate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale siano espressione della *politica estera e di difesa* comune genera un certo disagio: sembra infatti che politicamente l'Unione possa tendere a proporsi come declinazione di un paradigma statale, piuttosto che come un'organizzazione internazionale¹⁶. Si tratta di una tendenza che si giova di precisi strumenti giuridici: gli Stati membri hanno l'obbligo di coordinarsi tra loro nelle organizzazioni di cui facciano parte e in questi ambiti devono difendere le posizioni dell'Unione (art. 34, par. 1, del TUE); gli Stati UE che sono anche membri del Consiglio di sicurezza devono concertarsi, tenere informati gli altri Stati membri e l'Alto rappresentante nonché difendere le posizioni e gli interessi dell'Unione (art. 34, par. 2); qualora l'Unione abbia definito una propria posizione riguardo ad una questione all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza, l'Alto rappresentante è invitato a presentare tale posizione in seno al Consiglio (art. 34, par. 2, ult. comma del TUE, unitamente agli articoli 31 e 32 della Carta e della *Rule 39* del regolamento di procedura del Consiglio). Argomento di vivace discussione *de jure condito* e *de jure condendo* sono proprio le modalità con cui l'Unione potrebbe «speak with one voice» alle Nazioni unite: tra esse spicca la previsione di un seggio dell'Unione al Consiglio di sicurezza, mentre in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona (in particolare l'eliminazione del ruolo della presidenza del Consiglio a rotazione nella rappresentanza esterna dell'UE) quelle attinenti alla partecipazione dell'Unione ai lavori dell'Assemblea generale sono state aggiornate¹⁷.

internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Jurisdiction and Admissibility*, sentenza del 26 novembre 1984, par. 107, dove si opta per *non* considerare il processo di Contadora alla stregua di un accordo regionale *ex* Capitolo VIII. Nello stesso senso, in letteratura, P. Vellas, *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Parigi, 1948, 50; A. Gioia, *The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security*, in *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, edited by M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas, Den Haag-London-Boston, 1997, 199; S. Marchisio, *op. cit.*, 284; U. Villani, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales*, *cit.*, 295-297. Com'è noto, un orientamento diverso è stato espresso in *An agenda for peace*, dove si è incluso tra le unioni regionali che nella prassi hanno dato un contributo al mantenimento della pace nel quadro del Capitolo VIII il gruppo di *Friends of the Secretary-General* costituitosi nella crisi di El Salvador. Sul punto v. E. Kodjo (con H. Gherari), *op. cit.*, 1383, secondo cui la posizione presa dalla Corte di giustizia nel 1984 è il segno di un'epoca in cui la prassi offriva pochissimi esempi di accordi e organizzazioni regionali; A. Tanzi, *op. cit.*, 11, che sottolinea come la tendenza post-guerra fredda a «porre sullo stesso piano aggregazioni spontanee di Stati e organizzazioni regionali» «viene a stemperare l'esigenza di una definizione di organizzazione regionale».

¹⁶ Su alcuni profili giuridici della vita di relazioni internazionali dell'Unione, legati dalla sua particolare natura, v. J. Wouters, J. Odermatt, Th. Ramopoulos, *The EU in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper no. 121, 2013.

¹⁷ V. J. Wouters, J. Odermatt, Th. Ramopoulos, *The status of the European Union at the United Nations General Assembly*, in *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Mareceau*, edited by I. Govaere, E. Lannon, P. Van Elsuwege, S. Adam, Leiden-Boston, 2014, 211-223.

Ebbene, in esito ad una valutazione giuridica le perplessità suddette vanno senz'altro superate. Nessuna delle disposizioni richiamate è incompatibile con il Capitolo VIII della Carta, il quale peraltro non esclude dal suo ambito alcun tipo di organizzazione. In termini generali, si può dunque ritenere che l'UE non potrebbe più trovare inquadramento nel Capitolo VIII solo dal momento in cui dovesse cessare di essere un'organizzazione internazionale in virtù di una evoluzione in Stato federale¹⁸. Neppure un'eventuale attribuzione di un seggio nel Consiglio di sicurezza¹⁹ potrebbe escludere l'Unione dal Capitolo VIII, a meno di norme che esplicitamente dispongano in tal senso: se infatti non ci si è curati di estromettere da questa parte della Carta gli accordi e le organizzazioni i cui componenti fossero membri del Consiglio, né di vietare che potessero essere eletti in quest'organo Stati partecipanti a siffatti accordi o organizzazioni – e del resto non si vede perché, nell'economia della Carta, si sarebbe dovuto provvedere in tal senso –, non c'è motivo di arrivare ad analoga conclusione per l'Unione che dovesse beneficiare di un seggio al Consiglio. Questione ben diversa, e ancor più evidentemente priva di rilievo per la questione sollevata, è che l'Unione detenga lo *status* di osservatore permanente all'Assemblea generale: circostanza, questa, in essere fin dal 1974 e oggetto di «aggiornamento» con risoluzione A/RES/65/276 del 10 maggio 2011²⁰. Peraltro, tale *status* è riconosciuto a tutte le organizzazioni regionali capaci di operare nella cornice del Capitolo VIII; alcune di queste sono anche dotate, così come l'UE, di una rappresentanza permanente a New York²¹. Dato che il recente «aggiornamento» è stato dovuto a modifiche nei Trattati istitutivi dell'Unione che esprimono un ulteriore approfondimento dell'integrazione tra gli Stati membri e del suo grado di istituzionalizzazione, è interessante considerarne brevemente l'impatto per la questione in esame. Ebbene, pare rilevante sottolineare da un lato che l'ostilità da molti dimostrata nei suoi riguardi sia stata dovuta non alla particolare natura dell'Unione ma alla sua percezione come un blocco di Stati potenti²², e dall'altro

¹⁸ Sull'irrelevanza di una serie di caratteri spiccatamente «integrazionisti» dell'Unione europea ai fini della sua persistente natura di organizzazione internazionale cfr. G. Palmisano, *Spunti internazionalistici di riflessione sul Trattato "costituzionale" e sulla natura dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2004, fasc. 3. Sulla questione della perdurante natura di organizzazione internazionale propria dell'Unione v. da ultimo P. Fois, *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, 371-393.

¹⁹ Ciò potrebbe avvenire con modalità diverse, che sono sintetizzate e discusse in C. Contartese, *An EU Seat at the Security Council: Reflections on Formal and Informal Models of EU Participation at the United Nations*, in *La Comunità internazionale*, 2013, 136 ss.

²⁰ Lo *status* di osservatore permanente è stato attribuito all'allora Comunità economica europea dalla risoluzione dell'Assemblea generale n. 3208 (XXIX) dell'11 ottobre 1974.

²¹ Ci si riferisce all'Unione africana, alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), alla Lega araba e all'Organizzazione per la cooperazione islamica (già Conferenza islamica).

²² Si noti, tuttavia, che il rigetto della bozza di risoluzione presentata in una precedente sessione dell'AG è stato dovuto anche al fatto di dotare l'Unione di diritti di partecipazione troppo simili a quelli di uno Stato, così da minare la natura dell'Assemblea generale; invece, la risoluzione finalmente adottata non solleva queste perplessità (sebbene al prezzo di far sospettare di non costituire uno strumento adeguato alla luce delle novità istituzionali di Lisbona): E. Brewer, *The Participation of the European Union in the Work of the United Nations*.

che la risoluzione A/RES/65/276, nel fissare le condizioni in presenza delle quali altre organizzazioni potrebbero accedere ad analoghe modalità partecipative, ha rinunciato a domandare un livello di integrazione, nella gestione della rappresentanza esterna, analogo a quello dell'Unione (come invece si faceva nella bozza originariamente sottoposta da quest'ultima all'Assemblea generale), limitandosi a chiedere che i loro «member States have agreed arrangements that allow that organization's representatives to speak on behalf of the organization and its member States» (par. 3)²³.

D'altro canto, proprio l'elevato grado di istituzionalizzazione dell'Unione e il fatto che essa sia dotata di strumenti giuridici e pratici preordinati a farne un interlocutore dell'ONU ne rafforzano le potenzialità e il ruolo alla stregua del Capitolo VIII. Infatti, come meglio emergerà dall'analisi successiva, un elemento preminente del Capitolo VIII, che peraltro nella prassi si è rivelato assai debole, è l'obbligo degli Stati parti di un accordo o organizzazione regionale di tenere informato il Consiglio delle azioni ideate ovvero attuate in vista del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art. 54)²⁴. Tale obbligo è funzionale a ricondurre l'azione regionale nell'alveo del sistema di sicurezza collettivo, essendo anzi l'unico strumento atto ad assolvere detta funzione in caso di attività pacifiche; per le attività coercitive, esso completa le decisioni del Consiglio di utilizzare ovvero di autorizzare l'azione regionale poiché rende possibile quel controllo politico sulla stessa che, al di là della necessità di assicurare una coerenza giuridica con gli articoli 2, par. 4 e 51 della Carta (cui provvede l'art. 53, par. 1), costituisce la ragion d'essere del Capitolo VIII²⁵. Ebbene, la determinazione dell'Unione di giocare un solido ruolo da attore della sicurezza internazionale²⁶, unitamente al mero fatto di giovare di una rappresentanza permanente presso la sede delle Nazioni unite, consente un coordinamento con l'Organizzazione universale che ha rilievo anche ai sensi dell'art. 54. Particolarmente significativa appare l'adozione, nel 2003, della *Joint Declaration on EU-UN Co-operation in Crisis Management* e, nel 2007, del *Joint Statement* sullo stesso argomento²⁷. Con la *Declaration* si è infatti stabilito di

Evolving to Reflect the New Realities of International Organizations, in *International Organizations Law Review*, 2012, rispettivamente, 188 e 214-215.

²³ Sui due aspetti cfr. J. Wouters, J. Odermatt, Th. Ramopoulos, *op. cit.*, rispettivamente 222 e 217-218.

²⁴ W. Hummer, M. Schweitzer, *Article 54*, in *The Charter of the United Nations*, cit., 893.

²⁵ Ci sembra insomma che in fin dei conti l'art. 54 svolga la stessa funzione sia che l'entità regionale sia impegnata in attività pacifiche nel quadro dell'art. 52, sia che intraprenda azioni coercitive sulla base dell'art. 53. Così in particolare J.M. Yepes, *Les accords régionaux et le droit international*, in *Recueil des Cours*, 1947-II, 281. Nel senso invece di modulare la funzione di questa disposizione a seconda della natura dell'attività svolta a livello regionale, M. Gueyou, *Article 54*, in *La Charte des Nations Unies*, cit., 1339-1440.

²⁶ «Security provider» è l'appellativo riservato all'Unione nello *Statement on behalf of the EU and its Member States by Mr. Nick Westcott, Managing Director for Africa, European External Action Service, at the Security Council Open Debate on "Maintenance of international peace and security: Regional organizations and contemporary challenges of global security"* del 18 agosto 2015 (disponibile su <http://eu-un.europa.eu>).

²⁷ Ambedue i documenti sono reperibili su www.consilium.europa.eu. Su di essi si veda, tra gli altri, E. Baroncini, S. Cafaro, C. Novi, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino,

istituire un meccanismo di consultazione permanente avente carattere operativo, volto a individuare mezzi e modalità per rafforzare il coordinamento e la collaborazione reciproci nella pianificazione delle missioni, nell'addestramento del personale civile e militare da utilizzare nel loro ambito, la comunicazione e lo scambio sistematico delle rispettive migliori pratiche. Lo *Statement* del 2007, adottato per migliorare ancora la collaborazione sviluppata nel quadro della *Declaration* proprio «in Africa, the Balkans and the Middle East» (par. 3), ha messo in campo le seguenti ulteriori misure: lo sviluppo di un dialogo politico regolare e di alto livello «on broader aspect of crisis management»; lo scambio regolare di vedute tra alti funzionari del Segretariato ONU e il Comitato politico e di sicurezza dell'Unione; riunioni continue dello *EU-UN Steering Committee*, anche con riferimento a crisi specifiche ove necessario; la considerazione di un ulteriore rafforzamento della cooperazione tramite misure indicate in modo non esaustivo; l'istituzione di meccanismi specifici di coordinamento e collaborazione per situazioni di crisi in cui UE e ONU siano parimenti impegnate; lo svolgimento sistematico di esercitazioni congiunte in chiave di *lessons learnt* a valle di esperienze di collaborazione operativa. Significativo è anche lo *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, adottato a Goteborg nel 2001, nella misura in cui individua, tra gli strumenti atti a rafforzare la cooperazione con l'ONU, lo scambio di informazioni con il sistema Nazioni unite. Ci sembra che, grazie a tali contenuti della collaborazione tra UE ed ONU, l'art. 54 trovi attuazione in modo pregnante e anche aggiornato alla mancata attuazione del meccanismo previsto negli articoli 43 ss., che ha notoriamente lasciato il Consiglio di sicurezza privo di capacità operative. Sotto il primo profilo, è interessante che l'UE si sia messa nelle condizioni di operare sistematicamente in sintonia con l'ONU. Sotto il secondo profilo, dai documenti evocati emerge l'intensità della collaborazione riguardo alle missioni operative, della quale probabilmente non vi sarebbe necessità ove il Consiglio avesse a disposizione capacità proprie.

3. I «mezzi pacifici» nello strumentario dell'Unione.

In termini generali, l'Unione europea si presta ad operare nel quadro dell'art. 52. Per vero, nel TUE manca qualsiasi riferimento a mezzi pacifici di soluzione delle controversie tra Stati terzi che l'Unione potrebbe mettere in campo. I riferimenti ad attività pacifiche, e quindi da collocare nell'orbita dell'art. 52, par. 2 piuttosto che dell'art. 53, sono limitati a capacità operative, cioè a dire allo svolgimento di missioni civili o militari: con la finalità di «garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale» (art. 42, par. 1), l'Unione può spaziare dalle «azioni congiunte in materia di disarmo» alle «missioni umanitarie e di soccorso», alle «missioni di consulenza e assistenza in materia militare», alle «missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace» (art. 43, par. 1).

La prassi è molto ricca e qui ci si limiterà a fare esempi relativi alle funzioni e alle missioni più significative²⁸.

Per il numero, che è tale da rivelare lo sviluppo di un importante *know-how* dell'Unione in materia, si segnalano le missioni civili aventi ad oggetto il *capacity building* della polizia locale con il fine vuoi di costruire o ricostruire *ex novo* il corpo di polizia, vuoi di trasmettergli le metodologie necessarie ad affrontare specifiche situazioni di difficoltà, come il controllo del territorio in situazioni particolarmente instabili, ovvero caratterizzate da tensioni etniche o ancora da una presenza massiccia di gruppi criminali organizzati. Ben due (di cui la prima attiva e la seconda in quiescenza) sono presenti nei territori palestinesi: si tratta rispettivamente di *EUPOL COPPS*²⁹, con il mandato di assistere la polizia civile palestinese nel suo programma di sviluppo, fornendo anche consulenza su elementi di giustizia penale collegati alla polizia, e di *EU BAM Rafah* (*European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point*), istituita per garantire, con la propria presenza di parte terza, l'apertura dello strategico valico di Rafah che l'Autorità palestinese doveva controllare dopo il disimpegno unilaterale di Israele da Gaza³⁰. In questo secondo caso, ai compiti di assistenza in senso stretto si sono sommati compiti di monitoraggio, essendo la missione preordinata anche a verificare e valutare l'operato della polizia palestinese in attuazione degli accordi conclusi dalle parti sul punto. In Bosnia Erzegovina è stata inviata la *EUPM* (*European Union Police Mission*)³¹, con l'incarico di «stabilire dispositivi di polizia sostenibili sotto l'autorità della Bosnia-Erzegovina conformemente alle migliori pratiche europee ed internazionali», in linea con quanto disposto negli accordi di Dayton. La *EUPM* ha infatti proseguito l'attività della forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite (IPTF) prevista in quella sede. Nel continente africano, le missioni civili di *capacity building* relative al settore della sicurezza sono strategiche e numerose. Ricordiamo qui, in relazione alla situazione nella Repubblica democratica del Congo, *EUPOL Kinshasa*, istituita con azione comune 2004/847/PESC³² con funzioni di controllo, guida e consulenza nella creazione e nella fase di avviamento dell'unità integrata di polizia necessaria per la transizione democratica del Paese, cui nel 2007 è succeduta *EUPOL RD Congo*³³, incaricata a sua volta di fornire consulenza e assistenza direttamente alle autorità congolese per la riforma e la

²⁸ Per una sistematizzazione in chiave giuridica delle missioni attuate dall'Unione v. F. Naert, *Legal Aspects of EU Military Operations*, in *Journal of International Peacekeeping*, 218 ss; S. Gradilone, *Le missioni di gestione delle crisi*, in *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, a cura di A. Lang, P. Mariani, Torino, 2014, 184 ss.

²⁹ Istituita con azione comune 2005/797/PESC del Consiglio del 14 novembre 2005, in GU L 300 del 17 novembre 2005.

³⁰ Azione comune 2005/889/PESC del Consiglio del 12 dicembre 2005, in GU L 327 del 14 dicembre 2005.

³¹ Azione comune del Consiglio 2002/210/PESC dell'11 marzo 2002, in GU L 70 del 13 marzo 2002.

³² GU L 367 del 14 dicembre 2004.

³³ Azione comune 2007/405/PESC del Consiglio del 12 giugno 2007, in GU L 151 del 13 giugno 2007.

ristrutturazione della polizia nazionale, anche nella direzione di migliorare l'interazione tra polizia e sistema giudiziario penale. Alla riforma del settore della sicurezza della Repubblica democratica del Congo ha contribuito anche la missione *EUSEC RD Congo*, istituita nel 2005 con funzioni di consulenza e assistenza³⁴. Un ulteriore esempio è *EUCAP Sahel Niger*, istituita con decisione 2012/392/PESC³⁵ con l'incarico di sostenere lo sviluppo di capacità degli operatori della sicurezza nigerini di combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.

Sempre nel settore civile, la prassi comprende anche missioni di monitoraggio e missioni di rafforzamento dello stato di diritto. Tra le prime si ricorda la *ECMM/EUMM*, operativa nella *ex*-Iugoslavia tra il 1991 e il 2007³⁶. Tra le seconde spicca *EULEX Kosovo*, la più ampia missione civile mai organizzata dall'Unione, a mezzo della quale l'UE partecipa ad un processo di amministrazione transitoria internazionale di territori³⁷.

Vi sono poi le missioni di *capacity building* nel settore militare, tra cui *EUTM Mali (European Union Training Mission – Mali)*³⁸. A questa missione sono stati affidati compiti di addestramento, formazione e supporto logistico alle Forze armate governative dello Stato del Mali, per consentire loro di condurre operazioni militari volte a ripristinare l'integrità territoriale maliana e ridurre la minaccia rappresentata dai gruppi terroristici.

Non sono mancate missioni volte allo sviluppo di capacità marittime: il riferimento è a *EUCAP Nestor*, pensata per assistere lo sviluppo nel Corno d'Africa e negli Stati dell'Oceano Indiano occidentale di capacità di sicurezza marittima, compreso il contrasto alla pirateria, e della *governance* marittima³⁹. In particolare, il *capacity building* della missione riguarda l'organizzazione delle agenzie per la sicurezza marittima che svolgono la funzione di guardia costiera, nonché la gestione della sicurezza marittima sotto i profili gestionale, giuridico e operativo.

La prassi comprende infine, tra le missioni militari di carattere pacifico, anche operazioni di *peace-keeping* classico, cioè a dire preordinate a compiti di

³⁴ Azione comune 2005/355/PESC del Consiglio del 2 maggio 2005, in GU L 112 del 3 maggio 2005.

³⁵ GU L 187 del 17 luglio 2012.

³⁶ La *European Community Monitoring Mission* fu oggetto di un accordo internazionale in forma semplificata stipulato il 13 luglio 1991 e faceva dunque capo alla Cooperazione politica europea: sul punto F. Martines, *op. cit.*, 385. La denominazione fu cambiata in *European Union Monitoring Mission* con azione comune 2000/811/PESC del Consiglio del 22 dicembre 2000, in GU L 328 del 23 dicembre 2000, la quale ha anche provveduto a collocare opportunamente la missione nella nuova struttura istituzionale della PESC.

³⁷ Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio del 4 febbraio 2008, in GU L 42 del 16 febbraio 2008. Sulle responsabilità dell'UE in Kosovo con particolare riferimento al mandato di *EULEX* si veda I. Ingravallo, *Kosovo after the ICJ Advisory Opinion: Towards a European Perspective?*, in *International Community Law Review*, 2012, 219 ss.

³⁸ Decisione 2013/34/PESC del Consiglio del 17 gennaio 2013, in GU L 14 del 18 gennaio 2013.

³⁹ Decisione 2012/389/PESC del Consiglio del 16 luglio 2012, in GU L 187 del 17 luglio 2012.

osservazione ed interposizione in assenza di ostilità tra le parti. Un esempio è la missione *Concordia*, che ha operato nel 2003 in Macedonia⁴⁰.

Oltre alle capacità operative, il TUE nomina anche strumenti tramite i quali l'Unione può occuparsi direttamente di mediazione, conciliazioni, inchieste, ovvero facilitare la creazione di meccanismi siffatti o eventualmente di altro genere, per la soluzione pacifica di controversie e situazioni pertinenti alle sue relazioni esterne: ciò in considerazione della finalità di queste ultime, di cui si è detto. Il riferimento è al «dialogo politico con i terzi», che a norma dell'art. 27, par. 2 del TUE, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (d'ora innanzi «AR») conduce a nome dell'Unione, nonché ai rappresentanti speciali (d'ora innanzi «RS» o «RSUE») «con un mandato per problemi politici specifici», che secondo l'art. 33 del TUE possono essere nominati dal Consiglio su proposta dell'AR per operare sotto la sua autorità.

In termini generali, negli ultimi quindici anni l'UE ha fatto grossi sforzi per migliorare sotto il profilo tecnico le proprie capacità di mediazione e dialogo. Ne danno atto, tra l'altro, i rapporti periodici presentati per monitorare l'attuazione del Programma di Goteborg «for the Prevention of Violent Conflicts», già menzionato.

Nella prassi, l'Unione ha fatto un uso piuttosto esteso dei RS, uso che è cominciato anche prima di disporre al riguardo di un'apposita base giuridica (cosa avvenuta con il Trattato di Amsterdam)⁴¹. I primi RS dell'UE sono per l'appunto stati nominati in assenza di previsioni specifiche nel TUE. Quanto alla prassi successiva al Trattato di Amsterdam, si segnalano i RS per la Bosnia Erzegovina (funzione che fino al settembre 2011 era cumulata nella stessa persona fisica con quella di Alto Rappresentante per la Bosnia Erzegovina, secondo la nota prassi del *double-hatting*), per il Kosovo, per il Processo di Pace in Medio Oriente, per il Corno d'Africa e per il Sahel. In passato, ma sempre successivamente all'inserimento di un'apposita base giuridica nel TUE, sono stati attivi anche RS per la Macedonia, per la Regione dei Grandi Laghi africani e per il Sudan.

I RS assolvono a molti compiti, tra i quali spicca la funzione di rappresentanza dell'UE nell'area di interesse e quella di valorizzarne il ruolo nel processo di soluzione delle crisi in cui sono operativi grazie alla loro presenza *in loco*: in altre parole, alla stessa formazione e, più estesamente, all'attuazione e al miglioramento della politica estera e di sicurezza comune nel contesto specifico⁴².

⁴⁰ Azione comune 2003/92/PESC del Consiglio del 27 gennaio 2003, in GU L 34 dell'11 febbraio 2003.

⁴¹ A seguito del Trattato di Amsterdam, la base giuridica per l'istituzione dei RS era costituita dall'art. J.8, par. 5 del TUE, oggi corrispondente (con modifiche) all'art. 33. Sui RS dell'UE v. G. Grevi, *Pioneering foreign policy: the EU Special Representatives, Chaillot Paper n. 106*, 1 October 2007; C. Adebahr, *Learning and Change in European Foreign Policy. The Case of the EU Special Representatives*, Baden-Baden, 2009; M. Recanati, *I Rappresentanti speciali dell'Unione europea*, in *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, cit., 51 ss.

⁴² A questa seconda funzione, per così dire «interna» all'UE, vanno ascritti diversi compiti. Quelli più squisitamente politici consistono, nella *nuance* minima, nel far acquisire visibilità all'Unione nei confronti delle parti locali (a titolo di esempio cfr. il mandato del RS per il

Più tecnici, seppure non privi di valore politico, sono i compiti di operare da canale di trasmissione delle informazioni al Consiglio e all'AR e quello di supporto ad altri strumenti dell'UE in campo nonché di loro coordinamento, se plurimi⁴³. Preme però sottolineare che ai RS sono stati affidati anche compiti pertinenti all'art. 52 della Carta ONU, di diretta facilitazione della soluzione dei conflitti e della stabilizzazione delle aree in cui hanno operato.

Tra i mandati più limpidamente rientranti, *ratione materiae*, nell'ambito di applicazione dell'art. 52 vi è quello del RS in Medio Oriente. Nella decisione del 15 aprile 2015, nel quadro dell'obiettivo politico dell'Unione di perseguire attivamente, tra l'altro come membro del «Quartetto», «opportune iniziative internazionali per dare nuovo impulso ai negoziati», al RS sono attribuiti vari compiti riconducibili ai buoni uffici, alla mediazione e addirittura alla conciliazione⁴⁴. Tra questi il più significativo pare quello di «fornire un sostegno attivo e contribuire ai negoziati di pace tra le parti, tra l'altro presentando proposte a nome dell'Unione nel contesto di tali negoziati» (art. 3, par. 1, lett. d).

Limitandoci per il resto a degli esempi, pertinenti all'art. 52 sono anche alcuni dei compiti affidati al RS per il Corno d'Africa, riguardo al quale l'Unione si prefigge gli obiettivi della pacifica coesistenza tra il Sudan e il Sud Sudan «come due Stati vitali e prosperi con strutture politiche solide e responsabili»; della risoluzione degli attuali conflitti; e dell'evitare nuovi e potenziali conflitti tra i paesi della regione o all'interno degli stessi⁴⁵. Su questo sfondo, il mandato del RS comprende compiti quali «avviare un dialogo tra tutti i soggetti

Corno d'Africa: decisione (PESC) 2015/440 del Consiglio del 16 marzo 2015, in GU L 72 del 17 marzo 2015, art. 3, par. 1, lett. b)), arrivando nelle *nuances* più intense fino al contributo all'individuazione degli strumenti e dei termini di soluzione utilizzabili grazie al fatto di trovarsi nelle condizioni di poter identificare in tempo reale i punti critici e gli interlocutori appropriati (si veda ad esempio il compito del RS per il Medio Oriente di «formulare proposte relative alle possibilità d'intervento dell'Unione nel processo di pace e al modo migliore di condurre le iniziative dell'Unione e gli sforzi da essa attualmente svolti nel quadro del processo di pace, come il contributo dell'Unione alle riforme palestinesi, inclusi gli aspetti politici dei pertinenti progetti di sviluppo dell'Unione»: decisione (PESC) 2015/599, del Consiglio del 15 aprile 2015, in GU L 99 del 16 aprile 2015, art. 3, par. 1, lett. k)).

⁴³ Particolarmente importante il ruolo svolto in tal senso dall'Alto Rappresentante in Bosnia Erzegovina nel 2004, nella cornice nella cornice del documento *Bosnia and Herzegovina/A Comprehensive Policy* adottato dal Consiglio europeo il 17/18 giugno 2004. In concreto, il contributo del RS nell'assolvimento di tali fondamentali compiti di coordinamento dell'attività dell'UE nel Paese fu decisivo nel 2005, quando sorsero tensioni tra l'EUFOR (v. infra, par. 5) e la EUPM sugli strumenti e le modalità da usare nel contrasto alla criminalità organizzata – punto chiave, questo, per la costruzione di una pace durevole nella regione. Tanto la EUFOR quanto la EUPM avevano infatti competenze in materia, il cui esercizio si sovrapponeva con il rischio che le due missioni diventassero antagoniste. Il RS si è adoperato fino ad addivenire a un documento, *General Guidelines for Increasing Cooperation between EUPM/EUFOR and EUSR*, e all'istituzione di un gruppo di lavoro comprendente i due capi-missione e una delegazione della Commissione, nel cui ambito fu individuata la soluzione. V. G. Grevi, *op. cit.*, 87-88.

⁴⁴ L'obiettivo politico citato è indicato nell'art. 2, par. 4 della decisione (PESC) 2015/599, cit. I compiti del RS riferibili all'art. 52 della Carta sono, oltre a quello di cui si dirà immediatamente nel testo, quelli elencati nell'art. 3, par. 1, lett. a), b), c), g) ultima parte, nonché, indirettamente, il compito enunciato nella lett. m) della stessa disposizione.

⁴⁵ Decisione (PESC) 2015/440, cit., art. 2, par. 2, lett. b) e c).

interessati nella regione»; circa la Somalia, «contribuire attivamente alle azioni e alle iniziative volte all'ulteriore stabilizzazione [del paese] e alla definizione dei piani post-transizione» ad esso relativi; circa il Sudan e il Sud Sudan, oltre a contribuire all'attuazione degli accordi di Addis Abeba, adoperarsi per la «risoluzione delle questioni in sospeso successive all'accordo globale di pace, incluse Abyei, soluzioni politiche per i conflitti in corso, segnatamente nel Darfur, negli Stati del Kordofan meridionale e del Nilo azzurro, la costruzione istituzionale nel Sud Sudan e la riconciliazione nazionale»⁴⁶. Nello specifico, merita ricordare il ruolo di facilitatore svolto dal RSUE in merito all'accordo di Karthoum sulle acque del Nilo concluso nel marzo 2015 tra Egitto, Sudan ed Etiopia, la quale dal 2013 costruisce sul Nilo Azzurro quella che diverrà la più grande diga dell'Africa⁴⁷. Quanto al RSUE nel Sahel, istituito nel 2013, il suo ruolo è apprezzabile alla luce dell'art. 52 della Carta con riferimento al compito di contribuire alla riconciliazione nazionale e allo *state-building* nel Mali⁴⁸. Anche il RSUE in Bosnia Erzegovina ha avuto il mandato di contribuire allo *institution and capacity building*, attività cui ha dato fondamentale assistenza in un momento molto delicato: deciso l'accentramento delle forze di polizia a livello federale come strumento per superare le divisioni etniche derivanti dalla loro organizzazione al livello delle entità federate dello Stato bosniaco, le autorità della Republika Srpska attuarono una resistenza fortissima. Toccò allora al RS – che fino ad allora aveva esercitato il proprio ruolo nell'*EUPM* in modo molto discreto, affrontando essenzialmente questioni tecniche – esercitare una forte pressione politica per sbloccare l'opposizione della componente serbo-bosniaca e individuare strumenti di dialogo che permisero di superare l'*impasse*⁴⁹.

Per completare infine il quadro dei RSUE nei Balcani, quello attualmente operante in Kosovo ha il compito di offrire il sostegno dell'Unione al processo politico e di «fornire assistenza nell'attuazione del dialogo Belgrado-Pristina facilitato dall'Unione»⁵⁰.

⁴⁶ *Ivi*, art. 3, par. 1, lett. a), e), f). Ad eccezione dei compiti specifici relativi alla situazione in Sudan, un mandato in parte identico, in parte analogo era già attribuito al RSUE per il Corno d'Africa nella decisione 2011/819/PESC del Consiglio dell'8 dicembre 2011, in GU L 327 del 9 dicembre 2011, art. 3, par. 1, lett. a) ed e).

⁴⁷ Si veda nelle cronache www.africaeaffari.it (consultato il 24 marzo 2015); sul punto v. Conclusioni del Consiglio sul piano d'azione regionale dell'UE per il Corno d'Africa 2015-2020, doc. n. 13363/15, 26 ottobre 2015, 14.

⁴⁸ Decisione (PESC) 2015/2274 del Consiglio del 7 dicembre 2015, in GU L 322 dell'8 dicembre 2015, art. 3, par. 1, lett. i).

⁴⁹ Anche su queste vicende si veda G. Grevi, *op. cit.*, 86.

⁵⁰ V. Decisione (PESC) 2015/485 del Consiglio, del 20 marzo 2015, che proroga il mandato del Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Kosovo, in GU L 77 del 21 marzo 2015, art. 3, lett. a) ed i).

4. Il modello del coordinamento e della complementarietà nello svolgimento delle attività pacifiche.

Lo svolgimento nel quadro del Capitolo VIII di attività pacifiche è sottoposto a requisiti giuridici particolarmente labili: giustamente è stato rilevato come l'art. 52 sia disposizione a basso livello di prescrittività⁵¹. Se ne può sintetizzare il contenuto anzitutto, in termini negativi, con l'assenza di un rapporto di subordinazione delle entità regionali rispetto al Consiglio di sicurezza, diversamente da quanto accade per le attività coercitive previste dall'art. 53⁵². In termini positivi, l'art. 52 si ispira a due principi. Uno è la priorità del livello regionale rispetto al Consiglio di sicurezza⁵³, la quale è assicurata sia imponendo agli strumenti regionali di attivarsi (par. 2) sia prescrivendo al Consiglio di lasciare esso stesso spazio a questi ultimi; questa seconda modalità a sua volta si realizza tanto se le entità regionali operino di propria iniziativa, quanto allorché il Consiglio stesso deferisca loro una certa situazione (par. 3). Il secondo principio è la perdurante responsabilità del Consiglio, deducibile dal fatto che in qualunque momento questo può decidere di occuparsi di una certa questione, se lo ritenga opportuno, a mezzo dei poteri conferitigli dal Capitolo VI (par. 4), nonché dal flusso di informazioni ad esso dovuto tanto in ordine alle attività progettate quanto a quelle intraprese dalle entità regionali (art. 54). Si tratta di principi *prima facie* in potenziale contraddizione, cosa che è frutto delle contrapposizioni in tema di regionalismo e universalismo evidenziate in sede di lavori preparatori della Carta; in forza di siffatta potenziale contraddizione, l'art. 52 si presta a varie modalità attuative⁵⁴.

Passando ora a verificare se l'interazione UE/ONU nelle varie crisi in cui l'Unione si è adoperata con strumenti riconducibili all'art. 52 risponda o meno al modello sopra delineato, e come interpreti la flessibilità insita in esso, la prassi senza dubbio corrisponde più all'idea della coesistenza ovvero della complementarietà tra le due organizzazioni che a quella di una priorità di cui l'UE si giovi o si faccia carico. È infatti frequente che l'UE metta in campo strumenti pacifici di supporto alla soluzione delle crisi, nonché allo *state-building*, accanto a strumenti delle Nazioni unite, o comunque allorché il Consiglio di sicurezza già si occupi delle crisi in questione esprimendo le proprie valutazioni e indirizzando alle parti almeno raccomandazioni se non misure vincolanti. Per la precisione, in questi casi il rapporto di priorità tra l'entità regionale e quella universale potrebbe pure essere individuato, però esso riguarda non già l'occuparsi della crisi in termini generali ma lo spendersi in ordine per l'appunto

⁵¹ L'art. 52 è disposizione addirittura «superflua» per B. Conforti, C. Focarelli, *op. cit.*, 345.

⁵² A causa della responsabilità principale nel mantenimento della pace comunque detenuta da Consiglio, sembra invece eccessivo definire il rapporto tra quest'organo e le entità regionali, quale emerge dall'art. 52 della Carta, in termini di «equality». Sulla polarizzazione *equality-art. 52* e *subordination-art. 53* cfr. N.D. White, *The law of international organisations*, Manchester and New York, 1996, 220 e 221.

⁵³ La priorità del livello regionale è particolarmente valorizzata in W. Hummer, M. Schweitzer, *Article 52*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, edited by B. Simma, vol. I, Oxford-New York, 2002, 840-841.

⁵⁴ Così, soprattutto, E. Kodjo (con H. Gherari), *op. cit.*, 1386-1389.

ad uno strumento specifico. La priorità accordata o riconosciuta all'entità regionale a questo riguardo certamente può essere dovuta a motivi politici, ma spesso è più pragmaticamente originata da esigenze di «divisione del lavoro» o di individuazione del soggetto meglio deputato a farsene carico per disponibilità di risorse finanziarie, umane e/o di *know-how*. Per questo, come già detto, nell'ottica del ruolo giocato nella soluzione di una crisi in termini generali, in casi simili il rapporto tra UE e ONU è meglio descrivibile in chiave di coesistenza e spesso di complementarità.

Volendo poi approfondire i termini di siffatta coesistenza/complementarità, gli elementi caratterizzanti della prassi sembrano essere due.

In primis, l'UE opera sempre secondo una propria e ben delineata strategia, che fa emergere sia i suoi interessi specifici nella regione interessata dalla crisi, cui consegue l'individuazione degli strumenti di soluzione ritenuti congrui, sia l'accertamento autonomo della conformità di detti obiettivi e strumenti con i fini e i principi delle Nazioni unite, spesso quali perseguiti in concreto dal Consiglio di sicurezza. Pressoché riguardo a tutte le crisi, in particolar modo se l'UE sia coinvolta o intenda coinvolgersi nella loro gestione con più di uno strumento, il Consiglio europeo è solito adottare un documento che esprime la strategia dell'Unione per la regione di riferimento. Il primo in ordine temporale è stato la *Comprehensive Policy* relativa alla Bosnia-Erzegovina, adottata dal Consiglio europeo nella riunione del 17-18 giugno 2004, ma successivamente tale *modus operandi* è stato replicato fino a cristallizzarsi in un modello. Del resto, già nel Programma di Goteborg «for the Prevention of Violent Conflicts», adottato nel 2001 e periodicamente monitorato nella sua attuazione tramite rapporti della presidenza di turno, l'UE si è impegnata a fissare in modo chiaro le proprie priorità politiche e a migliorare la coerenza delle misure adottate al fine di migliorare la propria capacità preventiva. Va detto che, in concreto, l'adozione e i contenuti dei suddetti documenti strategici risentono delle procedure ancora largamente intergovernative del *decision-making* nella PESC, in particolar modo del fatto che il Consiglio europeo decide all'unanimità. Così, in controtendenza rispetto al modello appena delineato, la decisione di istituire *EUBAM Libia* non si è giovata di un documento strategico di fondo.

Il secondo elemento caratterizzante è la tendenza dell'UE a collocarsi, nonostante l'autonomia appena evidenziata, nell'alveo della strategia di soluzione perseguita dal Consiglio di sicurezza. Uno sforzo di catalogazione induce ad individuare in proposito tre diverse modalità, che riflettono gradi di intensità diversi.

La più blanda e anche la più diffusa, corrispondente a una «convergenza parallela», consiste nell'individuazione e messa in opera di misure specifiche da parte dell'UE in assoluta autonomia, misure che sono però coerenti con la visione del Consiglio. Spesso, ma non necessariamente, siffatta coerenza è esplicitata tramite riferimenti all'azione dell'UE nelle risoluzioni consiliari. Nella prassi, la modalità della convergenza parallela trova riscontro riguardo al conflitto israelo-palestinese. In questo quadro, l'UE è al pari dell'ONU una delle componenti del c.d. Quartetto: gruppo istituito a Madrid nel 2002, in esito all'*escalation* del conflitto, facendo eco alla Conferenza di Madrid del 1991 dai cui seguiti sono

scaturiti fondamentali risultati negoziali, le cui altre componenti sono gli Stati uniti e la Federazione russa. Al RSUE è attribuito il compito di coordinarsi con l'ONU, oltre che con tutte le parti del processo di pace, con gli altri Stati della regione e con gli altri membri del Quartetto, «al fine di cooperare con essi al rafforzamento del processo di pace»⁵⁵. Con la risoluzione 1397 del 12 marzo 2002, il Consiglio di sicurezza ha espresso il proprio incoraggiamento per gli sforzi diplomatici dei membri del Quartetto, tra cui l'Unione. Del resto, tra gli obiettivi politici perseguiti da quest'ultima in quel contesto vi è la soluzione dei due Stati, Israele e Palestina, che convivano pacificamente e in un contesto di relazioni altrettanto pacifiche con i Paesi vicini: soluzione da tempo indicata e sempre mantenuta ferma dal Consiglio di sicurezza⁵⁶. Il RSUE ha compiti specifici in tal senso⁵⁷. Infine, riguardo ad *EU BAM Rafah*, nell'azione comune istitutiva significativamente se ne sottolinea il carattere complementare rispetto alle altre iniziative intraprese a livello internazionale (par. 10). Un esempio relativo alle crisi africane è dato da *EU BAM Libia*, incaricata di dare sostegno alle autorità libiche per sviluppare la capacità di accrescere la sicurezza delle frontiere⁵⁸: con risoluzione 2144 (2012), esprimendo il proprio sostegno all'intenzione del governo libico di rafforzare la sicurezza regionale, il Consiglio di sicurezza ha manifestato appoggio per il rafforzamento del controllo delle frontiere realizzato grazie alla missione UE (allora in fase avanzata di progettazione) su richiesta del governo⁵⁹. Sempre nel contesto delle crisi africane, *EUCAP Sahel Niger* è un esempio di adesione e coerenza di una missione UE con la strategia di soluzione della crisi seguita dal Consiglio di sicurezza in assenza di riferimenti espliciti nelle risoluzioni di quest'ultimo. Infatti, se il Consiglio ha espresso preoccupazione per la crescente mancanza di sicurezza e stabilità nel Sahel, non ultimo a causa della sempre più massiccia presenza di gruppi criminali organizzati e terroristici⁶⁰, come si è detto a *EUCAP Sahel Niger* è stato affidato il compito di fornire consulenza e assistenza nell'attuazione della dimensione di sicurezza della strategia nigerina per la sicurezza e lo sviluppo a livello nazionale, con particolare attenzione alla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata.

La seconda modalità, definibile come «coordinamento», è quella per cui l'UE, *motu proprio*, aggancia gli strumenti che ha autonomamente scelto di impiegare nella soluzione di una crisi a specifici obiettivi delineati dal Consiglio di sicurezza ovvero, in caso di missioni sul campo, concretamente predisporre il coordinamento operativo tra una missione propria e una inviata dal Consiglio. Come in effetti ciò avvenga dipende in gran misura dagli strumenti interessati.

⁵⁵ Così la decisione (PESC) 2015/599, cit., art. 3, par. 1, lett. b).

⁵⁶ Si veda la decisione (PESC) 2015/599, cit., art. 2, paragrafi 2 e 3.

⁵⁷ Ivi, art. 3, par. 1, particolarmente lett. h), i), l).

⁵⁸ Istituita con decisione del Consiglio 2013/233/PESC del 22 maggio 2013, in GU L 138 del 24 maggio 2013.

⁵⁹ La risoluzione 2144 è del 14 marzo 2014; il brano menzionato si trova nel preambolo. Della richiesta del governo libico dà conto la decisione 2013/233/PESC, par. 2 del preambolo.

⁶⁰ Si veda la risoluzione 2071 del 12 ottobre 2012.

Molti esempi si rinvengono a proposito dei RSUE. Si può citare tra gli altri quello per il Corno d’Africa, che ha il mandato di operare in Somalia «in stretto coordinamento» con il Rappresentante speciale dell’ONU (oltre che con gli altri attori regionali presenti *in loco*)⁶¹; il RSUE è inoltre incaricato di contribuire all’attuazione della politica dell’Unione «in relazione alla risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, anche monitorando e relazionando sugli sviluppi, nonché formulando raccomandazioni a tale riguardo».

Tra gli strumenti operativi, ci riferiamo alla modalità del coordinamento la missione *Concordia* in Macedonia. «Agganciata» all’accordo quadro di Ohrid tra il Presidente della FYROM e quattro parti politiche locali, avente l’obiettivo di consolidare la composizione multi-etnica della società macedone in seguito alle tensioni derivanti dalla situazione nel vicino Kosovo, il Consiglio di sicurezza ne aveva approvato (*endorsed*) l’istituzione con risoluzione n. 1371 del 26 settembre 2001. Quella stessa risoluzione lodava anche gli sforzi dell’Unione, nonché dell’OSCE e della NATO, nello scongiurare un’*escalation* di ostilità inter-etniche nella ex-Iugoslavia e in particolare nell’attuazione dell’accordo quadro, ivi compreso il dispiegamento di una forza di sicurezza (che in un primo momento è stata organizzata dalla NATO). L’azione comune con cui l’UE ha deciso di condurre l’operazione *Concordia* come proseguimento dell’operazione NATO *Allied Harmony* fa appunto riferimento alla risoluzione 1371(2001)⁶².

Ci sembra di dover ascrivere a questa seconda modalità, con cui l’UE si coordina con il Consiglio di sicurezza *di propria iniziativa* in ordine a *obiettivi o strumenti specifici* e spesso *a livello operativo*, anche diverse missioni civili di assistenza alla polizia locale. Sotto questo profilo, ha un rilievo del tutto particolare *EUPM Bosnia*, con cui l’Unione ha garantito la *prosecuzione* delle attività della forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite (IPTF) prevista nell’Allegato 11 degli Accordi di Dayton, cioè a dire si è fatta carico di funzioni a tal punto comprese nella strategia di soluzione della crisi perseguita dal Consiglio da essere già state svolte dall’ONU in prima persona. L’azione comune istitutiva dà atto della disponibilità manifestata al riguardo dal Consiglio UE nel febbraio 2002 e della successiva risoluzione 1936, del 5 marzo 2002, con cui il Consiglio di sicurezza ONU ha accolto favorevolmente siffatta disponibilità.

Sebbene non dal momento del suo dispiegamento (2008), va ascritta alla seconda modalità *EULEX Kosovo*, missione incaricata di attività di monitoraggio, tutoraggio e consulenza, e dotata di responsabilità esecutive in campo giurisdizionale: questa opera infatti in coordinamento con la *UNMIK*, cioè a dire l’Amministrazione civile delle Nazioni unite presente in Kosovo sulla base della risoluzione 1244(1999) del Consiglio di sicurezza⁶³. In verità, sotto il profilo dei rapporti con il sistema Nazioni unite, la *EULEX Kosovo* costituisce una vicenda del tutto particolare. Al suo dispiegamento si è infatti dato luogo in collegamento

⁶¹ Decisione (PESC) 2015/440, cit., art. 3, par. 1, lett. e). Analogamente disponeva la precedente decisione 2011/819/PESC, cit., art. 3, par. 1, lett. f).

⁶² Azione comune 2003/92/PESC, cit., par. 4.

⁶³ Si veda in proposito l’azione comune 2008/124/PESC del Consiglio del 4 febbraio 2008, in GU L 42 del 16 febbraio 2008, art. 8, par. 9.

con la dichiarazione di indipendenza kosovara, senza un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, che certamente sarebbe stata negata per il veto della Federazione russa, e parimenti senza il consenso del governo della Repubblica federale di Jugoslavia, sovrano territoriale.⁶⁴ L'invio della missione ha costituito cioè un azzardo politico e, secondo alcuni, un illecito⁶⁵, deciso in forza dell'idea che sul campo la missione avrebbe sviluppato sinergie e si sarebbe suddivisa il lavoro con la UNMIK⁶⁶: cosa che, dopo tensioni iniziali, è avvenuta.

Secondo la terza modalità – la più intensa – con cui l'UE si colloca nell'alveo della strategia di soluzione di una crisi seguita dal Consiglio di sicurezza, l'Unione attiva uno strumento pacifico, tipicamente l'invio di una missione, su invito del Consiglio: in tal modo sembra materializzarsi lo schema dell'art. 2, par. 3 della Carta⁶⁷. Esempio significativo ne è *EUTM Mali*⁶⁸: la risoluzione 2071(2012) del Consiglio di sicurezza chiedeva (tra gli altri) alle organizzazioni regionali di fornire addestramento militare, opportuno equipaggiamento e altre forme di assistenza allo scopo di contrastare i gruppi terroristici ed estremisti operanti nel Nord del Paese (par. 8), e in particolare all'Unione africana e all'Unione europea di dare «coordinated assistance, expertise, training and capacity-building support to the Armed and Security Forces of Mali» (par. 9). In effetti, dal preambolo della decisione 2013/34/PESC, del 17 gennaio 2013, relativa all'istituzione dell'*EUTM Mali*, risulta come tramite quest'ultima il Consiglio abbia per l'appunto dato seguito alla risoluzione citata. Dell'impegno dell'Unione in tal senso dà conto del resto lo stesso Consiglio di sicurezza nella risoluzione 2085 del 20 dicembre 2012 (par. 8).

Non mancano missioni che si collocano a cavallo tra la seconda e la terza modalità, come *EUPOL Kinshasa*. L'impegno dell'UE a sostenere la creazione di un'unità di polizia integrata nella capitale della RDC onde fornire sicurezza al governo e alle istituzioni di transizione, infatti, è certamente stato sollecitato dal Consiglio di sicurezza in armonia con quanto cristallizzato nella terza modalità: la risoluzione 1493(2003) incoraggiava i donatori per l'appunto a sostenere tale iniziativa, prevedendo anzi che la MONUC dovesse fornire assistenza all'addestramento dell'unità di polizia da questi assicurata, e la risoluzione 1592(2005) invitava i suddetti a continuare a impegnarsi nel fornire l'assistenza

⁶⁴ Sugli argomenti che precludono di riconoscere nella risoluzione 1244(1999) la base giuridica di *EULEX Kosovo*, A. De Guttry, *The European Union Rule of Law Mission in Kosovo. Remarks on its Legality*, in *Diritto e politiche dell'Unione europea*, 2007, 166-167.

⁶⁵ U. Villani, *Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, 556.

⁶⁶ A. De Guttry, *op. cit.*, 169-171.

⁶⁷ Rileva, in termini generali, la disponibilità dell'Unione a raccogliere gli inviti e le sollecitazioni del Consiglio di sicurezza, U. Villani, *Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea*, cit., 555.

⁶⁸ Curiosamente, la decisione del Consiglio UE sull'istituzione dell'*EUTM Mali* non contiene invece riferimenti a questa risoluzione, che reitera l'invito già espresso nella risoluzione 2071(2012), par. 9, citato nel testo. Sui rapporti tra UE e ONU riguardo a *EUTM Mali* v. G. Cellamare, *Caratteri e funzioni delle attività operative integrate per il Mali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 242-243, dove si sottolinea come il Consiglio di sicurezza non detenga il controllo politico della missione.

necessaria per l'integrazione, l'addestramento e l'equipaggiamento delle forze armate e della polizia nazionale. Al contempo, però, l'istituzione di *EUPOL Kinshasa* ha seguito un modello somigliante alla modalità del coordinamento (la seconda delle tre delineate nella ricostruzione proposta *supra*, in questo paragrafo): secondo quanto precisa il preambolo dell'azione comune 2004/847/PESC, il ruolo dell'UE di prestare assistenza alla creazione di un'unità di polizia integrata è maturato in modo svincolato dalle determinazioni del Consiglio di sicurezza, in seguito alla stipulazione dell'Accordo globale e completo sulla transizione nella RDC del 2002 e del memorandum in materia di sicurezza del 2003; secondo quanto emerge dalla *EU-UN Joint Declaration* del 2003, l'UE ha valutato in modo autonomo anche i compiti effettivi da affidare a *EUPOL Kinshasa*.

Quanto all'art. 54, la prassi sembra coerente con esso riguardo a tutti i casi (e sono praticamente la totalità) in cui, presenti sul territorio tanto una missione o un rappresentante dell'UE e una missione o un rappresentante dell'ONU, questi operino in coordinamento. Riguardo ai RSUE, si può rilevare come essi siano sempre incaricati di curare i rapporti con le Nazioni unite *in loco*. Si pensi, a titolo di esempio, al RSUE per il Corno d'Africa: tra i suoi compiti rientra lavorare a contatto con il Rappresentante speciale del Segretario generale ONU. Riguardo alle missioni civili e militari, gli articoli 1, par. 4, e 7, par. 4, della decisione 2013/34/PESC del Consiglio prescrivono che le attività dell'*EUTM Mali* siano condotte in stretto coordinamento, oltre che con gli altri attori coinvolti nell'assistenza alle Forze armate maliane e all'ECOWAS, con l'ONU (al cui invito, come si ricorderà, l'istituzione della missione UE risponde). Su *EU BAM Rafah* un flusso di informazioni sul suo operato era indirettamente assicurato dal RSUE, il quale è incaricato di assicurare il coordinamento con tutti gli altri attori *in loco*, compreso l'ONU: infatti, il Capo missione di *EU BAM Rafah* doveva fare rapporto al RSUE (art. 9, par. 5, dell'azione comune 2005/889/PESC).

5. Le missioni rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 53, par. 1.

Alle missioni militari di cui l'Unione si può avvalere a norma dell'art. 42 del TUE⁶⁹ possono essere affidati compiti soggetti ad autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU sulla base dell'art. 53, par. 1, della Carta. Infatti, tra le funzionalità elencate nell'art. 43 del TUE, hanno una sicura natura coercitiva, con la conseguenza di richiedere senz'altro l'autorizzazione consiliare, le «missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti». A seconda delle circostanze, possono avere risvolti coercitivi anche missioni avviate con il consenso del sovrano territoriale e delle eventuali altre parti interessate, sebbene in situazioni di instabilità tale da potersi verificare la condizione di ricorrere alle armi, per legittima difesa ma anche

⁶⁹ Gli aspetti istituzionali delle missioni sono da ultimo esaminati da G. Fiengo, *op. cit.*, 558-561.

eventualmente per riuscire ad adempiere al mandato, in particolare ove si concretizzino circostanze quantomeno ambigue nei rapporti con il governo e/o con dette parti; o, ancora, il consenso iniziale e concernente il mandato nel suo complesso potrebbe venire a mancare *in itinere* per azioni specifiche. Tra le missioni di questo genere, per le quali è dunque opportuna l'autorizzazione del Consiglio *ex art. 53* nonostante il consenso del sovrano territoriale e/o degli altri attori locali⁷⁰, vi sono quelle «di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace», ma anche eventualmente quelle di disarmo, pure elencate nell'art. 43, par. 1, del TUE. Dal momento che la gran parte della prassi di cui di seguito ci si occuperà si è sviluppata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è opportuno specificare che tutte le missioni evocate rientravano nella competenza dell'Unione già prima dell'inserimento nel TUE degli articoli 42 e 43, essendo previste nell'allora art. 17, par 2, del TUE quale formulato dal Trattato di Amsterdam.

Quanto appunto alla prassi, l'Unione europea si è fatta carico di numerose operazioni militari con funzioni semi-coercitive o potenzialmente coercitive nel senso sopra spiegato. Tutte sono state inviate con il consenso del governo locale e delle altre parti coinvolte e a tutte sono stati affidati compiti attinenti alla sicurezza. Così, riguardo all'istituzione della *Interim Emergency Multinational Force*, meglio conosciuta come operazione *Artemis* nella Repubblica democratica del Congo e avviata con decisione 2003/432/PESC del Consiglio, del 12 giugno 2003⁷¹, hanno prestato il consenso il governo congolese ma anche i governi rwandese e ugandese e, infine le «Ituri parties»⁷². La Forza ha avuto il mandato di contribuire a stabilizzare le condizioni di sicurezza nel Paese e il miglioramento della situazione umanitaria a Bunia, garantendo in particolar modo la protezione dell'aeroporto e delle *internally displaced persons* collocate nei campi e all'occorrenza la sicurezza della popolazione civile, del personale delle Nazioni unite e della presenza umanitaria nella città.

Ancora più ampio il mandato di sicurezza dell'operazione in Bosnia-Erzegovina denominata *Althea*, istituita con azione comune 2004/570/PESC del 12 luglio 2004⁷³: secondo l'art. 1, par. 1, di quest'ultima la Forza doveva «contribuire ... a un ambiente sicuro in Bosnia-Erzegovina, necessario per l'esecuzione dei compiti fondamentali» affidati alle istituzioni internazionali presenti *in loco*, in particolare facendosi carico dei compiti specificati negli allegati 1-A e 2 dell'Accordo quadro generale per la pace (GFAP) nel Paese (ruolo che quegli accordi assegnavano alla Forza NATO inizialmente denominata IFOR e in seguito SFOR). La sostituzione dell'UE alla NATO nell'espletamento dei compiti affidati a una forza militare internazionale nei due

⁷⁰ Così, per tutti, G. Ress, J. Bröhmer, *Article 53*, in *The Charter of the United Nations*, cit., 861; P. Picone, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, 72 ss.; G. Cellamare, *Le attività di mantenimento della pace, II parte*, cit., 237-240.

⁷¹ In GU L 147 del 14 giugno 2003.

⁷² Di siffatto consenso dà conto il preambolo della risoluzione 1484(2003) del Consiglio di sicurezza, su cui v. *infra*.

⁷³ In GU L 252 del 28 luglio 2004.

allegati del GFAP è stata approvata dalla Presidenza della Bosnia-Erzegovina « on behalf of Bosnia and Herzegovina, including its constituent entities»: si noti che queste tre parti sono per l'appunto le firmatarie degli allegati suddetti⁷⁴.

Più limitato nel tempo e nella finalità è stato il contributo alla sicurezza per cui si è resa necessaria la EUFOR R.D.Congo, istituita con l'azione comune 2006/319/PESC del 27 aprile 2006⁷⁵. Questa ha infatti operato durante il processo elettorale della primavera 2006, di importanza cruciale per la stabilizzazione del Paese in seguito al referendum sulla bozza di Costituzione pochi mesi prima, in una situazione in cui gli sforzi organizzativi della commissione elettorale locale e della United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) rischiavano seriamente di essere vanificati da incidenti nello svolgimento delle elezioni (presidenziali e parlamentari). Pertanto, con il consenso espresso del governo congolese⁷⁶ la Forza militare dell'UE ha ricevuto il mandato di fornire supporto alla MONUC « in case MONUC faces serious difficulties in fulfilling its mandate within its existing capabilities»⁷⁷ e, più specificamente, di contribuire alla protezione dei civili sotto minaccia di violenza e alla protezione dell'aeroporto di Kinshasa, nonché di intraprendere operazioni specifiche per mettere al sicuro individui in pericolo, oltre che a proteggere il proprio personale e le proprie installazioni.

Si è occupata del supporto con finalità di sicurezza di una missione Nazioni unite anche la EUFOR Ciad/RCA, istituita il 15 ottobre 2007 con azione comune 2007/677/PESC⁷⁸ e dislocata nel gennaio successivo. Questa terza Forza «africana» è stata operativa nelle regioni del Ciad e della Repubblica centrafricana al confine con il Darfur a causa del concreto pericolo che l'instabilità di quest'ultimo si estendesse anche a questi territori, quando invece la sicurezza regionale era ritenuta un elemento fondamentale della stabilizzazione del Darfur. Nel dettaglio, con il consenso delle autorità del Ciad e di quelle centrafricane⁷⁹ essa ha contribuito alla protezione dei civili, a facilitare l'assistenza umanitaria e a proteggere il personale delle Nazioni unite, le sue installazioni e il suo equipaggiamento, potendosi giovare di «all necessary measures» per adempiere alle suddette funzioni⁸⁰.

Infine, anche il mandato della notissima operazione *Atalanta* è riconducibile alla necessità di garantire sicurezza *in loco*, sebbene con modalità e in un contesto del tutto peculiari. *Atalanta*, istituita con azione comune 2008/851/PESC del 10

⁷⁴ La citazione è tratta dal preambolo della risoluzione 1575(2004) del Consiglio di sicurezza, sulla quale v. *infra*.

⁷⁵ In GU L 116 del 29 aprile 2006.

⁷⁶ Si veda al riguardo il par. 1 della risoluzione 1671(2006) del Consiglio di sicurezza, sulla quale v. *infra*.

⁷⁷ Così il par. 8 (a) della risoluzione 1671(2006).

⁷⁸ In GU L 279 del 23 ottobre 2007.

⁷⁹ Così il preambolo della risoluzione 1778(2007) del Consiglio di sicurezza (sulla quale v. *infra*) e il par. 8 del preambolo dell'azione comune 2007/677/PESC:

⁸⁰ Così il par. 6 (a) della risoluzione 1778(2007) del Consiglio di sicurezza.

novembre 2008⁸¹, è infatti una missione marittima finalizzata alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria a danno sia del traffico commerciale sia delle navi con carico umanitario, al largo delle coste somale e nel mare territoriale della Somalia. La missione si giova del consenso del *Transitional Federal Government* somalo, il quale ha fatto presente la necessità di assistenza internazionale nell'affrontare la piaga della pirateria attraverso opportuni strumenti di interdizione navale, riguardo ai quali si è dichiarato privo di capacità⁸².

6. La sostanziale attuazione del modello indicato negli articoli 53 e 54.

La messa in opera da parte dell'UE di operazioni militari dotate di una limitata possibilità di ricorrere alla forza armata, perché operanti con il consenso delle parti *in loco* ma in contesti non pacificati e qualificati dal Consiglio di sicurezza come «minaccia alla pace», è costantemente avvenuta dietro autorizzazione del Consiglio stesso, cioè a dire secondo lo schema dell'art. 53, par. 1, seconda frase. Così è stato per la *Interim Emergency Multinational Force*, c.d. operazione *Artemis*, nella Repubblica Democratica del Congo, autorizzata con la risoluzione 1484 del 30 maggio 2003 (par. 1); per l'operazione *EUFOR Althea* in Bosnia-Erzegovina, autorizzata con la risoluzione 1575 del 22 novembre 2004 (par. 10); per *EUFOR R.D. Congo*, autorizzata con la risoluzione 1671 del 25 aprile 2006 (par. 2); per *EUFOR Ciad/RCA*, autorizzata con risoluzione 1778 (2007) del 25 settembre 2007 (par. 6). Di regola le risoluzioni suddette contengono l'ulteriore autorizzazione «to take all necessary measures» a espletare il mandato ricevuto: com'è noto, nel linguaggio del Consiglio di sicurezza questa formula si riferisce all'uso della forza armata. Per quanto a certi dettagli i commentatori hanno per lo più negato rilevanza nella valutazione giuridica, sembra opportuno precisare che le suddette autorizzazioni non sono mai state incardinate nell'art. 53, avendo invece il Consiglio di sicurezza sempre richiamato il Capitolo VII. Né si può ritenere che detto richiamo sia privo di rilievo *ab origine*, cioè in quanto operato non ai fini del fondamento giuridico delle competenze esercitate ma a quelli più specifici dell'accertamento del presupposto dell'attività consiliare, che anche per le autorizzazioni *ex art. 53* deve rientrare nell'art. 39 (il quale è per l'appunto collocato nel Capitolo VII): infatti, di regola il Consiglio precisa di *agire* sulla base di questa parte della Carta. Un'ulteriore precisazione utile riguarda i

⁸¹ In GU L 301 del 12 novembre 2008. Con la precedente azione comune 2008/749/PESC del 19 settembre 2008 (in GU L 252 del 20 settembre 2008), il Consiglio dell'Unione aveva avviato un'azione di coordinamento militare nel quadro della risoluzione 1816 del Consiglio di sicurezza ONU (EU NAVCO), con la finalità cioè di apportare un sostegno alle attività degli Stati membri che spiegavano mezzi militari nel teatro delle operazioni al fine di facilitarne la disponibilità e l'azione operativa, segnatamente attraverso la creazione di una cellula di coordinamento a Bruxelles. Secondo il par. 8 dell'azione comune 2008/851/PESC, istitutiva di *Atalanta*, i compiti affidati alla Cellula di coordinamento dovevano oramai essere svolti nel quadro di quest'ultima, con il risultato di chiudere la Cellula.

⁸² Così il preambolo della risoluzione 1816(2008) del Consiglio di sicurezza (in due punti diversi), sulla quale v. *infra*.

destinatari delle autorizzazioni, precisazione che sembrerebbe di segno opposto rispetto alla precedente. Infatti, in un vero e proprio crescendo, riguardo all'operazione *Artemis* il Consiglio di sicurezza ha autorizzato l'avvio della missione con formula impersonale⁸³, salvo poi rivolgere *agli Stati* l'autorizzazione «to take all necessary measures» (par. 4), ma in ogni caso lasciando l'UE affatto innominata; per *Althea* sono stati autorizzati gli Stati «acting through or in cooperation with the European Union» (par. 10) – salvo poi di nuovo omettere quest'ultima al momento di autorizzare gli stessi Stati «to take all necessary measures» per attuare il mandato (par. 14), per difendere se stessa e «the NATO presence» (par. 15) e per assicurare il rispetto di regole e procedure inerenti al governo e al controllo dello spazio aereo bosniaco (par. 16); per *EUFOR R.D.Congo* è stata autorizzata la stessa Forza sotto tutti i profili (paragrafi 2, 6 e 8); infine, per *EUFOR Ciad/RCA*, rotti gli indugi, è stata l'Unione *ipsa* a ricevere tutte le autorizzazioni di rito (par. 6, lett. a) e b).

Si distacca da quella descritta la prassi relativa ad *Atalanta*, posto che riguardo ai compiti presi in carico da quest'ultima il Consiglio di sicurezza non autorizza ma, rispettivamente, *invita* («calls upon») *gli Stati* ad attivarsi per quanto concerne la protezione delle navi con carichi umanitari (risoluzione 1814(2008), par. 11) e li *sollecita* («urges») in tal senso per gli altri aspetti (risoluzione 1816 (2008), paragrafi 2 e 3). La diversità di approccio si spiega, sul piano giuridico, con il fatto che le operazioni navali in questione sono perfettamente lecite senza necessità di autorizzazione consiliare poiché effettuate vuoi in alto mare, dove si inquadrano nelle norme internazionali sulla repressione della pirateria, vuoi nel mare territoriale somalo, dove si giovano del consenso del governo transitorio. Si tratta di un approccio corrispondente a quello usato circa altre operazioni di interdizione navale finalizzate a reprimere le violazioni delle misure di *embargo*. Quanto all'Unione europea, essa è citata nella risoluzione 1816(2008) sebbene non come destinataria delle sollecitazioni ma come strumento degli Stati per darvi seguito.

La corrispondenza della prassi sviluppata con il modello del Capitolo VIII si riscontra anche con riferimento all'informativa prescritta alle organizzazioni regionali dall'art. 54. Infatti, le risoluzioni contenenti le autorizzazioni non mancano mai di chiedere la presentazione di rapporti sull'espletamento del mandato. Va notato che, per l'appunto, in tutte le risoluzioni il Consiglio «requests» i rapporti, mentre l'art. 54 si riferisce ad un *obbligo* di informativa sulle operazioni intraprese. Lungi dal rappresentare una discrasia rispetto all'art. 54, la terminologia sembra esprimere il coordinamento con questa disposizione: l'*obbligo* di fornire le informazioni è infatti stabilito nella Carta e reiterarlo nelle risoluzioni, con riferimento ad operazioni specifiche, sarebbe ridondante e superfluo; invece in queste ultime, facendo affidamento per l'appunto sull'esistenza di un obbligo ad essere tenuto informato, il Consiglio indica le modalità con cui questo deve essere adempiuto. Così, riguardo alle operazioni *Artemis* ed *EUFOR RDC* il Consiglio chiede rapporti regolari, nel primo caso da

⁸³ La formula utilizzata è la seguente: il Consiglio « Authorizes the deployment ... of an Interim Emergency Multinational Force in Bunia» (risoluzione 1671 (2006), par. 1).

trasmettere per il tramite del Segretario generale (rispettivamente, risoluzione 1484(2003), par. 9 e risoluzione 1671(2006), par. 15); per *Althea* la richiesta è di rapporti almeno ad intervalli di tre mesi (risoluzione 1575(2004), par. 18); per *EUFOR Ciad/RDC* si prescrive un rapporto a metà mandato e uno al termine (risoluzione 1778(2007), par. 12).

Riassumendo, il quadro generale sopra tracciato restituisce una prassi aderente al modello degli articoli 53 e 54, cioè a dire a quanto il Capitolo VIII dispone riguardo alle operazioni regionali di natura coercitiva. Considerato che tale modello comprende solo due aspetti del rapporto tra Consiglio di sicurezza ed entità regionali, senza estendersi ad altre sfaccettature che pure destano interesse nello studio della dimensione regionale del sistema di sicurezza collettivo, si dovrà ora verificare se la prassi sviluppata dall'UE evidenzia caratteristiche uniformi cui far corrispondere un «regionalismo dell'Unione europea». L'interrogativo cui interessa rispondere riguarda l'approfondimento delle modalità con cui, in caso di operazioni coercitive intraprese nel quadro del Capitolo VIII, il Consiglio di sicurezza esercita la propria responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nonché – questione che rappresenta l'altra faccia della medaglia – lo spazio politico che effettivamente gli articoli 53 e 54 lasciano alle entità regionali.

Gli interrogativi suddetti si raccordano in parte con un tema giuridico classico inerente all'art. 53, par. 1, cioè a dire la questione dell'alternativa da questo stabilita tra l'*utilizzazione* dell'entità regionale per azioni coercitive del Consiglio, prevista dalla prima frase, e l'eventualità che l'azione medesima sia dal Consiglio *autorizzata* all'entità regionale, contemplata nella seconda frase. Ambedue le modalità comportano la subordinazione del livello regionale a quello universale, ma mentre nel primo caso l'entità regionale opera come *longa manus* del Consiglio di sicurezza, che prende l'iniziativa e tutto decide, nel secondo è l'entità regionale a gestire la crisi da protagonista, dovendo rimettersi all'autorizzazione consiliare per l'attività che il combinato disposto degli articoli 2, par. 4 e 51 della Carta preclude agli Stati membri⁸⁴.

In effetti, nonostante la terminologia sia quella dell'autorizzazione, la maggior parte della prassi ricordata sembra piuttosto rispondere al modello dell'utilizzazione dell'entità regionale ad opera del Consiglio di sicurezza. L'unico caso sicuramente conforme al modello dell'autorizzazione è quello di *Althea*: l'intenzione dell'Unione di avviare una missione in Bosnia-Erzegovina, comprendente una componente militare, a partire dal dicembre 2004, è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio di sicurezza dal Presidente di turno del Consiglio UE⁸⁵ all'indomani della riunione con cui il Consiglio atlantico aveva deciso di concludere l'operazione SFOR entro la fine del 2004⁸⁶, la quale a sua volta aveva seguito l'annuncio del Consiglio europeo per cui l'Unione era pronta

⁸⁴ G. Ress, J. Bröhmer, *op. cit.*, 863-866; R. Kolb, *Article 53*, in *La Charte des Nations Unies*, cit., 1410-1412; U. Villani, *The Security Council's Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2002, 537.

⁸⁵ Lettera del 29 giugno 2004, U.N. doc. S/2004/522*/Annex.

⁸⁶ Azione comune 2004/570/PESC, par. 7 del preambolo.

ad attivarsi con una missione che avrebbe preso il posto della Forza NATO. A seguito di quella comunicazione, il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 1551 (2004), prendeva nota e “welcome[s] the EU intention” (par. 9), anche in forza del consenso già espresso dalle parti bosniache (par. 7). Solo allora il Consiglio dell’Unione ha deciso formalmente di dare luogo alla missione, il 12 luglio (con la citata azione comune 2004/570/PESC). Infine, l’avvio di *Althea* è stato espressamente autorizzato qualche settimana prima del suo dispiegamento, con la risoluzione 1575 del 22 novembre 2004. Un elemento che completa lo schema dell’azione autorizzata prefigurato nell’art. 53, par. 1, seconda frase, interpretandolo anzi in maniera ancor più fedele rispetto alle mere modalità dell’ideazione, è la circostanza che l’Unione aveva elaborato una politica globale verso la Bosnia Erzegovina, che *Althea* ne era parte integrante⁸⁷ e che, contestualmente, il Consiglio ha deciso di attribuire al RSUE in Bosnia Erzegovina il compito di promuovere il coordinamento politico generale dell’UE nel paese⁸⁸. In particolare, l’idea era che *Althea* dovesse «rafforzare l’approccio globale dell’UE nei confronti della Bosnia-Erzegovina e sostenere i progressi verso l’integrazione nell’UE che questo paese compirà grazie ai suoi sforzi, con l’obiettivo a medio termine della firma di un accordo di stabilizzazione e associazione»⁸⁹.

Quanto alla prassi avente rispondenza con lo schema dell’utilizzazione, tale rispondenza è particolarmente pronunciata riguardo all’operazione *Artemis*. Anzitutto, dalla risoluzione 1484 (2003) emerge come il Consiglio di sicurezza avesse saldamente in mano la strategia di soluzione della crisi, in particolare come stesse seguendo l’istituzione in tempi rapidi di un governo di transizione inclusivo, avendo al riguardo già curato l’attivazione di una Forza di *peace-keeping* delle Nazioni unite, la MONUC, con il mandato di facilitare la stabilizzazione a Bunia e a dare supporto al processo politico nella regione dell’Ituri. Soprattutto, inoltre, in tale contesto l’iniziativa di rafforzare la MONUC attraverso l’affiancamento di una forza multinazionale fornita dall’Unione con compiti di sicurezza, per assicurarne il successo in una fase tanto delicata, è venuta dal Segretario generale dell’ONU, sotto la cui direzione era collocata la MONUC⁹⁰, e la decisione del Consiglio UE di avviare l’operazione *ha seguito* la risoluzione autorizzativa del Consiglio di sicurezza invece di precederla. La decisione PESC relativa all’avvio dell’operazione nulla dice del suo mandato, che risulta interamente determinato nella risoluzione 1484(2003) del Consiglio di sicurezza. Infine, nel caso di *Artemis* il rapporto tra la forza di *peace-keeping* ONU e la forza regionale appare di tipo servente (della seconda nei confronti della prima). Volendo riprendere i modelli di cooperazione tra il Consiglio di sicurezza e le entità regionali, tratteggiati nel *Supplement to an Agenda for Peace*, le due Forze

⁸⁷ Si tratta del documento approvato dal Consiglio europeo il 17-18 giugno 2004, citato *supra*. Sul punto, l’azione comune 2004/570/PESC, par. 6 del preambolo.

⁸⁸ Cfr. l’azione comune 2004/569/PESC, pure adottata in data 12 luglio 2004.

⁸⁹ Azione comune 2004/570/PESC, par. 10 del preambolo.

⁹⁰ Si veda in proposito il preambolo della risoluzione 1484(2003) e la decisione 2003/432/PESC del Consiglio, cit., par. 2 del preambolo.

sembrano costituire un esempio, più che di *co-deployment*, di *operational support*. Infatti, *Artemis* doveva operare *in close coordination* con la MONUC (risoluzione 1484(2003), par. 1) e su base strettamente temporanea, al fine specifico di consentire al Segretario generale di rafforzare la presenza della Forza ONU a Bunia (par. 2).

L'avvio di *EUFOR RD Congo* ha seguito sostanzialmente lo stesso modello: come precisato nell'azione comune 2006/319/PESC, tale avvio è avvenuto dietro invito del Sottosegretario generale dell'ONU per le azioni di mantenimento della pace⁹¹ e il mandato dell'operazione è determinato nella risoluzione 1671 (2006) del Consiglio di sicurezza, cui la predetta azione comune fa rinvio (art. 1, par. 1). La risoluzione consiliare, non già l'azione comune del Consiglio dell'Unione, stabilisce anche la durata dell'operazione (par. 2). Peraltro, anche riguardo a *EUFOR RD Congo*, la collaborazione tra UE e ONU sembra aver assunto le sembianze dell'*operational support* prefigurato nel *Supplement to an Agenda for Peace*.

Il modello è stato ulteriormente replicato per *EUFOR Ciad/RCA*: il 10 agosto 2007 il Segretario generale dell'ONU ha proposto di spiegare nel Ciad orientale e nel nordest della Repubblica centrafricana una presenza pluridimensionale, eventualmente comprensiva di una componente militare dell'UE; a stretto giro il Presidente del Consiglio di sicurezza ha manifestato favore per la proposta; il Consiglio dell'Unione ha approvato il concetto generale di un'eventuale operazione militare dell'Unione nella regione, facendone dare comunicazione al Consiglio di sicurezza; con risoluzione 1778(2007) quest'ultimo ha autorizzato l'operazione e, infine, con azione comune 2007/677/PESC il Consiglio dell'Unione ne ha approvato l'avvio⁹². Tale azione comune non stabilisce essa stessa il mandato dell'operazione militare, ma fa in proposito rinvio alla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1778(2007), la quale ne stabilisce anche la durata (par. 6, lett. a)). Come le altre due Forze africane appena viste, anche *EUFOR Ciad/RCA* è stata portata avanti in stretta collaborazione con una Forza di *peace-keeping* delle Nazioni unite: a nostro avviso, secondo le modalità dell'*operational support*.

7. L'unilateralismo regionale espresso dall'Unione europea, ovvero il multilateralismo possibile dell'Unione.

La prassi esaminata dimostra che l'Unione europea, quando riesce ad esprimere una politica estera o di difesa con gli strumenti di natura largamente intergovernativa di cui dispone in questo settore, riesce in effetti a rendersi interprete dello scenario ottimista prefigurato da Boutros-Ghali nell'*Agenda for*

⁹¹ Cfr. il par. 4 del preambolo. Nello stesso senso v. il preambolo della risoluzione del Consiglio di sicurezza 1671(2006).

⁹² Tutti questi passaggi sono puntualmente riportati nel preambolo dell'azione comune 2007/677/PESC.

*Peace*⁹³. Pare utile riportarlo integralmente:

«60. The cold war impaired the proper use of Chapter VIII and indeed, in that era, regional arrangements worked on occasion against resolving disputes in the manner foreseen in the Charter.

65. Today a new sense exists that they have contributions to make. Consultations between the United Nations and regional arrangements or agencies could do much to build international consensus on the nature of a problem and the measures required to address it. Regional organizations participating in complementary efforts with the United Nations in joint undertakings would encourage States outside the region to act supportively. And should the Security Council choose specifically to authorize a regional arrangement or organization to take the lead in addressing a crisis within its region, it could serve to lend the weight of the United Nations to the validity of the regional effort. Carried forward in the spirit of the Charter, and as envisioned in Chapter VIII, the approach outlined here could strengthen a general sense that democratization is being encouraged at all levels in the task of maintaining international peace and security, it being essential to continue to recognize that the primary responsibility will continue to reside in the Security Council».

Le parole di questo documento impongono di dedicare ancora attenzione alla «versione dell'Unione europea», cioè ai modi con cui questa fornisce il proprio contributo alla causa della pace e della sicurezza internazionale nel quadro della Carta, sotto due profili che meritano un chiarimento.

134

Nonostante la grande apertura determinata proprio dall'*Agenda for Peace* a ogni tipologia di accordo o azione regionale possibile, dalle righe riportate affiora l'idea che tale azione debba svolgersi nell'ambito della regione di pertinenza: si individua infatti nella capacità di coinvolgimento di «*States outside the region*» uno degli apporti dell'azione regionale, oltre ad ipotizzare che il Consiglio di sicurezza possa lasciare che un'entità regionale «take the lead in addressing a crisis *within its region*». Dunque, se pure il riferimento alla *regione* non dovesse equivalere alla *base sociale* dell'accordo o organizzazione, e se il termine *regione* neppure dovesse avere un significato geografico, è innegabile che per l'*ex* Segretario generale un'entità regionale non possa prescindere da ... una regione di pertinenza, appunto. Il senso del regionalismo nella Carta ONU diversamente non esisterebbe più⁹⁴: lo spazio riservato alle entità regionali riguarda «such

⁹³ Merita ricordare che una valutazione positiva sul regionalismo espresso dall'Unione, unica sotto questo profilo tra le molte organizzazioni regionali esistenti, era già stata formulata vent'anni fa da N.D. White, *op. cit.*, 220-221. Secondo l'A., l'Unione si mostrava come l'unica entità regionale pronta a tutelare gli interessi della comunità globale.

⁹⁴ Cfr. U. Villani, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., 431-432, dove, pur accettandosi una nozione non geografica dell'aggettivo «regionale», riferito agli accordi/organizzazioni *ex* Capitolo VIII, si ritiene che tali accordi/organizzazioni debbano riguardare una certa area geografica, rispetto alla quale perseguono fini di pace e di sicurezza. Appare rilevante fare qui riferimento anche a W. Hummer, M. Schweitzer, *Article 52*, cit., 822, dove si fanno considerazioni ispirate a un'idea di fondo simile anche se nel dettaglio diverse: infatti, il motivo per cui questi Autori, pur accettando che l'ambito di attività delle entità *ex* Capitolo VIII non debba necessariamente essere una regione geografica, ritengono irrinunciabile un certo grado di prossimità fisica tra gli Stati membri, è che la soluzione opposta condurrebbe il Capitolo VIII «largely to lose its effectiveness».

matters ... as are appropriate for regional actions» (art. 52, par. 1) e, in relazione all'uso di strumenti pacifici, la soluzione di «local disputes» (art. 52, paragrafi 2 e 3)⁹⁵. Inoltre, non si potrebbe comprendere la ragion d'essere del Capitolo VIII a fronte della possibilità, espressamente prevista dall'art. 48, par. 2, che il Consiglio di sicurezza affidi l'attuazione di una misura da lui decisa a un gruppo di Stati membri. Invece, la prassi studiata dimostra, in coerenza del resto con le previsioni del TUE sulla cui base essa si sviluppa, che l'Unione europea opera nel quadro del Capitolo VIII *senza avere una regione di pertinenza*: il che è problema ben diverso dalle questioni, largamente discusse in letteratura e superate a partire dagli anni novanta, del significato del termine «regionale» o della possibilità che un'entità regionale operi nei confronti di uno o più Stati terzi.

L'affermazione suddetta, davvero impegnativa, richiede a sua volta un approfondimento. Infatti, la prassi esaminata dimostra che talvolta l'UE opera precisamente entro una regione di pertinenza, la quale coincide con gli Stati potenzialmente candidati, se non addirittura candidati, all'adesione, e con quelli interessati dalla sua politica di vicinato. Tra l'Unione e questo genere di Stati i rapporti sono molto stretti su tutti i piani: giuridico, finanziario, commerciale e politico. Riguardo ai primi, il rapporto con l'Unione è qualificato dalla loro c.d. «prospettiva europea»⁹⁶; riguardo ai secondi, dal costituire insieme «una zona di prosperità, sicurezza e stabilità», basata sul «riconoscimento di valori reciproci, quali la democrazia, i diritti umani, lo stato di diritto, la buona amministrazione, l'economia di mercato, lo sviluppo sostenibile»⁹⁷. È dunque indubbio che l'Unione, quando si adopera per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale in relazione a questioni insorte tra questi Stati o nell'ambito di uno di essi, opera secondo una logica «locale» omogenea allo spirito del regionalismo di cui il Capitolo VIII è storicamente espressione.

Resta il fatto che l'azione dell'Unione pertinente al Capitolo VIII non è affatto ristretta né agli Stati candidati all'adesione né a quelli del vicinato. Il TUE, si sa, non definisce limiti di sorta, e del resto l'ampliamento dell'orizzonte spaziale è connaturato all'essere, l'azione dell'UE, espressione di una *politica estera e di difesa*. Non solo: il «manifesto strategico» del 2003 (sul cui sfondo si

⁹⁵ I corsivi delle citazioni sono aggiunti. Il significato dell'espressione «local disputes» è un altro dei punti che ha sempre generato un notevole dibattito tra gli studiosi. Si vedano, esemplificativamente, R. Yakemtchouk, *L'ONU. La sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Paris, 1955, 164, per cui con quest'espressione si possono intendere le controversie tra Stato parte dell'accordo/organizzazione e Stato terzo appartenente alla regione, intesa non in senso strettamente geografico; L.M. Goodrich, E. Hambro, A.P. Simons, *The Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, New York-London, 1969, 185, nel senso che per «local disputes» si intende tra Stati parti dell'accordo o membri dell'organizzazione; S. Marchisio, *op. cit.*, che nel modo più generale possibile fa rientrare nell'espressione le controversie comprese nell'ambito di applicazione dell'accordo regionale *de quo*.

⁹⁶ U. Villani, *Le responsabilità dell'Unione europea*, cit., 558-561.

⁹⁷ U. Villani, *Le responsabilità dell'Unione europea*, cit., 572. Cfr. M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy. More than a Partnership?*, in *Developments in EU External Relations Law*, cit., 254 ss.; F. Bindi, I. Angelescu, *The Open Question of an EU Foreign Policy*, in *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, edited by F. Bindi, I. Angelescu, Washington, 2012, 333.

collocano tutte le azioni esaminate) annoverava fra le minacce principali cui la sicurezza dell'UE è sottoposta i conflitti regionali e rinveniva potenziali rischi da quelli in Kashmir, nella Regione africana dei Grandi laghi e nella penisola coreana, affermando in termini generali che le minacce geograficamente distanti possono destare preoccupazione tanto quanto quelle vicine⁹⁸. Quanto al nuovo documento sulla strategia di sicurezza pubblicato nel 2016, in esso si afferma un impegno prioritario dell'Unione nel continente europeo e nelle regioni limitrofe, ma lo si accompagna con la risoluzione di attivarsi senz'altro anche in aree più lontane ove necessario e opportuno⁹⁹. Si può dunque concludere che all'occorrenza il regionalismo espresso dall'Unione snatura la logica sottostante le disposizioni cui pure si conforma e realizza un decentramento funzionale che in nulla si differenzia da eventuali iniziative assunte da terzi sulla base del Capitolo VI ovvero dagli interventi militari autorizzati nel quadro del Capitolo VII. Esso è cioè null'altro che un unilateralismo che riesce però a collocarsi nella cornice giuridica della Carta: infatti, l'Unione europea persegue l'interesse alla *propria* sicurezza, ma lo fa coincidere (anche perché così impone il TUE) con quello della pace e della sicurezza globali.

E però, al fine di risolvere una certa crisi, dal punto di vista tanto degli Stati coinvolti quanto di tutti gli altri membri delle Nazioni unite, l'iniziativa di uno Stato singolo o di un gruppo di Stati estemporaneamente coagulatosi è cosa ben diversa da quella di un'organizzazione regionale pur lontanissima (nel caso delle crisi africane) ed estranea quale l'Unione. In un'organizzazione gli interessi egemoni degli Stati sono per lo più stemperati; essa opera sulla base di norme e con l'ausilio di strumenti più facilmente noti all'esterno e dunque più affidabili, specie se siano già stati utilizzati altrove. Di qui il secondo chiarimento sulla «versione dell'Unione europea» richiesto dalle parole dell'*Agenda for peace*: proprio per essere un'organizzazione regionale, l'Unione può comunque riuscire, diversamente da uno Stato singolo, a rafforzare il «general sense that democratization is being encouraged at all levels in the task of maintaining international peace and security». È anzi interessante notare come la condizione di organizzazione «terza» – di cui peraltro fanno parte alcuni Stati «forti» sulla scena internazionale, tra i quali due membri permanenti del Consiglio di sicurezza, ma anche molti altri «minori» – possa fare dell'Unione un convincente «grado intermedio» rispetto all'organizzazione universale senza le complicazioni politiche talvolta collegate al ruolo di un'organizzazione «locale»: tra le difficoltà storiche del regionalismo onusiano vi è stato il timore degli Stati coinvolti nelle crisi che l'organizzazione regionale pertinente operasse come strumento di interessi egemoni di potenze locali¹⁰⁰.

L'ultima notazione riguarda il ruolo del livello universale (cioè delle Nazioni unite) specie con riferimento all'uso di strumenti pacifici a livello regionale. Per quanto l'art. 52 delinea in proposito un modello di rapporti molto

⁹⁸ *A Secure Europe in a Better World*, cit., 4 e 6 rispettivamente.

⁹⁹ *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, cit., soprattutto a 14 e 24.

¹⁰⁰ Sul punto A. Tanzi, *op. cit.*, 5 ss.

debole, si è visto come questo corrisponda a una priorità del livello regionale, che all'occorrenza può essere ribaltata a favore del livello universale. Si è anche visto come la prassi dell'Unione sia nel senso del coordinamento e della complementarità tra ONU ed entità regionale. Com'è ampiamente noto, il modello del coordinamento e della collaborazione tra Nazioni unite e organizzazioni regionali tende ad essere generale. Mentre le disposizioni della Carta sono il prodotto dell'antagonismo tra *regionalists* e *globalists*, i quali miravano ad *emarginare*, rispettivamente, il livello universale e quello regionale¹⁰¹, già l'*Agenda for peace* si riferiva a *sinergie* tra Nazioni unite e organizzazioni regionali. Successivamente, sotto l'impulso del Segretariato, la prassi si è orientata in tal senso. Tra gli elementi più significativi ricordiamo qui la risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/49/57, del 17 febbraio 1995, su «Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security» e, riguardo all'unica organizzazione regionale che in tempi recenti si è resa molto attiva secondo modalità più classiche dell'Unione europea, cioè a dire l'Unione africana, la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 2033 del 12 gennaio 2012.

Ebbene, ci sembra che, riguardo all'Unione europea, con riferimento alle attività pacifiche il modello emerso dalla prassi si giustifichi anche sulla base di considerazioni giuridiche. Infatti, le organizzazioni che operano «fuori area», come l'Unione europea, e quelle che invece si occupano di situazioni o controversie tra i propri Stati membri, rispetto all'art. 52, par. 2 si trovano in una condizione diversa. L'art. 52, par. 2, *impone* di prendere iniziative a livello regionale ai «Members of the United Nations *entering into* such agreements or *constituting* such agencies»¹⁰²: tale limitazione soggettiva riflette evidentemente l'idea che gli accordi/organizzazioni regionali debbano occuparsi di controversie e questioni sviluppatesi tra o nell'ambito dei propri membri, giacché solo ove impegnati a conseguire una soluzione pacifica siano tanto gli Stati direttamente coinvolti nella situazione o controversia quanto quelli partecipanti allo strumento atto a risolverla o a porvi rimedio l'obbligo suddetto potrà avere una certa efficacia. Per l'appunto, a causa della formulazione dell'art. 52, par. 2, questa condizione «ideale» si verifica allorché «Members of the United Nations *entering into* such agreements or *constituting* such agencies» siano tanto gli uni quanto gli altri. Beninteso, tecnicamente nulla nella disposizione citata preclude agli Stati partecipanti a un'entità regionale di dare séguito all'obbligo suddetto riguardo a questioni relative a Stati terzi: anzi, secondo la sua formulazione letterale l'obbligo che essa stabilisce si applica senza limitazioni soggettive di sorta¹⁰³. Resta il fatto che le organizzazioni operanti «fuori area» sono intrinsecamente escluse dalla suddetta situazione ideale, poiché si giovano della priorità stabilita

¹⁰¹ Sul punto v. per tutti A. Abass, *op. cit.*, 28-29.

¹⁰² Corsivi aggiunti.

¹⁰³ La formulazione della norma riflette tuttavia come storicamente sia nata avendo a mente che accordi e organizzazioni regionali si occupassero di controversie *tra* Stati membri: così A. Abass, *op. cit.*, 31.

dall'art. 52 solo in forza dell'impegno *unilaterale* dei propri membri, oltre che di eventuali iniziative del Consiglio di sicurezza. Di qui la conclusione per cui, nel caso di controversie o situazioni «fuori area», la priorità del livello regionale è, per così dire, intrinsecamente «dimezzata». Ne deriva un ruolo spesso decisivo del livello universale: la collocazione, nella strategia di soluzione della crisi perseguita dal Consiglio, di uno strumento regionale «estraneo» lo rende accettabile, se non desiderabile, dagli Stati terzi. In altre parole, diversamente e più che altre entità regionali l'UE ha *bisogno* del Consiglio di sicurezza per poter svolgere il proprio ruolo di attore della sicurezza internazionale. Ciò, ovviamente, è tanto più vero quanto più l'azione dell'Unione si diriga verso Paesi che neppure fanno parte del vicinato.