



CONVEGNO "DIRITTO E FORZE ARMATE. NUOVI IMPEGNI"
PADOVA, 30 NOVEMBRE 2000*

IL RUOLO ATTUALE DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE IN EUROPA

Francisco Leita

- 1. Il quadro normativo di riferimento*
- 2. Le organizzazioni regionali in Europa*

* *Testo provvisorio,*

1. Il quadro normativo di riferimento

Il presente intervento si propone di giustificare, alla luce dello Statuto delle Nazioni Unite, le azioni coercitive di mantenimento della pace e della sicurezza nell'ambito europeo in quanto qualificabili come azioni intraprese nel quadro di accordi regionali o di organizzazioni regionali. In effetti, la mera lettura dello Statuto denota che le disposizioni del Capo VII, dedicate per l'appunto alle "Azioni rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione" non esauriscono le possibilità di intervento a tali fini, dal momento che il successivo Capo VIII consente, ai medesimi scopi, azioni anche coercitive sulla base o da parte di organizzazioni regionali.

I dati normativi da cui muovere al fine sopraindicato, dunque, stanno negli articoli 52 e 53 dello Statuto i quali, rispettivamente, ammettono il primo l'esistenza di accordi regionali o di organizzazioni regionali e la loro attivazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale in ambito regionale, e il secondo più propriamente azioni coercitive dirette ai medesimi scopi. Vi è poi una terza disposizione che qui interessa, ed è quella dell'art. 54 che contiene l'obbligo d'informare il Consiglio di sicurezza circa le azioni intraprese.

Conviene subito notare, in vista di alcune considerazioni successive, che si tratta di azioni diverse da quella che pure potrebbe essere concertata fra gli Stati membri di un accordo regionale per respingere un attacco armato contro uno di essi, poiché, in simili circostanze, la liceità o meno dell'azione dipenderebbe dalla possibilità che venga qualificata come legittima difesa collettiva di cui parla l'art. 51 della Carta, e ciò porterebbe a tralasciare le citate disposizioni del Capitolo VIII.

Tornando al quadro giuridico di riferimento, e in particolare all'art.53, vi si riscontra una distinzione fra le azioni regionali, in ogni caso coercitive, decise e dirette dal Consiglio di sicurezza, da un lato, e dall'altro quelle per così dire originate nello stesso ambito regionale.

La previsione di azioni regionali del primo tipo mira a favorire il ruolo del Consiglio stesso in vista dei suoi compiti statutari, in modo che abbia l'alternativa di attivarsi con i mezzi offertigli dal Capo VII, oppure utilizzando, se del caso, gli accordi e le organizzazioni regionali. In quest'ultimo caso si prefigura una sorta di delegazione dell'uso della forza che in principio spetta soltanto al Consiglio, sempre che l'azione che ne consegua si svolga, come dice la disposizione in questione, "sotto la sua direzione".

Quanto alle azioni di iniziativa regionale connotate dall'uso della forza, esse si reputano lecite se autorizzate dal Consiglio. Da ciò si deduce non solo l'estraneità del Consiglio nella fase di adozione delle misure, ma un suo ruolo più attenuato anche in fase di attuazione delle stesse, poiché, in simili circostanze, il controllo dell'uso della forza si concreta verosimilmente nella valutazione della congruità delle misure rispetto al fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e non già nella forma più intensa consistente, come si è detto, nel "dirigere" l'attività regionale.

Peraltro, non tutto è chiaro nelle disposizioni ora commentate. Vi è, e vi è stata nella prassi, incertezza circa la qualificazione di accordi o organizzazioni regionali, che non dovrebbe potersi applicare senz'altro a qualsivoglia strumento internazionale la partecipazione al quale sia riservata a Stati di una data regione. In effetti, oltre al dato riguardante la partecipazione di determinati Stati, ciò che sembra doversi valorizzare sotto questo profilo è la idoneità di un dato strumento normativo

ad orientare l'azione dei suoi Membri verso le finalità proprie della Carta, e in particolare in vista del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Altro elemento da chiarire, al fine di una appropriata interpretazione del meccanismo approntato dal Capo VIII dello Statuto, è la portata da assegnare al termine "coercitive", riferito alle azioni regionali, dal momento che, come ben si comprende, ove si intenda riferire tale espressione solo alle azioni implicanti l'uso della forza armata, si aumenterebbe di molto la libertà di azione delle organizzazioni regionali, le quali potrebbero adoperarsi per il mantenimento della pace e della sicurezza nell'area di loro competenza con misure di altro genere, per esempio economiche, senza neppure dover rivolgersi al Consiglio di sicurezza affinché si pronunci circa la ammissibilità delle stesse, senza pregiudizio dell'obbligo di informarlo circa le azioni progettate o intraprese imposto dall'art.54(1).

Ugualmente vi sarebbe da argomentare attorno al ruolo che sia chiamato a svolgere il Consiglio una volta che abbia autorizzato l'azione progettata in ambito regionale. In particolare non è sicuro che dal tenore della norma si possa ricavare un potere dell'Organo delle Nazioni Unite di controllare la rispondenza delle misure effettivamente applicate all'azione decisa e autorizzata, oppure la loro congruità in relazione all'obiettivo del ristabilimento della pace e della sicurezza nella regione, con il conseguente potere di revocare l'autorizzazione e di assumere in proprio la responsabilità che gli spetta ai sensi del capo VII.

Comunque si voglia concludere in relazione a questi o ad altri problemi interpretativi posti dalle disposizioni in esame (2), quel che qui importa sottolineare è che il regime dell'uso della forza nel sistema della Carta delle Nazioni Unite, pur apparentemente racchiuso entro il quadro del capitolo VII, qualora si valuti alla luce del capitolo VIII risulta improntato ad una certa quale sussidiarietà del Consiglio di sicurezza rispetto alle organizzazioni regionali, dal momento che queste ultime, nei casi in cui non si limitino ad agire su impulso del Consiglio e sotto la sua direzione, ma si adoperino "autonomamente" per garantire la pace e la sicurezza nella regione, finiscono per comprimere i poteri del Consiglio stesso, che ne riprenderebbe la pienezza soltanto, ed eventualmente sulla base di una valutazione negativa dell'azione regionale in rapporto alle finalità principali dello Statuto.

Certamente, questo disegno risulterebbe compatibile con l'architettura della Carta delle Nazioni Unite soltanto se si circoscrive il ruolo dell'azione regionale al solo scopo del mantenimento della pace e della sicurezza nella regione: altrimenti si finirebbe per esautorare in maniera ingiustificata il Consiglio a favore degli accordi o delle organizzazioni regionali.

Ma vi è di più. Se si accede alla conclusione ora prospettata, occorre poi anche ammettere che, nell'ipotesi in cui l'azione (regionale) di mantenimento della pace e della sicurezza consegua ad un attacco armato (e si tratterebbe di attacco armato di un membro di un'organizzazione regionale contro un altro membro della stessa), si potrebbe immaginare che essa possa sostituire l'azione in legittima difesa collettiva intrapresa con i mezzi propri dell'accordo regionale. In altri termini, la

¹ V. ad esempio le posizioni divergenti su questo punto di E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La coordination du système de l'ONU et de l'OEA pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 1964, I, pp.477 ss, e di D.W. BOWETT, *International Law and Economic Coercion*, in *Virginia Journal of International Law*, 1975-76, p. 252 ss.

² Il dibattito dottrinale sui problemi sollevati dall'art. 53 dello Statuto delle N.U. è ben rappresentato da: E. KODJO, *Article 53*, in J-P. COT, A. PELLET (eds.), *La Charte des Nations Unies*, Economica-Bruylant, 1985, p. 815 ss. e da G. RESS, *Article 53*, in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Oxford University Press, 1995, p. 722 ss.

legittima difesa (individuale e) collettiva sarebbe lecita fintantoché non si attivino i meccanismi regionali diretti al più generale fine del mantenimento della pace e della sicurezza nella regione (3). Altrimenti occorrerebbe sostenere che l'art. 53, là dove ammette azioni regionali di mantenimento della pace, abbia inteso limitare tale eventualità a casi di rottura della pace e della sicurezza diversi dall'attacco armato: ma tale limitazione non appare suffragata da alcun dato testuale. Semmai potrebbe essere di ostacolo alla costruzione qui ipotizzata, la dizione dell'art. 51 della Carta, che parla della legittima difesa come ammissibile "fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"; quasi che si preveda, cioè, una sostituzione in ogni caso dell'azione individuale e collettiva contro l'attacco armato con l'intervento del Consiglio stesso. Tuttavia per superare questa difficoltà interpretativa basterebbe intendere le riportate espressioni dell'art. 51 alla luce di quanto si desume dall'art. 53: le misure del Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale sarebbero richieste, cioè necessarie, se non si attivi allo stesso fine e con la sua autorizzazione l'organizzazione regionale.

Pare dunque che l'analisi sin qui svolta porti a enucleare due possibili tipi di azioni regionali per così dire autonome rispetto ai poteri del Consiglio: l'azione di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e la legittima difesa collettiva. Certamente tali azioni non sono fra di loro sovrapponibili, ma anzi, vanno tenute distinte l'una dall'altra, proprio in ragione della finalità che esse rispettivamente perseguono. D'altronde, la stessa azione regionale di legittima difesa collettiva potrebbe condurre a conseguenze diverse a seconda che si rivolga contro un aggressore interno oppure contro un terzo rispetto all'organizzazione regionale considerata. Infatti, nel primo caso essa potrebbe estendersi nel tempo fino all'attivazione della stessa organizzazione, se autorizzata dal Consiglio di sicurezza; nel caso invece di risposta all'attacco armato proveniente dall'esterno, le misure regionali di mantenimento della pace e della sicurezza sarebbero escluse, spettando al Consiglio di agire, salvo che non decida di incaricare l'organizzazione regionale di adottare misure sotto la sua direzione.

2. Le organizzazioni regionali in Europa

Svolte queste premesse, e venendo a considerare il ruolo attuale delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, occorre valutare la funzionalità, nel quadro normativo sin qui delineato, dei nuovi meccanismi di sicurezza che proprio in Europa, e con il coinvolgimento dell'Unione Europea (UE) e dei suoi Stati membri, stanno prendendo una fisionomia sempre più definita.

Si allude evidentemente agli strumenti diretti a dotare l'Unione europea di mezzi adeguati a realizzare la politica estera e di sicurezza comune su cui essa si fonda, e più precisamente quelle forme di tale politica che mirano a garantirne la difesa e la sicurezza.

E' noto che alcuni tentativi di instaurare meccanismi atti a garantire la sicurezza degli Stati dell'Europa occidentale si ebbero sulla scorta del processo di integrazione iniziato da alcuni di essi

³ Il problema della possibilità di sostituire l'azione in legittima difesa con un'azione regionale di mantenimento della pace si era posto in relazione al sistema del Trattato interamericano di assistenza reciproca del 1947: *cfr.* F. LEITA, *Il sistema di sicurezza interamericano nel Protocollo di emendamento del Trattato di Rio de Janeiro*, in *La Comunità internazionale*, 1977, pp. 33 ss.

con il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio del 1950, allorquando venne ideata una Comunità europea di difesa (1954), una struttura istituzionalizzata dotata di poteri propri e di effettiva capacità di agire attraverso un esercito europeo. Più tardi, nel 1962, per iniziativa francese si progettò un Trattato sull'Unione di Stati che avrebbe dovuto condurre a una politica estera comune degli Stati membri della Comunità economica europea. Entrambi i progetti fallirono, a differenza di altre iniziative che ebbero maggiore successo, probabilmente per l'esigenza di fare posto al Regno Unito, che avrebbe aderito alla Comunità economica europea soltanto nel 1972, e di tener conto degli Stati Uniti, che tradizionalmente consideravano la sicurezza europea come un elemento della propria sicurezza.

Queste iniziative per la cooperazione in vista della difesa comune e della sicurezza in Europa portarono a due trattati paralleli: il Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, sottoscritto da Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito, e il Trattato dell'Atlantico del Nord, sottoscritto il 19 aprile 1949, oltre che dagli Stati ora menzionati, da altri Stati europei (Danimarca, Islanda, Italia, Norvegia e Portogallo), e da Canada e Stati Uniti. Ulteriori sviluppi di queste iniziali forme di alleanza condussero all'integrazione dei contingenti di forze armate nazionali sotto comandi unificati nel quadro dell'Organizzazione dell'Atlantico del Nord (NATO), e alla creazione (nel 1954) di una sorta di organizzazione parallela sulla base del Trattato di Bruxelles: l'Unione europea occidentale (UEO).

Logicamente i processi di integrazione nel settore della difesa ebbero un'espansione spaziale, che coinvolse nel tempo altri attori dell'integrazione comunitaria. Mentre l'Italia e la Germania divennero parti dell'UEO fin dalla sua costituzione, la Spagna e la Grecia vi aderirono in momenti successivi (rispettivamente nel 1990 e nel 1995). D'altra parte, Germania (nel 1954) e Spagna (nel 1982) divennero anche membri della NATO.

Nonostante l'apparente legame fra il processo di integrazione comunitario e lo sviluppo dei meccanismi per la difesa comune e la sicurezza in Europa, è interessante rilevare una significativa asimmetria fra i due fenomeni, dal momento che non tutti gli Stati membri dell'Unione europea (UE) partecipano alle menzionate Organizzazioni difensive. Infatti Danimarca e Irlanda, oltre agli Stati che più recentemente hanno aderito all'Unione Europea (Austria, Finlandia e Svezia) non sono Membri dell'UEO a tutti gli effetti, ma hanno preferito assumere il più tenue *status* di osservatori. D'altro canto, mentre Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia rimangono fuori dalla NATO, ad essa partecipano altri Stati europei non Membri dell'UE quali la Repubblica Ceca, l'Islanda, la Norvegia, la Polonia e l'Ungheria.

Peraltro, l'esigenza che il processo di integrazione che veniva compendosi alla stregua del Trattato istitutivo della Comunità europea assumesse una dimensione politica esterna ebbe alla fine un riconoscimento formale.

Uno degli elementi che provocarono ulteriori sviluppi dell'integrazione europea non previsti dal Trattato di Roma fu l'interazione fra la dimensione politica e quella economica nel settore della politica commerciale, determinatasi in seguito alla crescente tendenza degli Stati ad usare le misure economiche, e quelle commerciali in particolare, per finalità politiche. E l'elemento di dinamismo fu costituito dal fatto che la Comunità fosse detentrica della competenza esclusiva in materia commerciale.

La tendenza ad applicare sanzioni economiche, consistenti principalmente nell'interruzione delle importazioni e delle esportazioni, rivolte a Stati responsabili di attività ritenute lesive della pace e della sicurezza internazionale, divenne rilevante soprattutto a partire dalle sanzioni decretate contro

l'Argentina in occasione della crisi delle Falkland-Malvinas del 1982. Dato che decisioni politiche siffatte non rientravano nelle competenze della Comunità, si instaurò la prassi dei Ministri degli Affari esteri della CE di prendere la decisione relativa alle sanzioni fuori dal contesto comunitario, salvo poi recepire le misure in un regolamento che essi stessi adottavano in seno al Consiglio CE basato *inter alia* sull'art 113 del Trattato CE (ora art 133), che per l'appunto riserva alla Comunità la politica commerciale ⁽⁴⁾.

Nonostante la duplicità del processo decisionale, motivata presumibilmente dall'esigenza di assicurare una certa autonomia dell'ambito comunitario, la scelta dell'art. 113 come una delle basi giuridiche per l'adozione dei regolamenti in questione venne fortemente criticata ⁽⁵⁾, e giustamente, poiché tale disposizione ammette misure commerciali per la difesa degli interessi economici della Comunità, ma non per finalità politiche.

Le riferite critiche dimostrarono da un lato la necessità di attribuire alla Comunità la competenza a decidere sanzioni economiche per finalità politiche e, dall'altro, l'opportunità di disporre di un meccanismo procedurale, se non anche di un quadro istituzionale per adottare posizioni comuni di politica estera in casi di gravi crisi internazionali, eventualmente sulla base di decisioni del Consiglio di sicurezza delle NU finalizzate al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale.

Questa esigenza trovò una prima risposta con l'Atto Unico europeo del 1985, il primo strumento col quale veniva istituita una sorta di stabile sede per la cooperazione politica a fianco della Comunità, ma più compiutamente con il Trattato di Maastricht del 1992 che istituisce l'Unione Europea, nell'ambito della quale si sarebbe realizzata per il futuro la cooperazione intergovernativa in vista di determinare l'atteggiamento comune degli Stati membri nel settore della politica estera e della sicurezza comune. Conseguentemente, lo stesso Trattato di Maastricht emendava il Trattato di Roma, in particolare, per quanto qui rileva, introducendo l'art. 228A (ora art. 301) secondo il quale, "Quando una posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizione del Trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più Paesi terzi, il Consiglio...prende le misure urgenti necessarie".

Se dunque per questa via venne raggiunta una sistemazione normativa soddisfacente del meccanismo sanzionatorio che si realizza mediante misure economiche, non altrettanto chiaramente emergeva dal Trattato di Maastricht la possibilità di realizzare la politica estera e di sicurezza comune con mezzi eventualmente implicanti l'uso della forza.

Un qualche tentativo di colmare questa carenza si ebbe in occasione della riforma del sistema dell'Unione europea operata dal successivo Trattato di Amsterdam del 1997, e in particolare dall'art. 17, che assegna all'UEO un ruolo privilegiato in tale prospettiva, al punto che non solo si prefigurano più stretti rapporti istituzionali fra questa Organizzazione difensiva e l'UE, ma

⁴ V. l'esempio fornito dalla *Dichiarazione dei Ministri degli Esteri dei Dieci nell'ambito della cooperazione politica* del 10 aprile 1982, e il Regolamento (CEE) N. 877 del Consiglio del 16 aprile 1982, *che sospende l'importazione di qualsiasi prodotto originario dell'Argentina*, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* (d'ora in poi: *GUCE*), L102, p.1.

⁵ V. F. POCAR, *Sulla legittimità delle sanzioni comunitarie nei confronti dell'Argentina*, in L. FORLATI, F. LEITA (a cura di) *Crisi Falkland-Malvinas e organizzazione internazionale*, CEDAM, 1985, pp. 157 ss.; J. VERHOEVEN, *Sanctions internationales et Communautés Européennes, À propos de l'affaire des Îles Falkland (Malvinas)*, *ibidem*, pp. 85 ss., ma anche in *Cahiers de Droit européen*, 1984, pp. 259 ss.

addirittura una sua integrazione nell'ambito dell'Unione. E ciò, precisa il par 2 , per questioni che includono "le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace", ma anche "per elaborare ed attuare decisioni ed azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel settore della difesa" (par. 3).

La disposizione ora considerata evidentemente recepiva nell'ambito dell'Unione il contenuto di altre intese raggiunte in seno all'UEO. In effetti, già in una riunione del Consiglio di quest'Organizzazione tenutosi a Bonn il 19 giugno 1992, era stato adottato un documento, noto come Dichiarazione di Petersberg⁽⁶⁾, in cui gli Stati membri dichiaravano la propria intenzione di sviluppare le capacità di intervento dell'UEO al fine di potere corrispondere alle menzionate esigenze, che come si è ora detto, sarebbero poi state incluse dal Trattato di Amsterdam nella politica di sicurezza dell'Unione europea, compatibilmente con le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite.

Tuttavia, lo stesso art. 17 non ignora i legami - di cui si è dato conto - esistenti fra alcuni degli Stati membri dell'UE e la NATO, e precisa (par 1°) che la politica dell'Unione volta a predisporre una piena capacità operativa di difesa europea "non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, e rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nordatlantico (NATO)..."

D'altra parte, il par. 4 della disposizione in commento sembra prospettare una opzione ancora diversa, peraltro non esclusiva delle due precedenti, in quanto ammette che possa svilupparsi "una cooperazione rafforzata fra due o più Stati membri a livello bilaterale, nell'ambito dell'UEO e dell'Alleanza Atlantica..."

Nel complesso di norme contenute nell'art. 17 più che un vero e proprio sistema di mezzi e procedure per i fini di difesa e di sicurezza che gli Stati membri intendono raggiungere attraverso la cooperazione nel quadro dell'Unione, si scorge, da un lato un progetto d'integrazione dell'UEO nell'Unione europea (par 1, peraltro già abbozzato in una *Dichiarazione relativa all'Unione europea occidentale*, adottata dalla Conferenza intergovernativa tenutasi a Torino il 29 marzo 1996), prefigurato da appropriate intese fra il Consiglio dell'UE e le Istituzioni dell'UEO volte a consentire che i membri dell'UE che non sono membri dell'UEO possano partecipare a pieno titolo alla programmazione e alle decisioni in seno a quest'ultima (par.5).

D'altro lato si rinvengono due norme, che potremmo definire di compatibilità, le quali si riferiscono alle azioni NATO oppure UEO che intraprendano taluni Stati membri dell'Unione europea, per sancirne l'ammissibilità in quanto non contraddicano la politica di difesa comune e di sicurezza dell'Unione. Queste due specie di azioni, a loro volta, sembrano potersi distinguere fra di loro, a seconda che siano per così dire del tutto esterne all'Unione (par. 1, 3a. proposiz.), ovvero costituiscano una azione rafforzata fra due Stati membri della stessa (par. 4).

Come si vede, più che una evoluzione del sistema soltanto abbozzato a Maastricht, dalle modifiche di Amsterdam emergono una pluralità di progetti, ma, ancor più chiaramente la loro indeterminatezza. Semmai una scelta è dato di scorgere fra tante possibili alternative, questa sembra essere a favore della soluzione per così dire *europea* del problema, consistente nel dotare l'Unione

⁶ <http://www.weu.int/fra/comm/d92-petersberg.htm>

di un sistema di mezzi atti a realizzare le proprie finalità, a scapito della opzione di affidare queste ultime alle strutture sviluppate nel quadro dell'Alleanza atlantica.

Tuttavia le cose si svilupparono in modo diverso da quanto appariva prefigurare l'art. 17 del Trattato di Amsterdam.

Innanzitutto, nel marzo del 1999, allorché gli Stati dell'Unione europea avvertirono la *necessità* di intervenire in Kosovo, tale azione venne intrapresa da parte della NATO, in una sorta di anticipazione della Nuova dottrina strategica che sarebbe stata adottata da parte del Consiglio dell'Organizzazione tenutosi a Washington il 24 aprile successivo⁽⁷⁾. Questo rilevante precedente sembrava indicare la perdurante attualità della via atlantica alla sicurezza in Europa, e quindi offuscare l'alternativa puramente europea tratteggiata ad Amsterdam. Tanto più che lo strumento scaturito dal vertice di Washington denota apertamente la disponibilità degli Stati dell'Alleanza Atlantica ad agire non soltanto per finalità di difesa collettiva, ma anche in vista di più generali obiettivi collegati all'esigenza di garantire la sicurezza nella regione (le c.d. "*non article 5 operations*"), sostanzialmente sovrapponibili a quelli contenuti nella Dichiarazione Petersberg dell'UEO.

Ugualmente disomogenee, rispetto al disegno sotteso all'art. 17 del Trattato di Amsterdam di sviluppare una effettiva capacità d'intervento dell'UE attraverso un assorbimento della struttura stessa dell'UEO, furono le incalzanti iniziative assunte in seno al Consiglio europeo, a partire dalla riunione tenutasi a Colonia nel giugno del 1999, dedicata alla discussione dei problemi conseguenti all'entrata in vigore del Trattato stesso. In particolare emerse con maggiore vigore l'intenzione di dotare l'Unione di tutti i mezzi e strumenti atti a consentirle di assumere le responsabilità relative alla politica europea comune di sicurezza e di difesa. Sicché nei successivi Consigli di Helsinki (10-11 dicembre 1999) e di Feira (19-20 giugno 2000) fu possibile giungere ad un accordo circa la creazione di un inedito quadro istituzionale per l'utilizzazione di contingenti di forze armate che gli Stati membri avrebbero dispiegato per le attività di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, previste dal Trattato.

Le decisioni di Helsinki relative alle forze armate⁽⁸⁾ non hanno creato un vero e proprio *esercito europeo*, quanto piuttosto impegnano gli Stati a mettere a disposizione, entro il 2003, per missioni di durata fino a 60 giorni e per gli obiettivi menzionati, contingenti di forze armate fino a 60.000 persone. Conseguentemente, in un'apposita Conferenza tenutasi a Bruxelles il 20 novembre 2000, sulle rispettive disponibilità in relazione agli impegni richiesti, gli Stati membri definirono un catalogo delle forze con le quali ciascuno avrebbe contribuito.

Quanto alle strutture operative e agli aspetti decisionali, che avrebbero consentito al Consiglio dell'UE di assumere le responsabilità attribuitegli dal Trattato sull'Unione, esse presero corpo in un primo momento con le decisioni del 14 febbraio 2000 del Consiglio UE relative "all'istituzione del comitato politico e di sicurezza ad interim" (2000/143/PESC)⁽⁹⁾, "all'istituzione dell'organo militare ad interim" (2000/144/PESC)⁽¹⁰⁾ e "al distacco di esperti nazionali in campo militare presso il

⁷ Per una approfondita disamina di questi recenti sviluppi in seno alla NATO v.: E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè editore, 2000, pp. 43 ss.

⁸ http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en/htm#security

⁹ GUCE N. L 49 del 22.02.2000, p.1.

¹⁰ *Ibidem*, p.2.

segretariato generale del Consiglio per un periodo interinale" (2000/145/PESC) ⁽¹¹⁾ a partire dal 1° marzo 2000, e quindi con la decisione del 22 maggio 2000, istitutiva di un "comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi" (2000/354/PESC) ⁽¹²⁾.

Alquanto indicativa del nuovo stato di cose è la nuova formulazione dell'art. 17 adottata dal Trattato di Nizza ⁽¹³⁾, che semplicemente prevede la possibilità di azioni di Stati membri in base ai propri impegni nel quadro della NATO e dell'UEO, la qual cosa evidentemente dipenderà dai rispettivi trattati istitutivi. D'altra parte, sempre a Nizza gli Stati membri dell'UE, in sede di Consiglio europeo (7-11 dicembre 2000), sancirono la tendenza inaugurata ad Helsinki, con un accordo sulla creazione di un Comitato politico di sicurezza (CPS), di un Comitato militare (EUMC), e dello Stato maggior dell'Unione europea (EUMS), che vennero successivamente istituiti con decisioni del Consiglio dell'Unione europea del 22 gennaio 2001 (rispettivamente: 2001/78/PESC, 2001/79/PESC e 2001/80/PESC) ⁽¹⁴⁾.

3. Valutazioni e conclusioni

Analizzati sin qui gli sviluppi normativi ed istituzionali per la costituzione di una autonoma capacità di agire per la sicurezza e la difesa dell'Unione, si tratta di valutarne la portata e quindi la compatibilità alla stregua del quadro giuridico inizialmente tratteggiato.

Non vi è dubbio circa il fatto che il meccanismo che è risultato dalle decisioni più recenti del Consiglio dell'Unione europea sono funzionali ai compiti che già il Trattato di Amsterdam aveva enunciato (all'art. 11) come portato della politica estera e di sicurezza comune. Fra questi si ritrovano le azioni puramente difensive ("difesa ...dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite"), ma anche le attività c.d. di *peace enforcement* eventualmente implicanti l'uso della forza ("mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite...").

Quanto alle prime, ove si concretino in azioni dirette a respingere un attacco armato, la loro liceità dipende dal rispetto dei limiti imposti dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Simili azioni, pertanto, saranno vocazionalmente dirette a respingere l'aggressione armata "fintantoché il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non abbia preso le misure necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale", e quindi destinate ad essere sostituite dalla azione di quest'ultimo.

I limiti all'esercizio della legittima difesa collettiva certamente si ricavano direttamente dall'art. 51 della Carta, e non è decisivo il loro richiamo negli strumenti pattizi che predispongono i mezzi attraverso i quali esso si esercita da parte di un determinato gruppo di Stati. Sorprende però che la disposizione dell'art. 11 citato si limiti a un tenue riferimento ai principi della Carta delle Nazioni Unite. In particolare non è chiaro se l'omissione del riferimento all'art. 51, e specialmente all'attacco armato a uno dei membri dell'Unione, che sarebbe stato decisivo ai fini di caratterizzare l'azione collettiva come legittima difesa, voglia indicare la disponibilità ad impiegare l'apparato dell'Unione anche nel caso in cui l'integrità e l'indipendenza dell'Unione siano intaccate da atti o situazioni di altra natura. Certo è che, in simili ipotesi, l'azione collettiva, se si concreta in attività coercitive, non

¹¹ *Ibidem*, p.3

¹² *GUCE* N. L 127 del 27.05.2000. p.1.

¹³ *Cfr.* art. 1, par 2, in *GUCE* N. C 80 del 10.03.2001, p. 7.

¹⁴ In *GUCE* N. L 27 del 30.01.2001, pp. 1, 4 e 7.

potrebbe svolgersi indipendentemente dall'intervento del Consiglio di sicurezza, eventualmente per autorizzarla nei termini previsti dall'art. 53 dello Statuto delle Nazioni Unite.

In questo secondo caso occorre però che l'azione ipotizzata possa qualificarsi come intrapresa in base ad un accordo regionale o da parte di un'organizzazione regionale.

Pochi dubbi dovrebbero sussistere circa la possibilità di qualificare in questa maniera le azioni previste dall'art. 11 del Trattato sull'Unione, alla luce degli sviluppi ulteriori di cui si è detto; e ciò anche in considerazione della rilevata laconicità della Carta delle Nazioni Unite circa i caratteri che debbano presentare gli accordi o le organizzazioni regionali per avvalersi delle disposizioni del capitolo VIII della Carta.

Tuttavia, ed è questo un elemento decisivo a suo tempo evidenziato, occorrerebbe che l'azione di cui si tratta sia per così dire *interna* alla regione, e non si rivolga a Stati estranei ad essa. La conformazione attuale dell'Unione europea, però, fa ritenere che la previsione di azioni per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale non sia stata indotta tanto dall'eventualità di atti o situazioni imputabili a Stati membri della stessa, quanto piuttosto in relazione a casi che si verificano esternamente ad essa. Ma allora, l'attivazione dell'apparato militare di cui ora dispone l'Unione europea, appare restringersi prevalentemente con relazione ad atti ascrivibili a Stati non membri che assumano la modalità dell'attacco armato.

Certo, come si è detto in sede introduttiva, l'apparato militare dell'Unione europea, anziché attivato autonomamente, potrebbe essere utilizzato dal Consiglio di sicurezza per azioni sotto la sua direzione: ma anche in questo caso l'azione di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale dovrebbe immaginarsi rivolta a fatti o situazioni originatisi nella regione. Se di azioni fuori zona si trattasse, l'intervento del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza si dovrebbe effettuare sulla base del capitolo VII della Carta, e non potrebbe in quest'ambito rivolgersi ai mezzi approntati in sede regionale, per esigenze, per l'appunto regionali. A meno che non si ritenga possibile utilizzare le forze regionali di fatto esistenti sulla base di un accordo concluso ai sensi dell'art. 43 della Carta delle Nazioni Unite, in vista del quale, oltretutto, non è escluso che possa svolgersi la procedura di cui all'art. 24 del Trattato sull'Unione¹⁵.

Invero, il fatto che alcuni Membri delle Nazioni Unite abbiano integrato i propri mezzi militari a fini difensivi e di sicurezza - com'è il caso dell'Unione europea - potrebbe condurre a intese di questi con il Consiglio per "mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza, a sua richiesta" tali strumenti di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Ma ancora una volta, e a maggior ragione, la messa in moto del meccanismo regionale sarebbe condizionato dalla decisione del Consiglio in tal senso, e mai potrebbe aversi autonomamente da essa.

Sempre in relazione ad una possibile caratterizzazione dell'azione dell'Unione europea come regionale, ai sensi della Carta, andrebbe considerata la possibilità che altri Stati europei, oltre a quelli che attualmente ne sono membri, possano integrare il sistema regionale. A questo proposito è interessante richiamare un passo delle conclusioni del Consiglio europeo di Feira che sollecitava gli Stati candidati all'adesione, e gli Stati non membri dell'UE parti della NATO, a contribuire alla

¹⁵ In una prospettiva diversa N. RONZITTI, *Usa della forza e intervento di umanità*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, cit. pp 27 s., prospetta la possibilità di una risoluzione «strutturale» e non caso per caso del Consiglio di sicurezza, di autorizzazione ad azioni regionali di *peace-keeping*.

gestione militare delle crisi da parte dell'Unione, e il relativo annesso in cui si prevedono apposite intese in vista della messa in atto di forme strutturate di partecipazione a tali fini ⁽¹⁶⁾.

Evidentemente, se la partecipazione di questi Paesi avviene in forma non occasionale, ma permanente e paritaria, in seguito a detti accordi, questi ultimi potrebbero qualificarsi come regionali ai sensi della Carta, e determinare un'espansione dell'azione dell'Unione.

Argomentazioni non dissimili possono svolgersi con riferimento ad azioni NATO alle quali gli Stati dell'Unione europea che ne sono membri partecipino, ove intendano qualificarsi come azioni regionali ai sensi della Carta delle Nazioni Unite. Queste azioni infatti, anche se prospettate apertamente nella menzionata Nuova dottrina strategica della NATO, e anche se sorrette dalla partecipazione di Stati europei che abbiano concluso con la NATO accordi di paternariato ancor più difficilmente potrebbero giustificarsi come tali quando fossero intraprese nell'area europea, dal momento che comporterebbero in ogni caso la partecipazione di Paesi ad essa estranei geograficamente. Questa partecipazione, pur ammissibile per le originarie finalità difensive del Trattato dell'Atlantico del Nord, non risulta coerente con l'eventuale qualifica di accordo regionale che si volesse attribuire alla NATO.

Del resto, è sicuramente da escludere che l'unico dato rilevante offerto dalla prassi - l'intervento armato della NATO in Kosovo - possa dirsi giustificato in quanto azione regionale *autorizzata* (sia pure *ex post*) dalla risoluzione 1244 (del 12 giugno 1999) del Consiglio di sicurezza ⁽¹⁷⁾, se non altro per il fatto che essa si fondava sul Capitolo VII, e non sull'art. 53 della Carta.

Indicativa delle difficoltà di garantire i fini di difesa e di sicurezza dell'Unione europea attraverso le strutture militari della NATO, appare anche la scelta operata alla Conferenza intergovernativa di Nizza nel senso di non ampliare in questa direzione la portata della norma del più volte citato art. 17 del Trattato di Amsterdam, ma di mantenere la previsione di possibili coinvolgimenti di alcuni Stati membri dell'UE nelle operazioni NATO, limitatamente al caso che essi ritengano di meglio realizzare per questa via la propria difesa.

¹⁶ Cfr: *Presidency Report on Strengthening the Common European security and defence policy. Appendix 1, Arrangements to be concluded by the Council on modalities of consultation and/or participation that will allow the Non-EU European NATO Members and other Countries which are candidates for accession to the EU to contribute to EU military crisis management*

¹⁷ Contra: L. CONDORELLI, *La risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, cit. pp. 39 ss.