

# Sulla cooperazione tra l'UE e l'ONU nella gestione delle crisi internazionali

di Luca Paladini

**Abstract: The EU-UN co-operation in crisis management** – The conclusion of the EU-UN framework agreement on mutual support in loco (Council Decision CFSP 2020/1726) gives the opportunity to illustrate the partnership between the two organizations in the management of international crisis, regarding both “rules” and practice. It is intended to assess the contents of the above-mentioned agreement, and consequently, developing considerations pertinent to the relevance of international agreements concluded by the EU in the CSDP domain. This analysis will extensively allow to account for cooperation modalities between EU and the other international organizations in the management of the crisis, and – in the conclusions – some additional observations will follow on some perspectives of multilateral management of crisis.

**Keywords:** European Union; United Nations; peacekeeping; EU peace missions; international organizations; UN security collective system.

245

---

## 1. Introduzione

L'Unione europea<sup>1</sup> e l'Organizzazione delle Nazioni Unite<sup>2</sup> hanno stabilito e consolidato una *partnership* in materia di gestione delle crisi internazionali, che ha portato le due organizzazioni internazionali a cooperare fianco a fianco in diversi teatri di crisi.

Così è accaduto nel 2003, agli esordi di tale sodalizio, quando l'UE ha istituito la sua prima missione di pace<sup>3</sup> nell'ambito dell'allora Politica di

---

<sup>1</sup> Di séguito, UE o Unione.

<sup>2</sup> Di séguito, ONU o Organizzazione a vocazione universale.

<sup>3</sup> Per “missioni di pace” si intendono, in questo lavoro, i possibili interventi civili e militari che l'UE ha avviato in diverse aree del mondo, al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'introduzione di tale possibilità risale al Trattato di Amsterdam, il cui art. 17 TUE affermava che “Le questioni cui si riferisce il presente articolo includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace”. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la norma – l'art. 43 TUE – è stata riformulata nella direzione di indicare, in via esemplificativa, i possibili interventi civili e militari che l'UE può lanciare. Tale nuova formulazione, che capitalizza la precedente prassi, così recita: “Le missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in

sicurezza e di difesa<sup>4</sup> – la *European Union Police Mission (EUPM)* – in sostituzione della *International Police Task Force (IPTF)* precedentemente avviata dall'ONU in Bosnia-Erzegovina in attuazione del *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* del 1995 (cd. “Accordi di Dayton”).<sup>5</sup> Da tale primo avvicendamento sul campo, la cooperazione tra i due enti internazionali ha portato allo sviluppo di una prassi significativa e varia sotto il profilo materiale, geografico e operativo.

La *partnership* in questione costituisce una priorità per ciascuna delle due organizzazioni internazionali. Per l'ONU, non solo perché detiene la principale responsabilità in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma anche perché l'Organizzazione a vocazione universale costituisce il perno del multilateralismo, che, come di recente riaffermato dall'Assemblea generale, “(it) is the main instrument to address multifaceted and complex global challenges through collective action”.<sup>6</sup> Infatti, comportando l'intrapresa di interventi congiunti e coordinati, la cooperazione avviata senz'altro rappresenta una “modalità multilaterale” per affrontare e per arginare la proliferazione di conflitti violenti e di crisi internazionali. Anche per l'UE l'avviata collaborazione costituisce una priorità, non solo ai fini dell'attuazione della PSDC, ma anche in quanto prescritta dalle disposizioni primarie che prevedono l'osservanza e lo sviluppo del diritto internazionale,<sup>7</sup> l'aderenza ai principi espressi della Carta di San Francisco<sup>8</sup> e la promozione di un sistema internazionale basato sulla cooperazione multilaterale, il buon governo mondiale e il multilateralismo

---

materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e 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”. In dottrina, cfr. per tutti il recente R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, III ed., Torino, 2020, 878 ss.

<sup>4</sup> Di séguito, PESD. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la PESD è divenuta la Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (di séguito, PSDC). Nel prosieguo dell'esposizione, per indicare azioni e prassi che hanno avuto avvio prima della vigenza del Trattato di Lisbona, ma sono proseguite dopo il 1° dicembre 2009, si utilizzerà l'acronimo composto PESD/PSDC.

<sup>5</sup> Il testo degli accordi è disponibile a link [peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA951121DaytonAgreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA951121DaytonAgreement.pdf).

<sup>6</sup> UN General Assembly, A/RES/73/127, 12 December 2018. Trattasi di un concetto espresso in vari documenti, adottati sia all'ONU, sia nell'UE. Ad esempio, nel discorso del 5 aprile 2019, la Presidente dell'Assemblea generale ha affermato che “The United Nations are the very center of multilateralism and of a vision that responds to the hopes and aspirations of all peoples: a more prosperous and peaceful world that leaves no one behind” (*Multilateralism and the challenges of the United Nations*, 5 Apr 2019, Statement by H.E. Mrs. María Fernanda Espinosa Garcés, President of the 73<sup>rd</sup> Session of the UN General Assembly). Ancora, come dichiarato dall'*ex* Alto Rappresentante PESC, Javier Solana, “United Nations is and remains the central institution for effective multilateralism, the “centre of gravity” of the multilateral system” (citato da T. Matussek, *A Special Partnership with the UN: A European Perspective*, *UN Chronicle*, [www.un.org/en/chronicle/article/special-partnership-un-european-perspective](https://www.un.org/en/chronicle/article/special-partnership-un-european-perspective)).

<sup>7</sup> Cfr. artt. 3 e 21 TUE e art. 77 TFUE.

<sup>8</sup> Cfr. artt. 3, 21, 34 e 42 TUE e art. 208 TFUE. Quanto alla Carta di San Francisco, di séguito sarà indicata come Carta ONU.

effettivo.<sup>9</sup> Infine, la stessa *partnership* rappresenta una priorità comune ai due enti internazionali, atteso che il coordinamento e le sinergie tra essi sviluppate conseguono il risultato di migliorare la conduzione e l'efficacia degli interventi *in loco*, dunque il raggiungimento dell'obiettivo primario e condiviso di raffreddare un conflitto emergente o in corso.

L'UE e l'ONU hanno convenuto le modalità di svolgimento di tale cooperazione facendo ricorso principalmente ad atti di *soft law*, con particolare riguardo alle dichiarazioni congiunte sulla gestione delle crisi del 2003 e del 2007, sulle quali avremo modo di soffermarci, nonché ad altri atti definiti congiuntamente, tra cui, per fare un esempio, l'individuazione delle priorità della cooperazione per il periodo 2019-2021. Solo di recente tale *partnership* si è arricchita di un nuovo atto, questa volta provvisto di natura giuridica vincolante, avendo le due organizzazioni internazionali stipulato l'accordo quadro per la prestazione di reciproco sostegno *in loco* nell'ambito delle rispettive missioni e operazioni sul campo.<sup>10</sup>

Ebbene, di tale cooperazione, delle sue "regole" e della sua attuazione ci si intende occupare nel presente lavoro, innanzitutto volgendo lo sguardo alle modalità convenute dalle due organizzazioni internazionali e alla prassi intervenuta. Tali premesse consentiranno di soffermarsi sul recente accordo quadro UE-ONU, sia per esaminarne il contenuto, sia per evidenziare la rilevanza che gli accordi internazionali stipulati dall'Unione rivestono nell'attuazione alla PSDC. Alla luce di tale approfondimento, nel prosieguo si potrà volgere lo sguardo alle modalità della cooperazione che l'UE ha stabilito con altre organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi, anche al fine di evidenziare le similitudini con la *partnership* in esame, per poi svolgere, nelle conclusioni, alcune considerazioni sui possibili sviluppi nella gestione multilaterale delle crisi.

## 2. L'evoluzione della cooperazione tra l'UE e l'ONU in materia di gestione delle crisi internazionali

Si è anticipato che le modalità attuative della cooperazione tra le due organizzazioni – dunque la sua "disciplina", se così può definirsi – sono state stabilite attraverso atti di *soft law*, tra i quali spiccano, per importanza, il *Joint Statement on UN-EU cooperation in crisis management*, rilasciato a New York il 24 settembre 2003,<sup>11</sup> e il successivo *Joint Statement on UN-EU*

---

<sup>9</sup> Cfr. art. 21 TUE.

<sup>10</sup> Cfr. decisione (PESC) 2020/1726 del Consiglio del 14 settembre 2020 relativa alla firma e alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro tra l'Unione europea e le Nazioni Unite per la prestazione di reciproco sostegno nell'ambito delle rispettive missioni e operazioni sul campo, GU L 389 del 19 novembre 2020 (di séguito, "accordo quadro UE-ONU" o, più semplicemente, "accordo quadro").

<sup>11</sup> Di séguito, dichiarazione congiunta del 2003 o, più semplicemente, dichiarazione del 2003.

*cooperation in Crisis Management*, convenuto tra le due organizzazioni a Bruxelles il 7 giugno 2007.<sup>12</sup>

Inevitabilmente, la disciplina della *partnership* tra l'UE e l'ONU è stata apprestata tenendo conto del *Supplemento* del 1995 all'*Agenda per la pace* del 1992,<sup>13</sup> due documenti che rivestono un ruolo chiave nella definizione della partecipazione delle organizzazioni regionali al sistema di sicurezza collettivo che fa capo all'Organizzazione a vocazione universale. In particolare, nel *Supplemento* del 1995 il Segretario generale dell'ONU indicava "At least five" possibili forme di cooperazione, cioè (a) la consultazione reciproca sulla situazione nei teatri di crisi, (b) il supporto diplomatico mutualmente prestato *in loco* e, approdando a ipotesi più operative, (c) il supporto operativo sul campo a fianco dell'ONU, (d) lo schieramento congiunto sotto la guida di una piccola missione ONU e, infine, (e) l'equa partecipazione a singoli interventi di gestione delle crisi. Tali modalità cooperative, la cui realizzazione concreta richiede una divisione del lavoro concordata e ben definita, oltre allo stabilimento di meccanismi comuni di consultazione, oramai ispira la cooperazione in materia di gestione delle crisi che l'ONU ha avviato con le organizzazioni internazionali, dunque anche con l'UE.<sup>14</sup>

Ciò premesso, va subito evidenziato che le dichiarazioni del 2003 e del 2007 recano un contenuto squisitamente operativo, avendo le due organizzazioni individuato e, successivamente, aggiornato le modalità generali della cooperazione sul campo, la cui attuazione pratica è rimessa al lavoro congiunto delle rispettive strutture tecniche e burocratiche. Le due dichiarazioni mancano, invece, di obiettivi generali, ad esempio riferibili alla comune volontà di dare attuazione a quanto previsto dal citato *Supplemento* del 1995 o ad altri atti di ambito ONU relativi alla partecipazione delle organizzazioni regionali al sistema di sicurezza collettivo.<sup>15</sup> In tal senso, il riferimento contenuto nelle due dichiarazioni ad alcuni presupposti condivisi

<sup>12</sup> Di séguito, dichiarazione congiunta del 2007 o, più semplicemente, dichiarazione del 2007.

<sup>13</sup> *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, 3 January 1995, A/50/60-S/1995/1, SG Report. Quanto all'atto presupposto, cfr. *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, A/47/277 - S/24111, 17 June 1992.

<sup>14</sup> Su tali modelli operativi, cfr. T. Tardy, *Limits and Opportunities of the NU-EU Relations in Peace operations: Implications for DPKO*, External Study, Peacekeeping Best Practices Unit, Department for Peacekeeping Operations, United Nations, New York, settembre 2003, [www.gcsp.ch](http://www.gcsp.ch); Id., *EU-UN Cooperation in Peace keeping: A Promising Relationship in a Constrained Environment*, in *Chaillot Paper*, n. 78, giugno 2005, 48 ss., [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu).

<sup>15</sup> Ad esempio, cfr. UN Security Council, resolution 1631 (2005), S/RES/1631, 13 October 2005 (cooperazione tra l'ONU e le organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale) oppure la successiva resolution 2320 (2016), S/RES/2320, 18 November 2016 (relazioni tra l'ONU e le organizzazioni regionali, in particolare l'UA, nel quadro del Capitolo III della Carta ONU).

– ad esempio, l’indiscutibile primato dell’ONU nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – sono operati col solo fine di fondare l’avvianda cooperazione, e non invece di proiettarla verso la realizzazione di obiettivi generali comuni.

In particolare, nella dichiarazione del 2003 i due enti internazionali evidenziavano gli antefatti della cooperazione in fase di avvio e ne stabilivano le prime modalità attuative. Pertanto, condiviso il presupposto della responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza dell’ONU nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, preso atto dell’adesione dell’UE agli obiettivi dell’ONU<sup>16</sup> e considerata la collaborazione sul campo già intrapresa nei Balcani e in Africa, le due organizzazioni convenivano di approfondire la cooperazione e di dotarla di strumenti operativi. Veniva così istituito un meccanismo consultivo comune, attraverso cui esplorare le modalità e i mezzi atti a migliorare la compatibilità e il coordinamento reciproci nei settori della pianificazione degli interventi (soprattutto militari), della formazione degli operatori coinvolti, della comunicazione fra strutture competenti (ad esempio, i centri di situazione di crisi), nonché delle “migliori pratiche”, intese come prodotto di *lessons learned* emerse sul campo in relazione ad aspetti operativi da migliorare.

L’impianto della dichiarazione congiunta del 2003 è stato confermato e, in parte, ampliato nel 2007. Analoga nei presupposti, cui si aggiunge un riferimento espresso al multilateralismo effettivo quale strumento della *governance* globale,<sup>17</sup> la dichiarazione del 2007 precisava ulteriormente le modalità della cooperazione tra le due organizzazioni, prevedendo l’adozione di misure quali, ad esempio, l’intensificazione del dialogo su ogni aspetto della gestione delle crisi e il rafforzamento del coordinamento *in loco*. Ma, soprattutto, la stessa dichiarazione evidenziava l’intento di espandere la cooperazione sotto il profilo materiale, prevedendo che fosse data

Consideration of further steps to enhance cooperation in areas including, but not limited to: support to African peacekeeping capacity-building; cooperation on aspects of multidimensional peacekeeping, including police, rule of law and security sector reform.

L’UE e l’ONU manifestavano, dunque, la volontà di cooperare e di coordinarsi più ampiamente in ambito civile, anche nell’ottica multilaterale di rafforzare la capacità africana di intervento nelle crisi, soprattutto con riguardo alle possibilità di azione dell’Unione africana.<sup>18</sup>

Più di recente, nel 2018, le due organizzazioni hanno emanato un comunicato stampa congiunto relativo all’avvenuta definizione delle priorità

---

<sup>16</sup> Cfr. l’allora art. 11 TUE.

<sup>17</sup> Così si esprimeva la nota comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dal titolo *L’Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo*, Bruxelles, 10 settembre 2003, COM(2003) 526.

<sup>18</sup> Di séguito, UA.

utili a rafforzare la *partnership*,<sup>19</sup> identificando otto aree primarie di cooperazione - tra le quali, ad esempio, “(to) Strengthen cooperation between missions and operations in the field with a view to ensuring increased reciprocity in assets-sharing, coherence and continuity” - ed evidenziando alcuni aspetti trasversali di cui tenere conto nello svolgimento degli interventi *in loco*, tra cui la necessità di rispettare il diritto internazionale umanitario, che, come vedremo, è stata prevista anche nell’articolato dell’accordo quadro UE-ONU.

Infine, la disciplina della *partnership* in esame può dirsi completata dagli atti che ciascuna organizzazione internazionale ha adottato al proprio interno, al fine di garantirne l’attuazione. Ad esempio, con riguardo all’UE si possono menzionare le conclusioni del Consiglio del 18 settembre 2018 sulle priorità del partenariato strategico UE-ONU sulle operazioni di pace e la gestione delle crisi per il periodo 2019-2021,<sup>20</sup> nelle quali l’istituzione dell’Unione manifestava la volontà di sostenere l’Organizzazione a vocazione universale sotto il profilo politico, finanziario e operativo. Lo stesso può dirsi per alcuni documenti di lavoro dell’UE relativi al sostegno all’ONU, come, ad esempio, il *Plan of Action to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping* del 2012, con il quale sono state definite le azioni preliminari e necessarie a realizzare un’efficace cooperazione sul campo, tra cui la definizione delle capacità militari e civili degli Stati membri da porre a disposizione dell’ONU e la creazione di un *policy framework* atto a garantirne la rapida fruibilità.<sup>21</sup>

### 2.1. La relativa prassi e le “lessons learned” apprese sul campo

La collaborazione in esame ha portato allo sviluppo di una prassi interessante e varia, sotto il profilo materiale, cioè con riguardo alla natura civile o militare dell’intervento, dal punto di vista geografico, dunque in relazione allo scenario interessato, e, infine, rispetto alle modalità operative scelte al fine di gestire la situazione locale.<sup>22</sup>

Già nella dichiarazione del 2003 si faceva espresso riferimento alla cooperazione avviata nei Balcani e in Africa, con particolare riguardo al citato avvicendamento tra la missione *IPTF* dell’ONU e la missione *EUPM*

<sup>19</sup> Cfr. il comunicato stampa UN Secretary General, *Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019-2021*, 25 September 2018.

<sup>20</sup> *Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019-2021*, Council conclusions, Brussels, 18 September 2018 (12264/18).

<sup>21</sup> European External Action Service, *Plan of Action to Enhance EU CSDP Support to UN Peacekeeping*, Brussels, 4 July 2012 (EEAS 01024/2/12 REV 2).

<sup>22</sup> Su tale prassi, cfr. per tutti A. Novosseloff, *United Nations - European Union Cooperation in the Field of Peacekeeping: Challenges and Prospects*, The Global Governance Institute Analysis Paper No. 4/2012, Bruxelles, 2012; A. Missiroli (ed.), *The EU and the world: players and policies post-Lisbon. A handbook*, EU Institute for Security Studies, 2016; infine, C. de Coning, M. Peter (eds.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Palgrave Macmillan, 2019.

dell'UE in Bosnia-Erzegovina e altresì allo spiegamento, nella Repubblica democratica del Congo, dell'operazione militare *Artemis* dell'UE.

Nel primo caso, il coordinamento tra le due organizzazioni ha trovato espressione concreta nel trasferimento di responsabilità dall'intervento dell'ONU alla missione di pace dell'UE, che si sono “passate il testimone” nello scenario bosniaco. Infatti, alla fine del 2002, con la cessazione dell'*IPTF*,<sup>23</sup> l'Unione ha garantito il proseguimento del sostegno alle autorità locali nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione<sup>24</sup> attraverso l'avvio dell'*EUPM*,<sup>25</sup> missione civile di polizia che, ricevuto il *favor* del Consiglio di sicurezza dell'ONU,<sup>26</sup> l'UE ha peraltro inquadrato nel più ampio approccio allo stato di diritto nella regione balcanica.

La stessa regione è stata – e ancor oggi rappresenta – un'area di intervento comune per le due organizzazioni internazionali. Ad esempio, in Kosovo, nel cui territorio, come noto, la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza stabiliva una presenza civile internazionale, che comprendeva la *United Nations Mission In Kosovo (UNMIK)*<sup>27</sup> e le missioni di altre organizzazioni internazionali, ad esempio la NATO, presente con l'operazione di sostegno alla pace *Kosovo Force (KFOR)*.<sup>28</sup> Ebbene, dal 2008 tale presenza internazionale si è arricchita dell'UE,<sup>29</sup> che sotto l'ombrello

---

<sup>23</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 1035 (1995), S/RES/1035, 21 December 1995.

<sup>24</sup> Cfr. azione comune del Consiglio, dell'11 marzo 2002, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea, GU L 70 del 13 marzo 2002, e successive modifiche. L'*EUPM*, operativa dal 1 gennaio 2003 e terminata il 30 giugno 2012, è considerata il primo intervento ufficiale della PESD. Invero, però, l'UE era già intervenuta in due situazioni di crisi nella vicina *ex* Jugoslavia. Da una parte, con la *European Union Monitoring Mission (EUMM)*, lanciata nel 1991 nel contesto della Cooperazione Politica Europea e durata fino al 31 dicembre 2003, col fine di contribuire, in maniera flessibile, a una formulazione efficace della politica dell'Unione nei confronti dei Balcani occidentali, con particolare attenzione agli sviluppi politici e di sicurezza in Serbia, Montenegro e Kosovo (cfr. azione comune del Consiglio, del 22 dicembre 2000, relativa alla Missione di vigilanza dell'Unione europea, GU L 328 del 23 dicembre e successive modifiche). D'altra parte, va segnalata l'amministrazione europea della città di Mostar, durata dal 1994 al 1996 e *inter alia* tesa a gestire la situazione degli sfollati e dei rifugiati, a smilitarizzare la città e a ristabilire il sistema sanitario e ospedaliero (cfr. azione comune 94/790/PESC, del Consiglio, del 12 dicembre 1994, relativa all'azione comune, adottata dal Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea, per proseguire l'azione di sostegno all'amministrazione della città di Mostar da parte dell'Unione europea, GU L 326 del 17 dicembre 1994).

<sup>25</sup> Cfr. azione comune del Consiglio, dell'11 marzo 2002, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea, GU L 70 del 13 marzo 2002. In dottrina, cfr. F. Naert, *ESDP in Practice: Increasingly varied and Ambitious Operations*, in M. Trybus, N. D. White, *European Security Law*, Oxford, 2007, 65 ss.

<sup>26</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 1396 (2002), S/RES/1396, 5 March 2002.

<sup>27</sup> UNMIK ha avuto avvio con l'adozione della citata risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU ed è ancora oggi operante *in loco*, con il mandato di contribuire a garantire le condizioni per una vita pacifica e normale agli abitanti del Kosovo e a promuovere la stabilità regionale nei Balcani occidentali. Per approfondimenti sulle attività svolte, cfr. il sito [unmik.unmissions.org](http://unmik.unmissions.org).

<sup>28</sup> Sulla missione NATO, cfr. il sito [jfcnaples.nato.int/kfor](http://jfcnaples.nato.int/kfor).

<sup>29</sup> Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, del 14 dicembre 2007.

della stessa risoluzione 1244 ha offerto la disponibilità a svolgere un ruolo guida nel rafforzamento della stabilità della regione balcanica e ad attuare un accordo sullo *status* del Kosovo, anche tramite l'avvio della missione civile *EULEX Kosovo*,<sup>30</sup> tuttora in corso e avente il mandato di sostenere

le istituzioni dello stato di diritto del Kosovo selezionate nel loro percorso verso maggiori efficacia, sostenibilità, multietnicità e responsabilizzazione, senza ingerenze politiche e nel pieno rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani e delle migliori prassi europee, attraverso attività di monitoraggio e funzioni esecutive limitate di cui agli articoli 3 e 3 bis, allo scopo di cedere i compiti rimanenti ad altri strumenti a lungo termine dell'UE e di eliminare gradualmente le restanti funzioni esecutive.<sup>31</sup>

Si noti che la partecipazione dell'UE alle attività coordinate dall'ONU in Kosovo, ritenuta in dottrina un efficace esempio di *joint nation-building process*,<sup>32</sup> era stata genericamente tracciata nella primigenia risoluzione 1244, che autorizzava il Segretario Generale dell'ONU a farsi assistere nella presenza civile internazionale dalle "relevant international organizations", per poi essere meglio definita nella decisione istitutiva di *EULEX Kosovo*. Infatti, al suo capomissione è stato assegnato il compito di assicurare che la missione dell'UE

lavori a stretto contatto e in coordinamento con le competenti autorità del Kosovo e con gli attori internazionali interessati,

<sup>30</sup> Cfr. l'azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, in GU L 42 del 16 febbraio 2008. Il lancio di *EULEX Kosovo* è stato anticipato da una valutazione di fattibilità sul campo, effettuata dalla missione civile *EUPT Kosovo*, durata dal 2007 al 2008 e terminata con l'approvazione, da parte del Consiglio, del lancio di *EULEX Kosovo* (cfr. azione comune 2006/304/PESC del Consiglio, del 10 aprile 2006, relativa all'istituzione di un gruppo di pianificazione dell'UE (*EUPT Kosovo*) per quanto riguarda una possibile operazione dell'UE di gestione delle crisi nel settore dello Stato di diritto ed eventuali altri settori in Kosovo, GU L 112 del 26 aprile 2006).

<sup>31</sup> Il mandato iniziale di *EULEX Kosovo* prevedeva che la missione civile "assiste le istituzioni, autorità giudiziarie e servizi di contrasto kosovari nella loro evoluzione verso la sostenibilità e la responsabilizzazione e nell'ulteriore sviluppo e rafforzamento dell'indipendenza di un sistema giudiziario multietnico e di forze di polizia e doganali multietniche, assicurando che tali istituzioni non subiscano ingerenze politiche e aderiscano alle norme riconosciute a livello internazionale e alle migliori prassi europee. In piena cooperazione con i programmi di assistenza della Commissione europea, ... assolve il mandato mediante attività di monitoraggio, tutoraggio e consulenza, mantenendo nel contempo alcune responsabilità esecutive". A seguito di una revisione strategica della missione, nel 2018 il mandato è stato modificato, al fine di diminuire i compiti di *EULEX Kosovo* a favore di una maggiore operatività delle autorità locali (cfr. decisione (PESC) 2018/856 del Consiglio, dell'8 giugno 2018, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo, GU L 146 dell'11 giugno 2018). Sulla missione, cfr. M Spornbauer, *EULEX Kosovo- Mandate, structure and implementation: Essential clarification for an unprecedented EU missions*, CLEER Working paper, The Hague, 2010.

<sup>32</sup> Cfr. J. Wouters, *The United Nations and the European Union: Partners in Multilateralism*, EU Diplomacy Papers, 4/2007, Bruges, 16.



come opportuno, compresi la KFOR della NATO, l'UNMIK, l'OSCE, gli Stati terzi che operano per lo Stato di diritto in Kosovo.<sup>33</sup>

Venendo allo scenario congolese, lo spiegamento dell'operazione militare *Artemis* dell'UE<sup>34</sup> era stata richiesta dall'ONU a supporto (e quale "componente", secondo il cd. *modular approach*)<sup>35</sup> della missione *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC)*,<sup>36</sup> al fine di fronteggiare più efficacemente l'*escalation* di violenza determinatasi nella regione di Bunia. Tale supporto non è, però, cessato con la fine di *Artemis*, avendo l'UE garantito il proprio sostegno con l'avvio della missione di pace *EUFOR RD Congo*,<sup>37</sup> tra i cui compiti figurava il supporto alla *MONUC* nello svolgimento del suo mandato in una delicata fase di transizione elettorale. In tale contesto, va segnalato che la transizione congolese ha visto anche il sostegno diretto dell'UE, che nei primi anni duemila ha lanciato la missione civile di polizia *EUPOL Kinshasa*<sup>38</sup> e la missione di consulenza e di assistenza per la riforma del settore della sicurezza *EUSEC RD Congo*.<sup>39</sup>

Nel continente africano le due organizzazioni hanno cooperato anche in altri scenari di crisi. Ad esempio, l'UE ha dispiegato in Mali due missioni di pace, da una parte l'operazione militare *EU Training Mission Mali*, incaricata di svolgere attività di formazione e di consulenza alle forze armate locali,<sup>40</sup> dall'altra la missione civile *EU Capacity Building Mission Sahel Mali*, avente il compito di assistere le autorità interne nell'attuazione della riforma

---

<sup>33</sup> Cfr. l'art. 8, comma 9, 2008/124/PESC, modificato dalla decisione 2014/349/PESC del Consiglio, del 12 giugno 2014, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo, GU L 174 del 13 giugno 2014.

<sup>34</sup> Sulla missione, cfr. C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005, 376 ss.

<sup>35</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 1484 (2003), S/RES/1484, 30 May 2003.

<sup>36</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 1279 (1999), S/RES/1279, 30 November 1999.

<sup>37</sup> Cfr. azione comune 2006/319/PESC del Consiglio, del 27 aprile 2006, relativa all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno della missione di osservazione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (MONUC) durante il processo elettorale, GU L 116 del 29 aprile 2006.

<sup>38</sup> Cfr. azione comune 2004/847/PESC del Consiglio, del 9 dicembre 2004, concernente la missione di polizia dell'Unione europea a Kinshasa (RDC) relativa all'unità integrata di polizia (EUPOL Kinshasa), GU L 367 del 14 dicembre 2004. Sulla missione, cfr. F. Naert, *cit.*, 86 ss.

<sup>39</sup> Cfr. azione comune 2005/355/PESC del Consiglio, del 2 maggio 2005, relativa alla missione di consulenza e di assistenza dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo, GU L 112 del 3 maggio 2005. Sulla missione, cfr. F. Naert, *cit.*, 88 ss.

<sup>40</sup> Cfr. l'art. 1 della decisione 2013/34/PESC del Consiglio, del 17 gennaio 2013, relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze armate maliane (EUTM Mali), GU L 14 del 18 gennaio 2013.

della sicurezza approvata nei primi anni 2000.<sup>41</sup> In entrambi i casi, nelle decisioni istitutive si fa menzione alla *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission (MINUSMA)*,<sup>42</sup> missione a guida ONU avente il compito di sostenere il processo di transizione e stabilizzazione del Mali, al fine di realizzare uno stretto coordinamento *in loco* tra le missioni di pace compresenti.<sup>43</sup> E analoghe forme di coordinamento hanno avuto luogo in Libia,<sup>44</sup> in Africa centrale<sup>45</sup> e in Somalia.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Cfr. l'art. 1 della decisione 2014/219/PESC del Consiglio, del 15 aprile 2014, relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Mali (EUCAP Sahel Mali), GU L 113 del 16 aprile 2014.

<sup>42</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 2100 (2013), S/RES/2100, 25 April 2013.

<sup>43</sup> Cfr. art. 1 della 2013/34/PESC e art. 2 della decisione 2014/219/PESC.

<sup>44</sup> Ad esempio, cfr. la decisione (PESC) 2018/2009 del Consiglio, del 17 dicembre 2018, recante modifica e proroga della decisione 2013/233/PESC sulla missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia (*EUBAM Libia*), GU L 322 del 18 dicembre 2018, in base alla quale la missione *de qua* provvede (anche) ad assistere la *United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL)*, nel suo impegno per sviluppare le capacità di polizia libiche nella lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo. Inoltre, quanto agli interventi navali, cfr. decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, del 18 maggio 2015, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED), GU L 122 del 19 maggio 2015, terminata il 31 marzo 2020, e la immediatamente successiva decisione (PESC) 2020/472 del Consiglio del 31 marzo 2020 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED Irini), GU L 101 del 1° aprile 2020. Infatti, in entrambi i casi si prevede l'individuazione di un punto di contatto dell'UE con l'ONU, le autorità dei Paesi nella regione, nonché con altri attori internazionali e bilaterali, NATO, Unione africana e Lega degli Stati arabi compresi, al fine di un efficace coordinamento *in loco*.

<sup>45</sup> Cfr., ad esempio, l'azione comune 2007/677/PESC del Consiglio, del 15 ottobre 2007, relativa all'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica del Ciad e nella Repubblica centrafricana, GU L 279 del 23 ottobre 2007, nella cui premessa di legge che "(l) a risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) 1778 (2007) del 25 settembre 2007 ha approvato il varo di una missione dell'ONU nella Repubblica centrafricana e nel Ciad (*MINURCAT*), autorizzando altresì l'UE a schierare forze in tali paesi per un periodo di dodici mesi a decorrere dalla dichiarazione di capacità operativa iniziale", al fine di preparare lo spiegamento della missione a guida ONU (cd. *bridging operation*), come poi accaduto col subentro nel teatro di crisi della *United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT)*, terminata alla fine del 2010.

<sup>46</sup> In tale Paese, l'UE ha schierato più missioni di pace (cfr. decisione 2012/389/PESC del Consiglio, del 16 luglio 2012, relativa alla missione dell'Unione europea per lo sviluppo delle capacità marittime regionali nel Corno d'Africa (EUCAP NESTOR), GU L 187 del 17 luglio 2012; decisione 2010/96/PESC del Consiglio, del 15 febbraio 2010, relativa alla missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze di sicurezza somale, GU L 44 del 19 febbraio 2010; infine, azione comune 2008/851/PESC del Consiglio, del 10 novembre 2008, relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia, GU L 301 del 12 novembre 2008), mentre dal 2013 l'ONU è presente con la *UN Assistance Mission in Somalia (UNSOM)*. Nelle decisioni del Consiglio relative alle citate missioni di pace dell'UE si prevede un coordinamento con gli attori internazionali presenti *in loco*, NATO, in primo luogo l'ONU. Sulle missioni di pace dell'UE nell'area africana in questione, cfr. A. Aspidi, *L'azione esterna dell'Unione europea: il caso del Corno d'Africa*, in (a cura di) E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci, *I valori dell'Unione Europea e*

Oltre ai Balcani e al continente africano, nella dichiarazione del 2007 si dava conto dell'avvio della cooperazione sul campo nello scenario mediorientale, con particolare riguardo ai territori palestinesi e all'Iraq. In effetti, l'Unione ha avviato due missioni civili presso l'Autorità nazionale palestinese – la *EUPOL Copps*<sup>47</sup> e l'*EU BAM Rafah*<sup>48</sup> – presenti *in loco* a fianco della *United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO)*<sup>49</sup> e della *United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)*<sup>50</sup> a guida ONU, insieme alle quali è stata realizzata una forma di coordinamento delle diverse attività svolte a favore dei territori interessati. Quanto all'Iraq, l'UE è stata presente con la missione *Eujust Lex*<sup>51</sup> di sostegno all'ordinamento giudiziario penale iracheno dal 2005 al 2013, mentre nel 2017 ha avviato l'*EUAM Iraq*,<sup>52</sup> missione civile consultiva a sostegno della riforma del settore della sicurezza, la cui attività si è affiancata a quella della *United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI)*,<sup>53</sup> con la quale parimenti sono realizzate delle forme di coordinamento nel territorio dello Stato ospitante.

Nel complesso, si dà atto che dal 2003 l'UE e l'ONU hanno cooperato in numerosi teatri di crisi e in altrettanti ancor oggi collaborano, essendo le due organizzazioni compresenti in Kosovo, nel continente africano e nel Medio Oriente.<sup>54</sup> A nostro avviso, è piuttosto chiaro che lo sviluppo di tale prassi è stato progressivo e parallelo alla consolidazione della disciplina della *partnership* tra l'UE e l'ONU. Infatti, l'avvio concreto della cooperazione nei Balcani e la pressoché coeva adozione della dichiarazione del 2003 hanno consentito di stabilire le prime modalità attuative della *partnership* tra le due organizzazioni, per poi rimodularle o integrarle nei documenti congiunti successivi alla luce delle criticità emerse di volta in volta sul campo. In altre parole, secondo una sorta di processo ininterrotto, ogni modifica della *partnership* tra l'UE e l'ONU ha condotto alla ridefinizione delle modalità di intervento congiunto, così come ogni singolo intervento condotto *in loco* ha

---

*l'azione esterna*, Collana del Centro di ricerca sulle Organizzazioni Internazionali ed Europee - LUISS, Torino, 2016, p. 105 ss.

<sup>47</sup> Cfr. azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005 istitutiva della European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support, GU L 300 17 novembre 2005.

<sup>48</sup> Cfr. azione comune 2005/889/PESC del 12 dicembre 2005 istitutiva della European Union Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in Palestinian Territories, GU L 327 14 dicembre 2005.

<sup>49</sup> Sull'attività di tale ufficio, cfr. il sito [unSCO.unmissions.org/about](http://unSCO.unmissions.org/about).

<sup>50</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 50 (1948), [S/801], 29 May 1948.

<sup>51</sup> Cfr. azione comune 2005/190/PESC del Consiglio, del 7 marzo 2005, relativa alla missione integrata dell'Unione europea sullo stato di diritto per l'Iraq, GU L 62 del 9 marzo 2005. Su tale missione, cfr. F. Naert, *cit.*, 89 ss.

<sup>52</sup> Cfr. decisione (PESC) 2017/1869 del Consiglio, del 16 ottobre 2017, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea a sostegno della riforma del settore della sicurezza in Iraq (EUAM Iraq), GU L 266 del 17 luglio 2017.

<sup>53</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 1500 (2003), S/RES/1500, 14 August 2003.

<sup>54</sup> Cfr. *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Multilateral Peace Operations*, Stockholm, 2020.

evidenziato criticità e limiti che sono stati superati attraverso la rimodulazione (più o meno ampia) della disciplina della cooperazione.

Si può, dunque, affermare che alla base della rimodulazione della cooperazione tra l'UE e l'ONU e della conseguente prassi si sono poste le cd. *lessons learned* - le "lezioni apprese" - che, secondo il Glossario dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, ente internazionale impegnato anche in attività post-conflitto e di prevenzione delle crisi, sono delle

(g)eneralizations based on evaluation experiences with projects, programs, or policies that abstract from the specific circumstances to broader situations (che) Frequently (...) highlight strengths or weaknesses in preparation, design, and implementation that affect performance, outcome, and impact.<sup>55</sup>

Le *lessons learned* consistono, dunque, nella valutazione di un'azione intrapresa alla luce delle criticità emerse in concreto, al fine di riformularla in termini maggiormente funzionali. Applicata alla cooperazione tra l'UE e l'ONU, la nozione indica il bagaglio di esperienze maturato sul campo dalle due organizzazioni internazionali, che può essere capitalizzato a beneficio della migliore conduzione delle future missioni di pace attraverso la modifica o l'integrazione delle modalità cooperative convenute nel tempo.

Tale aspetto – che conveniamo essere piuttosto tecnico – è importante nel considerare *partnership* tra l'UE e l'ONU, poiché il più recente sviluppo della relativa disciplina, ovvero l'accordo quadro UE-ONU, firmato a New York il 29 settembre 2020 a margine della 75<sup>ma</sup> sessione dell'Assemblea generale,<sup>56</sup> è il frutto delle *lessons learned* maturate nel corso della comune esperienza sul campo. Ne dà conferma la raccomandazione dell'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza,<sup>57</sup> rivolta al Consiglio, di adottare la decisione di avvio dei negoziati, nella quale si evidenzia che la cooperazione sul campo tra le due organizzazioni ha comportato la sistematica conclusione di *Field Specific Arrangements*,<sup>58</sup> ossia di accordi internazionali a contenuto tecnico (su aspetti logistici, di

<sup>55</sup> OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2012, 22 e, soprattutto, 26. Rispetto alle missioni di pace, la metodologia delle *lessons learned* è propria anche dell'ONU e dell'UE. Da una parte, a livello ONU è stato istituito un *Working Group on Lessons Learned* presso la *Peacebuilding Commission* ([www.un.org/peacebuilding/policy-issues-and-partnerships/policy/lessons-learned](http://www.un.org/peacebuilding/policy-issues-and-partnerships/policy/lessons-learned)), che periodicamente adotta rapporti sulle *lessons learned* in relazione a singoli scenari di crisi, geografici e tematici. Nell'UE, invece, gli organismi militari preposti alla PSDC, incardinati nel Servizio europeo per l'azione esterna, hanno adottato dei *lessons learned concepts* relativi alle missioni civili e alle operazioni militari (ad esempio, rispetto a queste ultime, cfr. EU Military Staff, *European Union Military Lessons Learned Concept*, Brussels, 30 March 2012, EEAS 00489/12).

<sup>56</sup> Cfr. il comunicato stampa del Servizio europeo per l'azione esterna *UN and EU sign agreement to enhance cooperation and strengthen response in peace operations*, New York, 29/09/2020.

<sup>57</sup> Di séguito, Alto Rappresentante.

<sup>58</sup> Di séguito, *FSAs*.

amministrazione e di sicurezza) atti a facilitare lo svolgimento degli interventi *in loco*.

Tali accordi sono stati però conclusi “scenario per scenario”, dunque in assenza di una cornice giuridica di riferimento che dettasse le condizioni generali della cooperazione tra i due enti, generando così rischi di natura legale e finanziaria, sostanzialmente imputabili alla circostanza che

the contents of the various FSA was very heterogenous, either since the clauses of the FSAs relating to the same item were drafted in different ways, or since some specific clauses contained in an FSA could not be found in another FSA.<sup>59</sup>

Pertanto, alla luce di tale “lezione appresa”, l’Alto Rappresentante raccomandava al Consiglio di stipulare l’accordo quadro UE-ONU, così esprimendosi:

Consequently, in order to speed up the conclusion of these FSA, to harmonise their contents and to provide them with a sound legal basis, it is recommended to enter into negotiations with the UN with a view to concluding an international agreement on the cooperation between the EU and the UN in the framework of their respective crisis management operations. The agreement will set out: - the provisions to be applied on a permanent basis, that should therefore not be taken up in every FSA, but merely referred to; - a general description of the provisions to be developed in the permanent arrangements to be concluded at the level of the headquarters outside the context of specific operation. The provisions developed in the permanent arrangements will therefore, in a similar way not be taken up in the FSA, but merely referred to; finally, it is considered that the binding character of these FSA would be reinforced in the event that they would apply permanent provisions set out either in an international agreement between the UN and EU or in permanent arrangements concluded at the level of the headquarters of the two organisations, in particular in the field of financing and of exchange of information.<sup>60</sup>

### **3. Il più recente sviluppo: l’accordo quadro UE-ONU sul reciproco sostegno *in loco***

La stipula dell’accordo quadro UE-ONU è stata approvata dal Consiglio con decisione (PESC) 2020/1716 del 14 settembre 2020, fondandola nell’art. 37 TUE e nell’art. 218, commi 5 e 6, TFUE.

Quanto alla prima disposizione, l’art. 37 TUE costituisce la base giuridica materiale del *treaty-making power* in ambito PESC/PSDC, che l’Unione esercita concludendo accordi con gli Stati o con le organizzazioni

---

<sup>59</sup> *Recommendation from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council of 26/08/2014 to authorise the High Representative to open negotiations with the United Nations in order to conclude an Agreement on the cooperation between the European Union and the United Nations in the framework of their respective crisis management operations*, Brussels, 6821/15, p. 5.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 5 e 6.

internazionali. La relativa prassi è piuttosto ricca, tenuto anche conto che, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la stessa capacità era regolata dall'art. 24 TUE, introdotto dal Trattato di Amsterdam e grazie al quale l'UE ha stipulato numerosi accordi internazionali, principalmente ai fini del lancio e della conduzione delle missioni di pace. Infatti, come vedremo, se si escludono alcuni accordi "strettamente" attinenti alla politica estera,<sup>61</sup> la prassi riferisce soprattutto della stipula di accordi internazionali di ambito PESD/PSDC, cui l'accordo quadro ci sembra appartenere *ratione materiae*.<sup>62</sup>

Rispetto all'art. 218 TFUE, tale norma è richiamata nella decisione (PESC) 2020/1716 come base giuridica procedurale,<sup>63</sup> con particolare riguardo ai commi 5 e 6, relativi alle fasi della firma e della conclusione dell'accordo internazionale. Nessun riferimento, invece, ai commi 2 e 3 dell'art. 218 TFUE, che pure riguardano una fase rilevante nella conclusione di un accordo internazionale, rispetto alla quale il Consiglio è chiamato ad adottare delle decisioni, che nel caso degli accordi di ambito PESC/PSDC sono assunte su raccomandazione dell'Alto Rappresentante. Infatti, il Consiglio decide sia sull'avvio e sulla conduzione dei negoziati (art. 218, comma 2), sia sulla designazione del negoziatore o del capo del *team* di negoziato che li condurrà a nome dell'UE (art. 218, comma 3), come è accaduto nel caso dell'accordo quadro UE-ONU. Infatti, il Consiglio ha dato avvio ai negoziati il 5 marzo 2015, designando come negoziatore l'Alto Rappresentante, al quale ha indirizzato delle direttive di negoziato relative alle finalità dell'accordo da stipulare e al suo contenuto essenziale.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Cfr. decisione del Consiglio, del 10 aprile 2006, relativa alla conclusione dell'accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea, GU L 115 del 28 aprile 2006, e decisione 2012/308/PESC del Consiglio, del 26 aprile 2012, relativa all'adesione dell'Unione europea al trattato di amicizia e cooperazione nel sud-est asiatico, GU L 154 del 15 giugno 2012.

<sup>62</sup> Forse, l'oggetto dell'accordo quadro e le sue parti avrebbero consentito un richiamo anche all'art. 220 TFUE quale base giuridica materiale accessoria, prevedendo tale norma che l'UE attui ogni utile forma di cooperazione con gli organi dell'ONU e i suoi istituti specializzati, oltre che con altre organizzazioni internazionali. Infatti, seppur contestualizzata nel Titolo VI TFUE, la norma primaria non prescrive delle limitazioni di contenuto (cfr. R. Adam, A. Tizzano, *cit.*, 865), potendovi dunque rientrare, a nostro avviso, anche la cooperazione in materia di gestione delle crisi. In tale direzione, ci sembra deporre il comma 2 dell'art. 220 TFUE, a tenore del quale l'Alto rappresentante e la Commissione "sono incaricati dell'attuazione del presente articolo", laddove tale duplice riferimento echeggia gli ambiti dell'azione esterna dell'UE – la PESC/PSDC e l'azione esterna regolata dal TFUE – che ciascuno dei due organi dell'UE presidia in termini di proposta e di attuazione (cfr. rispettivamente gli artt. 17 e 27 TUE). Ciò detto, va altresì sottolineato che l'esigua prassi relativa agli accordi internazionali conclusi tra l'UE e altre organizzazioni internazionali riferisce del ricorso alla sola base giuridica prevalente, dunque all'art. 37 TUE (cfr. *infra*, paragrafo 3.2.).

<sup>63</sup> Sulla procedura ex art. 218 TFUE, cfr. per tutti E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris, 2010, 154 ss.

<sup>64</sup> *Negotiating directives with a view to concluding a framework agreement on cooperation between the European Union and the United Nations in the context of their respective crisis management operations*, Brussels, 10 March 2015, 13035/14.

Giova inoltre ricordare che, trattandosi di accordo internazionale di ambito PESC/PSDC, il Parlamento europeo non ha partecipato alla relativa stipula, mentre è stato regolarmente informato nel corso dell'intero *iter* di conclusione. Infatti, l'art. 218, comma 10, TFUE prevede che l'Assemblea sia "immediatamente e pienamente informat[a]" in tutte le fasi della procedura di stipula degli accordi internazionali conclusi dall'UE, dunque anche quelli conclusi in ambito PESC/PSDC.

Ebbene, va rammentato che sul comma 10 dell'art. 218 TFUE è intervenuta la Grande Sezione della Corte di giustizia, da una parte per precisare che la ridotta partecipazione del Parlamento in ambito PESC/PSDC fa sì che la sua applicazione debba essere realizzata nello spirito della maggior leale cooperazione interistituzionale possibile, peraltro sottolineando che, sul piano generale,

il coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale è il riflesso, a livello dell'Unione, di un fondamentale principio democratico in base al quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa ... Tale obbligo di informazione è volto a garantire, in particolare, che il Parlamento sia messo in condizione di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione e, più specificamente, di verificare che la scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo sia stata operata nel rispetto delle proprie attribuzioni. A tal riguardo, anche se l'obbligo di informare il Parlamento in modo pieno e immediato non mira a consentire a quest'ultimo di partecipare alla negoziazione e alla conclusione degli accordi in materia di PESC, esso gli consente non solo di effettuare un controllo della base giuridica adeguata delle misure adottate nell'ambito di tale politica, ma anche di esercitare le proprie competenze con piena cognizione di tutta l'azione esterna dell'Unione.<sup>65</sup>

D'altra parte, i giudici del Lussemburgo hanno evidenziato che l'informativa al Parlamento costituisce un obbligo per il Consiglio e che, dunque,

Si deve ... respingere l'argomento del Consiglio secondo cui l'obbligo di informare il Parlamento in merito allo svolgimento dei negoziati rientra nella responsabilità dell'Alto rappresentante e non in quella dello stesso Consiglio. Infatti, nei limiti in cui l'articolo 218, paragrafo 2, TFUE prevede che spetta al Consiglio autorizzare l'avvio dei negoziati, definire le direttive di negoziato, autorizzare la firma e concludere gli accordi, ne consegue che *tale istituzione è del pari tenuta [corsivo aggiunto]*, segnatamente nel contesto degli accordi che

---

<sup>65</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2014, Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025, punti 81 ss.

riguardano esclusivamente la PESC, a controllare il rispetto dell'obbligo imposto dall'articolo 218, paragrafo 10, TFUE.<sup>66</sup>

Nel caso dell'accordo quadro UE-ONU tale obbligo può dirsi assolto. Infatti, la decisione del Consiglio di avvio dei negoziati afferma che "(i)n accordance with Article 218(10) of the Treaty on the Functioning of the European Union, the European Parliament will be informed of the Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Nations for the above-mentioned agreement".<sup>67</sup> Ma, soprattutto, la conferma giunge dallo stesso Parlamento europeo, che nell'approvare la risoluzione sulla Relazione annuale 2020 sull'attuazione della PESC, ha sostenuto con forza lo sviluppo del partenariato strategico tra l'UE e l'ONU, ha accolto con favore i progressi conseguiti nell'attuazione delle priorità concordate e, infine, ha osservato che sono stati compiuti alcuni progressi nel rafforzamento della cooperazione sul campo, in particolare attraverso la firma dell'accordo quadro UE-ONU.<sup>68</sup> È, dunque, lampante che l'istituzione assembleare dell'UE sia stata "immediatamente e pienamente informat[a]" in tutte le fasi della procedura e, dunque, abbia potuto esercitare il suo potere di controllo democratico anche su tale aspetto della PESC/PSDC.

### 3.1. Il contenuto dell'accordo quadro

Mettendo a frutto le *lessons learned* emerse dalla prassi degli *SLAs*, l'accordo quadro UE-ONU offre una cornice giuridica di riferimento per la stipula, nei futuri interventi *in loco*,<sup>69</sup> di "accordi di esecuzione tecnica" tra le due organizzazioni<sup>70</sup> su aspetti di logistica, di amministrazione e di sicurezza.<sup>71</sup>

Va detto che, nella sostanza, gli "accordi di esecuzione tecnica" sono analoghi agli *SLAs*, sebbene da questi si discostino per la minore aleatorietà sul piano legale e finanziario, realizzata attraverso l'applicazione del quadro giuridico offerto dall'accordo quadro, che non solo ne guida la stipula, ma ne determina altresì il rango, dato che, ai sensi dell'art. 3, in caso di contrasto tra l'accordo quadro UE-ONU e un "accordo di esecuzione tecnica", i termini del primo prevalgono. Inoltre, va precisato che la stipula degli "accordi di esecuzione tecnica" non solo è necessaria per prestare il reciproco sostegno *in loco*,<sup>72</sup> ma deve avvenire tenendo conto delle "rispettive capacità e zone di schieramento" delle missioni di pace compresenti, della loro capacità di

<sup>66</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 giugno 2016, Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, punto 73.

<sup>67</sup> Cfr. *supra*, nota 64, punto 3.

<sup>68</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – Relazione annuale 2020 (2020/2207(INI)), approvata il 3/12/2020, punto 52.

<sup>69</sup> Art. 1, co. 2, lett. III).

<sup>70</sup> Art. 1, co. 2, lett. I).

<sup>71</sup> Art. 1, co. 2, lett. II).

<sup>72</sup> Art. 2.



svolgere i rispettivi mandati e “nel rispetto dei regolamenti, delle norme, delle prassi e delle procedure delle due organizzazioni”.<sup>73</sup>

Sul piano del contenuto, gli “accordi di esecuzione tecnica” contemplan le modalità e le ulteriori disposizioni applicabili al sostegno concordato tra le due organizzazioni nel comune scenario di intervento.

Sotto il profilo materiale, il sostegno include, singolarmente o cumulativamente (e senza pretesa di esaustività), la prestazione di beni, forniture o servizi di logistica, la vendita di materiali, la costruzione, rimessa a nuovo e/o consegna di infrastrutture, la prestazione di servizi di sicurezza o di protezione al personale e/o ai beni e, infine, lo scambio di informazioni classificate.<sup>74</sup>

Nel dettaglio,<sup>75</sup> la prestazione di beni, forniture o servizi di logistica comprende le numerose categorie elencate nell'allegato 1 all'accordo quadro, tra le quali, ad esempio, i servizi di trasporto, i depositi di munizioni, l'energia elettrica e l'acqua, il controllo veterinario e degli alimenti e il supporto medico. Un secondo allegato all'accordo quadro reca, invece, un'elencazione dettagliata, pur non esaustiva, di categorie di materiali che possono essere oggetto di vendita, tra cui i veicoli, i carburanti, gli indumenti, le attrezzature mediche e i farmaci. Diversamente, i termini e le condizioni relativi alla costruzione, alla rimessa a nuovo e/o alla consegna di infrastrutture non sono previamente individuati, bensì concordati in relazione alle singole necessità. Lo stesso dicasi per la prestazione di servizi di sicurezza o di protezione, la cui erogazione deve avvenire nel rispetto dei mandati delle missioni di pace dell'ONU e dell'UE e senza che la stipula degli “accordi di esecuzione tecnica” manlevi la parte beneficiaria dell'onere di tutelare il proprio personale e i propri beni. Infine, quanto allo scambio di informazioni classificate o riservate sul campo, che è sempre gratuita,<sup>76</sup> i relativi termini e condizioni sono stabiliti negli “accordi di esecuzione tecnica” e nel rispetto delle politiche, delle procedure e delle prassi consolidate dalle due organizzazioni.

Completano l'articolato degli “accordi di esecuzione tecnica” le disposizioni finanziarie<sup>77</sup> e alcune disposizioni supplementari in materia di responsabilità e risarcimenti derivanti dal reciproco sostegno prestato,<sup>78</sup> di

---

<sup>73</sup> Art. 3

<sup>74</sup> Art. 5

<sup>75</sup> Art. 6

<sup>76</sup> Art. 7, comma 10.

<sup>77</sup> Art. 7. Gli “accordi di esecuzione tecnica” possono essere conclusi, se del caso, autorità competenti che agiscono per conto di Athena, meccanismo creato nel 2015 dall'UE per amministrare i costi comuni – e a carico degli Stati – degli interventi aventi implicazioni nel settore militare o della difesa (cfr. decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio, del 27 marzo 2015, relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa e che abroga la decisione 2011/871/PESC, GU L 84 del 28 marzo 2015. Ad oggi, Athena ha amministrato i costi di oltre una dozzina di interventi militari lanciati dall'UE.

<sup>78</sup> Artt. 8 e 9.

consultazione e risoluzione delle controversie e delle pretese<sup>79</sup> e di *due diligence*.

Su quest'ultimo aspetto – già contemplato dal comunicato stampa congiunto del 2018 – merita evidenziare che l'art. 10 dell'accordo quadro precisa che le responsabilità assunte dall'ONU sono soggette ai termini della politica di dovuta diligenza in materia di diritti umani nel sostegno fornito *in loco* alle forze di sicurezza “non ONU”. Tale politica è contenuta in un documento redatto dal Segretario generale dell'ONU<sup>80</sup> e trasmesso nel 2013 all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza, nel quale si prevede che il sostegno non sia prestato a forze di sicurezza “non ONU” se sussiste il rischio che esse commettano o abbiano commesso gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, del diritto internazionale dei diritti umani o del diritto internazionale dei rifugiati, senza che le autorità competenti (ad esempio, il capo/comandante della missione “non ONU”) abbiano adottato misure correttive o di mitigazione.

Poiché tale politica ONU costituisce l'allegato 3 dell'accordo quadro, del quale è parte integrante, la sua applicazione può portare alla non erogazione o all'interruzione del sostegno nell'ipotesi in cui una missione di pace dell'UE sia incorsa in una delle citate gravi violazioni del diritto internazionale e dei principi stabiliti nella Carta ONU. Ciò detto, tale ipotesi, per quanto possibile, si scontrerebbe con l'impegno specifico che l'Unione ha assunto di attuare in ambito PESD/PSDC le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU in materia di rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani, come, ad esempio, le risoluzioni 1325 (2000) e 1820 (2008) sulle donne nei conflitti<sup>81</sup> e la risoluzione 1612 (2005) sui “bambini soldato”.<sup>82</sup> Impegno che trova concreta espressione nella previsione, in sede di pianificazione e nella gestione delle missioni di pace, della necessità di rispettare il diritto internazionale, soprattutto dei diritti umani, nello svolgimento delle attività *in loco*, ad esempio riflettendola nei “codici di condotta” (o “regole d'ingaggio”) ai quali il personale della missione di pace dell'UE deve attenersi.

Infine, a parte l'art. 12, secondo cui l'accordo quadro non implica la rinuncia ai privilegi e alle immunità dell'ONU e dell'UE (pacificamente, richiedendo tale ipotesi una espressa rinuncia), chiudono l'articolato alcune disposizioni finali<sup>83</sup> riguardanti l'entrata in vigore, la modifica del testo, il

<sup>79</sup> Artt. 8 e 11.

<sup>80</sup> *Identical letters dated 25 February 2013 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and to the President of the Security Council*, 5 March 2013, A/67/775-S/2013/110. Per un commento, cfr. D. Shraga, *The applicability of the laws of armed conflicts to peacekeeping operations*, in R. Liivoja, T. McCormack (eds.), *Routledge Handbook of the Law of Armed Conflict*, London-New York, 2016, 431 ss.

<sup>81</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 1325 (2000), S/RES/1325, 31 October 2000, e resolution 1820 (2008), S/RES/1820, 19 June 2008.

<sup>82</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 1612 (2000), S/RES/1612, 26 July 2005.

<sup>83</sup> Art. 13.

riesame, la possibilità di denuncia e la vincolatività degli allegati. Pertanto, l'accordo quadro entra in vigore alla data della firma – il che suggerisce che sia stato concluso in forma semplificata, come è già accaduto nella prassi degli accordi di ambito PSDC<sup>84</sup> – e può essere modificato, integrato o emendato in qualsiasi momento per mezzo di un accordo scritto, salvo il previsto riesame dopo cinque anni dall'entrata in vigore. In ogni caso, l'accordo *de quo* può sempre essere denunciato mediante preavviso di sessanta giorni all'altra parte, restando alcune disposizioni in vigore fintantoché non sia stata trovata una soluzione a tutte le controversie, le pretese risarcitorie o le responsabilità insorte a seguito della prestazione del sostegno.<sup>85</sup>

### 3.2. La rilevanza degli accordi internazionali nell'attuazione della PSDC

La stipula dell'accordo quadro UE-ONU va senz'altro salutata con favore, in primo luogo perché rafforza ulteriormente la quasi ventennale *partnership* tra le due organizzazioni in materia di gestione delle crisi, integrandone la disciplina in relazione ad aspetti tecnico-operativi utili a garantire l'efficacia dell'azione congiunta *in loco*. Inoltre, la sua conclusione rappresenta un *milestone*<sup>86</sup> della cooperazione in esame – così si esprime l'UE nell'indicare gli atti che ne hanno scandito la costruzione – poiché effettivamente, come è stato osservato in dottrina, esso “manifesta una comune volontà di formalizzare e rendere stabile il legame operativo tra le due organizzazioni”.<sup>87</sup>

Ciò premesso, la conclusione dell'accordo quadro UE-ONU consente anche di evidenziare il ruolo assunto, in generale, dagli accordi internazionali nell'attuazione della PSDC. Ruolo che, a nostro avviso, emerge con chiarezza dalla prassi degli accordi internazionali conclusi dall'UE in base al citato art. 37 TUE (e, prima, all'art. 24 TUE), ai fini dell'avvio e dello svolgimento delle missioni di pace. Trattasi di una cospicua prassi, costituita principalmente da accordi internazionali di ambito PESD/PSDC, che, da una parte, comprende gli accordi funzionali al lancio e allo svolgimento delle singole missioni di pace e, dall'altra, gli accordi che fissano regole generali della cooperazione con l'UE in materia di gestione delle crisi.

Quanto al primo gruppo, l'Unione ha stipulato (a) numerosi accordi internazionali con i sovrani territoriali che hanno ospitato le singole missioni

---

<sup>84</sup> Cfr. R. Adam, A. Tizzano, *cit.*, 859.

<sup>85</sup> Si tratta dell'art. 9 (responsabilità e risarcimenti), dell'art. 11 (consultazione e risoluzione delle controversie) e dell'art. 12 (privilegi e immunità).

<sup>86</sup> #EUDefence, *Reinforcing the EU-UN Strategic Partnership on Crisis Management* (2018).

<sup>87</sup> Così I. Ingravallo, *Il rilancio della collaborazione operativa tra ONU e UE: l'Accordo quadro del 29 settembre 2020*, Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana, Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), dicembre 2020.

di pace,<sup>88</sup> al fine di autorizzarne preventivamente l'accesso e il soggiorno, nonché di regolarne la condizione giuridica per la durata della permanenza, (b) alcuni accordi funzionali allo svolgimento del mandato loro assegnato (come, ad esempio, il trasferimento delle persone arrestate da missioni di pace dell'UE)<sup>89</sup> e (c) diversi accordi sulla partecipazione di Stati terzi ai

<sup>88</sup> Gli accordi in questione sono gli *status-of-forces agreement (SOFA)* e gli *status-of-mission agreement (SOMA)*, simili nel contenuto, ma differenti nel *nomen juris* poiché nel primo caso si tratta di interventi militari, mentre nel secondo di tipo civile. L'Unione ha adottato dei *draft model* di tali accordi internazionali, per i quali cfr. Consiglio dell'UE, doc. 8886/05, Brussels, 18 May 2005 (*SOFA*) e doc. 10564/05, Brussels, 27 June 2005 (*SOMA*). La prassi dei *SOFA* e dei *SOMA* conclusi dall'UE conta ad oggi circa venti accordi, una piccola parte dei quali stipulati al fine di rinnovare lo *status* già concesso a una missione di pace dell'UE prorogata dal Consiglio, in accordo con il sovrano territoriale. Si segnala che nel 2003 è stato concluso anche il cd. "SOFA UE", ovvero l' "accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo allo statuto dei militari e del personale civile distaccati presso le istituzioni dell'Unione europea, dei quartieri generali e delle forze che potrebbero essere messi a disposizione dell'Unione europea nell'ambito della preparazione e dell'esecuzione dei compiti di cui all'articolo 17, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, comprese le esercitazioni, nonché dei militari e del personale civile degli Stati membri messi a disposizione dell'Unione europea per essere impiegati in tale ambito (2003/C 321/02), per un commento del quale cfr. A. Sari, *The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)*, in *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 13, Issue 3, Winter 2008, 353 ss.

<sup>89</sup> Si tratta di tre accordi internazionali conclusi a beneficio dello svolgimento del mandato dell'operazione navale antipirateria *Atalanta* (cfr. azione comune 2008/851/PESC del Consiglio, del 10 novembre 2008, relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia, GU L 301 del 12 novembre 2008) e di un accordo riguardante l'operazione militare *EUFOR RCA* (cfr. decisione 2014/73/PESC del Consiglio, del 10 febbraio 2014, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica Centrafricana, GU L 40 dell' 11 febbraio 2014). Nel primo caso, il pacchetto di tre accordi è stato stipulato con alcuni Stati terzi prossimi al teatro di crisi, al fine di definire le condizioni e le modalità del trasferimento delle persone sospettate di aver commesso atti di pirateria in alto mare e fermate dalla missione *Atalanta*, nonché dei beni sequestrati (cfr. decisione 2009/293/PESC del Consiglio, del 26 febbraio 2009, concernente lo scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo del Kenya sulle condizioni e modalità del trasferimento delle persone sospettate di aver commesso atti di pirateria e fermate dalla forza navale diretta dall'Unione europea, e dei beni sequestrati in possesso dell'EUNAVFOR, dall'EUNAVFOR al Kenya, e del loro trattamento dopo tale trasferimento, GU L 79 del 25 marzo 2009; decisione 2009/877/PESC del Consiglio, del 23 ottobre 2009, relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dello scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica delle Seychelles sulle condizioni e modalità del trasferimento delle persone sospettate di aver commesso atti di pirateria o rapine a mano armata dall'EUNAVFOR alla Repubblica delle Seychelles e del loro trattamento dopo tale trasferimento, GU L 315 del 2 dicembre 2009; decisione 2011/640/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2011, relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati da parte della forza navale diretta dall'Unione europea alla Repubblica di Mauritius e sulle condizioni delle persone sospettate di atti di pirateria dopo il trasferimento, GU L 254 del 30 settembre 2011. Quanto a *EUFOR RCA*, l'accordo stipulato con la Repubblica Centrafricana ha riguardato la definizione delle condizioni e delle modalità del trasferimento delle persone sospettate di aver commesso gravi reati o delitti ai sensi del diritto penale dello

singoli interventi *in loco* (cd. “accordi di partecipazione”).<sup>90</sup> Con riguardo al secondo gruppo, l’Unione ha, invece, stipulato numerosi accordi relativi allo scambio di informazioni classificate (come *top secret*, *secret*, *confidential*, *restricted*), aspetto fondamentale nella gestione delle crisi internazionali,<sup>91</sup> e diversi accordi che creano un “quadro di partecipazione” degli Stati terzi alle missioni di pace, ossia condizioni generali applicabili al loro eventuale contributo e sostitutive dei singoli “accordi di partecipazione”.<sup>92</sup>

Pertanto, oltre agli atti unilaterali adottati dall’UE (ad esempio, la decisione del Consiglio istitutiva di una missione di pace o la decisione di accettazione del contributo di uno Stato terzo), anche gli accordi internazionali costituiscono degli strumenti per l’attuazione della PSDC, senza la cui conclusione non sarebbe possibile l’istituzione della missione di pace, il suo invio nel teatro di crisi e lo svolgimento del mandato *in loco*.

Ebbene, come anticipato, l’accordo quadro UE-ONU si può senz’altro considerare *ratione materiae* parte di tale prassi, in particolare – riprendendo le sottocategorie appena evidenziate – del gruppo di accordi che l’Unione ha concluso per regolare, con gli Stati terzi e altri enti internazionali, alcuni aspetti generali della cooperazione in materia di gestione delle crisi. Si deve, infatti, ricordare che l’UE ha stipulato diversi accordi relativi al “quadro di partecipazione” degli Stati terzi alla PESD/PSDC e numerosi accordi sulla sicurezza delle informazioni classificate, non solo con Stati terzi, ma anche con alcune organizzazioni internazionali, in particolare con l’Alleanza

---

Stato terzo o per assicurare la sicurezza della stessa missione di pace dell’UE (cfr. la decisione 2014/537/PESC del Consiglio, del 3 luglio 2014, relativa alla firma e alla conclusione, a nome dell’Unione, dell’accordo tra l’Unione europea e la Repubblica Centrafricana riguardante le modalità di trasferimento alla Repubblica Centrafricana di persone fermate dall’operazione militare dell’Unione europea nell’esercizio del proprio mandato e le garanzie applicabili a tali persone, GU L 251 del 23 agosto 2014).

<sup>90</sup> L’UE ha stipulato numerosi “accordi di partecipazione” con Stati terzi. Ad esempio, ai fini dell’avvio dell’intervento militare *Althea* in Bosnia-Erzegovina, tali accordi sono stati conclusi con la Repubblica di Macedonia, l’Albania, il Cile, l’Argentina, la Nuova Zelanda, il Marocco e la Svizzera. L’Unione ha adottato dei *draft model* di tali accordi, per i quali cfr. Consiglio dell’UE, doc. 12047/04, Brussels, 3 September 2004 (*partecipazione alle missioni militari*) e doc. 12050/04, Brussels, 3 September 2004 (*partecipazione alle missioni civili*).

<sup>91</sup> Trattasi di oltre venti accordi internazionali, conclusi con Stati terzi (ad esempio, il Canada, l’Albania, il Principato del Liechtenstein, la Russia, gli Stati Uniti e Israele) e organizzazioni internazionali (*infra*, note 75, 76 e 77), al fine di regolare una materia tecnica e delicata, che investe profili di sicurezza di indubbia rilevanza nella gestione delle crisi. Si noti che a tale *corpus* fa da corollario l’accordo tra gli Stati membri dell’Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, sulla protezione delle informazioni classificate scambiate nell’interesse dell’Unione europea (GU C 202 dell’8 luglio 2011).

<sup>92</sup> L’UE ha stipulato oltre venti accordi che creano un “sul quadro di partecipazione” con diversi Stati terzi, alcuni dei quali non sono più vigenti a seguito dell’entrata della controparte nell’UE (è il caso della Bulgaria e della Romania). Quanto agli accordi vigenti, l’UE ha concluso tali accordi con Stati terzi prossimi (l’Islanda, la Norvegia, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Serbia, la Repubblica di Macedonia, l’Albania, la Moldova, l’Ucraina, la Turchia e la Georgia) e “meno prossimi” (la Corea del sud, l’Australia, la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti, il Canada, la Colombia e il Cile).

atlantica,<sup>93</sup> con l’Agenzia spaziale europea<sup>94</sup> e con l’Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti.<sup>95</sup>

Ebbene, se è confermata la rilevanza degli accordi internazionali conclusi dall’UE in ambito PESD/PSDC, anche nel quadro della cooperazione con altre organizzazioni internazionali, va però evidenziato che il numero di accordi finora conclusi con altri enti è esiguo. Infatti, la cooperazione tra l’Unione e altre organizzazioni internazionali è sostanzialmente sorretta da atti di *soft law*, mentre agli accordi internazionali, se e quando conclusi, è fatto ricorso soprattutto quando è necessario definire degli aspetti di natura strettamente tecnico-operativa, come già evidenziato con riguardo alla *partnership* tra l’UE e l’ONU.

#### 4. La cooperazione tra l’UE e altri enti internazionali nella gestione delle crisi

In effetti, un *leitmotiv* che percorre le forme di cooperazione in materia di gestione delle crisi tra l’UE e altri enti internazionali consiste nel rimettere agli accordi internazionali la definizione di aspetti tecnico-operativi della cooperazione di ambito PESD/PSDC, lasciando l’indicazione delle linee principali dell’avviata collaborazione al *soft law* o al dialogo politico.

Così è, ad esempio, nel caso della cooperazione tra l’UE e la vicina NATO,<sup>96</sup> la cui disciplina si fonda sull’accordo di *Berlin plus* del 16 dicembre 2002,<sup>97</sup> che prevede la messa a disposizione dell’UE di risorse militari e logistiche dell’Alleanza atlantica, se richiesto dalla natura impegnativa dell’intervento, e su alcuni successivi aggiornamenti tesi ad aggiornare la *partnership* in termini di obiettivi e priorità.<sup>98</sup> In tale contesto, l’unico trattato internazionale stipulato tra le due organizzazioni è il citato accordo sullo

<sup>93</sup> Cfr. decisione 2003/211/PESC del Consiglio, del 24 febbraio 2003, relativa alla conclusione di un accordo tra l’Unione europea e l’Organizzazione del trattato del Nord Atlantico sulla sicurezza delle informazioni, GU L 80 del 27 marzo 2003. Si segnala che l’accordo è stato il primo concluso dall’UE in materia, nonché il primo trattato stipulato con un’organizzazione internazionale sulla base dell’allora vigente art. 24 TUE.

<sup>94</sup> Cfr. decisione 2008/667/GAI: del Consiglio, del 7 aprile 2008, relativa alla conclusione dell’accordo tra l’Agenzia spaziale europea e l’Unione europea sulla sicurezza e lo scambio di informazioni classificate, GU L 219 del 14 agosto 2008.

<sup>95</sup> Cfr. decisione 2012/486/PESC del Consiglio, del 23 luglio 2012, relativa alla firma e alla conclusione dell’accordo tra l’Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti e l’Unione europea sulla protezione delle informazioni classificate, GU L 229 del 24 agosto 2012.

<sup>96</sup> Il testo è disponibile *on line* ([www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm)). Per un approfondimento sui rapporti tra UE e NATO, cfr. J. Howorth, *EU-NATO cooperation: the key to Europe’s security future*, in *European Security*, 2017, 454 ss.

<sup>97</sup> Su tale Organizzazione, cfr. D. Rinoldi, *L’Organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord*, in (a cura di) U. Draetta, M. Fumagalli Meraviglia, *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*, Milano, 2011, 389 ss.

<sup>98</sup> Ad esempio, nella dichiarazione congiunta UE-NATO del 10 luglio 2018 le due organizzazioni hanno convenuto di concentrare la cooperazione in settori quali, ad esempio, la mobilità militare, la cybersicurezza, le minacce ibride e la lotta al terrorismo. Su tale dichiarazione, cfr. [www.consilium.europa.eu/media/36096/natoeufinaleng.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/36096/natoeufinaleng.pdf).

scambio di informazioni classificate del 2003,<sup>99</sup> che, come osservato in dottrina, è stato concluso proprio in attuazione dell'accordo di *Berlin plus*.<sup>100</sup> In effetti, il contenuto tecnico dell'accordo del 2003 pare suggerire che esso corredi e rafforzi la disciplina generale della cooperazione convenuta attraverso atti di *soft law*.

In ogni caso, l'avviata collaborazione ha consentito di dar vita ad alcune forme concrete di coordinamento e avvicendamento sul campo. Ad esempio, nella Repubblica di Macedonia (*fYRoM*), nella quale l'operazione militare *Concordia* a guida UE<sup>101</sup> ha preso il testimone della già operante operazione *Allied Harmony* della NATO, con la quale si è avvicinata nel mantenere un ambiente sicuro nelle aree del Paese minacciate dai separatisti macedoni. Oppure, restando nei Balcani pacificati, in Bosnia-Erzegovina, nella quale l'UE ha avviato *Althea*,<sup>102</sup> intervento di tipo militare che ha proseguito i compiti della *Stabilization Force* avviata dalla NATO, sostanzialmente riconducibili al mantenimento della sicurezza locale.

Lo stesso può dirsi per la cooperazione tra l'UE e l'UA, la quale, vertendo su temi ampi, tra cui il mantenimento della pace, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile, è stata attuata attraverso una molteplicità di strumenti, tra cui l'accordo di Cotonou,<sup>103</sup> alcuni documenti strategici<sup>104</sup> e, venendo alla gestione delle crisi, (da ultimo) dall'*AU-EU Memorandum of Understanding (MoU)* del 24 maggio 2018.

Sebbene l'art. 6 precisi che è sprovvisto di effetti giuridici vincolanti, il *MoU* offre la base "for the two Unions' partnership on peace and security" tesa a promuovere un approccio integrato e coordinato ai conflitti e alle crisi africane, attraverso il ricorso a strategie comuni e a sistemi di allerta precoce. Nel merito, il *memorandum* intende garantire il regolare scambio di informazioni, promuovere lo sviluppo e l'attuazione di attività congiunte e, soprattutto, facilitare la "multilateralizzazione" della cooperazione, includendovi l'ONU e le sue agenzie, nonché altre organizzazioni

---

<sup>99</sup> Cfr. *supra*, paragrafo 3.2.

<sup>100</sup> Così M. Pezzani, *Nuovi strumenti per la partnership transatlantica*, intervento al Convegno *Verso una nuova politica estera e di difesa europea: nuovi strumenti e nuove prospettive nei rapporti con la NATO e con l'ONU*, Università di Bologna, 29 novembre 2004.

<sup>101</sup> Sulla missione, cfr. C. Novi, *cit.*, 371 ss.

<sup>102</sup> Cfr. azione comune 2004/570/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, GU L 252 del 28 luglio 2004. Sulla missione, cfr. F. Naert, *cit.*, 82 ss.

<sup>103</sup> Cfr. decisione 2000/483/CE, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000 (Protocolli, Atto finale e Dichiarazioni), GU L 317 del 15 dicembre 2000, e successive modifiche. Per un commento, cfr. E. Baroncini, S. Cafaro, C. Novi, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, 176 ss.

<sup>104</sup> Ad esempio, la Strategia congiunta Africa-UE, adottata nel 2007 al fine di canalizzare e coordinare le relazioni dell'UE con i Paesi africani e l'Unione africana, o le strategie regionali, dunque indirizzate ad aree specifiche, come il Corno d'Africa, il Golfo di Guinea e il Sahel.

internazionali, al fine di coordinare ancor più efficacemente l'azione all'interno del continente.<sup>105</sup> A fronte di tale ampia collaborazione, va però evidenziato che nessun accordo internazionale è stato stipulato tra le due organizzazioni.

L'UE e l'UA hanno comunque avuto modo di cooperare sul campo in Darfur, nell'ambito del sostegno prestato alla missione *AMIS II* a guida UA. Infatti, con l'azione comune 2005/557/PESC, il Consiglio ha istituito l'*azione di sostegno civile-militare ad AMIS II*,<sup>106</sup> al fine di corroborare gli sforzi – a livello politico, militare e di polizia – già profusi dall'UA per risolvere la crisi sudanese. Sudan nel quale si è anche realizzata una forma *ante litteram* di coordinamento trilaterale tra l'UE, l'AU e l'ONU. Infatti, l'*azione di sostegno dell'UE ad AMIS II* è terminata alla fine del 2007,<sup>107</sup> successivamente al subentro dell'appena conclusa *African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur (UNAMID)*,<sup>108</sup> missione a guida congiunta ONU-UA disposta dalla risoluzione 1769 (2007) del Consiglio di sicurezza e avente il compito di proteggere i civili, facilitare la consegna degli aiuti umanitari e mediare nelle situazioni di conflitto.

Alcune differenze caratterizzano, invece, la cooperazione intrapresa tra l'UE e l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico,<sup>109</sup> che ha avuto origine e prosieguo principalmente sul piano del dialogo politico e della definizione congiunta di priorità e obiettivi.

Tale dialogo ha portato inizialmente a un intervento congiunto in Indonesia – la *Aceh Monitoring Mission (AMM)* – operativo dal settembre 2005 al dicembre 2006 al fine di monitorare l'attuazione degli impegni assunti nel *memorandum d'intesa* del 15 agosto 2005 dal governo indonesiano

<sup>105</sup> Nel *Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union* del 29 novembre 2017 si dà conto del fatto che, nel settembre 2017, le tre organizzazioni hanno lanciato un "esperimento senza precedenti" di multilateralismo, consistente in partenariato trilaterale avente il fine di coordinare l'azione nel continente africano. Sugli esordi di tale cooperazione trilaterale, cfr. M. Derblom, E. Hagström Frisell, J. Schmidt, *UN-EU-AU Coordination in Peace Operations in Africa*, Swedish Defence Research Agency, Stockholm, November 2008.

<sup>106</sup> Cfr. azione comune 2005/557/PESC del Consiglio, del 18 luglio 2005, concernente l'azione di sostegno civile-militare dell'Unione europea alla missione dell'Unione africana nella regione sudanese del Darfur, GU L 188 del 20 luglio 2005. Sulla missione, cfr. F. Naert, *cit.*, 82 ss.

<sup>107</sup> Cfr. azione comune 2007/245/PESC del Consiglio, del 23 aprile 2007, che modifica l'azione comune 2005/557/PESC concernente l'azione di sostegno civile-militare dell'Unione europea alla missione dell'Unione africana nella regione sudanese del Darfur in relazione all'inserimento di una componente militare di sostegno che fornisca assistenza all'istituzione della missione dell'Unione africana in Somalia (AMISOM), GU L 106 del 24 aprile 2007.

<sup>108</sup> Cfr. UN Security Council, resolution 2148 (2014), S/RES/2148, 3 April 2014.

<sup>109</sup> Di séguito, ASEAN. Tale organizzazione è stata istituita con la Dichiarazione di Bangkok del 8 agosto 1967 tra 5 Stati (Filippine, Indonesia, Malesia, Singapore e Thailandia). La *membership* si è negli anni ampliata al Brunei (1984), al Vietnam (1995), alla Birmania (1997), al Laos (1997) e alla Cambogia (1999), contando ad oggi 10 Stati membri. Sull'ASEAN, cfr. D. L. Carden, *Mapping ASEAN: Achieving Peace, Prosperity, and Sustainability in Southeast Asia*, Indiana University Press, 2019.



e dal Movimento per l'Aceh libero, al fine di guidare l'autogoverno della provincia di Aceh all'interno dello Stato e della costituzione unitari indonesiani. Che si tratti di un intervento congiunto si ricava soprattutto dagli accordi internazionali stipulati al fine dell'avvio dell'*AMM*, in particolare lo *status-of-mission-agreement* concluso tra l'UE e il sovrano territoriale, al fine di autorizzarne l'ingresso in territorio indonesiano e di definirne lo statuto giuridico. Infatti, l'art. 1 indica che le espressioni "*AMM*" o "la missione" indicano "la missione di vigilanza in Aceh (...), istituita dall'Unione europea e dai Paesi contributori dell'ASEAN, conformemente al memorandum d'intesa tra il governo della Repubblica di Indonesia e il Movimento per l'Aceh libero (GAM), firmato a Helsinki il 15 agosto 2005 (...)", rendendo così evidente che si sia inteso precisare che l'*AMM* è condivisa tra due organizzazioni internazionali, una delle quali agisce autonomamente (l'UE) e l'altra come cornice di coordinamento dei suoi Stati membri (l'ASEAN).

Va però osservato che, successivamente allo svolgimento dell'*AMM*, la cooperazione tra le due organizzazioni si è rafforzata sul piano giuridico. Infatti, la decisione del Consiglio istitutiva dell'*AMM*<sup>110</sup> esordisce affermando che l'UE è impegnata a promuovere una soluzione duratura e pacifica del conflitto in Aceh e a rafforzare la stabilità nel sud-est asiatico, obiettivi di ampio respiro la cui formalizzazione porta a ritenere che la cooperazione in territorio indonesiano abbia costituito una delle premesse dell'adesione dell'UE, nel 2012, al trattato di amicizia e cooperazione nel sud-est asiatico del 1976,<sup>111</sup> stipulato in ambito ASEAN e il cui fine è (anche) di "promuovere la pace perpetua". Certamente, il trattato di amicizia presenta un respiro politico ampio e, pertanto, non può considerarsi dedicato alla cooperazione di ambito PSDC; è però innegabile che lo scopo di promuovere la pace, la stabilità e la cooperazione nel sud-est asiatico previsto da tale strumento giuridico vincolante implica anche lo svolgimento di interventi di gestione delle crisi locali, come nel caso dell'*AMM*.

---

<sup>110</sup> Cfr. azione comune 2005/643/PESC del Consiglio, del 9 settembre 2005, sulla missione di vigilanza in Aceh (Indonesia) dell'Unione europea (AMM), GU L 234 del 10 settembre 2005. Sulla missione, cfr. F. Naert, *cit.*, 92 ss.

<sup>111</sup> Il trattato di amicizia è stato integrato da diversi protocolli, tra i quali si segnala il III, firmato il 23 luglio 2010 col fine di consentire alle "organizzazioni regionali i cui membri sono esclusivamente Stati sovrani" di aderirvi. Sul trattato di amicizia, cfr. S. Chesterman, H. Owada, B. Saul (eds.), *The Oxford Handbook of International Law in Asia and the Pacific*, Oxford, 2019. Quanto all'UE, con lettera del 2006 non solo la stessa Unione, ma anche l'allora Comunità europea, hanno informato l'ASEAN della decisione di presentare domanda di adesione al trattato. Il 28 maggio 2009 l'ASEAN ha espresso il consenso unanime degli Stati membri all'adesione dell'UE e della CE, subordinatamente all'entrata in vigore del citato III protocollo. Infine, l'adesione è stata disposta con decisione 2012/308/PESC del Consiglio, del 26 aprile 2012, relativa all'adesione dell'Unione europea al trattato di amicizia e cooperazione nel sud-est asiatico, GU L 154 del 15 giugno 2012.

### 5. *Firmissima est inter pares amicitia*

Secondo questo antico proverbio latino, l'amicizia più salda è quella che si stabilisce tra pari,<sup>112</sup> cioè tra soggetti posti su un piano di uguaglianza che, in ragione dell'amicizia che li unisce, sono solidali l'un con l'altro.

Pur coniato per descrivere il nobile legame che può stabilirsi tra individui, il proverbio si adatta a descrivere la cooperazione che l'UE e l'ONU hanno stabilito nella gestione delle crisi internazionali, alla solidità che tale *partnership* ha acquisito, anche sul campo, nonché alla sua durata, auspicabilmente ancora lunga. Questo sodalizio non sembra indebolito dal fatto che la disciplina della cooperazione sia principalmente rimessa ad atti di *soft law*, sempre accompagnati dal rischio dell'impune inadempimento. Infatti, dal 2003 il lavoro congiunto dei due enti internazionali è costantemente e fattivamente proseguito e ha portato, dopo anni di concreta cooperazione, alla stipula dell'accordo quadro UE-ONU "solo" su aspetti di logistica, di amministrazione e di sicurezza. "Solo" poiché nulla esclude che, in futuro, le due organizzazioni stipulino altri accordi internazionali su altri aspetti connessi alla gestione delle crisi, così ulteriormente saldando il loro rapporto.

A nostro avviso, lo stesso deve dirsi per la cooperazione tra l'UE e altre organizzazioni internazionali nella stessa materia, la quale, pur principalmente fondata sul *soft law*, è parimenti fattiva e proiettata verso rapporti solidali di lungo periodo, dunque aperti a nuovi e concreti sviluppi. Anche in ottica multilaterale, laddove si preveda il coinvolgimento diretto dell'ONU e ferme restando le collaborazioni avviate dalla stessa Organizzazione e altre organizzazioni regionali nell'ambito del sistema di sicurezza collettivo.<sup>113</sup> Trattasi di un'ipotesi che, come visto, ha già trovato concreta attuazione nei casi della cooperazione trilaterale ONU-UE-UA nello scenario sudanese e dell'azione congiunta ONU-UE-NATO in Kosovo, peraltro coordinata nell'ambito di un'ampia presenza internazionale.<sup>114</sup>

Inevitabilmente, tali sodalizi internazionali chiamano nuovamente in causa il concetto di multilateralismo effettivo che fa perno sull'ONU, il quale, nella sua varietà di contenuti, trova espressione anche nella partecipazione

<sup>112</sup> Cfr. G. Fumagalli, *Chi l'ha detto? Tesoro di citazioni italiane e straniere di origine letteraria e storica*, Milano, 1934, 23.

<sup>113</sup> In dottrina, cfr. per tutti U. Villani, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, 428 ss.; E. de Wet, *The relationship between the Security Council and Regional Organizations during Enforcement Actions under Chapter VII of the United Nations Charter*, in *Nordic Journal of International Law*, 2002, 1 ss.; Id., *The Chapter VIII Powers of the United Nations Security Council*, Hart publishing, Oxford and Portland, 2004; G. Cellamare, *Sui rapporti tra NU e organizzazioni regionali per il mantenimento della pace in Africa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, 35 ss.; E. Pistoia, *Il volto del regionalismo espresso nel Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite secondo la prassi della UE*, in questa *Rivista*, v. 34, n. 1, apr. 2018.

<sup>114</sup> Cfr. N. Tsagourias, *EU Peacekeeping Operations: Legal and Theoretical Issues*, in M. Trybus, N. D. White, *European Security Law*, Oxford, 2007, 126 ss.

ampia – multilaterale, appunto – al raffreddamento dei conflitti e allo stabilimento, a livello globale, della pace e della sicurezza internazionale. Multilateralismo al quale l'UE ha recentemente (e nuovamente) ribadito di voler partecipare, avendo gli Stati membri dichiarato, nel recente Consiglio europeo del 26 febbraio 2021, in relazione alle questioni della sicurezza e della difesa, di volersi impegnare

... a cooperare strettamente con la NATO – nel pieno rispetto dei principi sanciti nei trattati e di quelli concordati dal Consiglio europeo – e a rafforzare i nostri partenariati con le Nazioni Unite e i principali partner regionali. Attendiamo con interesse di cooperare con la nuova amministrazione degli Stati Uniti a una solida e ambiziosa agenda transatlantica che comprenda uno stretto dialogo in materia di sicurezza e di difesa. Tale cooperazione globale trarrà beneficio da un'UE più forte nel settore della sicurezza e della difesa.<sup>115</sup>

Ebbene, in tale prospettiva multilaterale, conveniamo nel ritenere che l'accordo quadro UE-ONU possa dar luogo a sviluppi funzionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, poiché potrebbe essere mutuato nelle relazioni tra l'Organizzazione a vocazione universale e le organizzazioni regionali che partecipano al sistema di sicurezza collettivo da essa presidiato. Infatti, come è stato osservato in dottrina, “qualora producesse buoni risultati ... (l'accordo quadro UE-ONU potrebbe, n.d.r.) costituire un possibile modello da riproporre in relazione ad altre organizzazioni regionali e sub-regionali che da tempo cooperano con il Consiglio, eseguono una parte delle attività operative da esso decise o autorizzate ai sensi dei capitoli VII e VIII della Carta ONU e partecipano alle sue riunioni” e ciò in quanto, in effetti, “non può ... escludersi che nel prossimo futuro ulteriori organizzazioni possano essere interessate a sviluppare una competenza operativa e, di conseguenza, a instaurare simili forme di collaborazione con l'ONU”.<sup>116</sup>

Trattasi di sviluppo possibile, che, se realizzato, sarebbe del tutto in linea con la prassi, già intervenuta in ambito ONU, di estendere quanto definito a favore di una singola organizzazione ad altri enti internazionali che partecipano ai suoi lavori. In tale direzione, restando nella materia della gestione delle crisi, basti rammentare che i modelli di *status-of-forces-agreements* (per gli interventi militari) e *status-of-mission-agreements* (per le missioni civili) inizialmente predisposti dall'ONU<sup>117</sup> per negoziare gli accordi con gli Stati che ospitano le sue operazioni di mantenimento della pace sono stati successivamente mutuati da altre organizzazioni

<sup>115</sup> Così la dichiarazione dei membri del Consiglio europeo, Bruxelles, 26 febbraio 2021 (SN 2/21), punto 12. Sul punto, cfr. la (di poco) precedente Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio sul rafforzamento del contributo dell'UE al multilateralismo basato su regole, Bruxelles, 17 febbraio 2021, JOIN (2021) 3 final, in particolare 3 ss., che riteniamo abbia ispirato la dichiarazione del 26 febbraio 2021.

<sup>116</sup> Cfr. I. Ingravallo, cit.

<sup>117</sup> Report of Secretary-General, UN doc A/45/594, 9 October 1990.

internazionali per le medesime necessità.<sup>118</sup> E, “oltre” la gestione delle crisi, si rammenta che nel 2011 l’Assemblea generale ha “ammesso” l’UE (ma la CEE possedeva tale *status* dal 1974<sup>119</sup>) come “osservatore rafforzato” ai propri lavori, a quelli dei suoi comitati e gruppi di lavoro, ai consessi internazionali tenuti sotto gli auspici dello stesso organo e alle conferenze dell’ONU, aggiungendo che lo stesso trattamento potrà essere esteso ad altre organizzazioni internazionali.<sup>120</sup>

Luca Paladini

Dip.to per la didattica e la ricerca  
Università per stranieri di Siena  
paladini@unistrasi.it

---

<sup>118</sup> Cfr. A. Carlevaris, *Recenti sviluppi nella prassi degli ‘status-of-forces agreements’ per le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 1998, 667 ss. e altresì R. Burke, *Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2011, 63 ss.

<sup>119</sup> Cfr. UN General Assembly, A/RES/3208(XXIX), 11 October 1974.

<sup>120</sup> Cfr. UN General Assembly, A/RES/65/276, 10 May 2011, § 3: “following a request on behalf of a regional organization that has observer status in the General Assembly and whose member States have agreed arrangements that allow that organization’s representatives to speak on behalf of the organization and its member States, the Assembly may adopt modalities for the participation of that regional organization’s representatives, such as those set out in the annex to the present resolution”. Per un commento sulla risoluzione, ci si permette di rinviare a L. Paladini, *L’Unione europea all’Assemblea generale dell’ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, 85 ss.