

L'IMPASSE NELLA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE:

“TRA IL DIRE E IL FARE C'È DI MEZZO IL MARE”, ANZI GLI OCEANI...

SOMMARIO: **1.** Premesse storiche, composizione dell'organo e processi decisionali. – **2.1.** Primi venti di riforma. Fase I: anni '90. – **2.2.** Istanze di aumento dei seggi permanenti. **2.3.** 1995: Il *Coffee Club* e la prima proposta italiana. – **3.1.** Fase II: dal 2003 il dibattito riprende forza con l'istituzione dello *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*. – **3.2.** 2005: a settembre il fallimento del *Summit* di New York. La nascita di *Uniting for Consensus*. – **4.** Fase III: 2007-2009. Dalle consultazioni promosse dal Presidente dell'Assemblea Generale ai negoziati intergovernativi. – **5.** La proposta del seggio unico europeo.

1. Premesse storiche, composizione dell'organo e processi decisionali

Mosse dall'iniziativa degli Stati coalizzati contro le potenze dell'Asse, con la firma della Dichiarazione di Washington del 1 gennaio 1942 le ventisei appena proclamatesi Nazioni Unite accettavano i principi e gli scopi della Carta Atlantica; quel documento firmato da Roosevelt e Churchill in un incontro tenuto “da qualche parte in mare” e contenente un programma comune per le rispettive politiche nazionali, con l'indicazione di scopi condivisi per la costruzione di un mondo migliore¹. Solo più tardi, passando per i negoziati di Dumbarton Oaks e la Conferenza di Yalta, la Carta istitutiva delle Nazioni Unite (in seguito Statuto) viene adottata per acclamazione durante la nona sessione plenaria della Conferenza di San Francisco, il 26 giugno del 1945. In essa si delinearono gli obiettivi, i principi e la struttura istituzionale dell'organizzazione internazionale che raccolse il testimone depresso dalla Società delle Nazioni, formalmente già nel 1939; in particolare, la struttura istituzionale faceva perno sull'Assemblea generale, le cui funzioni venivano stabilite dal capitolo V in conformità al principio “uno Stato, un voto” e sul Consiglio di Sicurezza, che invece il capitolo VII identificava come organo ristretto di undici membri di cui quattro permanenti (Cina, Regno Unito, Russia e Stati Uniti), cui si sarebbe poi aggiunta la Francia.

Elevati a quindici con un emendamento all'art. 23 dello Statuto approvato dall'Assemblea Generale il 17 dicembre 1963 ed entrato in vigore il 31 agosto 1965, i membri non permanenti sono eletti, con mandato biennale, dall'Assemblea generale a maggioranza dei due terzi, avuto riguardo al loro contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e agli altri fini dell'Organizzazione; solo secondariamente, al criterio dell'equa distribuzione geografica². Il Consiglio di Sicurezza infatti è quello tra i

¹ Così rammenta MARCHISIO, *L'Onu. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, 2000, pg. 28.

² Attualmente tra le fila dei membri non permanenti operano (i rispettivi termini di scadenza del mandato sono riportati tra parentesi): Azerbaijan (2013); Colombia (2012); Germania (2012); Guatemala (2013); India (2012); Marocco (2013); Pakistan (2013); Portogallo (2012); Sud Africa (2012); Togo (2013). Oltre 70 Stati membri dell'Onu non si sono mai seduti in CdS. La fonte è il sito ufficiale delle Nazioni Unite: <http://www.un.org/en/sc/members/>.

sei organi principali dell'Onu elencati nell'art. 7 par. 1 della Carta al quale è attribuita la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali³.

Il discrimine tra membri permanenti e membri non permanenti ha i suoi essenziali risvolti in punto di procedura di voto, disciplinata dall'art. 27 della Carta⁴. Con riguardo ad essa, può dirsi che il principio espresso dall'art. 2, par. 1, della Carta "L'Organizzazione è fondata sul principio della sovrana uguaglianza di tutti i suoi Membri" trova solo parziale applicazione: in forza dell'art.27, ogni membro del Consiglio ha un voto, eppure, mentre le decisioni dell'organo su questioni procedurali sono adottate con il voto favorevole di nove membri, quelle su "ogni altra questione" richiedono il voto favorevole di nove membri, nel quale siano compresi i voti dei membri permanenti. Questo è quanto impropriamente viene definito il "potere di veto" dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, in forza del quale il voto contrario di uno di quei cinque Paesi può impedire una decisione da parte dell'organo. Non si tratta di veto in senso tecnico, perché, a sua differenza, questo non impedisce a una deliberazione perfetta di produrre i suoi effetti giuridici, ma preclude invece sul nascere la formazione della volontà del Consiglio di Sicurezza impedendo il perfezionamento stesso della volontà collegiale⁵.

Il potere di veto dei membri permanenti rimane a tutt'oggi motivato dalle speciali responsabilità di tali Stati nel mantenimento della pace, alla luce di quanto accaduto in occasione del secondo conflitto mondiale. Si capisce dunque perché, dopo i mutamenti che l'assetto internazionale ha subito a seguito della caduta del Muro di Berlino, con la fine della Guerra Fredda e la dissoluzione dell'URSS, da più parti si chiedi la revisione, se non anche l'eliminazione, di quello che pare, non a torto, definirsi un privilegio delle cinque potenze⁶. Le istanze di rinnovamento peraltro si rinforzano tutte le volte che, come nel caso siriano, il veto di uno dei Paesi membri permanenti inibisce un intervento auspicato da più parti sul piano internazionale, per mettere fine ad uno stato di guerra interno che desta grande allarme per la tutela dei diritti umanitari⁷.

³ Capitolo III -ORGANI - Articolo 7: «Sono istituiti quali organi principali delle Nazioni Unite: un'Assemblea Generale, un Consiglio di Sicurezza, un Consiglio Economico e Sociale, un Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, una Corte Internazionale di Giustizia, ed un Segretariato». Sul punto cfr. MARCHISIO, *op. cit.*, pp. 177 ss.

⁴ *Votazione - Articolo 27*:« 1.Ogni Membro del Consiglio di Sicurezza dispone di un voto. 2.Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su questioni di procedura sono prese con un voto favorevole di nove Membri. 3. Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove Membri, nel quale siano compresi i voti dei Membri permanenti; tuttavia, nelle decisioni previste dal Capitolo VI e dal paragrafo 3 dell'articolo 52, un Membro che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto».

⁵ Sul distinguo MARCHISIO, *op. cit.*, pg.178.

⁶ Così lo definisce MARCHISIO, *op. cit.*, pg.178. A questo proposito P. BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano, Giuffrè, 2005, pg.5, rileva la contraddizione intrinseca ad una *societas* internazionale fondata sulla parità di tutti i suoi membri, rappresentata dalla presenza di un organo che assume decisioni in tema di gestione dell'ordine internazionale essendo composto da 15 membri, di cui peraltro solo cinque detengono un potere di veto in grado di condizionare la gestione multilaterale al discrezionale esercizio di potere giuridico di ciascuno di essi. I fattori che hanno acceso il dibattito sulla riforma del Consiglio di sicurezza vengono individuati nell'aumento dei membri delle Nazioni unite, con i Paesi di nuova indipendenza e con quelli nati dalle ceneri dell'Urss e della Jugoslavia dai 51 degli anni '50 si è passati ai 185 di metà degli anni '90; il peso sempre maggiore dei Paesi fino agli anni '90 considerati "in via di sviluppo"; la fine della Guerra Fredda, che, facilitando gli interventi del CdS, ne ha accresciuto il ruolo internazionale. A tutto questo non è corrisposta una redistribuzione dei ruoli e delle responsabilità all'interno dell'organo. Così PRESCHERN, *La riforma del Consiglio di sicurezza degli anni '90 ad oggi: problemi e prospettive*, Documento IAI (Istituto Affari Internazionali), Settembre 2011. Le voci sull'anacronismo della sopravvivenza di questa esclusiva prerogativa e sulla sua distorta strumentalizzazione sono molteplici; secondo T.G. WEISS, *Overcoming the Security Council Reform Impasse. The implausible versus the plausible*, in *Occasional papers newyorkesi* del Friedrich Ebert Stiftung, n. 14 del Gennaio 2005, pg.13: «The UK and France as well as, arguably, Russia are no longer "great" powers; but their permanent status with vetoes magnifies their voices in international politics to louder decibel levels than their actual power merits. In their pursuit of *raison d'état*, states use whatever institutions are available to serve their national interests».

⁷ Risale al 19 Luglio di quest'anno la notizia dell'ennesimo tentativo del CdS di approvare una risoluzione che ponga fine alle violenze in territorio di Damasco: per la terza volta in dieci mesi "il muro contro muro" tra potenze occidentali da una parte e Russia e Cina dall'altra ha bloccato le Nazioni Unite, per via di un rinvio al Capitolo VII dello Statuto che non è piaciuto alla Russia. Esso infatti implicherebbe non solo sanzioni diplomatiche ed economiche, ma anche l'intervento militare. Anche la missione di monitoraggio, prorogata di 30 giorni alla sua scadenza del 20 Luglio 2012, è venuta a definitiva scadenza il 19 agosto 2012. La richiesta e accettata tregua dal 26 ottobre 2012 per la Festa del Sacrificio sarebbe stata violata dopo poche ore dal Governo di Damasco, secondo fonti dell'Osservatorio siriano

Il tema della riforma del Consiglio di sicurezza spazia da proposte di assicurare una maggiore trasparenza e democraticità dei processi decisionali fino all'allargamento della *membership*, in modo da garantire una rappresentatività che sia più in linea con l'attuale assetto internazionale.

Prima di esaminare le proposte di riforma e distinguerle in base all'approccio risolutivo - con particolare riguardo a quella proveniente dall'UfC (*Uniting for Consensus*), di cui l'Italia è portavoce, e a quella *long-term* relativa al seggio unico europeo - è d'uopo gettare luce sulla portata del potere di veto e sulle sue principali implicazioni sul piano decisionale.

L'art. 27 dello Statuto delle Nazioni Unite distingue tra *questioni di procedura* e *ogni altra questione*; sulle prime le decisioni sono prese con un voto favorevole di uno dei nove membri, sulle altre il favore dei nove deve annoverare i voti positivi dei membri permanenti. La distinzione insomma è essenziale, ma nessuna precisazione è resa dalla Carta in punto dei criteri discriminanti le une questioni dalle altre. E' infatti lo *Statement* del 7 giugno 1945, adottato a San Francisco dalle quattro potenze invitanti - cui si associò la Francia - ad operare la distinzione tra decisioni procedurali⁸ e decisioni del Consiglio relative a funzioni *implicanti misure, che innescano una catena di eventi*, la quale può condurre il CdS a deliberare un'azione sulla base del capitolo VII della Carta. Lo *Statement* esclude qualsiasi perplessità in relazione alla procedura da adottare su questioni di grande importanza, consacrando il principio del *doppio veto*, in base al quale nei casi dubbi la questione preliminare va decisa con la maggioranza qualificata comprendente il voto dei membri permanenti⁹.

Nonostante il diffondersi della prassi del *consensus*, che si sviluppa sulla base di negoziati tra i membri allo scopo di evitare il voto formale, il potere di veto è stato esercitato con riferimento all'adozione di misure militari nei confronti di Paesi la cui situazione interna esponeva a rischio di grave pregiudizio le minime garanzie di rispetto dei diritti umani¹⁰. Dinanzi a questi episodi, le ipotesi di eterogenesi dei fini dell'esercizio del potere di veto offrono occasioni di aspra critica dell'organizzazione internazionale, tale da svilire la nobiltà del compito che a sua origine le fu assegnato¹¹.

sui diritti umani. L'episodio si inserisce perfettamente nello sconcertante quadro delineato da BARGIACCHI, *La riforma...*, cit., pg. 41, nota 15: «(...) Il Consiglio di Sicurezza - quando ha voluto - ha funzionato in piena assonanza con i parametri giuridici delle relazioni internazionali; il fatto però che lo abbia fatto, secondo noi, praticamente una volta sola (in occasione della prima guerra del Golfo) e che, prima e dopo, ci sia stato il nulla o, peggio ancora, la legittimazione delle violazioni e delle eversioni compiute dagli Stati ci induce a ritenere che quel retto funzionamento sia stata l'unica eccezione ad una regola politica e che, come tale, nessun valore di prassi giuridica possa e debba assumere».

⁸ Per esse nello *Statement* sono menzionate l'adozione del regolamento interno, l'elezione del Presidente, la creazione di organi sussidiari; la Risoluzione 267 dell'Assemblea generale del 14 aprile 1949 si raccomanda ai membri permanenti di considerare procedurali una serie di questioni, tra le quali la richiesta al Segretario generale di convocare una sessione speciale dell'Assemblea; l'approvazione dei rapporti annuali e speciali da sottoporre all'assemblea; l'organizzazione del Consiglio per esercitare funzioni in modo continuativo, etc. Per l'elencazione esauriente si rinvia a MARCHISIO, *L'Onu...*, cit., pg. 179.

⁹ Non residuano dubbi in ordine alle procedure di emendamento e revisione della Carta: essa può essere emendata solo con il voto favorevole dei due terzi degli Stati che compongono l'Assemblea Generale e gli emendamenti devono essere ratificati dai due terzi dei membri delle Nazioni Unite, compresi i membri permanenti del CdS. Per la revisione invece è prevista una procedura diversa, ovvero la convocazione di una Conferenza Generale dei membri delle Nazioni Unite con il voto a maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea Generale. Anche in questo caso, affinché entrino in vigore le modifiche, è necessaria la ratifica dei due terzi dei membri, compresi quelli permanenti (Carta delle Nazioni Unite, art. 109 par. 1 e 2). Come evidenziato dalla Preschern nel Documento IAI citato, ciò vuol dire che ogni membro permanente del CdS ha il diritto di veto sull'entrata in vigore di qualsiasi modifica della Carta dell'Onu.

¹⁰ Nel caso del Kosovo, il Consiglio di sicurezza nel 1998 e nel 1999 è stato inibito all'adozione di una decisione relativa a misure militari nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia, a causa dell'opposizione della Cina e della Federazione Russa, che preannunciarono l'uso del veto in caso di riferimento all'uso della forza. Così pure nel 1999 la Cina ha bloccato un progetto di risoluzione del Consiglio che prorogava il mandato della Forza delle Nazioni Unite di spiegamento preventivo in Macedonia. Dalla ricostruzione di MARCHISIO, *L'Onu...*, cit., 180.

¹¹ «Non siamo riusciti a ritrovare una caratteristica giuridica nella composizione del Consiglio, arrivando quindi a considerarlo una vera e propria anomalia *politica* nel tessuto socio-giuridico internazionale», così BARGIACCHI, *La riforma...*, cit., pg. 6. Ciò in ragione né di una caratteristica endemica del sistema, né della pur da qualcuno asserita lacunosità dello stesso, bensì dell' "interferenza politica che certi Stati attuano nei confronti del canone sociale di produzione giuridica", con il rischio che "certe impostazioni egemoniche dei rapporti

Anche in considerazione di ciò, incontra la coesione degli Stati membri dell'Onu l'idea che l'organo direttivo vada riformato, divergendo sulle finalità e/o modalità di un tale intervento. Va dato immediatamente atto del fatto che, dagli inizi degli anni '90 ad oggi, nessuna proposta ha ancora incontrato il *favor* necessario per emendare la Carta, che conta il consenso dei due terzi dei membri dell'Assemblea generale, con il necessario supporto dei membri permanenti¹².

Allo scopo di tratteggiare la diversa ispirazione delle proposte relative alla rappresentatività, l'ampliamento della *membership* del CdS passa attraverso diverse varianti: l'aumento dei soli membri permanenti; l'aumento dei soli membri non permanenti; l'aumento parallelo delle due categorie di membri; la creazione di una nuova categoria di membri semi-permanenti.

Tutte queste proposte sono figlie di un percorso riformatore che ha preso avvio negli anni '90, sviluppandosi in almeno tre fasi temporali: gli anni '90; il periodo 2003-2008 con incluso il Summit del 2005; dal 2009, con l'avvio dei negoziati intergovernativi, ad oggi.

La scansione temporale sarà dunque di supporto ai distinguo sostanziali nell'analisi delle diverse iniziative riformatrici provenienti dei Paesi membri delle Nazioni Unite¹³.

2.1. Primi venti di riforma. Fase I: anni '90

Dall'accoglimento della proposta datata 1992 (India e di altri paesi "non allineati") di segnare nell'agenda provvisoria dell'Assemblea generale la "Questione dell'equa rappresentanza e dell'allargamento dei membri del Consiglio di sicurezza"¹⁴, nasce nel 1993 un gruppo di lavoro *ad hoc*, il c.d. "*Open-ended Working*

internazionali possano acquisire una dimensione ed una dignità giuridica con definitivo scollamento tra agire politico e rispetto del diritto", come spiega l'Autore tra le pagine 10 e 13 del suo *La riforma...*, cit.

¹² Così in base alla Risoluzione del 1988 approvata dall'Assemblea generale su proposta dell'allora rappresentante permanente dell'Italia Francesco Paolo Fulci. In questo modo si pose un impedimento procedurale rilevante alle riforme prive di ampio consenso; in senso contrario premevano le potenze che miravano al seggio permanente, che benvolentieri si sarebbero accontentate del voto favorevole dei due terzi dei membri presenti e votanti dell'Assemblea generale per apportare la modifica alla Carta che assegnasse anche a loro un seggio permanente con connesso potere di veto. La precisazione è offerta da PRESCHERN, *op. cit.*, pg. 5. Proprio con riferimento a questo meccanismo procedurale BARGIACCHI, *op. cit.*, pg. 130, nota 9, rammenta le parole di Vedrine, Ministro degli Affari Esteri francese dal 1997 al 2002, secondo il quale «(...)Non vi è nessuna possibilità, o alcun rischio, che Stati Uniti, Cina o Russia (la posizione di Francia e Gran Bretagna è più ambigua) accettino di rinunciare a questo diritto: nessuna riforma dell'Onu lo prevederà. Qualora Francia e Gran Bretagna dovessero rinunciare al loro diritto di veto, lo farebbero in modo unilaterale, da sole. E quindi non lo faranno: è infatti evidente quel che avrebbero da perdere, mentre non sarebbe chiaro cosa ne guadagnerebbero l'Onu, l'Europa o il diritto internazionale». Partendo dalla stessa constatazione MARCHISIO, *L'Onu...*, cit., pg. 190, evidenzia come piuttosto si sia delineata la tendenza a restringere la portata del diritto di veto, prevedendo la necessità del voto contrario di almeno due o tre membri permanenti per bloccare una delibera, ovvero limitando l'applicazione del diritto di veto a determinate materie, in particolare quelle regolate dal cap. VII della Carta.

Ad onor del vero deve constatarsi, con BARGIACCHI, *La riforma...*, cit., pg. 145, nota 37, che all'inizio dell'avventura chiamata UN anche i Paesi membri permanenti mostravano aperture alla revisione del sistema di voto: la Cina, ad esempio, proponeva che i membri permanenti rinunciassero ad esercitare il diritto di veto ai sensi dell'art. 27 paragrafo 3 dello Statuto in tutti i procedimenti di cui al Capitolo VI sulla soluzione pacifica delle controversie". Questa come altre proposte non hanno mai trovato attuazione, soprattutto dopo la fine della Guerra Fredda e il riavvicinamento tra i blocchi di potere.

¹³ Nella ricostruzione degli orientamenti sottesi alle svariate spinte riformiste è essenziale la consultazione di WINKELMANN, *Bringing the Security Council into a new Era – Recent developments in the Discussion on the Reform of the Security Council*, in Max Planck Yearbook of United Nation Laws, 1997, reperibile al link www.mpil.de/shared/data/.../winkelmann_1.pdf.

¹⁴ UN General Assembly, *Resolution on the Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council* (A/RES/47/62), 11 December 1992, <http://daccessdds.un.org/doc/undoc/gen/n93/082/52/img/n9308252.pdf>.

UN General Assembly, *Resolution on the Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council* (A/RES/48/26), 3 December 1993, <http://daccessdds.un.org/doc/resolution/gen/nr0711/10/img/nr071110.pdf>.

*Group*¹⁵, con il compito di vagliare le diverse proposte di aumento dei membri del Consiglio, ma anche di miglioramento dei metodi di lavoro.

2.2. Istanze di aumento dei seggi permanenti

In virtù dell'impegno nella Guerra del Golfo e degli aumentati contributi al bilancio dell'Onu Giappone e Germania chiedono un seggio permanente con diritto di veto. Questa proposta, detta *quick fix*, è stata sostenuta dagli Stati Uniti, interessati ad un loro maggiore coinvolgimento politico e finanziario nella gestione della sicurezza internazionale. L'assegnazione di seggi permanenti a Giappone e Germania rientrava nella Proposta del Gruppo degli otto¹⁶, che privilegiando requisiti di potere economico e geopolitico, sosteneva l'ingresso come membri permanenti pure di tre Paesi di Asia, Africa e America latina, assieme ad un allargamento del numero dei membri non permanenti. Sebbene anche Gran Bretagna e Francia fossero favorevoli¹⁷, la proposta è parsa inaccettabile alla maggior parte dei Paesi membri¹⁸.

L'India, in ragione della portata demografica e della partecipazione attiva alle missioni di *peacekeeping* dell'Onu, pure chiedeva di essere rappresentata in modo permanente.

Il Brasile faceva la stessa richiesta in forza della sua importanza economica nel panorama sudamericano. Anche alcuni Paesi africani (Nigeria, Sud Africa ed Egitto) aspiravano all'assegnazione.

2.3. 1995: Il *Coffee Club* e la prima proposta italiana

Nel 1995 l'Italia, insieme a Pakistan, Messico ed Egitto fondò il cd. *Coffee Club*, con il progetto di opporsi ad un ampliamento della *membership* permanente e di sostenere invece l'ampliamento dei seggi non permanenti. Il gruppo si allargò ad altri Paesi, quali Spagna, Argentina, Turchia, Canada e Corea del Sud fino ad inglobare circa 50 Paesi dell'Asia, Africa ed America Latina. La proposta avanzata dall'Italia all'Assemblea Generale del 30 settembre 1993 divenne il punto di forza della filosofia del *Coffee Club*: l'istituzione di una nuova categoria di dieci seggi *semi-permanenti* riservati a un gruppo di trenta Stati. Ciascun seggio sarebbe stato assegnato a tre Stati che lo avrebbero occupato a rotazione, realizzando una presenza definibile come *semi-permanente*. Nel corso di un periodo di sei anni ciascuno Stato avrebbe occupato quella posizione per due anni. La selezione sarebbe avvenuta sulla base di elementi oggettivi, quali l'area geografica di appartenenza, criteri demografici, la partecipazione ad attività di *peacekeeping*, di sviluppo economico e tutela dei diritti umani; in ogni caso il gruppo sarebbe soggetto a revisioni ogni dieci o quindici anni, per evitare di creare nuovi *status* privilegiati¹⁹.

¹⁵ Più precisamente *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council*". UN General Assembly, *Resolution on the Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council* (A/RES/48/26), 3 December 1993, <http://daccessdds.un.org/doc/resolution/gen/nr0/711/10/img/nr071110.pdf>.

¹⁶ Austria, Belgio, Estonia, Irlanda, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria, ai quali si è sempre affiancato il Portogallo.

¹⁷ GRECO, *La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: il dibattito attuale e la posizione dell'Italia*, Roma, Documento IAI 1996.

¹⁸ Come risulta dal Documento dell'Assemblea Generale ONU A/48/264 del 20-7-1993, pp.40-41.

¹⁹ Il progetto di riforma italiano è sintetizzato, nelle sue linee essenziali, da MARCHISIO, *L'Onu...*, cit., pg. 189, ripercorrendo inoltre in nota 42 il percorso che la proposta ha fatto nelle sedi di discussione: presentata per la prima volta in risposta al questionario del Segretario generale con il documento A/48/264 del 20 Luglio 1993, una seconda versione dell'anno successivo figura nel rapporto del Segretario generale all'Assemblea generale sul tema della riforma; la terza versione è del 1995, e ancora nel 1996 *Working Paper*. Il documento A/48/264 è reperibile al link <http://www.undemocracy.com/A-48-264.pdf>: la proposta dell'Italia si rinviene a pg. 51; a sua chiusura non disdegnando di essere accolta nella rosa di Paesi con diritto di veto, ove mai fosse questa proposta ad essere preferita per la riforma del Consiglio di sicurezza, rammentando l'importante contributo reso alle operazioni di mantenimento della pace promosse dalle Nazioni unite.

Nelle discussioni tra il 1996 e il 1997 furono rivalutate le candidature a membri permanenti della Germania e del Giappone; il *Working Group* intensificò i lavori tra il novembre 1995 e settembre 1996, con 39 incontri formali e 17 informali sotto la Presidenza portoghese di Diogo Freitas de Amaral, dando vita nel 1996 al terzo *Report* dall'inizio del processo riformatore, in cui solo uno dei *working papers* allegati, quello italiano, rinnegava l'ampliamento di ciascuna delle due esistenti categorie di membri del CdS²⁰. Le proposte raccolte nel *Report* potevano essere distinte in 1) proposte "status quo", anche dette "zero models" 2) soluzioni di ampliamento parallelo, "plus models" 3) progetti di allargamento parallelo modificato, "region models"; oltre ad altri modelli misti e a idee portate avanti dagli ambienti accademici che non trovarono però spazio nel processo politico²¹. Tra i modelli "zero" si distinse la proposta italiana, seguita con sottili divergenze da Turchia e Messico²²; le tre furono infatti le uniche proposte a ripudiare del tutto l'idea dell'allargamento dell'*elite* dei membri permanenti²³.

Il *Report* del *Working Group* si sofferma poi con due paragrafi sul sistema decisionale, cercando risposte a due domande essenziali, poste dall' ampliamento di qualsiasi natura del CdS: quale dovrà essere il *quorum* per attivare il Consiglio? Come regolare il potere di veto? Soffermandoci qui sulla seconda questione, essa viene sezionata in due *totem*: *scope of the veto*, ovvero gli eventuali cambiamenti nella gestione del potere da parte degli Stati che già ne dispongono; ed *extension of the veto*, ovvero l'ipotesi che il potere sia esteso anche ai nuovi membri permanenti²⁴. In particolare, nell'ambito della prima categoria di proposte, si distinguono 1) l'affidamento al voto unanime del Consiglio della definizione delle materie sottratte al potere di veto, cd. "double veto"; 2) la restrizione del suo ambito di applicazione; 3) l'aumento del numero dei veti necessari per bloccare l'azione delle UN (almeno due secondo la proposta italiana); 4) la sospensione del potere di veto in particolari occasioni definite da una maggioranza qualificata dell'Assemblea Generale.

E' poi del Marzo 1997 il cd. "Razali Report", proposta di riforma adottata sotto l'egida dell'allora Presidente dell'Assemblea, l'ambasciatore Ismail Razali. Punti fermi del progetto risultavano: l'aumento dei membri del CdS a 24 (con l'aggiunta di cinque permanenti e quattro non permanenti) su base di distribuzione geografica; *in secundis* un uso rilassato del potere di veto, riservato solo alle azioni in forza del Capitolo VII, non esteso ai nuovi membri permanenti.

Prima della prossima tappa è importante ricordare il contributo dell'ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*), che nel *Report* del 2001, intitolato *The Responsibility to protect*, senza lesinare sui rimproveri per "il capriccioso uso del potere di veto"²⁵, sollecita all'adozione di un "gentleman agreement" sull'astensione dal suo utilizzo in materie in cui siano coinvolti interessi vitali; come pure al coinvolgimento dell'Assemblea Generale in una Sessione speciale d'emergenza, utilizzando la procedura 'Uniting for Peace'²⁶.

3.1. Fase II: dal 2003 il dibattito riprende forza con l'istituzione dello *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*

²⁰ Come si legge nel contributo di Winkelmann, *Bringing the Security Council...*, cit., pg. 50.

²¹ Spazio che non hanno trovato neanche successivamente con l'entrata in campo dell'*High Level Panel* patrocinato da Kofi Annan, né oggi. Ciò viene considerata una grave carenza da chi vorrebbe che il processo di riforma fosse smarcato da questa tendenza "intra-moenia". In questo senso si muovono iniziative di creazione di piattaforme web di discussione, come la *TrasformUN*, lanciata da Visionforum, http://www.visionforum.it/forum_en/globalizzazione_e_democrazia_en/la_riforma_delle_nazioni_unite_en/index.php. Sul punto cfr. GRILLO, MILIO, *The High Level Panel Report on UN Reform, Transformum and the paradox of global governance*, pubblicato sul sito richiamato.

²² Lo "zero model" all'italiana viene descritto da WINKELMANN, *op.cit.* pg. 60, senza mancare di sottolineare come fino al maggio 1995 l'Italia considerava l'aggiunta di tre seggi permanenti "un rimedio logico", rilevabile dal documento A/49/965, pg. 83.

²³ Come rileva WINKELMANN, *op.cit.* nelle conclusioni a pg. 74.

²⁴ Il punto è sviluppato da Ingo Winkelmann, *Idem*, a partire da pg. 77.

²⁵ Come si legge nel *Report* reperibile sul sito <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>, a pg. 51.

²⁶ Nella Risoluzione *Uniting for Peace* A/RES/377 del 3 Novembre 1950, si cercavano appunto soluzioni all'*empasse* nel funzionamento del Consiglio, anche attraverso la creazione di una "UN force", allorché l'organo fosse paralizzato dall'uso del veto.

Sotto la spinta dell'allora Segretario Generale Kofi Annan²⁷, la riforma del Consiglio di Sicurezza torna tra gli ordini del giorno delle discussioni in seno all'Onu solo nel 2003, dopo che nel settembre del 2002 Annan aveva scritto in un documento ufficiale UN dello stallo nel processo di riforma del CdS²⁸. A lui infatti si deve la creazione di un nuovo gruppo di lavoro, lo *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, composto di 16 eminenti personalità, al quale furono assegnati diversi compiti, tra i quali, per quanto di nostro interesse, la riforma del funzionamento del "maggiore organo delle Nazioni Unite". I lavori del *Panel* si conclusero il 2 dicembre del 2004, con la presentazione al Segretario generale di un Rapporto²⁹, in cui si proponevano due modelli per rendere il CdS "more proactive" attraverso il maggior coinvolgimento degli Stati che più contribuiscono sul piano finanziario al bilancio delle UN, che più vi partecipano come volontari, ovvero che più sono coinvolti con le proprie truppe nelle missioni di mantenimento della pace. Secondo entrambi i modelli, i seggi sarebbero stati ripartiti tra i quattro maggiori gruppi regionali: Africa, Asia e Pacifico, Europa e America. Il modello A contemplava l'aggiunta di sei nuovi membri permanenti senza diritto di veto³⁰. A questi si sarebbero aggiunti 3 nuovi seggi non permanenti con mandati di durata biennale. Il modello B invece non prevedeva nuovi seggi permanenti, bensì l'aggiunta di un seggio non permanente di durata biennale non rinnovabile ai 10 già esistenti e la creazione di una nuova categoria di 8 seggi non permanenti con mandato quadriennale rinnovabile³¹.

3.2. 2005: a settembre il fallimento del Summit di New York. La nascita di *Uniting for Consensus*

Arrivati all'appuntamento senza decisioni univoche, neanche l'incontro ufficiale servì a smussare le divergenze tra le posizioni dei tre gruppi principali: G4, Gruppo africano e *Uniting for Consensus*. Con il primo codice si identificano i Paesi che aspirano al seggio permanente (Giappone, Germania, India e

²⁷ E' questa l'occasione di precisare che l'art. 7 dello Statuto annovera tra gli organi delle Nazioni Unite un Segretariato e che il capitolo XV all'art. 97 dispone che il Segretario Generale è nominato dall'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza. Egli è il più alto funzionario amministrativo dell'Organizzazione, i suoi compiti sono descritti dagli artt. 98-101 dello Statuto.

A Kofi Annan si riconosce pure di essere l'ispiratore della c.d. "quiet revolution", espressione con la quale si indicano i cambiamenti che possono essere promossi senza modificare la Carta né dipendere dalle Risoluzioni approvate dagli Stati membri: una serie di decisioni approvate dal Consiglio relative alla trasparenza, partecipazione ai procedimenti, accessibilità all'Assemblea Generale, efficacemente schematizzate da G. WEISS, *Overcoming the Security Council...*, cit., pp. 25-26. Come ricorda l'A., nello stesso periodo il Consiglio introdusse un nuovo ossimoro "un incontro privato aperto a tutti i membri dell'organizzazione". Almeno quattro di questi incontri ebbero luogo, con i non-membri abilitati a partecipare senza essere invitati dal Presidente del CdS con una lettera formale. Altri strumenti sono pure passati in rassegna da G. WEISS, *op. cit.*, nelle pagine successive a quelle appena richiamate del documento. La filosofia dei "piccoli passi" pare essere per l'Autore una risposta alternativa al "passo da gigante" dell'anelata riforma del Consiglio di Sicurezza, suggerendo la soluzione "cuscinetto" – se così si può dire – di eliminare la clausola dell'art. 23 dello Statuto che preclude una durata in carica dei membri non permanenti superiore a due anni. Per l'A. (pg.32) una proposta in tal senso «would undoubtedly garner more consensus than attempts to change the numbers of permanent members, and the result could be similar».

²⁸ KOFI A. ANNAN, *Strengthening the United Nations: An Agenda for Further Change*, UN Document A/57/387, 9 September 2002, paragraph 20. Lo scontento sui risultati del *Working Group* era condiviso fuori e dentro l'Onu, per l'incapacità di far evolvere in accordi il gran numero di proposte che pure erano state collezionate. Anche questo momento della storia del processo di riforma è esaminato da BARGIACCHI, *La riforma...*, cit., pg. 210. Nel 2003 di nuovo Kofi Annan torna sul punto inviando un forte segnale di vigore agli spiriti riformisti: in un documento diretto all'Assemblea Generale scrive "I respectfully suggest to you, Excellencies, that in the eyes of your peoples the difficulty of reaching agreement does not excuse your failure to do so. If you want the Council's decisions to command greater respect, particularly in the developing world, you need to address the issue of its composition with greater urgency". Questa nuova sollecitazione è riportata da VON FREIESLEBEN, *Managing change at the United Nations*, New York, Center for UN Reform Education, 2008, reperibile al link www.centerforunreform.org/node/308.

²⁹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (A/59/565).

³⁰ Rispetto a questa proposta BARGIACCHI, *La riforma...*, cit., pg. 222 rileva come la mancata attribuzione del diritto di veto ai nuovi membri permanenti non faccia altro che lasciare invariati gli equilibri (*rectius*: gli squilibri) all'interno del Consiglio di Sicurezza, potendo quindi vantare soltanto un miglioramento in termini di rappresentatività.

³¹ Il rilievo su questa soluzione si fonda sull'incapacità del sistema di semi-permanenza di agevolare lo scambio con nuove e diverse politiche internazionali, peraltro sbilanciando il peso in Consiglio a favore di membri semi-permanenti con mandato più lungo e immediatamente rinnovabile. Sempre Bargiacchi, *La riforma...*, cit., pg.223.

Brasile), che mirano a un allargamento del CdS da 15 a 25 membri, di cui 6 permanenti e 4 non permanenti con mandato non rinnovabile³². Il Gruppo Africano ha invece posto l'attenzione sul riconoscimento del continente africano quale membro del CdS, evidenziando di essere invece finora gravemente sotto-rappresentato.

Il gruppo *Uniting for Consensus* nasce nel 2005 dall'iniziativa italiana di accorpare i membri del *Coffee Club* (Argentina, Colombia, Messico, Kenya, Algeria, Spagna, Pakistan e Sud Corea) e proseguire nel progetto di opporsi all'ampliamento della *membership* permanente formulando la proposta alternativa di un CdS di 25 membri, di cui 10 seggi soggetti a rotazione biennale e rinnovabili³³.

Il Summit del 2005, come anticipato, fu un vero e proprio buco nell'acqua, che servì solo a rendersi conto che ancora troppa era la distanza tra le posizioni dei "riformisti" e che senza il sostegno dei membri permanenti nessuna riforma "s'ha da fare". Inoltre, a contribuire all'insuccesso fu il *low profile* assunto dalla partecipazione degli Stati Uniti: la Presidenza Bush, a differenza del predecessore Bill Clinton, non si schierò neanche a favore della assegnazione del seggio di membro permanente alla Germania, verosimilmente per via degli attriti registratisi durante il conflitto in Iraq³⁴.

4. Fase III: 2007-2009. Dalle consultazioni promosse dal Presidente dell'Assemblea Generale ai negoziati intergovernativi

Il Summit del 2005 ha fatto da spartiacque tra la II e la III fase del processo di riforma del CdS³⁵; a febbraio 2007 riprendono i lavori³⁶, con un *round* di consultazioni promosse dal Presidente dell'Assemblea Generale Sheikh Haya Rashed Al Khalifa, in cui i Paesi sono invitati a discutere di cinque temi chiave: *membership* del CdS, potere di veto, rappresentanza regionale, allargamento del Consiglio, metodi di lavoro, rapporti con l'Assemblea Generale. Per ciascun tema è stato nominato un rappresentante permanente nel ruolo di facilitatore. I facilitatori giunsero alla conclusione che per superare la fase di stallo fosse necessario accontentarsi di soluzioni intermedie e temporanee, quale ad esempio aumentare il numero di membri non permanenti, ovvero estenderne la durata in carica a più di due anni, con o senza possibilità di essere rieletti. Sulla base del Report dei cinque facilitatori *Notions on the Way Forward (A/61/47, SUP-Annex I)* del 19 aprile 2007, il mese successivo la Presidenza affidò ad altri due nuovi facilitatori il compito di sviluppare il processo di riforma: questi evidenziarono la necessità di aprire negoziati sulla base di un testo che contenesse tutti gli elementi oggetto di valutazione, e sottolinearono la possibilità di procedere a riforme utili al coinvolgimento dei membri non permanenti nel processo decisionale senza procedere a una revisione della Carta³⁷. Le soluzioni dei facilitatori furono accettate con riserva dagli Stati membri, in particolare il G4 (*Gang of 4*: Germania, Giappone, India e Brasile) evidenziava la necessità di lanciare il processo verso i negoziati intergovernativi, al fine di raggiungere un accordo prima della 62° sessione dell'Assemblea Generale. La 61° sessione aveva visto la nascita di gruppi di discussione informali, nonostante i rilievi di Paesi come l'Italia, rivendicanti l'esclusiva legittimità del *Working Group* come sede di discussione sulla

³² Secondo la ripartizione descritta da PRESCHERN, *La Riforma del Consiglio di Sicurezza dagli anni '90 ad oggi...*, cit., pg. 6. Il 2005 ha visto anche la nascita del gruppo «S-5, Small 5» (Costa Rica, Giordania, Liechtenstein, Singapore e Svizzera). Informazioni si ritrovano sul sito degli Affari esteri della Federazione svizzera <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/intorg/un/rechun.html>.

³³ L'origine del nome risale a un omonimo documento redatto dall'Italia e reperibile sotto la Missione del Messico sul sito delle Nazioni Unite al link <http://www.un.int/mexico/2005/UNReform-pp.htm>.

Il progetto è il numero A/59/L.68, come precisa VON FREIESLEBEN, *Reform at the Security Council...*, cit., pg.6.

³⁴ Così ricostruisce PRESCHERN, *op. cit.*, pg.7. "In the final text of the World Summit Outcome Document (A/RES/60/1), the formulations of paragraphs 152, 153 and 154 on Council reform were brief and noncommittal", scrive Jonas von Freiesleben, *Idem*, pg. 7, aggiungendo che dopo il fallimento del *Summit* "it became clear that the patient would not wake up any time soon".

³⁵ Secondo la nostra suddivisione in fasi del lungo processo di riforma, necessaria per operare una ricostruzione temporale che presenti una certa omogeneità all'interno delle scansioni.

³⁶ Gli incontri informali che percorrono il 2006 sono ripercorsi da VON FREIESLEBEN, *op. cit.*, pp. 8 e 9.

³⁷ VON FREIESLEBEN, *op. cit.*, pg. 11.

riforma del Consiglio di Sicurezza (a dispetto di gruppi omnicomprensivi alternativi come quello messo su dalla Germania)³⁸.

Come deciso nella 62° sessione dell'Assemblea Generale del 15 settembre 2008 sul "La questione dell'equa rappresentanza e l'aumento dei membri del Consiglio di Sicurezza e temi collegati", si diede avvio a New York ai negoziati intergovernativi sulla riforma del CdS, con all'ordine del giorno ancora le due scottanti questioni dell'ampliamento e del diritto di veto. Ai gruppi del *Summit* 2005 si aggiunse il P5, il gruppo dei cinque membri permanenti, che parteggiano per il mantenimento dello *status quo*.

Le posizioni espresse nel solco dei negoziati intergovernativi ripercorrono press'a poco quelle sostenute in occasione del Summit: 1) i Paesi del G4 richiedono un ampliamento di entrambe le categorie di membri; quanto al veto, propongono di limitarlo ai membri permanenti per un periodo di almeno 15 anni, al termine del quale potrebbe valutarsi un'estensione; inoltre spingono per un ripensamento in termini di trasparenza dei metodi di lavoro del Consiglio di Sicurezza; 2) Il Gruppo Africano si spende per un'estensione del numero dei membri del CdS a 26, di cui 11 permanenti e 15 non permanenti, con una distribuzione su base regionale. La distanza dalla posizione del G4 in materia di veto è più forte, data l'ostilità per principio dei Paesi Africani al diritto di veto, con la disponibilità a un compromesso che consenta però a ciascuno dei Paesi membri permanenti di disporne; 3) All'interno del P5, gli USA hanno ribadito la loro attenzione all'efficienza del CdS, aderendo alle proposte di ampliamento con l'assegnazione di uno o due seggi permanenti; la Francia si è dichiarata favorevole all'allargamento al G4, con la temporanea creazione di seggi non permanenti, inoltre sostiene la predisposizione di una conferenza *ad hoc* per discutere del veto ai nuovi membri permanenti, e chiede una presenza maggiore dei Paesi africani in CdS; anche la Gran Bretagna, come la Francia, è favorevole ad un approccio graduale; la Cina punta su tre grandi temi: il rafforzamento dell'efficienza del CdS, il raggiungimento del più ampio consenso possibile e il coinvolgimento dei Paesi attualmente sottorappresentati; La Federazione Russa si dice invece favorevole ad un allargamento limitato, in modo che i membri non superino i 20, e rinvia ad un momento successivo all'ampliamento la valutazione dell'estensione del diritto di veto, escludendo categoricamente l'eliminazione del potere in capo ai membri permanenti attuali³⁹.

4) All'interno dell'UfC (*Uniting for Consensus*) l'Italia, oltre che premere per una maggiore rappresentatività regionale, ha ribadito la netta opposizione alla creazione di nuovi seggi permanenti, che peraltro senza il riconoscimento del potere di veto andrebbero ad ingrossare le fila dei Paesi discriminati rispetto ad un piccolo gruppo di Paesi che invece continua a mantenere prerogative esclusive⁴⁰. Oltretutto, il potere di veto risulta essere un privilegio anacronistico e insopportabile in un contesto storico internazionale che si ispira al principio di uguaglianza⁴¹. Vista l'inversosimiglianza di una sua abolizione immediata, l'Italia ne propone una graduale limitazione secondo diverse direttrici: a) escluderlo nel caso di "double veto"⁴², di ammissione di nuovi membri, di interventi umanitari ed azioni ai sensi del capitolo VI dello Statuto (*i.e.* soluzione pacifica delle controversie) b) renderlo effettivo solo se esercitato da parte di due membri permanenti c) motivarne

³⁸ *Idem*, pp. 16-17. L'analisi dell'A. prosegue più minuziosamente, sulla 62° sessione, in *Security Council Reform – the 62nd GA Session and the Road Ahead*, dell'11 novembre 2008, pubblicato sul sito www.centerforunreform.org.

³⁹ Le posizioni dei P5 sono analizzate da PRESCHERN, *op. cit.*, pp. 14-17 attraverso la lettura degli *Statements* dei relativi Rappresentanti permanenti.

⁴⁰ Oltretutto il Rappresentante permanente per l'Italia presso l'Onu, Giulio Terzi di Sant'Agata, pone l'accento su un punto che non sempre viene sottolineato: l'estensione dei seggi permanenti ad altri Paesi costituirebbe una limitazione di sovranità maggiore di quella che gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno accettato quando hanno deciso di prendere parte all'organizzazione internazionale, così si legge al punto 4 lettera f) del documento datato 4 marzo 2009.

⁴¹ Giulio Terzi insiste efficacemente sul dato che oggi la comunità internazionale ha non solo la possibilità, ma il dovere di scegliere un modello di *governance* inclusivo e con condivisione di responsabilità (punto 5 del documento del 4 marzo 2009). Nel secondo documento, quello del 16 marzo 2009, invece si legge: "The veto is a striking violation of principles that Italy, with many other Member States, has supported for years: sovereign equality between States; democracy; representation; efficiency. While it may have been born out of historical necessity, it no longer has any plausible justification in a community of sovereign States governed by the principles of the Charter and strengthened by a series of international norms and practices based on democracy and equality".

⁴² In forza del quale il P5 deve decidere se una questione è procedurale o è "un'altra questione", *i.e.* sostanziale.

l'utilizzo in merito a certe questioni sia al Consiglio di Sicurezza che all'Assemblea generale⁴³. Nel documento del 16 marzo 2009 Giulio Terzi di Sant'Agata si sofferma anche sul fenomeno pericoloso del c.d. "hidden veto", in cui il potere di veto non viene formalmente esercitato perché in realtà si ostacola preventivamente l'inserimento di una questione all'ordine del giorno. In considerazione di ciò, Terzi auspica nel documento una moratoria per l'uso del veto con effetto immediato, che consenta a tutti gli Stati che siedono in Assemblea Generale di esprimere la propria visione in merito alla riforma del CdS⁴⁴.

Nel terzo documento reperibile sul sito della Rappresentanza permanente italiana presso le Nazioni Unite, può leggersi dell'ulteriore proposta avanzata da Terzi sulla creazione di seggi interregionali con un mandato più lungo, ad esempio tre seggi di mandato quinquennale non immediatamente rinnovabile, oppure con un mandato biennale immediatamente rinnovabile con il limite di due mandati consecutivi⁴⁵. Il Rappresentante inoltre insiste sulla scarsa rappresentatività dei gruppi regionali attualmente presenti alle Nazioni Unite, per come si è ridisegnata la geopolitica negli anni successivi alla fine della II guerra mondiale⁴⁶.

In un quarto documento⁴⁷, lo sguardo del Rappresentante italiano a New York diventa d'insieme, allargandosi ai rapporti intercorrenti tra Consiglio di Sicurezza e Assemblea Generale, sostenendo la necessità che il CdS sia responsabilizzato davanti all'AG, attraverso la presentazione periodica di rapporti con i quali annualmente, o a cadenze più strette se in riferimento a peculiari questioni, riferisca dei temi discussi e delle posizioni propedeutiche all'adozione di risoluzioni, e valorizzando le esigenze di trasparenza, soddisfatte da un migliore accesso alle informazioni, dalla pubblicità delle riunioni, dalla disponibilità delle risoluzioni per i Paesi non membri, dalla collaborazione più intensa con i Paesi non membri e con le organizzazioni regionali.

5. La proposta del seggio unico europeo

⁴³Le proposte si rinviengono nei due documenti: *Statement by H.E. Ambassador Giulio Terzi di Sant'Agata Permanent Representative of Italy to the United Nations-Meeting of the informal plenary of the General Assembly on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, 4 March 2009, http://www.italyun.esteri.it/Rappresentanza_ONU/Menu/Comunicazione/Archivio_News/2009_03_04+terzi.htm; e *Statement by the permanent Representative of Italy, H.E. Ambassador Giulio Terzi di Sant'Agata – Meeting of the Informal Plenary of the General Assembly on the Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and relate matters*, 16 March 2009, http://www.italyun.esteri.it/Rappresentanza_ONU/Menu/Comunicazione/Archivio_News/2009_03_16+terzi.htm, richiamati da Pamela Preschern, *La riforma del...*, cit., pp. 12-13. Molte informazioni e documenti sulla Riforma sono reperibili sul sito della Rappresentanza permanente italiana presso l'Onu http://www.italyun.esteri.it/Rappresentanza_ONU/Menu/L_Italia_e_I_ONU/Riforme/.

⁴⁴Merita un'annotazione la riflessione con la quale Terzi conclude il suo discorso all'Assemblea Generale:

«*All animals are equal but some are more equal than others.*» At least that's what George Orwell wrote in *Animal Farm*. Eight hundred years have gone by since an English monarch first accepted limitations on sovereign power by signing the Magna Charta. The idea of placing restraints on executive power, to promote equality and representation are the cornerstones of many of our Constitutions. What we want is a more democratic Security Council. A reform that will modernize the Council rather than make it more elitist. A Security Council that works better, not one that amplifies inequality».

⁴⁵Si tratta della formula di compromesso italo-colombiana, figlia della piattaforma elaborata nel 2009 da Italia e Colombia in rappresentanza dei Paesi dell'UfC, di cui si può leggere in un documento reperibile sul sito del Ministero degli Affari esteri, dal titolo *Italia protagonista: riforma del Consiglio di Sicurezza delle N.U.* Sempre sul sito MAE, in un altro documento ONU: *"Governance globale e riforma del Consiglio di Sicurezza"* l'Italia rilancia il confronto e la sua proposta; si ha contezza della volontà italiana di portare sui tavoli di decisione la questione della Riforma del Consiglio di Sicurezza e di rilanciare la proposta *"made in Italy"*, per mezzo dell'organizzazione di incontri, ultima in ordine di tempo la seconda conferenza del maggio 2011 presso la sede della Farnesina.

⁴⁶*Statement by the Permanent Representative of Italy H.E. Ambassador Giulio Terzi di Sant'Agata – Informal Plenary Meeting of the General Assembly on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, 24 March 2009, http://www.italyun.esteri.it/Rappresentanza_ONU/Menu/Comunicazione/Archivio_News/2009_03_24+terzi.htm. Sul punto si sofferma PRESCHERN, *op. cit.*, pg. 13, con precisazioni nella nota 11.

⁴⁷*Statement by H.E. Ambassador Giulio Terzi, Permanent Rrepresentative of Italy to the United Nations - Meeting of the informal plenary of the General Assembly on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, 7 April 2009, http://www.italyun.esteri.it/Rappresentanza_ONU/Menu/Comunicazione/Archivio_News/2009_04_07+refor m.htm.

Proprio dalla questione dello spazio riservato alle organizzazioni regionali in seno al Consiglio di Sicurezza deve partirsi per analizzare la proposta del seggio unico destinato all'Unione Europea⁴⁸. Se pure si convenga sulla insufficienza del grado di sviluppo raggiunto dalle varie organizzazioni regionali per consentirne l'inclusione nel CdS, tanto non può dirsi con riferimento all'Unione Europea. La struttura istituzionale di questa peculiare – anzi unica – organizzazione le consente di proporre una linea politica comune agli Stati membri in punto di affari esteri e sicurezza internazionale⁴⁹. Anche l'obiezione relativa alla carenza di personalità giuridica dell'organizzazione deve ritenersi superata in tronco da quando il Trattato di Lisbona all'art. 46 A delle Disposizioni Finali afferma perentoriamente «L'Unione ha personalità giuridica»⁵⁰, conferendole così la capacità a concludere trattati, ad avere relazioni diplomatiche ed aderire alle organizzazioni internazionali⁵¹.

Tenendo invece conto del contributo strategico reso dall'Unione Europea alle operazioni di *peacekeeping* e al bilancio regolare Onu, ne dà contezza un recente articolo comparso sulla Stampa *on line* a firma di Hervé Ladsous, sottosegretario generale dell'Onu e capo del Dipartimento delle Operazioni di *Peacekeeping*⁵². Dando ragguaglio dei numeri indicativi dell'importanza del contributo dell'Ue ad alcune fondamentali missioni, Ladsous la definisce “un alleato esemplare”, eppure conclude enfatizzando su un'alleanza in crescita, rilanciata dalla nascita di un comitato direttivo congiunto Ue-Onu ad alto livello per la gestione delle crisi, senza fare alcun cenno all'idea del seggio europeo.

In effetti, lo scambio di informazioni rimane la modalità privilegiata per attuare il coordinamento tra livello Ue e livello Onu, secondo quanto prevede il Trattato sull'Unione Europea in merito al dovere degli Stati membri sia dell'Ue che del CdS di concertarsi e tenere informati gli altri Stati europei non membri del Consiglio⁵³. Secondo quanto prescrive l'art. 34,2 “nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni dell'Unione”: ciò significa in particolare che i membri permanenti sono tenuti ad agire tenendo conto dell'interesse dell'Unione, eppure molto spesso Francia e Gran Bretagna preferiscono dare al loro mandato un'interpretazione nazionale, cercando di avvicinare i membri europei alle proprie posizioni⁵⁴.

Diversamente, l'Italia già da tempo si è data l'impegno di “far entrare l'Europa all'Onu” anche senza riforme epocali, prospettando la posizione dell'Unione ogni qual volta ne abbia l'opportunità in sede di Consiglio di Sicurezza per mezzo del c.d. “uso europeo” del seggio; garantendo un punto di contatto con la Presidenza Ue attraverso un *focal point* presso la Rappresentanza permanente a New York; dando effettiva attuazione all'art. 19 TUE (oggi art. 34) promuovendo riunioni tra i cinque membri europei del CdS, tra i rappresentanti permanenti a New York dei cinque membri europei, discussioni nell'ambito del Comitato politico e di sicurezza dell'UE, e favorendo lo scambio di informazioni tra i capi missione dei membri dell'Ue a New York⁵⁵.

Si tratta di soluzioni intermedie che l'Italia ha messo in campo senza mai abbandonare l'obiettivo del seggio unico europeo, sul quale le distanze con la Francia e l'Inghilterra sembrano non volersi ridurre⁵⁶. Diversa la

⁴⁸ Diffusamente, sul regionalismo internazionale, FOIS, *Sulle pretese novità del regionalismo internazionale contemporaneo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012.

⁴⁹ Tanto più a partire dalla creazione del c.d. Secondo Pilastro nel 1992 ad opera del Trattato di Maastricht, come sottolinea BARGIACCHI, *La Riforma...*, cit., pp. 227-228.

⁵⁰ Alcuni studiosi già superavano le perplessità attraverso un richiamo all'art. 24 del Trattato sull'Unione europea, che consentiva all'Ue di stipulare accordi e Trattati con i Paesi terzi, seppure su specifici temi relativi alla politica estera e sicurezza comune. Cfr. PRESCHERN, *La Riforma...*, cit., pg. 18.

⁵¹ Così come esplicitamente previsto dall'art. 10 A del Capo 1 del Trattato di Lisbona, Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione.

⁵² LADSOUS, *Senza l'Europa non si fanno missioni di pace* è del 4 giugno 2012, www.lastampa.it.

⁵³ Ex art. 19 del Trattato sull'Unione Europea, oggi art. 34,2.

⁵⁴ Così PRESCHERN, *La Riforma...*, cit., pg. 19.

⁵⁵ *Idem*, pp. 20-21.

⁵⁶ “Absolute priority should be given to strengthening the representation of the European Union, as I described in my March 4 statement. The European institutions and European public opinion are in favor of this aspiration. And Italy has given voice to it for more than fifteen years. An amendment to the Charter would be needed to enable the representation of the EU in the Security Council, but Charter

posizione della Germania, la quale, seppur preferendo in prima istanza l'assegnazione di un seggio permanente, pare essersi ammorbidita verso una soluzione più al passo con i tempi. Nel 2009 infatti il programma del nuovo governo di coalizione tedesco (formato da liberali e cristiano-democratici) pose una maggiore enfasi sulla creazione di un seggio europeo⁵⁷.

L'istituzione di un seggio europeo nel Consiglio di Sicurezza risale all'idea espressa nel 1993 dall'allora Ministro degli Affari Esteri, Beniamino Andreatta. Delle due varianti della proposta, quella che prevede la sostituzione dei seggi inglese e francese non è mai stata formalmente discussa, oltre che per ragioni di verosimile dissenso delle due potenze, per il rischio che essa comporta di ridurre il peso dell'Europa in seno all'Assemblea Generale, residuando ad essa non più un voto per ogni Stato, ma un solo voto. La proposta di affiancare invece il seggio europeo ai due seggi già esistenti porta con sé il rischio di determinare un peso eccessivo degli Stati dell'Unione Europea in Consiglio, aggravando i rilievi già insistenti su un Consiglio "eurocentrico".

Contro la buona riuscita di un processo di riforma del Consiglio di Sicurezza in senso "euro-unitario" giocano almeno due elementi 1) l'ampliamento del Consiglio a nuovi membri permanenti darà vita a un Consiglio ancora più rigido 2) l'ottenimento di un seggio permanente da parte della Germania neutralizzerà l'interesse di un altro grande Stato ad appoggiare la creazione del seggio unico europeo. Dunque la formulazione di proposte pro-Ue dovranno puntare proprio sul rischio di perdere l'occasione dell'istituzione del seggio unico, con la sottesa finalità di osteggiare le ambizioni di altri Stati ad ottenere un seggio permanente⁵⁸.

In ogni caso il peso dell'Unione Europea in seno al CdS pare destinato a crescere, se si considera che il Trattato di Lisbona ha previsto la creazione della figura dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune, con il compito di guidare la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e di contribuire con le sue proposte all'elaborazione di detta politica⁵⁹.

Ciò non serve certo a superare l'attuale paradosso in base al quale, mentre l'Unione europea non ha alcuno *status* all'interno degli organi delle Nazioni Unite, la Comunità europea è osservatore presso il Consiglio economico e sociale e l'Assemblea Generale (presso quest'ultima rappresentata dalla Commissione e dalla Presidenza semestrale). Niente pare muoversi nel senso di porre rimedio a tale situazione, sebbene dopo il Trattato di Maastricht la Comunità abbia informato il Segretario delle Nazioni Unite di essere parte dell'Unione Europea. L'inesistenza di qualsiasi ruolo in seno al Consiglio di Sicurezza comporta invece che né ciò che era la Comunità, né l'Unione siano destinatarie delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, tali essendo solo gli Stati membri dell'organizzazione; eppure ciò non esclude che ai sensi dell'art. 48 della Carta delle Nazioni Unite l'Unione Europea sia da considerarsi quella organizzazione internazionale nel cui ambito gli Stati membri delle Nazioni Unite debbano eseguire le decisioni in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. E l'UE provvede a questo compito attraverso i poteri che lo stesso Trattato istitutivo già prevedeva agli articoli 60 e 301, oggi rispettivamente artt. 75 e 215, e che il Trattato di Maastricht ha arricchito nello strumentario di atti adottabili⁶⁰.

amendments are precisely what we are negotiating in this Assembly", così il Rappresentante Permanente Giulio Terzi nello *Statement* del 24 marzo 2009. *Statement by the Permanent Representative of Italy H.E. Ambassador Giulio Terzi di Sant'Agata – Informal Plenary Meeting of the General Assembly on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, 24 March 2009, http://www.italyun.esteri.it/Rappresentanza_ONU/Menu/Comunicazione/Archivio_News/2009_03_24+terzi.htm.

⁵⁷ PIROZZI, *La riforma del Consiglio di sicurezza dell'Onu dopo il Trattato di Lisbona, articolo dell'11 dicembre 2009*, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1340>

⁵⁸ Così GRECO, *United Nation: which Reform for the Security Council*, reperibile sul sito Visionforum, cit.

⁵⁹ Trattato di Lisbona, art. 9 E.

⁶⁰ Su queste interessanti problematiche, che meriterebbero una trattazione separata, diffusamente Alessandra Lang, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e l'Unione Europea*, Giuffrè, 2002; in particolare queste ultime riflessioni sono rinvenibili da pg.31 a pg.42.