

## INDICE

ABBREVIAZIONI .....	5
Introduzione .....	7
CAPITOLO I.....	10
I REQUISITI NECESSARI PER L' ACCESSO DELL' UNIONE EUROPEA ALLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: PERSONALITÀ GIURIDICA, COMPETENZE E TIPOLOGIA DI 'MEMBERSHIP' .....	10
1. Introduzione .....	10
Sezione I: La personalità giuridica internazionale dell'UE .....	11
2. La personalità giuridica internazionale nel diritto internazionale: significato ed elementi	11
3. La personalità giuridica della Comunità europea .....	13
4. La personalità giuridica dell'Unione europea .....	15
4.1 Il dibattito dottrinale sulla personalità giuridica dell'Unione europea prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.....	16
4.2 Il test della Corte internazionale di giustizia applicato all'Unione europea prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.....	19
5. La personalità giuridica dell'Unione europea nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e nel Trattato di Lisbona .....	20
Sezione II: Le competenze esterne dell'UE.....	21
6. I poteri esterni dell'UE.....	21
7. Poteri espressi ed impliciti dell'UE nelle relazioni esterne .....	22
7.1 Poteri esterni espressamente previsti dal Trattato nel primo e nel secondo pilastro prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.....	22
7.2 Criteri per l'individuazione dei poteri esterni impliciti: principio del parallelismo e teoria dei poteri impliciti.....	23
7.2.1 Il principio del parallelismo dei poteri.....	23
7.2.2 La teoria dei poteri impliciti <i>ex art. 308 TCE</i> .....	26
8. Competenze concorrenti ed esclusive nelle relazioni esterne prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona .....	27
9. Criteri per l'individuazione delle competenze esclusive esterne ed evoluzione della disciplina .....	27
9.1 Le c.d. competenze normativamente esclusive .....	27
9.2 Le c.d. competenze esclusive 'per occupazione' .....	28
10. Competenze nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune .....	29
10.1 Competenze tra primo e secondo pilastro e la questione della rappresentanza esterna	30
11. Le competenze esterne nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e nel Trattato di Lisbona.....	30
12. La base giuridica per la partecipazione dell'UE alle OI: insufficienza delle norme comunitarie e ricorso ai poteri impliciti.....	32
13. Conseguenze della distinzione tra competenze esclusive e concorrenti sulla partecipazione dell'UE alle OI.....	34
14. Ulteriori limiti alla partecipazione dell'UE alle OI: la salvaguardia dell'autonomia del sistema giuridico comunitario .....	34
Sezione IV: Il requisito 'esterno' per la partecipazione dell'UE alle OI .....	35
15. Le tipologie di 'membership' richieste dalle organizzazioni internazionali.....	35
15.1 'Membership' tradizionale e sua evoluzione .....	36
15.2 Tipologie di 'membership': <i>status</i> di membro e <i>status</i> di osservatore .....	37
16. Conclusioni .....	38

CAPITOLO II .....	41
LA PARTECIPAZIONE DELL'UE ALL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NU E AL CONSIGLIO PERMANENTE DELL'OSCE .....	41
Sezione I: L'UE come osservatore presso le NU e l'OSCE .....	43
2. La tipologia di partecipazione della CE/UE alle NU e all'OSCE prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona .....	43
3. La partecipazione della CE/UE all'AG delle NU e al CP dell'OSCE prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona .....	45
Sezione II: Il coordinamento dell'UE presso le NU e l'OSCE.....	45
4. La fase del coordinamento .....	45
4.1 <i>L'obbligo di cooperazione nel Trattato UE e Trattato CE</i> .....	45
4.2 <i>Il coordinamento a Bruxelles</i> .....	47
4.2.1 <i>Il coordinamento sul campo: da Bruxelles a New York, Ginevra e Vienna</i> .....	48
4.2.2 <i>Limiti e conseguenze pratiche del consenso ricercato dall'UE all'AG e al CP                 attraverso il processo di coordinamento</i> .....	49
4.2.3 <i>Il potere di iniziativa della Presidenza dell'UE e le future prerogative dell'Alto                 rappresentante e del Presidente del Consiglio europeo sulla base del Trattato di Lisbona</i> .	49
Sezione III: La rappresentanza dell'UE .....	52
5. La rappresentanza dell'UE: una sola voce? .....	52
5.1 <i>Il nuovo ruolo dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune nel             Trattato di Lisbona</i> .....	53
Sezione IV: Il voto espresso dagli Stati membri dell'UE presso l'AG delle NU e il CP dell'OSCE .....	54
6.1 <i>Gli studi effettuati sulla coerenza di voto degli Stati membri dell'UE all'interno         dell'AG</i> .....	55
6.2 <i>L'espressione del voto all'OSCE</i> .....	56
6.3 <i>Le ragioni del voto diviso: interessi nazionali divergenti o mancanza di coordinamento?</i> .....	56
7. <i>Conclusioni</i> .....	57
 CAPITOLO III.....	 59
L'UNIONE EUROPEA AL CONSIGLIO DI SICUREZZA: TRA SPIRITO EUROPEO E INTERESSI NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI .....	59
1. <i>Introduzione</i> .....	59
Sezione I: Il processo di coordinamento .....	61
2. <i>Il processo di coordinamento degli Stati membri dell'UE sulle questioni del Consiglio di         Sicurezza</i> .....	61
2.2 <i>Aspetti pratici e limiti della concertazione</i> .....	63
Sezione II: La rappresentanza dell'UE al Consiglio di Sicurezza .....	66
3. <i>Presenza e rappresentanza dell'UE al Consiglio di Sicurezza</i> .....	66
3.1 <i>La presenza dell'UE al Consiglio di Sicurezza dal punto di vista numerico</i> .....	66
3.2 <i>La rappresentanza al Consiglio di Sicurezza: la Presidenza di turno come la voce             dell'UE</i> .....	67
3.2.1 <i>Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona: una sola voce attraverso l'Alto                 rappresentante</i> .....	68
Sezione III: L'incidenza degli interessi politici nazionali sulla partecipazione dell'UE al Consiglio di Sicurezza .....	70
4. <i>Le divisioni tra gli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza: interessi politici         nazionali divergenti</i> .....	70
4.1 <i>Il caso Iraq: l'UE divisa tra spinte transatlantiche e influenze franco-tedesche</i> .....	70
4.2 <i>La riforma ONU: tra spirito europeo e affermazione della sovranità nazionale</i> .....	72
4.2.1 <i>Il dibattito concernente la riforma del Consiglio di Sicurezza delle NU</i> .....	72
4.2.2 <i>La proposta italiana del seggio europeo, le reazioni delle istituzioni dell'UE e                 l'incapacità di giungere alla formulazione di una proposta europea</i> .....	74

4. 2. 3 L'UE e l'attuale dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.....	76
Sezione IV: L'ipotesi del seggio europeo al Consiglio di Sicurezza .....	79
5. Il seggio europeo al Consiglio di Sicurezza.....	79
5. 1 Profili giuridici del seggio europeo.....	79
5. 1. 1 Il seggio europeo e il diritto dell'UE .....	79
5. 1. 2 L'istituzione di un seggio dell'UE in aggiunta a quelli permanenti come forma di partecipazione congiunta 'imperfetta' .....	80
5.1.3 L'istituzione di un seggio dell'UE in aggiunta a quelli permanenti ed eletti dei suoi Stati membri: le molte voci dell'UE .....	83
5. 1. 4 L'istituzione di un seggio unico dell'UE come forma di partecipazione esclusiva....	84
5. 1. 5 Ulteriore restrizione all'istituzione di un seggio europeo: la salvaguardia dell'autonomia dell'ordine giuridico dell'UE.....	85
5. 2 Il seggio europeo e la Carta delle NU .....	85
5. 2. 1 Profili di politica internazionale del seggio europeo .....	87
5. 2. 2 Altri problemi aperti: il diritto di veto e la rappresentanza multipla .....	88
5. 2. 3 Le prospettive di modifiche non formali della Carta delle NU .....	89
5. 3 Il seggio europeo come strumento per affermare l'influenza e la coesione dell'UE al Consiglio di Sicurezza .....	90
6. Conclusioni .....	92

CAPITOLO IV.....	96
------------------	----

LA PARTECIPAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLE ISTITUZIONI DI BRETTON WOODS.....

1. Introduzione .....	96
Sezione I: Cenni sulle relazioni esterne dell'Unione europea in materia economica e monetaria.....	99
2. L'Unione economica e monetaria .....	99
2. 1. Le relazioni esterne dell'Unione europea in materie riguardanti l'Unione economica e monetaria.....	102
2. 2. Diversi gradi di adesione all'euro: dagli Stati 'in' a quelli di <i>opting out</i> .....	103
3. Posizioni comuni e rappresentanza della CE nell'UEM secondo l'art. 111, par. 4 e dell'UE secondo il Trattato di Lisbona .....	104
Sezione II: L'UE nel FMI .....	105
4. Le relazioni tra l'UE e il FMI .....	105
5. L'attuale modello di partecipazione dell'UE al FMI: coordinamento e rappresentanza .	107
5. 1 Il coordinamento degli Stati membri dell'Unione nel FMI .....	107
5. 1. 1 Il coordinamento delle politiche economiche .....	107
5. 1. 2 Il coordinamento delle politiche monetarie e il ruolo dell'Eurogruppo .....	108
5. 2 La rappresentanza dell'Unione al FMI .....	110
5. 2. 1 Il ruolo della BCE nel FMI nell'attuale modello di partecipazione.....	111
Sezione III: Peculiarità dell'assetto istituzionale del FMI .....	112
6. Problematicità dell'attuale modello di partecipazione dell'Unione al FMI.....	112
6. 1 La specificità dell'assetto istituzionale del FMI .....	112
Sezione IV: Ipotesi su possibili modelli di partecipazione dell'UE al FMI .....	116
7. Modelli e prospettive di partecipazione dell'UE al FMI .....	116
7.1 Il modello di partecipazione esclusiva.....	116
7. 1. 1 Ipotetico scenario di partecipazione esclusiva dell'UE al FMI .....	120
8. Ipotesi di partecipazione mista.....	122
8. 1 Il probabile ostacolo alla partecipazione mista: la <i>membership</i> aperta solo ai 'country' e l'interpretazione dell'art. II degli <i>Articles of Agreements</i> .....	123
9. Il seggio unico attraverso la costituente degli Stati dell'Unione europea.....	127
Sezione IV: La riforma del FMI e probabili conseguenze sul futuro dell'UE al suo interno .....	129
10. Il dibattito sulla riforma del FMI e l'ipotesi del seggio europeo .....	129

11. Conclusioni .....	130
CAPITOLO V .....	133
LA PARTECIPAZIONE DELL'UE AI GRUPPI DI STATI .....	133
1. Introduzione .....	133
Sezione I: Caratteristiche, funzioni e composizione dei Gruppi di Stati di cui l'UE è parte	
.....	135
2. Il ruolo dei Gruppi di Stati nell'attuale scena internazionale .....	135
3. Natura giuridica e peculiarità dei Gruppi di Stati .....	137
4. Il G7/G8 .....	139
4. 1 <i>Membership</i> del G7/G8 .....	139
4. 2 La struttura organizzativa del G7/G8 .....	141
5. Il G20 e l'L20 .....	142
6. Le relazioni tra Gruppi di Stati e Organizzazioni internazionali .....	145
Sezione II: L'UE nei Gruppi di Stati: dal G7/G8 al G20 .....	146
7. Ragioni della presenza dell'UE nei Gruppi di Stati .....	146
8. L'UE nel G7/G8 .....	146
8. 1 La rappresentanza dell'UE al G7/G8 .....	147
8. 2 Osservazioni sul ruolo dell'Unione nel G7/G8 .....	150
8. 3 L'UE nel G20 e nell'L20 .....	152
8. 4 Osservazioni sulla partecipazione dell'Unione ai Gruppi di Stati .....	154
Sezione III: Riflessioni sulla potenziale evoluzione del ruolo dell'UE nei Gruppi di Stati	155
9. La riforma dei Gruppi di Stati .....	155
10. Conclusioni .....	159
CONCLUSIONI .....	161
ALLEGATO 1 .....	166
ALLEGATO 2 .....	173
BIBLIOGRAFIA .....	177

## ABBREVIAZIONI

*BM* : Banca Mondiale  
*Cah. dr. eur.* : *Cahiers de Droit Européen*  
*CE* : Comunità europea  
*CIG* : Conferenza intergovernativa  
*CGUE* : Corte di giustizia dell'Unione europea  
*CMLR* : *Common Market Law Review*  
*DCSI* : *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*  
*Dir. Amm.* : *Diritto Amministrativo*  
*Dir. Comm. Int.* : *Diritto del commercio internazionale*  
*Dir. Un. Eur.* : *Il Diritto dell'Unione europea*  
*DPCE* : *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*  
*ECLR* : *European Competition Law Review*  
*ELJ* : *European Law Journal*  
*ELR* : *European Law Review*  
*EPL* : *European Public Law*  
*FMI*: Fondo Monetario Internazionale  
*Legal Issues of Econ. Integr.* : *Legal Issues of Economic Integration*  
*LGDJ* : *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*  
*NU* : Nazioni Unite  
*OMC* : Organizzazione Mondiale del Commercio  
*PE* : Parlamento europeo  
*PESC* : Politica estera e di sicurezza comune  
*Quad. Cost.* : *Quaderni Costituzionali*  
*RDIDC* : *Revue de droit international et droit comparé*  
*RIDPC* : *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato*  
*Riv. Dir. Int.* : *Rivista di Diritto internazionale*  
*RMC* : *Revue du Marché Commun*  
*RMCUE* : *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*  
*RTDE* : *Revue Trimestrielle de Droit Européen*  
*RTDP* : *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*  
*TFUE* : Trattato sul funzionamento dell'Unione europea  
*TUE* : Trattato sull'Unione europea  
*UE* : Unione europea  
*YEL* : *Yearbook of European Law*



## Introduzione

Fin dal Trattato di Roma, molti sostenitori dell'integrazione europea hanno nutrito speranze sulla possibilità che una sola Europa parlasse con più autorità nell'arena internazionale. La recente esperienza europea ha rafforzato la convinzione che l'Europa sarebbe più influente se avesse una sola voce nella politica estera, e nelle istituzioni internazionali in particolare.<sup>1</sup> La partecipazione dell'Unione europea (UE) alle organizzazioni internazionali (OI) costituisce una manifestazione significativa della sua personalità sul piano delle relazioni internazionali. Tuttavia, una rappresentanza comune della politica internazionale dell'UE è particolarmente complessa rispetto a quanto potrebbe apparire da una prima valutazione. Infatti, in alcuni casi, la partecipazione dell'UE alle OI presenta diverse problematiche giuridiche e politiche dovute a vari fattori, sia legati alle OI (quali le norme statutarie) che relativi all'ordinamento interno dell'UE (mancanza delle competenze e quindi dei poteri nei campi d'intervento dell'organizzazione).

È necessario precisare, fin dall'inizio, che la nozione di 'partecipazione alle OI' è particolarmente vasta ed è stata interpretata con modalità diverse dalla dottrina.<sup>2</sup> La nostra analisi, nello specifico, verterà su un determinato aspetto della partecipazione quale quello che vede, in questa, lo strumento che l'UE possiede per riuscire ad essere presente all'interno di una OI e di riuscire, di conseguenza, ad esercitare la propria influenza sui processi decisionali che avvengono al suo interno, attraverso gli strumenti giuridici che le norme vigenti consentono. In altre parole, la nostra nozione di 'partecipazione' è quella che percepisce la rappresentanza solamente come il momento focale di un processo che, in realtà, va al di là, secondo il nostro approccio, del trovare semplicemente una risposta alla domanda del chi sia l'organo competente a parlare o votare. In sostanza, l'analisi del presente lavoro sulla partecipazione guarda con grande attenzione anche a quale capacità di raggiungere i propri obiettivi, come attore internazionale, possieda l'UE quando agisce all'interno di una istituzione internazionale.

Dopo aver delineato il campo di analisi attraverso la definizione della nozione di partecipazione, passiamo ad indicare quale siano l'oggetto del presente lavoro, gli obiettivi e la struttura. Scopo dell'analisi è esaminare la partecipazione dell'UE all'interno delle OI che operano in due aree tematiche in particolare, quali le Organizzazioni per la pace e la sicurezza internazionale e le Organizzazioni facenti parte del sistema monetario e finanziario internazionale. Nel corso dell'analisi verranno esaminate, inoltre, le diverse tipologie di partecipazione dell'UE alle OI, quali la partecipazione esclusiva, partecipazione alternata e con lo *status* di osservatore al fine di coglierne peculiarità funzionali e debolezze. L'obiettivo finale, interrogandosi sull'ipotesi che una maggiore compattezza dell'UE nelle sedi internazionali rafforzerebbe la posizione dei paesi che ne fanno parte, è quello di delineare un quadro generale sul ruolo svolto dall'UE sullo scenario internazionale attraverso la sua partecipazione alle OI, e di comprendere se l'attuale assetto istituzionale e politico permetta o meno all'UE di agire come attore unico.

Il presente lavoro prenderà in considerazione il ruolo svolto dall'UE nelle OI sia alla luce dell'assetto istituzionale antecedente l'entrata in vigore del c.d. Trattato di Lisbona, che della riforma apportata all'ordinamento dell'Unione da quest'ultimo. In relazione all'uso dei termini UE e Comunità europea (CE), si chiarisce che si farà riferimento alla CE per le materie che ricadevano nell'ambito delle competenze del primo pilastro, il termine UE verrà utilizzato per riferirsi ai casi in cui la competenza apparteneva al secondo pilastro, mentre l'espressione CE/UE indicherà il sistema

---

<sup>1</sup> Frieden J. A., *One Europe, One Vote? The Political Economy of European Union Representation in International Organisations*, in *European Union Politics*, Volume 5 (2): 261-276, 2004, pg. 262.

<sup>2</sup> Secondo parte della dottrina, ad esempio, la nozione di 'rappresentanza' si riferisce all'individuazione dell'istituzione formalmente incaricata di rappresentare l'UE così come allo status che essa riveste presso le Istituzioni internazionali. Si veda Dony M., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Dony M. (ed), *L'Union Européenne et le monde après Amsterdam*, 1999, Éd. de l'Université de Bruxelles, p. 250.

dell'Unione nel suo insieme,<sup>3</sup> come istituito dal Trattato di Maastricht.<sup>4</sup> Come è noto, l'entrata in vigore del Trattato sull'UE (TUE) e sul funzionamento dell'UE (TFUE), c.d. Trattato di Lisbona, avvenuta l'1 dicembre 2009, pone fine alla distinzione tra UE e CE, stabilendo che l'UE, ai sensi dell'art. 1 TUE, 'sostituisce e succede alla Comunità europea'. Di tale dato normativo si terrà conto nell'analizzare l'evoluzione della partecipazione dell'UE alle OI attraverso la riforma del Trattato.

Il presente lavoro si compone di tre parti e si articola in cinque capitoli. La prima parte individua, all'interno del Capitolo I, i requisiti necessari per l'accesso dell'UE alle OI, che, per facilitare la metodologia di analisi, sono stati distinti in 'interni' ed 'esterni'. I primi fanno riferimento ai requisiti che l'UE deve possedere per poter entrare a fare parte di un'OI. Questi sono dati dalla personalità giuridica internazionale e dal possesso della competenza, esclusiva o concorrente, nel campo di azione dell'OI. L'analisi di tali elementi è svolta sulla base del Trattato di Maastricht, ma attenzione particolare è prestata a quanto previsto dal Trattato di Lisbona, con lo scopo di cogliere possibili sviluppi futuri. Per il requisito 'esterno' si guarda, invece, a quanto stabilito dallo Statuto dell'OI alla quale l'accesso viene richiesto, e all'approccio dei Paesi terzi in relazione ad esso. Dall'analisi congiunta dei requisiti interni ed esterni, emergono le caratteristiche giuridiche delle tipologie degli attuali modelli di partecipazione dell'UE alle OI, quali la partecipazione esclusiva, partecipazione alternata o congiunta e con lo status di osservatore.

La seconda parte si compone di due Capitoli ed ha come oggetto di analisi la partecipazione dell'UE alle Organizzazioni per la pace e la sicurezza internazionale, focalizzandosi prevalentemente sui casi studio delle Nazioni Unite e dell'OSCE. L'UE, possedendo lo status di osservatore presso alcuni organi delle Nazioni Unite, quali il Consiglio economico e sociale e l'Assemblea generale, ma non presso il Consiglio di Sicurezza, poiché non è qui contemplata la partecipazione di osservatori, può prendere parte alle riunioni, in alcuni casi con il diritto di intervento, ma non gode dei pieni diritti spettanti ai membri, quali il diritto di voto. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la CE era rappresentata dalla Commissione e dalla Presidenza in carica. Nella pratica, l'espletamento della rappresentanza esterna dell'UE era più complesso rispetto a quanto previsto dal Trattato, ossia rappresentanza della Commissione in ambito CE (artt. 300-304 TCE) e rappresentanza della Presidenza di turno nelle materie del secondo pilastro (art. 18 TUE). In virtù del fatto che molte organizzazioni si occupano di materie che rientrano sia tra le competenze comunitarie sia del secondo pilastro, non era sempre agevole stabilire chi dovesse prendere la parola, se la Commissione, la Presidenza o gli Stati membri. Gli Stati terzi appartenenti al sistema delle NU potevano, quindi, non conoscere la natura, composizione e fonte di legittimazione del loro interlocutore. Scopo del Capitolo II è analizzare come la frammentazione tra le istituzioni del primo e del secondo pilastro sia stata, in parte, venuta meno attraverso l'istituzione della figura del nuovo Alto rappresentante attraverso il Trattato di Lisbona. Inoltre, in questa sezione, si vogliono individuare i meccanismi attualmente esistenti che permettono un'azione coerente e congiunta dell'UE anche quando essa non agisce di fatto con una sola voce, ma attraverso i propri Stati membri, che possono farsi portatori della politica estera dell'UE.

Tema particolarmente delicato è, inoltre, quello del coordinamento dell'azione degli Stati membri dell'UE all'interno del Consiglio di Sicurezza delle NU, oggetto di analisi del Capitolo III. Ai sensi dell'attuale art. 34, par. 2 TUE (ex art. 19.2 TUE) sugli Stati membri dell'UE, che agiscono all'interno del Consiglio di Sicurezza, grava l'obbligo di 'concertarsi' e di informare gli altri Stati membri. Tuttavia, tale obbligo di difendere l'interesse dell'Unione trova un limite nelle 'responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite'. L'ambiguità di tale norma, in considerazione anche del dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, ha portato all'elaborazione della prospettiva di un seggio europeo al fine di rendere più

---

<sup>3</sup> Per un'analisi giuridica dell'UE come organizzazione dotata di un unico sistema giuridico, si veda Von Bogdandy, *The legal case for unity: the European Union as a single organisation with a single legal system*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 887 ss.

<sup>4</sup> Come è noto, il Trattato di Maastricht ha istituito l'UE, costituita dai c.d. tre pilastri, rispettivamente le due CE, la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Si veda nota 26 per ulteriori commenti.

visibile e coerente l'azione dell'UE all'interno del principale organo onusiano. Tale ipotesi di riforma è stata analizzata alla luce delle attuali forme di partecipazioni dell'UE.

La terza parte analizza la partecipazione dell'UE al sistema finanziario e monetario internazionale, composto da OI e da c. d. conferenze non istituzionalizzate. Il Capitolo IV esamina le organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale (BM). Pur rimanendo l'obbligo di coordinamento derivante dal Trattato, il ruolo dell'Unione come attore economico internazionale si scontra con molteplici difficoltà giuridiche e politiche. I problemi, che qui si presentano, sono costituiti principalmente dall'esistenza di una asimmetria tra la competenza dell'Unione in materia di politica monetaria e quella nel settore della politica economica. Il punto di partenza dell'analisi è la norma del Trattato che disciplina le relazioni esterne dell'unione economica e monetaria. Nonostante tale articolo contenga la più chiara attribuzione di competenze che vi sia nel Trattato per l'adozione di posizioni sul piano internazionale e in merito ad una rappresentanza comunitaria nelle OI, esso lascia irrisolte diverse questioni e solleva dei problemi. Questo, infatti, non chiarisce la ripartizione dei poteri tra le istituzioni comunitarie. Altra difficoltà e ambiguità riguarda gli Stati membri, che il Trattato, nell'UEM, distingue in Stati con e senza deroga. La fase attuale, che vede la l'UE partecipare al FMI con lo status di osservatore attraverso la Commissione e la BCE, rispecchia una situazione di transizione, in cui la l'UE non è ancora in condizione di esprimersi unitariamente in seno al FMI e la partecipazione degli Stati membri, benché effettiva, risulta svuotata di significato dal consistente trasferimento di sovranità operato a vantaggio dell'Unione. Tuttavia, non vi sono pareri concordi rispetto alle ipotesi di una più pregnante presenza al FMI da parte dell'UE. L'ipotesi dell'ingresso dell'UE come membro del FMI presenta ostacoli sia di natura giuridica, rintracciabili nello Statuto del FMI basato sulla *membership* statale, sia di natura politica, rinvenibile nell'atteggiamento di resistenza degli Stati membri dell'UE. Le tre possibili forme di partecipazione (ossia partecipazione alternata, esclusiva e status di 'osservatore privilegiato') verranno analizzate alla luce delle opinioni espresse dalla dottrina. L'istituzionalizzazione di una partecipazione formale dell'UE al FMI sicuramente avrebbe ripercussioni anche su altre OI economiche e finanziarie, quali la Banca Mondiale (in cui lo status di osservatore viene esperito congiuntamente dalla Commissione e dalla Banca Centrale europea) e l'OCSE (in cui la rappresentanza dell'UE è affidata alla Commissione europea).

Il Capitolo V è dedicato alla modalità di partecipazione dell'UE alle organizzazioni di conferenze, si tratta di organizzazioni non istituzionalizzate, quali i Gruppi di Stati (G7/G8 e G20). Questi ultimi, pur non appartenendo alla sfera giuridica delle OI, e per tale motivo sottraendosi alle tipologie di partecipazione fin qui esaminate, risultano particolarmente interessanti ai fini dell'inquadramento del ruolo giocato dall'UE sulla scena internazionale. È infatti all'interno di questi che vengono assunte decisioni rilevanti, per quanto non formalmente vincolanti, capaci di tracciare l'evoluzione dell'assetto economico internazionale. Lo scopo dell'analisi è comprendere gli strumenti giuridici che l'UE possiede per agire al suo interno, poiché si avverte la necessità che gli Stati membri si presentino alle riunioni dei Gruppi di Stati con delle posizioni uniche in materia di politica monetaria. Tuttavia, anche qui si riscontrano i problemi già emersi in altri casi studio, ossia il fatto che l'agenda dei lavori quasi mai è circoscritta alle sole materie di competenza esclusiva dell'UE, ma si estende al contrario anche in settori di competenza concorrente. La questione della rappresentanza dell'UE nei Gruppi di Stati si complica per l'UEM, per la quale è prevista la presenza del Presidente della BCE, del Presidente dell'Eurogruppo e della Commissione europea.

## CAPITOLO I

### I REQUISITI NECESSARI PER L'ACCESSO DELL'UNIONE EUROPEA ALLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: PERSONALITÀ GIURIDICA, COMPETENZE E TIPOLOGIA DI 'MEMBERSHIP'

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La personalità giuridica internazionale nel diritto internazionale: significato ed elementi. - 3. La personalità giuridica della Comunità europea. - 4. La personalità giuridica dell'Unione europea. - 4.1 (segue): Il dibattito dottrinale sulla personalità giuridica dell'Unione europea. - 4.2 (segue): Il test della Corte internazionale di giustizia applicato all'Unione europea. - 5. La personalità giuridica dell'Unione europea nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e nel Trattato di Lisbona. - 6. I poteri esterni dell'UE. - 7. Poteri espressi ed impliciti dell'UE nelle relazioni esterne. - 7.1 (segue): Poteri esterni espressamente previsti dal Trattato nel primo e nel secondo pilastro. - 7.2 (segue): Criteri per l'individuazione dei poteri esterni impliciti: principio del parallelismo e teoria dei poteri impliciti. - 7.2.1 (segue): Il principio del parallelismo dei poteri. - 7.2.2 (segue): La teoria dei poteri impliciti ex art. 308 TCE. - 7.3 (segue): La base giuridica per la partecipazione dell'UE alle OI: insufficienza delle norme comunitarie e ricorso ai poteri impliciti. - 8. Competenze concorrenti ed esclusive nelle relazioni esterne. - 9. Criteri per l'individuazione delle competenze esclusive esterne ed evoluzione della disciplina. - 9.1 (segue): Le c.d. competenze normativamente esclusive. - 9.2 (segue): Le c.d. competenze esclusive 'per occupazione'. - 10. Competenze nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune. - 10.1 (segue): Competenze tra primo e secondo pilastro e la questione della rappresentanza esterna. - 11. Le competenze esterne nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e nel Trattato di Lisbona. - 12. Conseguenze della distinzione tra competenze esclusive e concorrenti sulla partecipazione dell'UE alle OI. - 13. Ulteriori limiti alla partecipazione dell'Unione europea alle OI: la salvaguardia dell'autonomia del sistema giuridico comunitario. - 14. Le tipologie di 'membership' richieste dalle organizzazioni internazionali. - 14.1 (segue): 'Membership' tradizionale e sua evoluzione. - 14.2 (segue): Tipologie di 'membership': *status* di membro e *status* di osservatore. - 15. Conclusioni.

#### 1. Introduzione

L'UE partecipa attualmente a diverse organizzazioni intergovernative, sia di natura regionale sia universale, rivelandosi particolarmente attiva nell'intrattenere relazioni con tali istituzioni così come nel prendere parte al dibattito sulle principali questioni della comunità internazionale. Tuttavia, a causa di specifiche difficoltà di natura giuridica, dovute all'assetto istituzionale dell'UE ovvero dell'istituzione a cui la partecipazione è richiesta, all'UE non è consentito l'accesso a determinate OI o è permesso limitatamente allo status di osservatore. Scopo del presente capitolo è fare emergere l'esistenza degli ostacoli che non rendono possibile, in alcuni circostanze, la partecipazione dell'Unione alle OI. A tale fine, l'analisi si focalizzerà sugli elementi necessari per la partecipazione dell'UE alle OI. La capacità dell'UE di partecipare alle OI dipende dall'esistenza di determinati requisiti che, per facilitare la metodologia di analisi, verranno distinti in 'interni' ed 'esterni'.<sup>5</sup> I primi fanno riferimento ai requisiti che l'UE deve possedere per poter entrare a fare

<sup>5</sup> L'uso dei termini 'interno' ed 'esterno', in riferimento ai requisiti necessari per la partecipazione dell'UE alle OI, trae ispirazione dall'analisi sul rapporto UE/OI di Frid e Dormoy. Il primo autore enfatizza l'esistenza di due aspetti problematici: 'Internally – the Community's capacity to act in other international organizations as a result of the division of powers between the Community and the Member States; Externally – the statutes of the other international organizations and the approach of third countries in relation to the Community's position in those organizations' (Frid R., *The Relations between the EC and International Organizations: Legal Theory and Practice*, The Hague: Kluwer, c1995. - XVIII, pg. 119). Il secondo autore individua tre possibili limiti alla partecipazione dell'UE alle OI: 1) 'la question de la mesure de [la possession ou non de la personnalité juridique] ou de leur capacité juridique (...) vient limiter la possibilité pour une organisation internationale d'être membre d'une organisation internationale'; 2) 'l'intérêt de tel ou tel statut pour la Communauté dans une organisation internationale dépendra des pouvoirs dont dispose l'organisation concernée, du fait de savoir si dans les domaines qui relèvent de la compétence Communautaire, l'organisation dispose ou pas d'un pouvoir de décision'; 3) 'c'est le caractère intergouvernemental de ces organisations

parte di un'OI. Questi sono dati dalla personalità giuridica internazionale e dal possesso della competenza, esclusiva o concorrente, nel campo di azione dell'OI. L'analisi di tali elementi sarà svolta sulla base del Trattato antecedente l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nonché da quanto previsto dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e dal Trattato di Lisbona, con lo scopo di cogliere gli sviluppi futuri. Per il requisito 'esterno' si guarda, invece, a quanto previsto dallo Statuto dell'OI alla quale l'accesso viene richiesto, e all'approccio dei paesi terzi in relazione ad esso.

## Sezione I: La personalità giuridica internazionale dell'UE

### 2. La personalità giuridica internazionale nel diritto internazionale: significato ed elementi

Il primo requisito 'interno', ossia la personalità giuridica internazionale, rileva al fine di comprendere se l'UE, in quanto OI,<sup>6</sup> sia dotata o meno di soggettività internazionale e se essa possa in quanto tale condurre un'attività di rilevanza esterna.

Come è noto, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mentre la questione dell'accertamento della personalità giuridica internazionale non si poneva per la CE, la cui personalità giuridica era anche definita dal Trattato istitutivo (art. 281 TCE), il TUE rimaneva silente rispetto all'UE ed ampio era il dibattito dottrinale sull'argomento. Diversamente, il Trattato di Lisbona pone fine all'interrogativo sulla personalità giuridica dell'Unione, stabilendo, all'art. 47 TUE, che 'l'Unione ha personalità giuridica'. In tale sede, a noi interessa dimostrare se l'UE possedesse personalità giuridica ancora prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona poiché, come diremo meglio in seguito, il possesso della personalità giuridica, elemento centrale ai fini della partecipazione dell'Unione alle OI, non è dato dall'esistenza di una sola norma statutaria che ne attesti l'esistenza. Per analizzare tale questione, verrà individuato, in primo luogo, il significato di personalità giuridica e le sue implicazioni sul piano del diritto internazionale. In secondo luogo, verranno esaminati i criteri necessari per il possesso della personalità giuridica. Infine, tali criteri verranno applicati sia alla CE che all'UE al fine di comprendere se queste posseggano o meno il requisito della personalità giuridica internazionale.

Nell'ordinamento internazionale, come è noto, oltre agli Stati<sup>7</sup> possono essere soggetti di diritto internazionale anche le OI.<sup>8</sup> Per poter stabilire se una OI sia un nuovo soggetto è necessario soffermarsi sul concetto di personalità giuridica internazionale. Tale nozione implica che quest'ultima, divenendo un soggetto di diritto internazionale, sia titolare di diritti e obblighi internazionali e possieda la capacità di tutelare tali diritti attraverso la proposizione di domande per il riconoscimento di questi sul piano internazionale.<sup>9</sup> Da ciò deriva che titolare delle posizioni

---

auquel les Etats membres restent très attachés qui constitue l'obstacle fondamental à la participation de la Communauté' (Dormoy Daniel, *Le Statut de l'Union Européenne dans les Organisations Internationales*, in Dormoy Daniel (a cura di), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruxelles : Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp. 37, 39).

<sup>6</sup> Un'OI può essere definita come "un'associazione volontaria di soggetti di diritto internazionale, costituita mediante atti internazionali e disciplinata nei rapporti tra le parti da norme di diritto internazionale, che si concreta in un ente a carattere stabile, munito di un ordinamento giuridico interno proprio e dotato di organi e istituti propri, attraverso i quali attua finalità comuni dei consociati mediante l'esplicazione di particolari funzioni e l'esercizio dei poteri all'uopo conferibile". Draetta U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè editore, 2006, pg. 16.

<sup>7</sup> I requisiti necessari per poter riconoscere uno Stato come soggetto di diritto internazionale sono la capacità di esercitare effettivamente il proprio potere su di una comunità territoriale e l'indipendenza rispetto ad altri Stati. Conforti B., *Diritto internazionale*, VII edizione, editoriale scientifica, 2006, pp. 12-15.

<sup>8</sup> La personalità delle organizzazioni, come personalità distinta da quella degli Stati membri, è un dato non più discutibile della prassi internazionale odierna, a differenza di quanto avveniva in passato. Conforti, cit., pp. 25-28.

<sup>9</sup> Mariani P., Lorusso A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in Mariani P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, pg. 33. Per un approfondimento sui diritti ed obblighi delle OI che sussistono sulla base del diritto internazionale (tra gli altri, trattamento dei funzionari internazionali, immunità dalla

giuridiche attive e passive nell'ambito del diritto internazionale sarà l'ente beneficiario, e non più gli Stati membri che ne fanno parte.<sup>10</sup>

Tradizionalmente, l'individuazione dei requisiti necessari per accertare l'esistenza della personalità giuridica delle OI sono rintracciabili nel parere 'Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite', espresso dalla Corte internazionale di Giustizia (CIG) l'11 aprile 1949,<sup>11</sup> nel quale viene asserito che:

« L'organisation des Nations Unies était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale, et elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtu de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ses fonctions. En conséquence, l'Organisation est une personne internationale, c'est-à-dire qu'elle est un sujet de droit international, qu'elle a la capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale. (...) Ses droits et devoirs doivent dépendre des buts et des fonctions de l'Organisation énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique. Les fonctions de l'Organisation sont d'un caractère tel qu'elles ne pourraient être effectivement remplies si elles impliquaient l'action commune sur le plan international de 58 ministres des affaires étrangères ou plus. Les membres ont conféré à l'Organisation qualité pour présenter les réclamations internationales que nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leur droits, et leur nature dépend des besoins de la Communauté. (...) Alors qu'un Etat possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique ».<sup>12</sup>

I due requisiti individuati dalla CIG, e oggi ampiamente condivisi dalla dottrina,<sup>13</sup> sono sostanzialmente due: il primo è di tipo soggettivo e il secondo oggettivo. Il criterio soggettivo è dato

---

giurisdizione civile, diritto di legazione passivo e attivo, potere di concludere accordi internazionali), vedi Conforti, *La Personalità internazionale delle Unioni di Stati*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, pp. 3-25.

<sup>10</sup> De Zwaan J. W., *The Legal Personality of the European Communities and the European Union*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XXX, 1999, pg.77; Amadeo S., *Unione europea e Treaty-making power*, Milano – Giuffrè Editore 2005, pg. 1.

<sup>11</sup> Il parere 'Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite' nasce dalla richiesta di risarcimento per danni subiti al servizio dell'ONU, in riferimento al caso Bernadotte (funzionario delle Nazioni unite ucciso a Gerusalemme durante lo svolgimento della funzione di mediatore nel conflitto arabo-israeliano). L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sottopose alla Corte due questioni, la prima riguardante la titolarità delle Nazioni Unite, nel caso in cui un loro agente nell'espletamento delle sue funzioni subisca un danno derivante da fatti imputabili ad uno Stato, di agire in protezione diplomatica nei confronti del governo responsabile *de iure* o *de facto* per il danno causato alle Nazioni Unite, alla vittima o alla persona avente diritto tramite questa. La seconda questione riguardava il coordinamento fra l'eventuale azione dell'organizzazione e quella dello Stato nazionale della vittima. Nel rispondere al primo quesito, la Corte analizzò il tema della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni, poiché per riconoscere la capacità di esercitare la protezione diplomatica attraverso i mezzi propri del diritto internazionale occorre stabilire se la natura dell'organizzazione ammetteva tale capacità.

<sup>12</sup> Recueil 1949, *Réparation des dommages subis au service des nations unies avis consultatif*, pp. 179-180.

<sup>13</sup> Va osservato che sebbene, oggi, la tesi prevalente in tema di personalità giuridica sia quella presentata dalla CIG, in passato tre sono state le scuole di pensiero che si sono confrontate in dottrina. La prima scuola, che sostiene la teoria volontaristica, fa discendere la personalità internazionale di un'organizzazione internazionale dalla presenza di una norma contenuta nel trattato che la istituisce. Secondo questo orientamento, l'elemento determinante è la volontà degli Stati che creano l'organizzazione di dotarli di una soggettività autonoma e distinta, quale emergente dal trattato istitutivo. La seconda scuola, che sostiene l'idea della personalità giuridica oggettiva delle organizzazioni internazionali, ritiene che la personalità giuridica sussisterebbe qualora un'organizzazione avesse almeno un organo in grado di manifestare una volontà distinta da quella degli Stati membri. La terza scuola di pensiero è quella che segue l'approccio utilizzato dalla CIG, che sostiene la simultanea presenza dei requisiti soggettivo, quale emergente dagli atti costitutivi delle organizzazioni, e oggettivo, come derivante dal concreto agire dell'ente nell'ordinamento internazionale. Per ulteriori indicazioni sui presupposti teorici delle tre teorie, vedi Ballardore Pallieri, *Scritti sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1961; Biscottini, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 1971; Monaco, *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, in *Studi Perassi*, II, 1957; Seyerstedt, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, Copenhagen, 1963; Klabbbers J., *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, in Koskeniemi M. (ed.), *International Law Aspects of the*

dalla volontà degli Stati membri di attribuire all'ente la capacità necessaria per permettergli di operare in modo autonomo sul piano internazionale al fine di perseguire i propri obiettivi. Si tratta quindi di verificare l'attitudine dell'organizzazione ad operare autonomamente sulla scena internazionale, basata sull'attribuzione di obiettivi precisi e sulla disponibilità di un apparato istituzionale. Il secondo requisito, di tipo oggettivo, attiene alla concretizzazione di quello soggettivo, quindi alla verifica che l'ente, di cui si sta vagliando la personalità di diritto internazionale, eserciti effettivamente sul piano internazionale e in modo autonomo le funzioni per le quali è stato creato. Tra i comportamenti che presuppongono la soggettività internazionale, la dottrina ha individuato come maggiormente rappresentativi l'esercizio del *treaty-making power*, l'avvio di stabili relazioni diplomatiche e la possibilità di essere vittima o di determinare un illecito internazionale, ma ve ne sono di altrettanto eloquenti.<sup>14</sup>

Sulla base di tali criteri, emerge che, a differenza della personalità internazionale degli Stati, che viene definita piena e completa, quella delle OI è funzionale, ossia dipende dalle funzioni per cui essa è stata creata. Inoltre, il riconoscimento della personalità giuridica internazionale delle OI, da parte di Stati terzi o altri enti, ha un mero valore dichiarativo, così come avviene per la soggettività internazionale degli Stati. Il fatto che, in passato, alcuni Stati, quali l'Unione Sovietica e altri paesi del blocco comunista, si siano rifiutati di riconoscere la CE, ha influenzato solo le loro relazioni bilaterali, ma non la capacità della CE di agire sulla base del diritto internazionale.<sup>15</sup> Si osserva, infine, che per l'individuazione della personalità giuridica di un'OI, non appare un dato necessario la espressa previsione dell'attribuzione della personalità giuridica nel trattato istitutivo, essendo questo dato desumibile da altre norme dello statuto.<sup>16</sup>

### 3. La personalità giuridica della Comunità europea

Sebbene la dottrina sia, oggi, concorde nel sostenere che la CE goda di soggettività internazionale, va ricordato che il dibattito sulla sua personalità giuridica, durato fino ai primi anni '70,<sup>17</sup> era stato a suo tempo acceso e aveva portato ad una copiosa letteratura sull'argomento.<sup>18</sup> In questa sede, verranno messe in rilievo le caratteristiche della CE indicative del possesso della personalità giuridica, sulla base di alcune rilevanti norme del TCE e dei poteri che esse le conferiscono nell'ambito delle relazioni esterne. Da ciò si evincerà che la CE gode di una forte autonomia statutaria sia interna che esterna rispetto ai propri Stati membri, e che perciò la CE soddisfa i requisiti individuati dalla Corte internazionale di giustizia per il riconoscimento della personalità internazionale delle OI.<sup>19</sup>

---

*European Union*, The Hague, London, 1998; Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy – A Legal Institutional Perspective*, The Hague, 1999.

<sup>14</sup> Si segnalano l'esercizio di poteri di amministrazione sia pure temporanea su altri territori, la partecipazione a procedimenti giudiziari internazionali, la richiesta di pareri ad organi consultivi internazionali e l'invio di corpi militari. Draetta U., cit., pp. 127 ss.

<sup>15</sup> Il diniego della capacità della Comunità europea di agire sul piano internazionale, da parte dell'Unione Sovietica, ebbe l'effetto di "congelare" la politica commerciale comune nei confronti dei Paesi dell'Est. Pocar, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2001, pg. 940; Frid, pp. 16-19.

<sup>16</sup> Tuttavia, come verrà meglio specificato nel par. 4.1, esiste una autorevole parte della dottrina, seppur minoritaria, che pone l'accento sull'assenza di una espressa norma nel trattato costitutivo dell'UE come dimostrazione dell'inesistenza della personalità giuridica, dovuta alla mancata volontà degli Stati membri di attribuirle. Tra gli altri, vedi Gautron J.C., *L'Union Européenne et le Concept d'Organisation Internationale*, in Dormoy Daniel (a cura di), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruxelles : Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pg. 19.

<sup>17</sup> Tizzano A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1998, pp. 377-378;

<sup>18</sup> Per più ampie indicazioni sul dibattito relativo alla personalità giuridica della CE, vedi Tizzano A., *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE*, in *Foro it.*, 1971, pp. 320 ss; Tizzano A., *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della CEE*, in *Foro it.*, 1973, V, 1 ss.

<sup>19</sup> In conseguenza del possesso della personalità giuridica internazionale, la CE gode del diritto di legazione ed del diritto all'immunità dalla giurisdizione civile. La Comunità è rappresentata su base convenzionale presso numerosi Stati terzi. La rappresentanza si attua sia mediante delegazione della Commissione sia tramite rappresentanze della Presidenza del Consiglio. Tale duplicità è il riflesso dell'attuale ripartizione delle competenze comunitarie. Per quanto attiene al diritto all'immunità dalla giurisdizione civile, esso discende da una norma internazionale consuetudinaria e

Per quanto attiene al criterio soggettivo, relativo all'autonomia statutaria interna, va innanzitutto menzionato che la CE è dotata di organi e ha speciali funzioni necessari per gli obiettivi che essa vuole raggiungere.<sup>20</sup> Come è noto, l'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata dalle istituzioni comunitarie, quali il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di Giustizia, la Corte dei Conti.<sup>21</sup> L'autonomia interna si evince anche dalle norme che regolano la composizione delle istituzioni (assicurando prevalenza numerica a quelle formate da individui, piuttosto che da rappresentanti di Stati) e il ricorso prevalente al principio maggioritario nell'ambito del processo decisionale.<sup>22</sup>

Il criterio oggettivo, relativo all'esercizio effettivo delle funzioni dell'OI sul piano internazionale, viene soddisfatto dalle disposizioni del Trattato che disciplinano le relazioni della CE con Stati terzi e altri enti, e le conferiscono un ampio *treaty-making power*. Tra le principali norme del TCE che garantiscono il potere di concludere accordi internazionali citiamo, oltre all'art. 300, che disciplina la procedura per la stipulazione dei trattati internazionali, anche l'art. 133 (politica commerciale comune), l'art. 111 (politica monetaria), l'art. 170 (ricerca e sviluppo tecnologico), l'art. 174 (ambiente), l'art. 181 (cooperazione allo sviluppo). È, in particolare, guardando alla prassi che si nota come la CE abbia, nel corso degli anni, concluso numerosi accordi internazionali e prenda parte, oggi, alle attività di diverse OI.<sup>23</sup>

Come già menzionato, al fine di individuare il possesso della personalità giuridica di una OI, la presenza o meno di una specifica norma attributiva di tale qualità non è rilevante. Tuttavia, per completezza di analisi, si rileva che gli Stati membri hanno voluto espressamente riconoscere la Comunità di personalità sul piano internazionale, attraverso l'art. 281 TCE, il quale enuncia che “la Comunità ha personalità giuridica”. A causa dell'omissione del termine ‘internazionale’, tale norma ha in passato acceso il dibattito dottrinale. Tuttavia, il coordinamento dell'art. 281 con il successivo art. 282, il quale stabilisce la personalità giuridica della Comunità negli ordinamenti degli Stati membri, serve a chiarire che il primo va riferito alla soggettività internazionale della Comunità.<sup>24</sup> L'art. 281, come interpretato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), conferma il potere della Comunità europea di stabilire nelle relazioni esterne “dei rapporti contrattuali con gli Stati terzi per l'intera gamma degli scopi enunciati nella prima parte del trattato”.<sup>25</sup> La dottrina segue questa interpretazione riconoscendo alla norma un solo valore dichiarativo, e sostenendo che

---

opera negli ordinamenti degli Stati terzi, mentre in relazione agli Stati membri, l'immunità è disciplinata dal TCE (art. 291). Per un'analisi delle conseguenze del possesso della personalità giuridica internazionale della CE in relazione al diritto di legazione, diritto ai privilegi e immunità, e responsabilità internazionale, vedi Frid, pp. 27-55.

<sup>20</sup> L'art. 2 TCE individua gli scopi della CE come segue:

La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

<sup>21</sup> Art. 7 TCE:

1. L'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata da:

- Un Parlamento Europeo,
- Un Consiglio,
- Una Commissione,
- Una Corte di Giustizia,
- Una Corte dei Conti.

Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato.

2. Il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che svolgono funzioni consultive.

<sup>22</sup> Amadeo, cit., pp. 6-8; Mariani-Lorusso, cit., pp. 34-36.

<sup>23</sup> Citiamo, tra gli altri, gli accordi multilaterali in materia di trasporti terrestri, marittimi e fluviali, pesca, lavoro, commercio internazionale, nonché la partecipazione all'Organizzazione Mondiale del Commercio e alla FAO. Mariano-Lorusso, cit., 34-36; De Zwaan, cit., pp. 79-85.

<sup>24</sup> Pocar, cit., pp. 938-941.

<sup>25</sup> *Commissione c. Consiglio (Accordo europeo trasporti su strada, cd. AETS)*, 31 marzo 1971, 22/70 (epv.15).

in assenza di una esplicita disposizione, la personalità giuridica possa essere dedotta da altre norme del trattato.<sup>26</sup>

#### 4. La personalità giuridica dell'Unione europea

Come è noto, l'UE è stata istituita con il Trattato di Maastricht il quale, stabilendo all'art. 1, che "l'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal trattato", ha creato la c.d. struttura a tre pilastri,<sup>27</sup> rispettivamente le due CE, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.<sup>28</sup> In sintesi, la CE e l'UE si distinguono sulla base del fatto che la prima è caratterizzata dal metodo comunitario, in contrapposizione al carattere intergovernativo dell'UE. Per metodo comunitario, si intende far riferimento ad alcune peculiarità della CE, quali il (quasi) monopolio del diritto d'iniziativa legislativa della Commissione, il ricorso generalizzato al voto di maggioranza qualificata da parte del Consiglio, il ruolo attivo del Parlamento europeo, l'ampio utilizzo di atti provvisti di efficacia diretta negli Stati membri e il sistema di tutela giurisdizionale pieno ed effettivo; mentre per metodo intergovernativo ci si riferisce all'unanimità come norma procedurale del Consiglio e del Consiglio europeo e ad un ruolo maggiormente ridotto della Commissione, Parlamento europeo e Corte di giustizia.<sup>29</sup>

Il tema della personalità giuridica dell'UE non rileva soltanto per inquadrare la natura dell'UE, ma è inoltre importante per comprenderne il ruolo sulla scena internazionale, anche in considerazione delle crescenti competenze attribuitele nell'ambito delle relazioni esterne. Ai fini del presente lavoro, esaminare se l'Unione europea abbia posseduto o meno soggettività internazionale, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è particolarmente rilevante per stabilire se l'UE in quanto tale, e non solo la CE, abbia potuto avere accesso alle OI. La trattazione teorica di questo aspetto avrà ripercussioni nell'ambito della definizione del rapporto tra UE e Nazioni Unite. Le Nazioni Unite rappresentano, infatti, l'unico caso studio selezionato all'interno del presente lavoro, nel quale la CE e l'UE partecipavano congiuntamente alle attività dell'OI in base alle proprie competenze, anche se solo la prima gode di una posizione formale. Sarà perciò nel secondo e terzo capitolo di questo lavoro, dedicati alla partecipazione dell'UE alle Organizzazioni per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che verrà analizzato l'impatto pratico della personalità giuridica dell'UE sulle NU.

L'individuazione della personalità giuridica dell'UE, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, risulta più complessa e dibattuta, rispetto a quella della CE. L'assenza di dati normativi certi, l'originalità dell'Unione e del complesso processo di integrazione europea, avevano contribuito a sollevare un acceso confronto dottrinale.<sup>30</sup> La dottrina si era divisa, infatti, tra coloro che sostenevano l'esistenza della personalità giuridica dell'UE e coloro che la negavano.

---

<sup>26</sup> Pocar, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 938-941.

<sup>27</sup> Il termine 'pilastro' non viene utilizzato dal trattato, ma esso è divenuto d'uso comune per spiegare il funzionamento dell'UE. La definizione per immagine più utilizzata è quella del tempio a tre colonne, i "pilastri": le Comunità, la politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. In esso il preambolo e le disposizioni comuni fanno da frontone e le disposizioni finali rappresentano il basamento.

<sup>28</sup> Il titolo del terzo pilastro, originariamente 'giustizia e affari interni', è stato modificato con il Trattato di Amsterdam, quando le materie su visti, asilo e immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile sono state trasferite al primo pilastro.

<sup>29</sup> Tesaurò G., *Diritto comunitario*, quarta edizione, CEDAM, pg. 2.

<sup>30</sup> Mariani, Lorusso, cit., pp. 23-25.

## 4.1 Il dibattito dottrinale sulla personalità giuridica dell'Unione europea prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

Il dibattito sulla personalità giuridica dell'UE si era aperto con il Trattato di Maastricht,<sup>31</sup> ed era poi continuato durante i negoziati per il Trattato di Amsterdam.<sup>32</sup> In entrambi i casi, si è optato per la soluzione di non inserire nessuna norma specifica relativa alla personalità giuridica dell'UE, ed è questo dato che fu interpretato, almeno inizialmente, come una negazione della sua personalità sul piano internazionale. La dottrina si era divisa così in due correnti: i sostenitori della personalità giuridica dell'UE<sup>33</sup> e coloro che ne negavano il possesso.<sup>34</sup> In questa sede, verrà presentato un quadro generale delle principali teorie che hanno acceso il dibattito dottrinale, ed in conclusione, si rifletterà sull'applicazione dei criteri individuati dalla CIG, per giungere ad una valutazione finale sull'esistenza della personalità giuridica dell'UE.<sup>35</sup>

Le tesi di coloro che negavano la personalità giuridica dell'UE si focalizzavano sostanzialmente su aspetti normativi presenti o meno nel TUE. Questi possono essere riassunti come segue: l'assenza nel TUE di una norma espressa ricognitiva di tale personalità; la presenza di disposizioni che attribuiscono agli Stati membri il potere di agire sul piano internazionale in materie di competenza dell'UE; il carattere ambiguo dell'attribuzione di un *treaty-making power*.

Per quanto attiene al primo punto, la dottrina ha argomentato sul mancato inserimento di una norma esplicita sulla personalità dell'UE principalmente in due direzioni. Da una parte, è stato fatto perno su un'argomentazione di carattere politico, ovvero si è sottolineato preliminarmente che la

---

<sup>31</sup> Agendo sulla base del Trattato di Maastricht, era divenuto chiaro, nella prassi, che l'EU era ostacolata dalla mancanza di poteri in campo internazionale. Un caso emblematico è rappresentato dagli accordi presi affinché l'UE amministrasse la città di Mostar, nell'ambito del conflitto dell'ex-Jugoslavia. Infatti, l'UE non ha potuto concludere un accordo con le parti coinvolte nel conflitto, e un Memorandum d'Intesa ('Memorandum of Understanding') è stato firmato dall'UE ed i suoi Stati membri, piuttosto che dall'Unione stessa. Eeckhout P., *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford EC Law Library, 2005, pp. 157-158.

<sup>32</sup> Durante i negoziati per il Trattato di Amsterdam, emersero due distinti orientamenti sulla questione della personalità internazionale dell'UE. La prima prevedeva l'inserimento di una norma attributiva della competenza dell'Unione a stipulare accordi internazionali sul secondo e terzo pilastro, mentre la seconda sosteneva l'inserimento di una norma sulla personalità giuridica, eventualmente con limitazioni di carattere funzionale. Il negoziato, come noto, portò alla soluzione meno innovativa, ovvero l'inserimento dell'art. 24 TUE. L'approvazione di tale norma ha avuto l'effetto di riaccendere il dibattito sulla natura giuridica dell'UE, sbilanciandolo a favore delle posizioni favorevoli a riconoscerne la soggettività. Tizzano A., cit., pg. 387-389.

<sup>33</sup> Tra gli altri, citiamo: Tizzano A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1998; De Nerviens P., *Les relations extérieures*, in *Rev. Trim. Droit Eur.*, 1997; Curtin D., *Cooperation and Human Rights Protection: Building the Trellis and Training the Wine*, in *Scritti Mancini*, Milano, 1998; Wessel R.A., *The international Legal Status of the E.U.*, in *European Legal Affairs*, 1997.

<sup>34</sup> Tra gli altri, citiamo: Neuwahi N., *A Partner With a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam*, in *European Legal Affairs*, 1997; Monar J., *The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: a "Strengthened Capacity for External Action"?*, in *European Legal Affairs*, 1997; Everling U., *Reflections on the Structure of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992; Curtin D., *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993; Gautron J.C., *L'Union Européenne et le Concept d'Organisation Internationale*, in Dormoy Daniel (a cura di), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruxelles : Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp. 15-23. Gautron si basa soprattutto sul fatto che nel Trattato UE non c'è una norma esplicita che riconosca la personalità dell'UE e questa rappresenterebbe la prova che gli Stati membri non l'hanno voluta concedere. Egli sostiene che 'il est difficile d'envisager la participation de l'UE aux organisations internationales, dans la mesure où celle-ci ne dispose pas de la personnalité juridique ou seulement d'une "personnalité juridique embryonnaire" dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune', pg. 37.

<sup>35</sup> Si puntualizza che parte della dottrina distingue tra il concetto di 'legal personality' e 'legal capacity', e invita ad interrogarsi sull'esistenza del secondo principio piuttosto che sul primo. Tale dottrina sostiene che la personalità giuridica non è altro che 'the concrete exercise of, or at least the potential ability to exercise, certain rights and the fulfilment of certain obligations' e che essa 'means not much more than being a subject of public international law', mentre il concetto di 'legal capacity' ha a che fare con 'what the entity is potentially entitled to do', Wessel R. A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Com. Market Law Rev.*, 2000, p. 1140-1141. Vedi, inoltre, Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organisations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, 1994; Hafner, 'The Amsterdam Treaty and the treaty-making power of the European Union: Some critical comments', in Hafner et al. (eds.), *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern? In Honour of his 80th Birthday*, 1998; Detter, *Law-Making by International Organisations*, 1965; O'Connell, *International Law*, 1970.

personalità non sussisteva per la riluttanza degli Stati membri a riconoscerla nei testi dei trattati, da interpretare come indice dell'estrema prudenza nell'avanzare in tale direzione. Dall'altro lato, si è invocato l'argomento giuridico del silenzio dei trattati a riguardo, da interpretare come mancanza della volontà di rendere l'Unione un soggetto autonomo sul piano internazionale, in quanto in alternativa, sarebbe stata codificata una norma analoga all'art. 281 TCE. La dottrina a favore della personalità, argomentando in risposta, ha affermato che la circostanza che gli Stati membri siano stati riluttanti a riconoscere la personalità giuridica nei testi dei trattati non avrebbe costituito un approccio analitico affidabile, in quanto le vicende politiche sono mutevoli. È al dato giuridico, e non a quello politico, che bisognerebbe rivolgere, invece, la propria attenzione per una soluzione corretta della questione.<sup>36</sup> Inoltre, nel caso specifico dell'UE, il mancato inserimento di una norma esplicita non poteva essere letto come un indizio della volontà degli Stati membri di negare all'UE la personalità giuridica, poiché una tale interpretazione non risulterebbe confermata dai lavori preparatori, ed alcune delegazioni non manifestarono obiezioni contro il principio di personalità giuridica dell'UE.<sup>37</sup> Per quanto attiene alla seconda argomentazione, va osservato che, una norma sulla personalità giuridica, in quanto norma pattizia, è valida solo tra le parti del trattato e non può attribuire uno *status* valido *erga omnes*, poiché gli Stati che creano una organizzazione non possono agire in nome e per conto dell'intera comunità internazionale. E' stato, infatti, più volte ribadito che non è una norma esplicita del trattato istitutivo a conferire personalità giuridica all'organizzazione internazionale. È sufficiente per tutti osservare che l'assenza di una norma sulla personalità nella Carta ONU non ha impedito di riconoscere la soggettività dell'Organizzazione.<sup>38</sup>

In relazione al secondo punto, era la presenza di norme, quali gli artt. 19<sup>39</sup> e 20<sup>40</sup> TUE, che valorizzavano anche il ruolo degli Stati membri nell'attuazione internazionale degli scopi dell'Unione, a sollevare perplessità circa il possesso della personalità giuridica dell'UE. Secondo i sostenitori di questa tesi, la competenza a stipulare sarebbe spettata non già all'Unione, ma ai suoi Stati membri, i quali la avrebbero esercitata per il tramite del Consiglio. Questo fattore condusse parte della dottrina a giungere alla conclusione che l'UE non avrebbe rappresentato altro che un sistema 'politico' creato per la realizzazione delle tre forme di cooperazione (economica, politica e

---

<sup>36</sup> Tizzano osserva che gli Stati membri avevano respinto qualunque soluzione che potesse rafforzare il sistema complessivo dell'Unione, temendo che con il tempo la differenza tra Unione e Comunità si sarebbe diluita a favore del pilastro comunitario. (Tizzano, cit., pp. 382-383). L'autore conclude argomentando che 'l'avversione alla personalità dell'Unione è soprattutto il risultato di preoccupazioni di carattere politico, se non di immagine; che in nome di tali preoccupazioni si tenta di accreditare, come una sorta di finzione rovesciata, la tesi della non-personalità; e che invece ad una valutazione d'insieme del sistema è la tesi opposta che si impone', Tizzano, cit., pp. 379-380.

<sup>37</sup> De Zwaan, cit., pg. 86.

<sup>38</sup> Inoltre, a sostegno di quanto appena asserito, si pone la recente giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia (sentenza del 26 giugno 1992 nel *caso relativo a certi territori di fosfato a Nauru (Nauru c. Australia)*, in C.I.J. Recueil, 1992, p. 240), così come anche il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali adottato dalla Commissione di diritto internazionale durante la 55a sessione (vedi commento all'art. 2, pp. 38 ss., in <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2003/2003report.htm>).

<sup>39</sup> Articolo 19 TUE:

1. Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni comuni. Nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni comuni.

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

<sup>40</sup> Articolo 20 TUE:

Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni della Commissione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, cooperano al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio.

Esse intensificano la loro cooperazione procedendo a scambi di informazioni e a valutazioni comuni e contribuendo all'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 20 del trattato che istituisce la Comunità europea.

giudiziaria), in cui le principali responsabilità politiche risiedevano nelle mani degli Stati membri.<sup>41</sup> Tuttavia, altra dottrina ricordava che la PESC è qualificata dagli stessi testi come una politica dell'Unione, non più dell'Unione e degli Stati membri,<sup>42</sup> e invitava a leggere tali norme nel senso di considerare che gli Stati membri condividevano con le istituzioni le competenze appartenenti all'UE, o anche invertire la prospettiva e ritenere che gli Stati membri agissero per conto dell'UE o in quanto esecutori materiali delle misure deliberate dall'UE.<sup>43</sup>

In fine, perplessità venivano sollevate sull'attribuzione di un *treaty-making power* all'UE sulla base dell'art. 24 TUE,<sup>44</sup> norma che disciplinava la procedura per la stipulazione degli accordi internazionali. Proprio sulle diverse letture dell'art. 24 che si concentrava il principale dibattito della dottrina che negava o sosteneva la personalità giuridica dell'UE. Da un lato, secondo la dottrina che affermava la personalità giuridica dell'UE, tale norma avrebbe rappresentato un importante indicatore dell'esistenza della soggettività dell'UE dal momento che ne sanciva lo 'ius contrahendi', in altre parole una delle più rilevanti manifestazioni della personalità internazionale. Secondo altra dottrina, l'art. 24 presentava alcune ambiguità che non permettevano di concludere con certezza a favore dell'esistenza della personalità giuridica dell'UE. Nello specifico, particolarmente problematica appariva l'interpretazione del par. 5 dell'art. 24, contenente la c. d. clausola di esenzione. Questa prevedeva che:

Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l'accordo si applichi a titolo provvisorio.

L'interpretazione che porta a negare la personalità giuridica dell'UE si ha quando la clausola di esenzione viene letta come un indizio dell'equiparazione tra il Consiglio ed una conferenza di rappresentanti degli Stati membri. Poiché la clausola di esenzione condizionerebbe l'efficacia vincolante dell'accordo, per ciascuno Stato membro, in assenza di tale dichiarazione, sarebbero gli Stati membri ad agire come soggetti del diritto internazionale, e il Consiglio rappresenterebbe solamente il loro 'organo comune'.<sup>45</sup> Parte della dottrina definiva tale lettura della clausola di esenzione come artificiosa, e sosteneva, invece, una interpretazione che la assimilava a una delle

---

<sup>41</sup> De Zwaan osserva che 'whereas the three Communities clearly dispose of their own competences, the same cannot be said of the European Union. The Union houses the three individual forms of cooperation, i.e. serves as overall framework for the development of the cooperation. At the same time, however, the Union itself has no proper role to play when it comes to the concrete development of each of these three forms of cooperation. In such cases the Union operates either – in the First Pillar cooperation – through the 'European Communities' or, in the Second and Third Pillar domain, through the 'Member States', De Zwaan, cit., pg. 91.

<sup>42</sup> Tizzano, cit., pp. 391-393.

<sup>43</sup> Amadeo, cit., pg. 10.

<sup>44</sup> Art. 24 TUE:

1. Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali, il Consiglio può autorizzare la presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio su raccomandazione della presidenza.

2. Il Consiglio delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda una questione per la quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di decisioni sul piano interno.

3. Qualora l'accordo sia previsto per attuare un'azione comune o una posizione comune, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 23, paragrafo 2.

4. Il presente articolo si applica anche alle materie di cui al titolo VI. Quando l'accordo riguarda una questione per la quale è richiesta la maggioranza qualificata per l'adozione di decisioni o di misure sul piano interno, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 34, paragrafo 3.

5. Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l'accordo si applichi a titolo provvisorio.

6. Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione.

<sup>45</sup> A tale conclusione giunge De Zwaan, che, dall'analisi dell'art. 24 (1) TUE, desume che 'although theoretically speaking, three options are available once the question has to be answered who will be designed as Contracting Party or Parties – the Union, the Member States or the Council – the most plausible answer is: the Council (on behalf of the Member States). The answer to this specific question will also determine the answer to follow-up questions such as: who will be bound by the agreement; who is responsible for the correct implementation and enforcement of the relevant legal obligations; and, who may be held liable in case the Union and/or her Member States fail to fulfil their obligations resulting from the agreement concerned?', De Zwaan, cit., pg. 103.

varie ipotesi di flessibilità presenti nei trattati comunitari, tanto che questa disposizione avrebbe confermato che gli accordi dell'Unione sono in principio obbligatori per tutti gli Stati, al punto che si deve contemplare la deroga in questione.<sup>46</sup>

Inoltre, alcuni autori ribadivano che l'art. 24 TUE andava interpretato sulla base dell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, quindi facendo riferimento al significato ordinario dei termini, prendendo in considerazione il loro contesto, e alla luce dell'obiettivo e dello scopo dell'accordo. Da ciò derivava che gli accordi stipulati sulla base dell'art. 24 erano conclusi dal Consiglio, che è una istituzione dell'UE, e erano negoziati dalla Presidenza, che sulla base dell'art. 18 TUE rappresentava l'Unione e non gli Stati membri. A questo va aggiunto che vi erano altre norme del TUE che confermavano che l'UE fosse distinta dai suoi Stati membri, quali l'art. 11 sugli obiettivi della PESC, e l'art. 12 sui mezzi propri di azione dell'Unione, inclusi posizioni comuni e azioni congiunte.<sup>47</sup>

## 4.2 Il test della Corte internazionale di giustizia applicato all'Unione europea prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

Se, infine, passiamo a sottoporre l'UE al test della CIG, per verificare la personalità giuridica, come suggerisce autorevole dottrina,<sup>48</sup> si giunge alla conclusione che l'UE ne era in possesso prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il primo requisito, relativo all'autonomia statutaria, è, infatti, confermato dall'esistenza di norme che sancivano sia gli obiettivi propri che l'UE doveva perseguire sia la presenza di organi e speciali funzioni. Gli obiettivi che l'UE voleva perseguire si differenziavano dagli scopi della CE ed erano indicati nell'art. 2 TUE, quali la promozione del progresso economico e sociale, la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri, lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e il mantenimento e lo sviluppo dell'*acquis communautaire*. Per quanto attiene agli organi, si evince dalle disposizioni TUE che l'UE era dotata di un quadro istituzionale in grado di esprimere una volontà autonoma. L'art. 5 TUE stabiliva che il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di Giustizia e la Corte dei Conti esercitavano le loro attribuzioni anche secondo le disposizioni del TUE, mentre l'art. 14, n. 3 TUE individuava nel Consiglio europeo l'organo che adottava le decisioni in materia PESC.<sup>49</sup> Per quanto riguarda il requisito dell'effettività delle competenze e dei poteri di cui dispone sul piano internazionale, era l'art. 24 sulla stipulazione degli accordi internazionali a dotare l'UE di uno strumento indispensabile per agire autonomamente sul piano internazionale e raggiungere i suoi obiettivi. È, inoltre, la prassi a confermare che l'UE aveva ormai un suo ruolo sulla scena internazionale, dimostrato dagli accordi conclusi, la partecipazione alla vita di relazione internazionale nei rapporti con gli Stati terzi e con le altre organizzazioni internazionali.<sup>50</sup>

In conclusione, i dubbi interpretativi che emergevano dalla lettura di singole disposizioni del TUE, quali gli artt. 24, 19 e 20, erano quelli che principalmente avevano diviso la dottrina sul tema della personalità giuridica dell'UE. Le perplessità avanzate su tali norme vengono, tuttavia, meno quando, piuttosto che valutare le singole disposizioni del TUE, attenzione si presta a come, nel loro

---

<sup>46</sup> Tizzano, cit., pp. 392-394.

<sup>47</sup> Eeckhout, cit., pp. 158-159.

<sup>48</sup> Dashwood, *External Relations provisions of the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998, pg. 1040; Wessel R.A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Com. Market Law Rev.*, 2000, p. 1140 ss.; Tizzano, cit., pp. 396-399.

<sup>49</sup> Mariano, Lorusso, cit., pp. 36-40.

<sup>50</sup> Tra gli altri, menzioniamo: Decisione del Consiglio del 29 settembre 2003 n. 2003/781/PESC sulla conclusione di un accordo tra l'UE e la Polonia sulla partecipazione delle forze armate polacche alle forze dirette dall'UE nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia; decisione del Consiglio del 24 febbraio 2003 n. 2003/211/PESC relativa alla conclusione di un accordo tra l'UE e la NATO sulla sicurezza delle informazioni; Accordo sull'estradizione tra l'UE e gli Stati Uniti d'America, firmato il 25 giugno 2003; Accordo tra l'UE e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sullo status e le attività della Missione di Polizia dell'UE nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, firmato l'11 dicembre 2003.

insieme, le norme del trattato operano. La personalità internazionale non può essere frutto di norme pattizie, ma va verificata sulla base delle complessive disposizioni del trattato istitutivo, delle caratteristiche oggettive dell'ente e della sua idoneità ad essere destinatario di norme internazionali, e quindi titolare delle relative situazioni giuridiche. Infatti, l'UE possedeva, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, una struttura autonoma, che la rendeva capace di concludere accordi con Stati terzi e con organizzazioni internazionali, figurando come parte contraente in maniera autonoma e distinta rispetto agli Stati membri.

## 5. La personalità giuridica dell'Unione europea nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e nel Trattato di Lisbona

Il riconoscimento della personalità giuridica dell'UE è stato chiaramente espresso sia nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sia nel Trattato di Lisbona, che si sono così pronunciati a favore di quella parte della dottrina che ne sosteneva l'esistenza.<sup>51</sup>

Come è noto, i due testi hanno avuto sorti diverse. Mentre il primo non ha valore giuridico,<sup>52</sup> il secondo, nonostante il travagliato percorso, è divenuto l'attuale Trattato sulla base del quale l'UE opera. I due testi, tuttavia, presentano delle similarità, perseguendo come obiettivo, tra gli altri, quello di conferire maggiore incisività all'azione internazionale dell'Unione europea, e costituendo un testo unico che elimina la distinzione tra Comunità ed Unione e demolisce così, almeno in parte, la struttura a pilastri.<sup>53</sup> In essi, viene sancito in modo esplicito il riconoscimento della personalità giuridica della sola UE<sup>54</sup> attraverso la formulazione "l'Unione ha personalità giuridica".<sup>55</sup> Tale norma va letta congiuntamente alle disposizioni sulla negoziazione e la conclusione degli accordi internazionali,<sup>56</sup> che sostituiscono i precedenti artt. 24 TUE e 300 TCE, affinché qualunque dubbio sulla personalità giuridica dell'UE venga meno. Le conseguenze, come indicato nella *Relazione finale del Gruppo III "Personalità giuridica"*, sono date dal fatto che 'l'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'Unione rafforza la visibilità di questa nel mondo. L'Unione diventa in tal

---

<sup>51</sup> Tizzano A., *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Dir. Unione eur.*, 2003, pp.264-265; Baroncini E., *Il Ruolo di Attore Internazionale dell'Unione nella Costituzione Europea*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, fasc. 4, pp. 765-767; Biondi A., *Le competenze normative dell'Unione*, in Rossi L. S. (a cura di), *Il progetto di trattato-costituzione : verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano : Giuffrè, 2004, pp. 123-138.

<sup>52</sup> Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stato sottoscritto a Roma, nel 2004, dai Capi di Stato e di governo dell'Unione europea, e non è mai entrato in vigore per il voto contrario espresso da Francia e Paesi Bassi. In seguito, il Consiglio europeo ha convocato, nella riunione del 21-22 giugno 2007, una conferenza intergovernativa (CIG) incaricata di redigere un "trattato di riforma" che modifichi i trattati esistenti. La CIG ha operato conformemente al mandato dettagliato convenuto dal Consiglio europeo, e ha concluso i suoi lavori entro il 2007. Una prima bozza di progetto di riforma fu presentata il 23 luglio 2007, ed è consultabile sul sito <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.en07.pdf>.

<sup>53</sup> Articolo IV-438, para. 1, 'Successione e continuità giuridica':

1. L'Unione europea istituita dal presente trattato succede all'Unione europea istituita dal trattato sull'Unione europea e alla Comunità europea.

<sup>54</sup> In principio, sarebbero state possibili anche altre soluzioni, quali garantire all'Unione la personalità giuridica e mantenere la personalità e le competenze della CE, o creare una singola personalità giuridica dell'UE che operasse sulla base di competenze diverse, quali la PESC da un lato e le politiche della CE dall'altro, con poteri e procedure diversi. Parte della dottrina, pur riconoscendo che la decisione di creare una sola personalità giuridica che possieda le attuali competenze dell'Unione e della CE, abbia portato ad una semplificazione della questione, solleva una serie di domande sulle conseguenze del riconoscimento di una unica personalità giuridica dell'UE che non trovano una chiara risposta nel testo costituzionale. Per esempio, non risulta chiaro se gli accordi dell'UE nell'ambito della PESC assumeranno le caratteristiche degli accordi CE o manterranno un carattere specifico. Da un lato, l'art. I-10 (1) stabilisce che tutte le competenze dell'UE possederanno alcune caratteristiche comunitarie, quali l'effetto diretto e il primato, mentre le disposizioni sulla PESC manterrebbero aspetti della loro natura speciale, esemplificati dalla continua esclusione della giurisdizione della Corte di giustizia, come indicato dall'art. III-282. Cremona M., *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003, pp. 1350-1352.

<sup>55</sup> Art. I-7 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; Art. 47 TUE del Trattato di Lisbona.

<sup>56</sup> Art. III - 227 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; Parte V, Titolo V, artt.216-219 TFUE del Trattato di Lisbona.

modo un soggetto di diritto internazionale – parallelamente agli Stati membri e senza pregiudicare la loro qualità di soggetti di diritto internazionale – ossia essa potrà avvalersi dell'insieme dei mezzi di azione internazionale (diritto di concludere trattati, diritto di legazione, diritto di presentare un reclamo o di agire davanti a una giurisdizione internazionale, diritto di divenire membro di un'organizzazione internazionale o di aderire a una convenzione internazionale – p. es. la CEDU - diritto di beneficiare di immunità) e impegnare la sua responsabilità internazionale'.<sup>57</sup>

## Sezione II: Le competenze esterne dell'UE

### 6. I poteri esterni dell'UE

Accanto al requisito della personalità giuridica, affinché l'UE possa partecipare alle attività di una OI, è richiesto che essa abbia i poteri necessari per la sua azione. Come è noto, i poteri dell'UE sono definiti dal c.d. principio delle competenze di attribuzione, attualmente disciplinato dall'art. 5 TUE del Trattato di Lisbona, che riproduce quanto già stabiliva l'art. 5 TCE,<sup>58</sup> in base al quale essa possiede i soli poteri che le sono stati conferiti dal Trattato istitutivo, sia rispetto all'azione interna che esterna.<sup>59</sup> Sono, dunque, le stesse norme materiali del Trattato ad indicare se nel settore da esse disciplinato l'Unione gode di una competenza esclusiva, tale da precludere un qualsiasi intervento autonomo agli Stati membri; ovvero di una competenza concorrente, che si affianca a quella degli Stati.<sup>60</sup>

Quando ci si interroga se l'UE sia competente rispetto ad una questione di relazioni internazionali, bisogna comprendere se essa sia in possesso dei poteri esterni richiesti per disciplinare la materia. La questione dei poteri esterni dell'UE, in altre parole la capacità di entrare in impegni internazionali sia con la conclusione di accordi con Paesi terzi e OI, che attraverso la partecipazione ai processi decisionali di queste ultime,<sup>61</sup> è un argomento la cui complessità si genera da una serie di fattori, tra i quali l'assenza di uno schema generale sulle relazioni esterne nel Trattato, e la mancanza di un'esatta individuazione della distinzione tra competenze concorrenti ed esclusive.<sup>62</sup> La questione delle competenze continua ad essere, oggi, dibattuta in tutti i suoi vari aspetti problematici. Non essendo questa la sede per trattarli in modo esaustivo, attenzione verrà rivolta a due questioni. In primo luogo, verrà analizzato il metodo comunitario utilizzato per giungere alla individuazione delle competenze espresse e implicite della CE/UE nell'azione esterna; in secondo luogo, verrà delineata la distinzione tra competenze esterne aventi natura diversa, in altre parole esclusive e concorrenti. Ai fini del presente lavoro, il primo aspetto risulta rilevante sia per poter

<sup>57</sup> Relazione finale del Gruppo III "Personalità giuridica", 1 ottobre 2002, CONV 305/02, par. 19.

<sup>58</sup> Art. 5 TCE:

La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.

<sup>59</sup> Come è noto, l'esigenza che l'intervento normativo comunitario sia necessario e proporzionato rispetto agli obiettivi da raggiungere è espressa, nell'art. 5 TCE, dal c.d. principio di sussidiarietà e dal c.d. principio di proporzionalità. Il primo impone che le istituzioni comunitarie agiscano solo quando il loro intervento si riveli indispensabile, lasciando, invece, agli Stati membri l'adozione di discipline che non pregiudicano il processo di integrazione e rispondono meglio alle necessità dei cittadini. Il criterio di proporzionalità richiede che il tipo di atto normativo prescelto per disciplinare una certa materia sia graduato rispetto alle caratteristiche dell'obiettivo perseguito. L'autorità comunitaria dovrà, perciò, valutare l'opportunità di agire mediante atti vincolanti o non vincolanti, in base alle specifiche esigenze della materia da disciplinare. Tesauro, cit., pp. 97-102.

<sup>60</sup> Tesauro, cit., pg. 97.

<sup>61</sup> Dashwood A., *The attribution of external relations competence*, in Dashwood Alan and Hillion Christophe (a cura di), *The General Law of E.C. External Relations*, London : Sweet and Maxwell, 2000, para. 8.

<sup>62</sup> Frid, cit., pg. 57.

comprendere se la CE/UE abbia il potere di richiedere l'accesso ad una OI e partecipare alle sue attività, sia per definire se essa sia competente nei campi d'azione delle OI a cui richiede l'adesione. L'analisi dell'individuazione delle competenze esterne esclusive o concorrenti rileva, in particolare, per il riflesso che essa esercita sulle diverse tipologie di partecipazione alle OI. Nel corso della presente sezione, verrà riportata l'incidenza del Trattato di Lisbona nel risolvere la problematicità delle questioni messe in luce.

## **7. Poteri espressi ed impliciti dell'UE nelle relazioni esterne**

I poteri della CE/UE nell'ambito delle relazioni esterne possono essere sia espliciti che impliciti. Se il potere di concludere un accordo internazionale, in un particolare campo, è previsto nel Trattato, esso appartiene alla categoria dei poteri espliciti; mentre se tale potere deve essere dedotto da una norma del Trattato, che non contiene una specifica clausola, si parla di poteri impliciti.<sup>63</sup>

### **7.1 Poteri esterni espressamente previsti dal Trattato nel primo e nel secondo pilastro prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona**

Per quanto attiene al primo pilastro, i poteri esterni espressamente disciplinati dal TCE coprono solamente pochi campi di azione della CE. Il metodo utilizzato dal TCE, nel definire le competenze esterne, consiste nell'indicazione selettiva delle materie nelle quali le istituzioni dispongono di un *treaty-making power*.

In origine, le materie nelle quali la CE disponeva di espressa competenza esterna erano alquanto limitate. Il TCE contemplava una competenza circoscritta alla politica commerciale comune (art. 133), gli accordi di associazione (art. 310), e accordi su opportuni collegamenti con talune OI (artt. 302-304). Su impulso della giurisprudenza, le successive revisioni del Trattato hanno realizzato un sensibile ampliamento delle competenze esplicite della Comunità. La CE ha, oggi, anche competenze esterne in materia monetaria (art. 111), ricerca e sviluppo tecnologico (art. 170, par. 2), ambiente (art. 174, par. 4), cooperazione allo sviluppo (art. 181), cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi (art. 181 A, par. 3).<sup>64</sup> A queste norme si aggiunge il testo dell'art. 300, come modificato dal Trattato di Amsterdam, che costituisce una attribuzione procedurale di competenze esterne, stabilendo le procedure per negoziare, concludere ed implementare un accordo internazionale di cui la CE è parte.<sup>65</sup>

Per quanto riguarda il secondo pilastro, l'area di azione della PESC è quella definita dall'art. 11, para. 1 TUE,<sup>66</sup> e specificata, per quanto attiene alla politica della sicurezza, dall'art. 17 TUE.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Frid, cit., pg. 59.

<sup>64</sup> Amadeo nota che tali competenze presentano alcune peculiarità che le differenziano rispetto alle precedenti: 'in primo luogo, esse rappresentano la trasposizione, sul piano del diritto primario, della prassi pregressa posta in essere dalle istituzioni comunitarie sulla base di titoli di competenza implicita o sussidiaria. In secondo luogo, solo alcune di esse debbono trovare espressione prevalentemente sul piano delle relazioni internazionali; altre costituiscono la mera proiezione esterna di 'nuove' competenze normative attribuite sul piano interno. In terzo luogo, esse sono connotate da una diversa intensità per ciò che concerne il novero degli strumenti utilizzabili.' Amadeo, cit., pp. 25-27.

<sup>65</sup> Dashwood, cit., para. 8.

<sup>66</sup> Articolo 11, para. 1 TUE

1. L'Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza i cui obiettivi sono i seguenti:

- difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite,
- rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme,
- mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne,
- promozione della cooperazione internazionale,
- sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

<sup>67</sup> Articolo 17, para. 1 e 2 TUE:

Appartengono ai settori che ricadono nell'ambito della PESC, la difesa dei valori comuni e dell'integrità dell'UE, il rafforzamento della sicurezza internazionale, mantenimento della pace, promozione della cooperazione internazionale, sviluppo e consolidamento della democrazia. La sicurezza internazionale può essere anche raggiunta attraverso le missioni umanitarie e di mantenimento della pace.

## **7.2 Criteri per l'individuazione dei poteri esterni impliciti: principio del parallelismo e teoria dei poteri impliciti**

Nelle materie in cui il Trattato non attribuisce alle istituzioni comunitarie i poteri necessari per l'espletamento delle sue funzioni nelle relazioni internazionali, la CE può ricorrere all'applicazione di due nozioni per l'attribuzione delle competenze esterne: la teoria dei poteri impliciti e il principio del parallelismo delle competenze. Si rileva che secondo parte della dottrina, il principio del parallelismo va interpretato come una particolare espressione della teoria dei poteri impliciti,<sup>68</sup> mentre per altri autori il principio del parallelismo non costituirebbe una manifestazione dei poteri impliciti della Comunità, bensì di poteri espressamente conferiti dal Trattato.<sup>69</sup> In questa sede, le due teorie verranno analizzate separatamente, in considerazione della loro diversa natura giuridica. La teoria dei poteri impliciti è stata, infatti, codificata nell'art. 308 del TCE e prevede, per la sua applicazione, una procedura specifica da parte delle istituzioni comunitarie, mentre la seconda trae origine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Inoltre, il ricorso alla teoria dei poteri impliciti, piuttosto che al principio del parallelismo, ha riflessi rilevanti sui requisiti che le istituzioni comunitarie dovranno rispettare nel disciplinare una determinata materia, come verrà meglio specificato in seguito.

Nell'ambito della definizione dei poteri esterni della CE, il ricorso maggiore è stato effettuato a favore del principio del parallelismo, mentre la teoria dei poteri impliciti ha giocato, in questo settore, un aspetto marginale. L'applicazione della prima teoria è particolarmente ampia nel campo delle relazioni esterne proprio perché, come già notato in alto, quest'ultimo è regolato solo da poche norme espresse del Trattato, che da sole non si rivelano capaci di coprire i bisogni crescenti delle attività esterne della CE.<sup>70</sup>

### **7.2.1 Il principio del parallelismo dei poteri**

Il principio del parallelismo dei poteri, nella sua versione più ampia, implica che ogniqualvolta la Comunità deve realizzare un determinato obiettivo del Trattato, essa può stipulare accordi con soggetti di diritto internazionale, purché funzionali alla realizzazione della finalità cui il potere interno è preordinato.<sup>71</sup> Mentre in una prima fase, grazie ad una rigorosa applicazione del principio delle competenze di attribuzione, si riteneva che, nelle materie non espressamente disciplinate dal Trattato, la Comunità dovesse lasciare il campo agli Stati membri o dividere con questi la competenza a stipulare accordi internazionali,<sup>72</sup> in seguito, la giurisprudenza della CGCE ha giocato un ruolo decisivo nell'affermazione ed estensione dei poteri impliciti esterni, ed ampia è stata la

---

1. La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso. In tal caso il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali.

2. 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.

<sup>68</sup> Vedi Macleod I., Hendry I.D., Hyett, *The external relations of the European Communities : a manual of law and practice*, Oxford : Clarendon Press, 1996, p. 47 ss.; McGoldrick D., *International relations law of the European Union*, London, New York : Longman, 1997, p. 48 ss.

<sup>69</sup> Dashwood A., *The Limits of European Community Powers*, in *Eur. Law Rev.*, 1996, p. 113.

<sup>70</sup> Frid, cit., pg. 70.

<sup>71</sup> Amadeo, cit., pg. 32.

<sup>72</sup> Tesauro, cit., pp. 75-80.

letteratura accademica sull'argomento.<sup>73</sup> In primo luogo, nella sentenza *Accordo europeo trasporti su strada* (c.d. *AETS*),<sup>74</sup> relativa alla politica comune dei trasporti, la Corte di giustizia ha posto le basi per il ricorso al principio del parallelismo tra competenze interne e competenze esterne. Il ragionamento seguito dalla Corte prende il via dall'esame dell'art. 281 TCE, che riconosce la personalità giuridica della CE. Questa qualità garantirebbe alla Comunità la capacità di stabilire legami contrattuali con Paesi terzi sull'intero campo degli obiettivi definiti nella Parte Prima del Trattato. Per determinare quindi il potere della Comunità di stipulare accordi internazionali, la Corte suggerisce di guardare allo schema intero del trattato, non meno che alle norme sostanziali. Essa chiarisce che il potere della CE di stipulare accordi internazionali esiste non solo quando tale diritto è espressamente stabilito da una norma del Trattato, ma 'può desumersi anche da altre disposizioni del trattato e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle istituzioni della Comunità'.<sup>75</sup> La Corte specifica, inoltre, che ogni volta che la CE adotta atti che stabiliscono 'norme comuni' allo scopo di implementare una politica comune prevista dal Trattato, gli Stati membri non hanno più il diritto di contrarre obblighi con Paesi terzi che potrebbero ripercuotersi su queste norme. La conclusione della Corte fu, quindi, che il sistema di misure interne comunitarie non poteva essere separato dalle relazioni esterne. La competenza esterna sussiste nella misura in cui essa è preconstituita, espressamente o implicitamente, dalle norme del Trattato, come esige il principio delle competenze attribuite.<sup>76</sup>

La Corte ha riaffermato, anche in seguito, il ricorso ai poteri impliciti per l'individuazione delle competenze esterne, in noti casi quali la sentenza *Kramer* e l'*Opinione 1/76*. Nella sentenza *Kramer*,<sup>77</sup> la Corte prende in considerazione varie disposizioni sulla politica agricola comune, sia norme del Trattato che norme di diritto derivato, per concludere che la Comunità ha il potere di prendere qualunque misura necessaria per la conservazione delle risorse biologiche del mare. La sentenza *Kramer* segue quanto stabilito nel caso *AETS*, nel senso che il potere di concludere accordi internazionali nella materia in questione è basato non solo sulle disposizioni rilevanti del Trattato ma anche sugli atti interni adottati dalle istituzioni comunitarie.<sup>78</sup> Nell'*Opinione 1/76*,<sup>79</sup> la Corte affronta la questione se poteri impliciti per concludere accordi internazionali possono essere desunti anche in assenza di una normativa interna della Comunità sulla materia. La Corte giunge alla conclusione che:

"ogniquale volta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della Comunità determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, la Comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in assenza di esplicite disposizioni al riguardo. Questa conclusione s'impone fra l'altro in tutti i casi in cui i poteri inerenti alla competenza interna siano già stati esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni, ma non si limita, tuttavia, a tale ipotesi. Anche qualora i provvedimenti comunitari di carattere interno vengano adottati solo in occasione della stipulazione e dell'attuazione dell'accordo internazionale (...), la competenza ad impegnare la Comunità nei confronti degli Stati terzi deriva comunque, implicitamente, dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della Comunità all'accordo internazionale sia, come nel caso in esame, necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità".

---

<sup>73</sup> Tra gli altri, vedi: Pescatore, *External Relations in the Case Law of the Court of Justice*, (1979) 16 C.M.L. Rev. 615; Temple Lang, *The ERTA Judgement and the Court's Case Law on Competence and Conflict*, (1986) 6 Y.E.L. 182; Stein, *External Relations of the EC: Structure and Progress in Collected Courses of the Academy of European Law* (1990); Tridimas and Eeckhout, *The External Competence of the Community: Principle versus Pragmatism*, (1994) 14 Y.E.L. 143; Louis, *Compétence internationale et compétence interne des Communautés*, in *Cah. Droit eur.*, 1971; Raux, *La Cour de justice des Communautés et les relations extérieures de la C.E.E.*, in *Rev. Gen. Droit Int. Public*, 1972.

<sup>74</sup> *Commissione c. Consiglio (AETS)*, 31 marzo 1971.

<sup>75</sup> *Commissione c. Consiglio (AETS)*, 31 marzo 1971, epv. 15 e 16.

<sup>76</sup> Eeckhout, cit., pp. 59-64.

<sup>77</sup> Corte giust., 14 luglio 1976, *Kramer*.

<sup>78</sup> Corte giust., 14 luglio 1976, *Kramer*, para. 21-33; 34-45.

<sup>79</sup> Corte giust., *Opinione 1/76 sul progetto di accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*.

L'Opinione 1/76 conferma che il ricorso al requisito di una precedente legislazione interna comunitaria per l'esercizio di una competenza esterna viene meno.<sup>80</sup> Il previo esercizio di competenze normative sul piano interno costituisce condizione sufficiente, ma non necessaria, ai fini della sussistenza di una competenza esterna. Il principio del parallelismo raggiunge così la sua più compiuta formulazione.<sup>81</sup>

In sintesi, sulla base delle pronunce della CGCE, le condizioni per l'applicazione dei poteri impliciti in materia di competenza esterna sono, da un lato, l'esistenza di poteri interni, e dall'altro, il test di necessità. Sebbene il vantaggio della teoria del parallelismo consista nella sua capacità di adattare i poteri della CE al cambiamento delle circostanze, essa non vuole portare ad un completo parallelismo tra poteri interni ed esterni. Come indicato dalla CGCE, il principio del parallelismo, posto accanto al test di necessità, vuole utilizzare quest'ultimo come una limitazione del precedente.<sup>82</sup> Tuttavia, il termine 'necessità' appare ambiguo. Da un lato, potrebbe essere interpretato in modo restrittivo, nell'accezione di 'indispensabile'. Da questo punto di vista, l'implicazione che la competenza esiste si avrebbe in situazioni dove l'azione interna e internazionale siano fortemente connessi. Dall'altro lato, un'interpretazione estensiva conduce a ritenere sussistente la competenza a concludere un accordo che sia strumentale alla realizzazione degli scopi del Trattato. In tal caso, il criterio di necessità lascia un ampio margine discrezionale alle istituzioni comunitarie.<sup>83</sup>

Un'interpretazione più rigorosa del test di necessità pare essersi affermata nella giurisprudenza più recente, dove la Corte ammetterebbe la concreta ricorrenza di tale requisito ove la conclusione di un accordo internazionale risulti indispensabile per il raggiungimento di specifici obiettivi del Trattato.<sup>84</sup> L'approccio restrittivo è stato criticato in dottrina, poiché tenderebbe ad annullare la giurisprudenza inaugurata con il parere 1/76.<sup>85</sup> In realtà, parte della dottrina sostiene la tesi secondo cui il requisito restrittivo della necessità riguarderebbe l'eventuale esclusività della competenza esterna comunitaria, più che l'individuazione della sua sussistenza. Nello specifico, l'Opinione 2/91<sup>86</sup> suggerirebbe che il test utilizzato dalla Corte è se la Comunità necessita del *treaty-making power* per assicurare l'uso ottimale, negli anni, delle sue competenze interne espresse. L'applicazione di un tale test sarebbe di 'facilitazione', piuttosto che indispensabilità.<sup>87</sup> Perciò, per comprendere l'estensione del termine 'necessario', bisogna distinguere tra la sua applicazione nell'ambito dell'individuazione delle competenze esterne implicite e la definizione di competenze esclusive. Il significato del termine sarebbe, quindi, estensivo nel caso di poteri esterni impliciti, dove questo aiuterebbe ad assicurare l'esercizio ottimale delle competenze interne, mentre nel considerare la questione dell'esclusività della competenza, la Corte usa il termine nel senso più restrittivo di indispensabile, e per escludere la possibilità dell'azione degli Stati membri, la competenza esterna ed interna devono essere inestricabilmente legati.<sup>88</sup>

---

<sup>80</sup> Frid, cit., pg. 71.

<sup>81</sup> La posizione della Corte sul principio del parallelismo viene ripreso in altri noti casi, quali l'Opinione 1/94 (OMC), Opinione 2/92 (OECD) e Opinione 2/94 (CEDU).

<sup>82</sup> Frid, cit., pp. 74-80.

<sup>83</sup> Dashwood, cit., para. 8.17.

<sup>84</sup> Tra le sentenze nelle quali la Corte sembra aver fornito una interpretazione restrittiva del termine 'necessario', citiamo: Corte giust., 5 novembre 2002, C-467/98, *Commissione c. Danimarca*, in Racc., p. I-9519, epvv. 58-59; C-468/98, *Commissione c. Svezia*; C-469/98, *Commissione c. Finlandia*.

<sup>85</sup> Amadeo, cit., pg. 54.

<sup>86</sup> Corte giust., Opinione 2/91 sulla *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro relativa alla sicurezza nell'uso di sostanze chimiche sul luogo di lavoro*.

<sup>87</sup> Dashwood chiarisce che il dubbio sull'interpretazione da dare al termine 'necessità' deriva da alcuni passaggi dell'Opinione 1/94, e individua tre motivazioni in base alle quali le dichiarazioni della Corte non dovrebbero portare ad una interpretazione restrittiva: 'first, the issue of the Court was the alleged exclusivity of Community competence, in respect of the WTO Agreement (...). Secondly, such a restrictive conception of the principle of complementarity would not be consistent with what the Court had to say (...). Thirdly, the prominence given to the complementarity principle in Opinion 2/94 (...) would make no sense if the Court were conscious of having restricted implied exclusive competence, when the internal competence has not yet been exercised'. Dashwood, cit., para. 8.18.

<sup>88</sup> Dashwood, cit., para. 8.18.

## 7.2.2 La teoria dei poteri impliciti ex art. 308 TCE

Accanto al principio del parallelismo dei poteri, si rileva l'esistenza di un'altra teoria capace di attribuire competenza alla Comunità nell'ambito delle relazioni esterne: la teoria dei poteri impliciti,<sup>89</sup> così come è espressa dall'art. 308 TCE.<sup>90</sup> Tale norma è costituita da due elementi: il primo indica le condizioni in base alle quali la disposizione può essere applicata; il secondo disciplina la procedura richiesta per farne ricorso.

Sebbene parte della dottrina abbia sollevato delle perplessità sul ricorso all'art. 308 TCE come base giuridica per la stipulazione di accordi internazionali,<sup>91</sup> la giurisprudenza della Corte appare sufficientemente chiara nel definire i criteri di applicabilità di tale norma nell'ambito delle relazioni esterne comunitarie. Riferimenti all'art. 308 sono presenti nel caso *AETS*, dove la Corte sostiene il potere del Consiglio di adottare le disposizioni del caso, sulla base di tale norma, pure nel campo delle relazioni esterne.<sup>92</sup> La Corte ha ribadito tale posizione anche in seguito nel *parere 1/94* e nel *parere 2/92*,<sup>93</sup> mentre nel *parere 2/94*, ha enfatizzato il ricorso all'art. 308 nei limiti discendenti dal rispetto del sistema generale del Trattato.<sup>94</sup> La prassi comunitaria conferma il ricorso residuale all'art. 308 per la stipulazione di accordi in settori nei quali il Trattato non prevede poteri specifici, quali in materia di energia, protezione sociale e turismo.<sup>95</sup>

Sebbene il principio del parallelismo dei poteri e la teoria dei poteri impliciti siano strumenti interpretativi utilizzati per l'attribuzione di competenze esterne quando il requisito della necessità è soddisfatto, si tratta, in realtà, di due mezzi giuridici distinti. La teoria del parallelismo poggia sul presupposto di esistenti poteri espressi interni. Il test di necessità poggia sul fatto che per conseguire un obiettivo specifico indicato nel Trattato, un potere espresso deve essere integrato da un potere implicito. Quindi, la possibilità di desumere poteri impliciti è limitata agli obiettivi per i quali il potere esplicito interno è stato concesso. Dall'altro lato, la base per l'applicazione dell'art. 308 è la mancanza di potere. In tal caso, per raggiungere uno degli obiettivi del Trattato, un nuovo potere

---

<sup>89</sup> Si precisa che mentre parte della dottrina afferma che l'art. 308 TCE costituisce una materializzazione della teoria dei poteri impliciti, alcuni autori criticano l'uso dell'espressione 'dottrina dei poteri impliciti' in riferimento all'art. 308 TCE, ponendo l'accento sulle differenze esistenti tra tale dottrina propriamente detta e le caratteristiche della norma comunitaria. Parte delle critiche puntualizzano che la prima costituirebbe un mero criterio interpretativo, mentre l'art. 308 espressamente prevede una formale procedura per l'integrazione dei poteri delle istituzioni comunitarie, da realizzarsi nei limiti e condizioni previsti dalla norma stessa (Tesauro, cit., pg. 98). Altre osservazioni si basano sul fatto che i rapporti tra art. 308 e dottrina dei poteri impliciti dipendono dall'estensione in cui questa viene intesa. L'art. 308 non esclude l'applicabilità del metodo di interpretazione denominato 'dottrina dei poteri impliciti' nella misura in cui questa venga intesa in senso restrittivo, nel significato che essa prevede 'il potere di adottare misure che non sono previste espressamente, ma risultano indispensabili per assicurare un esercizio efficace e appropriato di tale competenza, senza che debba essere dedotto dagli obiettivi del Trattato', e non invece nella sua formulazione più ampia, nel senso che 'la fissazione di un obiettivo implica anche l'attribuzione di ogni potere che è ragionevolmente necessario per raggiungerlo' (Pocar, cit., pp. 1019-1021).

<sup>90</sup> Articolo 308 TCE:

Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso.

<sup>91</sup> O' Keeffe, *Exclusive, Concurrent and Shared Competence*, in Dashwood, Hillion (eds.), *The General Law*, pg. 179.

<sup>92</sup> Corte giust., 31 marzo 1971, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, epv. 95.

<sup>93</sup> Corte giust., *Parere 1/94*, epv. 89; *Parere 2/92*, epv. 36.

<sup>94</sup> La Corte chiarisce che l'art. 308 'non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato, ed in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni della Comunità. Essa non può essere in ogni caso utilizzata quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica del Trattato che sfugga alla procedura all'uopo prevista dal Trattato medesimo'. Corte giust., *Parere 2/94*, epv. 30.

<sup>95</sup> Citiamo tra gli altri: Accordo quadro di cooperazione tra la Comunità europea e il Messico, 1991 (decisione del Consiglio del 7 ottobre 1991, n. 91/627/CEE); Accordo di cooperazione tra la CE e i paesi aderenti alla Carta del Consiglio di cooperazione per gli Stati arabi del Golfo, 1989 (decisione del Consiglio del 20 febbraio 1989, n. 89/147/CEE); la decisione del Consiglio sull'applicazione provvisoria del trattato sulla Carta dell'energia da parte della CE (15 dicembre 1994, n. 94/998/CE).

deve essere creato. Il test di necessità, come applicato all'art. 308 è, perciò, più ampio rispetto a quello della teoria del parallelismo poiché il primo fa riferimento a tutti gli obiettivi della Comunità come indicati nel Trattato.<sup>96</sup>

## **8. Competenze concorrenti ed esclusive nelle relazioni esterne prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona**

Il trattato istitutivo dell'UE non ha previsto in modo esplicito quale fosse la ripartizione di competenze tra la Comunità e i suoi Stati membri. Sono, dunque, le norme materiali ad indicare, per ogni settore di intervento, se la Comunità gode di una competenza concorrente, che si affianca a quella degli Stati membri, o di una competenza esclusiva. Quest'ultima ha per effetto di consentire alla sola Comunità un intervento normativo in materia. Gli Stati membri sono privati di una competenza parallela a quella comunitaria, sia nell'ordinamento interno che in quello internazionale.<sup>97</sup>

L'individuazione della natura della competenza normativa va operata, di volta in volta, in funzione degli obiettivi perseguiti e dell'intensità dei poteri attribuiti dal diritto primario alla Comunità. L'affermazione del carattere esclusivo della competenza comunitaria, in taluni casi del diritto materiale aventi una spiccata rilevanza esterna, risale agli anni '70.<sup>98</sup> Ad oggi, si evince con chiarezza, grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che la Comunità possiede competenza esclusiva in materie quali la politica commerciale comune, la politica comune della pesca, la politica comune dei trasporti, e la politica monetaria.<sup>99</sup>

## **9. Criteri per l'individuazione delle competenze esclusive esterne ed evoluzione della disciplina**

Nella concezione flessibile dei rapporti tra CE e Stati membri, l'individuazione della competenza esclusiva della Comunità può discendere direttamente o indirettamente dal Trattato, si parla in questi casi di competenze c.d. normativamente esclusive, o da considerazioni di 'necessità' per la realizzazione degli obiettivi previsti dal Trattato che seguono all'adozione di norme comuni sul piano interno, c.d. competenze esclusive 'per occupazione'.<sup>100</sup>

### **9.1 Le c.d. competenze normativamente esclusive**

Ricadono nella categoria di competenze c.d. normativamente esclusive materie quali la politica commerciale comune e la preservazione delle risorse biologiche marine. In particolare, con riguardo alla politica commerciale comune, nel *Parere 1/75*, la Corte di giustizia ha chiarito che la competenza della Comunità, sulla base dell'art. 133, è di natura esclusiva poiché la concezione cui si ispira tale norma 'è palesemente incompatibile con la libertà che gli Stati membri potrebbero riservarsi, invocando una competenza parallela, onde perseguire autonomamente i propri interessi nei rapporti esterni, atteggiamento che potrebbe compromettere il perseguimento delle finalità collettive della Comunità'.<sup>101</sup> Inoltre, la Corte ha affermato che l'esclusività della competenza esterna comunitaria è necessaria per il 'funzionamento del mercato comune, per la salvaguardia dell'interesse globale della Comunità, entro i cui limiti devono conciliarsi gli interessi dei rispettivi

---

<sup>96</sup> Frid, cit., pp. 90-91.

<sup>97</sup> Tesauro, cit., pp. 97 ss.

<sup>98</sup> Amadeo, cit., pg. 70.

<sup>99</sup> Petersmann E.U., *International Activities of the European Union and Sovereignty of Member States*, in Cannizzaro E. (a cura di), *The European Union as an actor in international relations*, The Hague etc.: Kluwer law international, c2002, pp. para. II – B.b.

<sup>100</sup> Amadeo, cit., pp. 70-71.

<sup>101</sup> Corte giust., *Parere 1/75 su una norma OCSE sulle spese locali*, p. 1363.

Stati membri'.<sup>102</sup> La Corte sostiene dunque che l'uniformità della conduzione delle relazioni commerciali esterne rispecchia l'esigenza di evitare distorsioni del mercato interno e preserva la funzionalità di quest'ultimo.

Ad analoghe considerazioni, la Corte è giunta nel caso *Kramer*, relativo al settore della preservazione delle risorse biologiche marine. Dopo aver riconosciuto che la preservazione delle risorse biologiche del mare rientra tra gli obiettivi della politica agricola comune, la Corte ha desunto il carattere esclusivo della competenza. In questo caso, l'esclusività della competenza non discende direttamente da una norma in esame del Trattato, ma implicitamente da altre disposizioni.<sup>103</sup> Essa è desunta in via interpretativa dalla necessità di un intervento uniforme, e dunque comunitario, al fine di un'efficace realizzazione degli scopi previsti dal Trattato. Secondo la Corte, infatti, 'la preservazione delle risorse biologiche marine può essere garantita efficacemente e al tempo stesso equamente solo mediante una normativa che vincoli tutti gli Stati interessati',<sup>104</sup> e essa richiama 'le esigenze inerenti alla salvaguardia, da parte della Comunità, dell'interesse comune e dell'integrità dei suoi poteri'.<sup>105</sup>

## 9.2 Le c.d. competenze esclusive 'per occupazione'

Con l'espressione competenze esclusive 'per occupazione' si fa riferimento ai casi in cui l'accentramento di competenze nella CE è subordinato all'adozione, sotto qualsiasi forma, di norme comuni sul piano interno. In questo caso, è l'esercizio di competenza sul piano interno che cristallizza la competenza esclusiva della Comunità.<sup>106</sup> A partire dalla sentenza *AETS*, la CGCE ha individuato un criterio di coordinamento dei poteri tra la Comunità e degli Stati membri. La Corte chiarisce che:

'tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere – né individualmente, né collettivamente – di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme. Man mano che queste norme comuni vengono adottate, infatti, si concentra nella Comunità la competenza ad assumere e ad adempiere – con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario – degli impegni nei confronti degli Stati terzi'.<sup>107</sup>

Dalla giurisprudenza comunitaria emerge che, a partire dal momento in cui norme comuni sono adattate sul piano interno, la competenza comunitaria così affermatasi 'esclude qualsiasi competenza concorrente degli Stati membri, dato che qualsiasi iniziativa presa fuori dall'ambito delle istituzioni comuni si deve ritenere incompatibile con l'unicità del mercato comune e con l'applicazione uniforme del diritto comunitario'.<sup>108</sup>

Tuttavia, l'estensione applicativa del principio espresso nella sentenza *AETS* non è chiaro, e solo in parte, la giurisprudenza che è seguita ne ha delineato i limiti. Nell'*Opinione 2/91*, la CGCE ribadisce che la natura esclusiva delle competenze comunitarie non deriva solamente dalle norme del Trattato, ma può essere determinato anche dallo scopo delle misure che sono state adottate dalle istituzioni comunitarie per l'applicazione di quelle norme.<sup>109</sup> Gli obiettivi del Trattato potrebbero

---

<sup>102</sup> Corte giustizia, *Parere 1/75 su una norma OCSE sulle spese locali*, p. 1363.

<sup>103</sup> Nel caso specifico, la Corte ha desunto il carattere esclusivo della competenza comunitaria, a regolamentare la materia, dall'art. 102 dell'Atto di adesione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca, il quale attribuisce al Consiglio il potere di determinare le condizioni d'esercizio della pesca in vista di assicurare la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare.

<sup>104</sup> Corte giust., caso *Kramer*, epv. 32.

<sup>105</sup> Corte giust., caso *Kramer*, epv. 32.

<sup>106</sup> Vedi giurisprudenza della Corte europea di giustizia: caso *Commissione c. Consiglio (AETS)*, 31 marzo 1971; *Parere 1/94 sulla competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*.

<sup>107</sup> Corte giust., 31 marzo 1971, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, epv. 17-18.

<sup>108</sup> *Commissione c. Consiglio (AETS)*, Corte di giustizia, 31 marzo 1971, epv. 30 e 31.

<sup>109</sup> L'*Opinione 2/91 relativo alla Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sulla sicurezza durante l'impiego di sostanze chimiche sul lavoro*, ha origine dal rifiuto di alcuni Stati membri di accettare che la Comunità avesse competenza esclusiva nel concludere la Convenzione N. 170, sulla sicurezza nell'uso di prodotti chimici sul lavoro, adottata all'interno della Conferenza dell'*International Labour Organization (ILO)*. La

essere compromessi se gli Stati membri continuassero a godere della capacità di stipulare accordi internazionali capaci di influenzare regole già adottate.<sup>110</sup> Di natura diversa sono i limiti delineati nell'*Opinione 1/94*,<sup>111</sup> dove la CGCE stabilisce che nei casi in cui le norme interne comunitarie sono disciplinate in modo completo ed esaustivo, si determina una competenza esclusiva a favore della Comunità.<sup>112</sup> L'accento posto sull'esaustività viene ribadito nell'*Opinione 2/92*.<sup>113</sup>

Si evince, dal quadro delle competenze esclusive, che la definizione dei poteri comunitari presenta una notevole complessità, nella indicazione della portata materiale di alcuni settori ascritti alla competenza esclusiva della Comunità, così come nell'individuazione dei confini tra competenze della CE e degli Stati membri.

Tuttavia, nonostante tali difficoltà, la c.d. esclusività per occupazione, diversamente dall'esclusività prevista dal Trattato, presenta il vantaggio di possedere una natura flessibile ed evolutiva, nel senso che i poteri d'intervento della Comunità e degli Stati membri si possono estendere in relazione alle circostanze e i settori normativi disciplinati. Inoltre, essa permette un progressivo accentramento di poteri in capo alla Comunità, ma anche una retrocessione di competenze, qualora la disciplina comune venga meno, o sia modificata in modo da lasciar spazio ad interventi integrativi degli Stati membri.<sup>114</sup>

## 10. Competenze nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune

A caratterizzare le competenze del secondo pilastro è un modello di competenze 'parallele', nel senso che sia l'UE che gli Stati membri possono esercitare competenze in materia di politica estera, attraverso atti unilaterali e accordi internazionali. Il carattere non esclusivo delle competenze dell'Unione discende dal Trattato. In particolare, l'art. 11 del TUE presuppone una perdurante competenza statale in materia di politica estera, stabilendo che 'gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca' e 'operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali'. Inoltre, le procedure di decisione, ispirate per lo più al principio dell'unanimità, garantiscono che l'espansione delle attività intraprese dall'Unione non pongano vincoli eccessivi all'esercizio delle competenze conservate dagli Stati membri.<sup>115</sup>

---

Commissione si rivolge così alla CGCE per conoscere la competenza della Comunità nel concludere tale convenzione e le conseguenze che ciò comporta sugli Stati membri.

<sup>110</sup> La CGCE ha affermato che la competenza della Comunità a concludere accordi "non può essere limitata al caso in cui la Comunità abbia adottato norme comunitarie nell'ambito di una politica comune. In tutti i settori che rientrano negli scopi del Trattato, infatti, l'art. 10 dello stesso impone agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi suddetti. Orbene, i compiti della Comunità e gli scopi del Trattato sarebbero compromessi anche nel caso in cui gli Stati membri potessero contrarre impegni internazionali comprendenti norme atte ad incidere su disposizione adottate in settori non rientranti in politiche comuni ovvero a modificarne la portata". Corte giust., *Opinione 2/91*, para. 9-11.

<sup>111</sup> Corte giust., *Opinione 1/94*, para. 96.

<sup>112</sup> La CGCE specifica che la competenza esterna della CE diventa esclusiva quando "anche in mancanza di clausola espressa che autorizzi le istituzioni a negoziare con i Paesi terzi, la Comunità ha realizzato un'armonizzazione completa del regime di accesso a un'attività indipendente". Corte giust., *Opinione 1/94*, relativo all'*Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio*.

<sup>113</sup> Corte giust., *Opinione 2/92*.

<sup>114</sup> Frid, cit., pg. 95.

<sup>115</sup> Amadeo, cit., pp. 152-153.

## 10.1 Competenze tra primo e secondo pilastro e la questione della rappresentanza esterna

Ai fini del presente lavoro, è rilevante non solo definire la natura della competenza, ossia esclusiva o concorrente, ma anche chiarire se la competenza ricada nell'ambito del primo o del secondo pilastro. Prima del Trattato di Lisbona, quando si affronta la questione delle relazioni esterne della CE/UE, le disposizioni del TUE sulla PESC non possono essere lette separatamente da quanto previsto dal TCE. Definire se una azione è presa sulla base del primo o del secondo pilastro comporta notevoli conseguenze. Diverse sono, infatti, le procedure decisionali da applicare, così come il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia, non meno che gli effetti giuridici delle decisioni stesse. Dal momento che l'Unione 'dispone di un quadro istituzionale unico', come indicato dall'art. 3 TUE, le stesse istituzioni agiscono sulla base della PESC e del TCE. Inevitabilmente, la struttura a pilastri genera tensioni interistituzionali nella condotta delle relazioni esterne.<sup>116</sup>

Per quanto attiene alla questione della partecipazione dell'UE alle OI, quest'aspetto rileva, tra gli altri, al fine di individuare l'istituzione comunitaria demandata alla rappresentanza. Come sarà meglio specificato nei Capp. II e III, in cui verrà affrontato il tema della partecipazione della CE/UE alle Nazioni Unite, se la competenza ricade nel primo pilastro, gli artt. 300-304 TCE indicano la Commissione come sola responsabile per la rappresentanza esterna della CE. Nel caso invece del secondo pilastro, l'art. 18 TUE stabilisce che la Presidenza di turno rappresenta l'UE in questioni che ricadono all'interno della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Nella pratica, tuttavia, l'espletamento della rappresentanza esterna dell'UE e della CE è più complesso rispetto a quanto previsto dal Trattato. Dato che molte organizzazioni si occupano di materie che rientrano sia nelle competenze del primo che del secondo pilastro, non è sempre agevole stabilire chi debba prendere la parola, se la Commissione, la Presidenza o gli Stati membri. Gli Stati terzi appartenenti all'OI potrebbero, quindi, non conoscere la natura, composizione e fonte di legittimazione del loro interlocutore.<sup>117</sup>

Tali aspetti problematici, come verrà dettagliatamente indicato nella seconda parte del presente lavoro, sono stati in parte superati con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Quest'ultimo ha creato, infatti, una unica figura titolare della competenza a rappresentare l'UE nelle OI, quale l'Alto Rappresentante per la politica estera. Tuttavia, la distinzione tra pilastri permane e ciò fa sicché sia sempre necessario comprendere quando l'Unione agisca nei settori coperti dalla PESC piuttosto che in quelli appartenenti al secondo pilastro.

## 11. Le competenze esterne nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e nel Trattato di Lisbona

In riferimento alle competenze esterne, l'analisi del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e del Trattato di Lisbona risulta interessante poiché induce a riflettere sullo sforzo di codificazione della giurisprudenza della Corte di giustizia nell'ambito dei lavori che hanno portato alla elaborazione dei due testi.<sup>118</sup> Da un lato, infatti, questi apportano novità importanti per quanto

---

<sup>116</sup> Eeckhout, pp. 138-141. Per un'analisi sulle sovrapposizioni tra primo e secondo pilastro, e i criteri presenti nel Trattato per delimitarli, vedi Wessel R.A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Com. Market Law Rev.*, 2000, p. 1135 ss.

<sup>117</sup> Cicconi M., *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, in Mariani P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, pg. 144.

<sup>118</sup> La Dichiarazione del Consiglio europeo di Laeken aveva assegnato un ruolo rilevante al problema della classificazione e definizione delle competenze dell'Unione. Il mandato della Convenzione incaricata di preparare i lavori della Conferenza intergovernativa mirava all'individuazione di soluzioni al fine di garantire che le competenze dell'Unione non subissero una estensione eccessiva pur lasciando aperta la possibilità di sviluppo del processo di integrazione europea. Inoltre, le questioni più rilevanti da affrontare riguardavano: l'opportunità di introdurre una

attiene l'individuazione delle competenze esterne dell'Unione, mentre dall'altro, riproducono il precedente assetto dei principi regolatori dell'esercizio delle competenze esterne.<sup>119</sup>

In riferimento al primo punto, le competenze espresse dell'Unione, che sono attualmente disciplinate in disposizioni sparse del TCE e del TUE, sono elencate in modo sistematico sotto un unico Titolo del TFUE, il TITOLO I, intitolato 'CATEGORIE E SETTORI DI COMPETENZA DELL'UNIONE'. Per quanto attiene all'individuazione delle diverse tipologie di competenze, una delle principali innovazioni presentate dai due testi consiste nella classificazione e nella definizione della natura delle competenze esercitate dall'Unione e dagli Stati membri. Infatti, vengono individuate tre categorie di competenze: competenze esclusive, concorrenti e di supporto.<sup>120</sup> Nei settori di competenza esclusiva, 'solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti',<sup>121</sup> mentre nei settori di competenza concorrente 'l'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori' e 'gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria'.<sup>122</sup> Le c.d. competenze di supporto si applicano a quelle materie in cui l'Unione può svolgere 'azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori'.<sup>123</sup>

I principi che disciplinano la competenza a stipulare dell'Unione fanno riferimento alle competenze esterne espressamente previste dal Trattato e alle competenze esterne implicite. Queste ultime sussistono qualora 'la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dalla Costituzione, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata'.<sup>124</sup>

In riferimento alla natura esclusiva di alcune competenze esterne dell'Unione, il Trattato prevede due tipologie di competenza a stipulare: la competenza esclusiva normativa e la competenza esclusiva per occupazione. I settori facenti parte della prima sono indicati espressamente, quali unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune. La competenza esclusiva per occupazione si ha quando la conclusione di un accordo internazionale 'è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata'.<sup>125</sup>

Quanto emerge dall'analisi del Trattato di Lisbona, è il chiaro sforzo di codificare i principi giurisprudenziali che regolano le competenze esterne dell'UE<sup>126</sup> al fine di disciplinare con maggiore

---

distinzione più chiara tra i diversi tipi di competenze; la definizione del livello al quale le competenze si esercitano nel modo più efficace; e le modalità applicative del principio di sussidiarietà.

<sup>119</sup> Per ulteriori approfondimenti sulle novità introdotte dal testo costituzionale in tema di competenze esterne, vedi, tra gli altri, Cannizzaro E., *La fusione dei 'pilastri': politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003; Draetta U., *L'azione esterna dell'Unione nel Progetto di Costituzione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004; Cremona M., *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003.

<sup>120</sup> Art. 2 TFUE del Trattato di Lisbona.

<sup>121</sup> Art. 2 TFUE del Trattato di Lisbona; Art. I – 12, par. 1 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

<sup>122</sup> Art. 2 TFUE del Trattato di Lisbona; Art. I – 12, par. 2 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

<sup>123</sup> Art. 2 TFUE del Trattato di Lisbona; Art. I – 12, par. 5 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

<sup>124</sup> Art. III – 323, para. 1 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

<sup>125</sup> Art. 3 TFUE del Trattato di Lisbona; Art. I – 13, para. 2, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

<sup>126</sup> Secondo parte della dottrina, il testo costituzionale si discosta dalla giurisprudenza quando fa riferimento, in relazione ai poteri impliciti, all'esistenza di un atto giuridico vincolante adottato sul piano interno e alla possibilità che un accordo possa incidere su norme comuni o alterarne la portata. Alcuni autori ipotizzano che si tratterebbe di una interpretazione restrittiva delle competenze esterne dell'Unione, che non corrisponderebbe né agli orientamenti della giurisprudenza né alle intenzioni degli autori del Trattato. Inoltre, se ci si interroga sui criteri relativi alle competenze esclusive, parrebbe che l'articolo del Trattato costituzionale riconduce la competenza implicita agli stessi principi utilizzati dalla giurisprudenza per accertare l'esclusività della competenza. In realtà, secondo altra dottrina, da una lettura più attenta del testo costituzionale, si comprende che l'Unione dispone di competenza a stipulare quando la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare nell'ambito delle politiche dell'Unione, 'uno degli obiettivi fissati dalla Costituzione', mentre possiede competenza esclusiva quando la conclusione dell'accordo 'è necessaria per consentire all'Unione di esercitare la propria competenza interna'. La differente formulazione consentirebbe all'Unione

chiarezza i diversi tipi di competenze, senza voler, allo stesso tempo, intaccare la possibilità di sviluppo del processo di integrazione europea. Tuttavia, una certa ambiguità ancora permane in relazione ai principi che sottostanno alla identificazione delle competenze espresse implicite, e per le quali il lavoro interpretativo della CGCE rimane centrale.

### **Sezione III: Base giuridica per la partecipazione dell'UE alle OI e tipologie di partecipazione**

In questa sezione, ci interrogheremo su quali siano le conseguenze degli elementi giuridici analizzati sopra ai fini della nostra analisi, in altre parole, verranno delineate le principali peculiarità della partecipazione dell'UE alle OI quali emergono dalla specificità delle norme sulle relazioni tra l'UE e le OI, dalla natura delle competenze, e dall'esistenza della struttura a pilastri.

## **12. La base giuridica per la partecipazione dell'UE alle OI: insufficienza delle norme comunitarie e ricorso ai poteri impliciti**

Sebbene il TCE contenga delle norme che esplicitamente fanno riferimento alle relazioni tra la CE e le OI, non è presente nel Trattato una norma che espressamente garantisca all'UE il potere di accedere ad una OI. Gli artt. 302-304 TCE, ad esempio, contengono dei riferimenti alle OI a livello di 'utile collegamento', ma non sono previsti poteri specifici che autorizzino la Comunità a mantenere rapporti più stretti con le OI.<sup>127</sup> L'art. 302 si riferisce alle Nazioni Unite in particolare, e menziona in modo generale le relazioni tra la CE e tutte le organizzazioni internazionali.<sup>128</sup> Gli artt. 303 e 304 si presentano come norme speciali rispetto all'art. 302. Il primo disciplina il rapporto con il Consiglio d'Europa,<sup>129</sup> mentre il secondo fa riferimento all'OCSE.<sup>130</sup> In sostanza, sulla base di queste disposizioni, la Commissione consulta il Consiglio prima di stabilire un collegamento con altre OI. Gli accordi generalmente assumono la forma di scambi di lettere, e mirano a fornire consultazioni, scambio di documenti e informazioni o procedure per la partecipazione alle riunioni, ma non la conclusione di accordi elaborati in seno all'organizzazione. Lo scopo di questi collegamenti è mantenere la Commissione informata sulle attività delle altre organizzazioni internazionali. Si tratta di un aspetto rilevante perché funzionale al ruolo della Commissione, definito dall'art. 300 TCE, come 'negoziatore' della CE.<sup>131</sup> Infine, l'art. 310 prevede accordi di associazione tra la Comunità e Stati terzi o altri enti implicanti diritti e obblighi reciproci, procedure e azioni speciali.<sup>132</sup> Mentre i collegamenti disciplinati sulla base dell'art. 302 sono caratterizzati da una cooperazione volontaria, gli accordi di associazione creano diritti e obblighi reciproci. Sebbene questa norma possa essere in principio utilizzata come base giuridica per stabilire un'associazione tra la CE e altri enti, questa opportunità non si è mai concretizzata nella prassi. La CGCE ha precisato che, poiché un accordo di associazione "crea vincoli particolari e privilegiati con uno Stato terzo il quale deve, almeno in parte, partecipare al regime comunitario, l'art. 310 attribuisce necessariamente alla Comunità la competenza ad assumere gli impegni nei confronti di Stati terzi in

---

di agire sulla scena internazionale direttamente nel perseguimento degli scopi dell'Unione, ma vuole evitare che la stessa possa desumere competenze esclusive direttamente dagli obiettivi dell'Unione. In questo ultimo caso, le istituzioni devono giustificare la sussistenza della necessità dell'azione esterna, rispetto all'insufficienza dell'azione interna ed autonoma.

<sup>127</sup> Frid, cit., pp. 112 ss.

<sup>128</sup> Articolo 302 TCE:

La Commissione assicura ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite.

La Commissione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con qualsiasi organizzazione internazionale.

<sup>129</sup> Articolo 303 TCE:

La Comunità attua ogni utile forma di cooperazione col Consiglio dell'Europa.

<sup>130</sup> Articolo 304 TCE:

La Comunità attua con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici una stretta collaborazione le cui modalità saranno fissate d'intesa comune.

<sup>131</sup> Pocar, cit., 1007-1013.

<sup>132</sup> Articolo 310 TCE:

La Comunità può concludere con uno o più Stati o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.

tutti i settori disciplinati dal Trattato”.<sup>133</sup> Gli accordi di associazione sono stati utilizzati in due categorie principali: per conseguire politiche di sviluppo, come gli accordi di Lomè, o accordi di cooperazione con paesi del Maghreb e del Mashreq; per preparare la fase di adesione alla CE dei nuovi Stati candidati.<sup>134</sup>

In conclusione, sebbene il TCE disciplini le relazioni tra la CE e le OI, e garantisca alla Comunità una varietà di ‘treaty-making powers’,<sup>135</sup> il potere esplicito di accedere ad un trattato istitutivo di una OI e partecipare alle sue attività non è garantito. Tale competenza deve essere, perciò, dedotta in via interpretativa, ed è la stessa CGCE a riconoscere che i poteri conferiti alla Comunità dal Trattato includono il potere, nell’ambito delle competenze comunitarie, di partecipare alla creazione di una OI e diventarne membro.<sup>136</sup> La procedura per la stipulazione di accordi che creano OI è disciplinata dall’art. 300 TCE,<sup>137</sup> e sebbene l’adesione ad una OI venga considerata distinta dal *treaty-making power*, l’art. 300 viene applicato per analogia.<sup>138</sup>

Proprio alla nozione di potere implicito, così come espressa dal principio del parallelismo dei poteri e dalla teoria dei poteri impliciti, bisogna rivolgersi quando ci si interroga sulla base giuridica per la partecipazione dell’UE alle OI. Per quanto attiene all’utilizzo del principio del parallelismo dei poteri, la CGCE, come specificato in alto, ha dichiarato che il potere della Comunità nell’ambito delle relazioni esterne deriva non solo da norme espresse del Trattato, ma implicitamente anche da altre disposizioni del Trattato e misure adottate dalle istituzioni comunitarie.<sup>139</sup> Il test da applicare per desumere l’esistenza di un potere implicito da un potere interno esplicito è il test di necessità. Se, dunque, il potere della Comunità di accedere ad altre OI si basa su un potere implicito, deve essere dimostrata che la necessità di tale adesione, da verificare caso per caso, è funzionale all’ottenimento di uno obiettivo per cui il potere esplicito è stato garantito. Un esempio del ricorso ai poteri impliciti, nell’ambito della partecipazione della CE ad altre OI, è il caso della *Northwest Atlantic Fisheries Organisation* (NAFO). L’adesione della CE alla NAFO si basa su una norma, quale l’art. 43, che garantisce alla Comunità poteri esclusivi interni nel campo della pesca.<sup>140</sup>

Per l’applicazione della teoria dei poteri impliciti, come indicato sopra, due sono le condizioni che permettono il ricorso all’art. 308: l’azione della CE sia necessaria per il raggiungimento di uno degli obiettivi della Comunità; il Trattato non abbia previsto i poteri d’azione necessari. La prima condizione è soddisfatta poichè non vi sono norme comunitarie che conferiscano alla CE il potere di agire all’interno di OI. La seconda richiede che venga applicato il test di necessità, nello specifico se poteri esterni aggiuntivi risultino necessari per il perseguimento degli obiettivi della CE. Sono esempi indicativi di quanto appena asserito i casi relativi alla partecipazione della CE alla FAO e all’OMC. Il Consiglio dei Ministri inserisce, infatti, tra le norme del Trattato che fungono da base giuridica per l’adesione della CE a tali OI anche l’art. 308. Nel caso della FAO, la base giuridica è costituita dalla combinazione di norme del Trattato che garantiscono alla Comunità i poteri di agire nei campi di azione di tale ente, quali l’art. 37 (agricoltura e la pesca), l’art. 133 (politica commerciale comune), e l’art. 308 (per aiuti allo sviluppo). Per la partecipazione all’OMC, la base

---

<sup>133</sup> Corte giust., sentenza *Demirel*, causa 12/86, 1987.

<sup>134</sup> Gaja G., *Introduzione al diritto comunitario*, Editori Laterza, 2007, pp. 150-151.

<sup>135</sup> Vedi para. 7.1 per ulteriori dettagli sul *treaty-making power* della CE.

<sup>136</sup> Corte giust., Opinione 1/76, 1977, para. 741, 756.

<sup>137</sup> Articolo 300, para. 1 TCE:

1. Quando le disposizioni del presente trattato prevedano la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati ovvero un’organizzazione internazionale, la Commissione sottopone raccomandazioni al Consiglio, che la autorizza ad avviare i necessari negoziati. I negoziati sono condotti dalla Commissione, in consultazione con i comitati speciali designati dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle.

Nell’esercizio delle competenze attribuitegli dal presente paragrafo, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui il primo comma del paragrafo 2 richiede l’unanimità.

<sup>138</sup> Per una attenta critica sull’applicazione dell’art. 300 TCE sia per la creazione di OI che per l’adesione ad esse, vedi Sack J., *The European Community’s Membership of International Organisations*, *Common Market Law Review*, 32 : 1227-1256, 1995; Hoffmeister Frank, *Outsider or Frontrunner? Recent Development under International and European Law on the Status of the European Union in International Organisations and Treaty Bodies*, in *Common Market Law Review*, 44: 41-68, 2007.

<sup>139</sup> Corte giust., caso *Kramer*, casi 3,4, e 6/76, 1976, p. 1308, para. 19-20; caso 22/70 *Commissione c. Consiglio (AETS)*, 1971; *Opinione 1/76*.

<sup>140</sup> Frid, cit., pg. 162; pp. 130-131.

giuridica è costituita dagli artt. 300 (procedura per la stipulazione di accordi internazionali), 133 (politica commerciale comune), nonché dall'art. 308 (per i marchi di fabbrica).<sup>141</sup>

### **13. Conseguenze della distinzione tra competenze esclusive e concorrenti sulla partecipazione dell'UE alle OI**

Come già osservato, l'effetto giuridico della esclusività della competenza è che sulle questioni che rientrano in tale categoria, gli Stati membri non possono esercitare nessun potere parallelo. Questa distinzione si ripercuote, in termini pratici, sulla stipulazione degli accordi internazionali. Ogni qualvolta le disposizioni di un accordo internazionale sono coperti da poteri esclusivi della Comunità, solamente quest'ultima ha il diritto di concludere il trattato. Se, invece, parte dell'accordo non ricade sotto la competenza della Comunità, la sua conclusione richiede l'azione congiunta della Comunità e degli Stati membri, si parla in questo caso di accordi 'misti'.<sup>142</sup>

E' proprio in base alla diversa competenza, esclusiva o concorrente, che si determina il tipo di partecipazione dell'UE alle OI.<sup>143</sup> Se, infatti, la competenza è esclusiva, il potere di partecipare alle attività dell'OI spetterà alla sola CE/UE, mentre gli Stati membri perderanno ogni possibilità di azione al suo interno. In questo caso, si parla infatti di partecipazione 'esclusiva'. La partecipazione esclusiva, di cui sono esempi significativi alcune Organizzazioni regionali sulla pesca, quali 'Northwest Atlantic Fisheries Organisation' (NAFO), 'North East Atlantic Fisheries Commission' (NEAFC), 'North Atlantic Salmon Conservation Organisation' (NASCO), 'International Baltic Sea Fisheries Commission' (IBSFC), non sarà uno specifico oggetto di analisi nel presente lavoro. Tuttavia, essa rivestirà una notevole importanza ai fini del nostro esame poiché verrà presa in considerazione come una possibile ipotesi di futuro sviluppo dei casi studi qui esaminati.

Nel caso di competenze concorrenti, la CE/UE deve condividere con i propri Stati membri il ruolo detenuto all'interno dell'OI. Si parla così di partecipazione 'congiunta' o 'alternata', di cui la FAO e l'OMC costituiscono degli esempi, nel senso che i diritti di membro verranno esercitati dall'UE o dagli Stati membri, in base alle rispettive competenze possedute sulla materia. La partecipazione congiunta o alternata, così come quella esclusiva, non sarà specificamente analizzata nel corso del presente lavoro, ma costituirà un interessante spunto di riflessione nel cogliere le potenziali peculiarità, in senso evolutivo, dei casi studio oggetto della nostra analisi. Tra i vari aspetti problematici che tale forma di partecipazione presenta, la divisione di competenze tra la CE e gli Stati membri è una delle questioni più complesse. Come è noto, infatti, è raro poter tracciare una esatta divisione tra le competenze che appartengono alla CE rispetto agli Stati membri, e questo ha ripercussioni negative sulla determinazione di chi, CE o Stati membri, goda dei diritti di *membership* rispetto alla materia trattata durante i lavori dell'OI.<sup>144</sup>

### **14. Ulteriori limiti alla partecipazione dell'UE alle OI: la salvaguardia dell'autonomia del sistema giuridico comunitario**

Dall'analisi sopra effettuata, emerge con chiarezza che i requisiti 'interni' necessari affinché l'UE possa partecipare alle OI sono costituiti dal possesso della personalità giuridica e dei poteri nei campi d'azione dell'ente a cui si richiede l'accesso. In questa sezione, ci si interrogherà sull'esistenza di ulteriori elementi 'interni' all'UE che devono essere rispettati affinché la partecipazione sia possibile. Attraverso la giurisprudenza della CGCE, si giungerà alla conclusione che un fattore fondamentale è costituito dalla salvaguardia dell'autonomia del sistema giuridico

<sup>141</sup> Questo dato è stato confermato dalla CGCE nell'Opinione 1/94 sulla *competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, epv. 89.

<sup>142</sup> Eeckhout, cit., pp. 190 ss.

<sup>143</sup> Per la definizione e descrizione delle diverse tipologie di 'membership', vedi paragrafo 14.2.

<sup>144</sup> Marchisio S., *EU's Membership in International Organizations*, in Cannizzaro E. (a cura di), *The European Union as an actor in international relations* - The Hague: Kluwer law international, c2002., pp. 247-249.

comunitario. La verifica del rispetto di tale nozione, da parte dell'accordo con l'OI, rappresenta un ostacolo che può condurre alla dichiarazione di incompatibilità tra il TCE e l'accordo con l'ente in questione.

Un caso emblematico, che direttamente affronta la questione della capacità della CE di partecipare alla creazione di una OI, è l'*Opinione 1/76*.<sup>145</sup> Il caso in esame analizza la creazione di un fondo per navi da idrovia da parte della CE e della Svizzera. La Corte ha affermato che senza dubbio la CE aveva il diritto di partecipare alla creazione dell'ente, dal momento che la materia rientra nella politica di trasporto comune. Tuttavia, la Corte aggiunge che la bozza dell'accordo per lo stabilimento del fondo è incompatibile con il TCE laddove prevede la creazione di un Tribunale, composto da sei giudici comunitari e uno svizzero con il potere di interpretare l'accordo e decidere sulla validità delle decisioni degli organi del Fondo. In sintesi, la Corte poneva l'accento sulla possibilità che le istituzioni comunitarie trasferissero a organismi non-comunitari poteri garantiti dal Trattato.<sup>146</sup> Gli argomenti sostenuti dalla Corte ponevano l'accento sul fatto che, nel creare un nuovo organo, è di vitale importanza che le istituzioni comunitarie salvaguardino la loro libertà di azione.

Riflessioni simili si ritrovano in altre opinioni della Corte, che evidenziano l'impossibilità di giungere alla stipulazione di un trattato internazionale. Nell'*Opinione 1/91*,<sup>147</sup> la CGCE si interroga sulla possibilità che il sistema di supervisione giuridica, che l'accordo relativo alla creazione dell' 'European Economic Area' (EEA)<sup>148</sup> proponeva di istituire, avesse l'effetto di obbligare la CE e le sue istituzioni ad una determinata interpretazione del diritto comunitario, quale derivante dalla Corte dell'EEA.<sup>149</sup> Dal momento che sulla base del TCE, la CGCE ha la giurisdizione esclusiva nell'interpretazione e applicazione del Trattato, essa ha concluso che l'Accordo EEA colpisce l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario.<sup>150</sup>

Mantiene la stessa posizione la pronuncia della CGCE sull'incompatibilità tra sistema comunitario e Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Nell'*Opinione 2/94*,<sup>151</sup> la CGCE ha respinto la possibilità dell'adesione della CE alla CEDU, esprimendo la preoccupazione che questo avrebbe comportato l'ingresso della Comunità in un sistema istituzionale distinto.

Dall'analisi della giurisprudenza della CGCE, emerge che la CE avverte la necessità di proteggere il proprio ordinamento giuridico contro l'influenza di accordi internazionali contratti con altri enti, ed in particolare di tutelarne l'autonomia. Questo aspetto costituisce un elemento ulteriore, oltre alle problematiche di natura politica e giuridica, che può porsi come ostacolo alla partecipazione della CE/UE alle OI.

## Sezione IV: Il requisito 'esterno' per la partecipazione dell'UE alle OI

### 15. Le tipologie di 'membership' richieste dalle organizzazioni internazionali

In questa sezione verranno analizzati i c.d. requisiti 'esterni', necessari per la partecipazione dell'UE alle OI. Come è stato già precisato, per requisito 'esterno' si fa riferimento a quanto

---

<sup>145</sup> Corte giust., *Opinione 1/76*.

<sup>146</sup> Frid, cit., pp. 153-155.

<sup>147</sup> Corte giust., *Opinione 1/91*, 1991.

<sup>148</sup> *Opinione 1/91 The European Economic Area* (1991).

<sup>149</sup> In particolare, l'Accordo EEA prevedeva il c.d. principio di omogeneità, in base al quale le stesse norme dovevano essere implementate ed applicate, nello stesso modo, in tutti gli Stati facenti parte dell'EEA. Tale principio avrebbe permesso alla Corte EEA di determinare l'interpretazione di quelle norme sia sulla base dell'accordo EEA che del diritto comunitario, senza essere soggetta alla giurisprudenza comunitaria antecedente alla firma dell'accordo EEA.

<sup>150</sup> A seguito dell'opinione negativa della CGCE, l'accordo è stato nuovamente negoziato in relazione al sistema di supervisione giuridica. Ciò ha portato a sostituire la Corte EEA con una Corte EFTA, composta da soli giudici dei paesi dell'EFTA e con una giurisdizione più limitata. La Corte, sulla base di queste modifiche, ha emesso un'opinione positiva.

<sup>151</sup> Corte giust., *Opinione 2/94*, 1994.

previsto dallo Statuto dell'OI alla quale l'accesso viene richiesto, e all'approccio dei paesi terzi in relazione ad esso. L'esame dello *status* dell'UE all'interno di una OI dipende, infatti, non solo dalle peculiarità del diritto comunitario e dagli obiettivi dell'UE sulla scena internazionale, ma anche dalle norme dell'OI a cui si richiede l'accesso. In primo luogo, verrà fatto un breve cenno alla 'membership' tradizionale richiesta dalle OI, basata sul concetto di 'statehood', e alla sua progressiva evoluzione. In fine, verranno indicate le varie tipologie di partecipazione possibili all'interno di una OI sulla base del trattato istitutivo, in altre parole lo *status* di osservatore, la partecipazione esclusiva e la partecipazione congiunta.

### 15.1 'Membership' tradizionale e sua evoluzione

Tradizionalmente, la 'membership' alle OI si basava sulla nozione di 'Statehood', nel senso che solo gli Stati, in quanto detentori di sovranità, potevano prendere parte alle attività delle OI. Negli anni '70, si è assistito ad un'evoluzione che ha permesso l'ingresso anche alle organizzazioni regionali, in particolare con riferimento alla CE. In primo luogo, tale sviluppo ha preso il via nell'ambito di alcune OI sulla pesca, ed è stato poi rafforzato dalla modifica dello Statuto della FAO, prima ed unica agenzia dell'ONU che oggi ammette la partecipazione della CE.<sup>152</sup>

Come specificato in alto, è il trasferimento di competenze da parte degli Stati membri alla OI da essi costituita che può rendere inevitabile che sia quest'ultima a partecipare alle OI che agiscono nei campi di competenze trasferite. Tuttavia, essendo ogni organizzazione un'entità giuridica autonoma, le regole poste per divenire membri differiscono da un ente all'altro. Soltanto quei soggetti che possiedono i requisiti e le condizioni richieste dallo statuto possono entrare a fare parte dell'ente. In realtà, l'evoluzione della 'membership' delle OI trova a volte degli ostacoli nell'opposizione dei Paesi terzi all'ingresso di organizzazioni regionali, quando proprio il loro consenso è fondamentale poiché l'unanimità o la maggioranza qualificata è richiesta per l'ammissione di un nuovo membro. Nel caso specifico della CE, i Paesi terzi sollevano una serie di perplessità, di natura sia pratica che giuridica, sulla sua possibile 'membership' all'interno di alcuni enti internazionali. Queste possono essere sintetizzate come segue. In primo luogo, i Paesi terzi nutrono preoccupazione rispetto alla mancanza di una chiara definizione delle competenze comunitarie e alle correlate questioni di responsabilità giuridica che ciò comporta. Diversi Stati membri, inoltre, esprimono perplessità sulla capacità della CE di obbligare i propri Stati membri a mantenere gli impegni assunti in sede internazionale. Altre argomentazioni pongono l'accento sul fatto che la presenza della CE potrebbe indurre alla formazione di 'blocchi' all'interno delle OI, e questo ostacolerebbe il processo decisionale dell'ente.<sup>153</sup> Infine, gli Stati terzi sono poco disposti ad accettare le difficoltà che si generano nei casi di partecipazione congiunta della CE e dei suoi Stati membri in relazione all'esercizio dei diritti di membro, poiché le complesse regole interne che ne disciplinano le procedure rallentano i lavori dell'OI e li complicano.<sup>154</sup> Alla luce delle perplessità espresse dagli Stati terzi, va, infine, ricordato che questi non sono tenuti ad accettare una organizzazione regionale come membro di un'altra OI di cui facciano già parte alcuni o tutti i membri della prima. Essi possono preferire trattare esclusivamente con i suoi membri. Ciò avviene poiché gli Stati terzi non sono vincolati dallo statuto di una organizzazione regionale che preveda il trasferimento alla stessa, da parte dei suoi membri, di competenze in materia di relazioni internazionali, sulla base del principio generale del diritto dei trattati per cui un trattato non può creare diritti ed obblighi per gli Stati terzi senza il loro consenso (artt. 34-36 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 1969).<sup>155</sup>

<sup>152</sup> Zanghì C., *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Giappichelli Editore – Torino, 2001, pp. 108-116.

<sup>153</sup> Sack osserva che alcune delle preoccupazioni sollevate dagli Stati terzi nei confronti della 'membership' della CE sono fondate, e suggerisce che sta alla delegazione della CE dimostrare qualità tattiche nei confronti dei suoi partner affinché la CE venga percepita dalla comunità internazionale come un attore avente una voce sola, Sack J., *The European Community's Membership of International Organisations*, in *Common Market Law Review*, 32 : 1227-1256, 1995, pg. 1236.

<sup>154</sup> Sack J., cit., pp.1232-1237.

<sup>155</sup> Draetta U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, pp. 38-41.

## 15.2 Tipologie di 'membership': *status* di membro e *status* di osservatore

La prima forma di acquisto dello *status* di membro di un ente internazionale si realizza con la partecipazione del soggetto alla stipulazione dell'accordo istitutivo, attraverso il quale l'ente in questione diventa membro originario o fondatore.<sup>156</sup> I soggetti che non rispondono ai requisiti necessari per appartenere a quest'ultima categoria, possono entrare a farne parte attraverso l'adesione all'accordo<sup>157</sup> o la procedura di ammissione.<sup>158</sup>

È nello statuto dell'ente internazionale che si rinvengono le indicazioni dei requisiti necessari per la 'membership', così come la determinazione dei titolari della qualità di membro. Sono previste diverse tipologie di 'membership' che comportano un maggiore o minore godimento dei diritti di membro. Si distinguono, in generale, i casi di 'full membership', all'interno dei quali rientrano la partecipazione esclusiva e la partecipazione congiunta, da quelli di semplice osservatore.

Lo *status* di membro comporta la nascita di diritti (rappresentanza, partecipazione, voto) ed obblighi (cooperazione, esecuzione, finanziamento).<sup>159</sup> L'espressione più nota di tale *status* è la capacità attiva di esercizio dei diritti eguale per tutti.<sup>160</sup> Nel caso della CE, il ruolo di membro può essere esercitato per mezzo di una partecipazione esclusiva o alternata. Come già precisato, la diversa tipologia di partecipazione discende dai poteri posseduti dalla CE/UE.

La partecipazione esclusiva prevede che solo la CE possa diventare membro di una OI, poiché gli Stati Membri non hanno più competenza per negoziare o diventare parte dei trattati istitutivi. La CE partecipa come membro, con l'esclusione dei suoi Stati Membri, alle seguenti OI sulla pesca: 'Northwest Atlantic Fisheries Organisation' (NAFO), 'North East Atlantic Fisheries Commission' (NEAFC), 'North Atlantic Salmon Conservation Organisation' (NASCO), 'International Baltic Sea Fisheries Commission' (IBSFC). È perciò alla Commissione, come istituzione comunitaria, che spetta il potere di rappresentanza, mentre gli Stati membri rimangono semplici osservatori, non godendo né del diritto di parlare, né di votare. Le parti terze possono negoziare solo con il portavoce della Commissione. La partecipazione esclusiva garantisce alla CE una 'membership' in tutto e per tutto pari alle altre parti terze. Esempi di questa parità si ritrovano nel contributo della CE in termini di budget (esso è calcolato sulla base della stessa formula delle altre parti contraenti) e nella partecipazione agli organi dell'OI (la CE vi partecipa con gli stessi diritti delle altre parti).<sup>161</sup>

La CE partecipa ad alcune OI insieme con i suoi Stati Membri sulla base del principio dell'esercizio alternato o congiunto dei diritti di 'membership'. Questa tipologia di partecipazione, definita mista, può avvenire quando la CE possiede competenze esclusive in alcuni campi di attività dell'OI, e condivide competenze con i suoi Stati Membri in altri settori. La CE possiederà, nelle questioni che ricadono nella sua competenza, un numero di voti pari a quello dei suoi Stati membri aventi diritto di voto. Perciò, quando la CE esercita il suo diritto al voto, gli Stati Membri non possono esprimere il proprio, e viceversa. La partecipazione alternata prevede che alla CE e agli Stati Membri sia richiesto di indicare, prima di ogni incontro, chi di loro sia competente in relazione alla specifica questione oggetto del dibattito, e in secondo luogo, chi eserciterà il diritto di voto in relazione all'argomento trattato.<sup>162</sup> L'analisi della partecipazione alternata si baserà su due casi studio, la 'Food and Agriculture Organisation' (FAO) e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC), selezionati per l'interesse che rivestono ai fini della presente ricerca. La FAO, in quanto unica Agenzia specializzata delle Nazioni Unite che ha accolto la CE come membro, potrebbe

---

<sup>156</sup> In questa categoria rientra l'accordo che la CE ha stipulato con l'OMC, di cui si tratterà ampiamente nel Capitolo III.

<sup>157</sup> In questa categoria rientra l'accordo che la CE ha stipulato con la FAO, di cui si tratterà ampiamente nel Capitolo III.

<sup>158</sup> Sands P. and Klein P. (eds.), *Bowett's law of international institutions*, 5. ed. - London : Sweet & Maxwell, 2001, pp. 533-538.

<sup>159</sup> Esistono tipi minori di *status* oltre quello di membro ordinario, quali lo *status* di 'associato' e lo *status* di 'cooperatore'.

<sup>160</sup> Panebianco M., Martino G., *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, Giuffrè Editore, 1997, pp. 69-70.

<sup>161</sup> Frid, cit., pg. 325-349.

<sup>162</sup> Dashwood A., cit., pg. 83.

costituire un precedente per le relazioni tra l'UE e le OI appartenenti al sistema delle Nazioni Unite.<sup>163</sup> L'OMC, che è una OI di cui la CE è membro fondatore, riveste una grande importanza nel definire le attuali politiche commerciali a livello internazionale.<sup>164</sup>

Lo *status* di osservatore prevede che uno Stato o una organizzazione regionale possa prendere parte alle riunioni dell'ente internazionale, in alcuni casi con il diritto di intervento, ma non goda dei pieni diritti spettanti ai membri, quali il diritto di voto e di parola. La partecipazione con lo *status* di osservatore è la forma più frequente di partecipazione dell'UE alle OI.<sup>165</sup> Nel presente lavoro, per l'analisi dello *status* di osservatore verranno prese in considerazione, in primo luogo, il sistema delle Nazioni Unite, e in secondo luogo, alcune organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali, quali il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale.

## 16. Conclusioni

L'analisi del ruolo dell'UE sulla scena internazionale non poteva non prendere il via dall'individuazione di alcuni concetti giuridici che costituiscono le premesse teoriche per l'esame della partecipazione dell'UE alle OI. Scopo del presente capitolo è stato, infatti, delineare le fondamenta giuridiche che permetteranno di affrontare, nei capitoli successivi, l'analisi dei singoli casi studio. La domanda alla quale si è cercato di dare una risposta è se vi siano dei requisiti che l'UE, in quanto Organizzazione regionale, deve possedere per poter accedere ad un ente internazionale, e se essa ne sia o meno in possesso. Inoltre, ci si è interrogati sull'esistenza di requisiti legati allo statuto e ai Paesi terzi dell'OI a cui si richiede l'accesso. I primi, per facilitare la metodologia di analisi, sono stati indicati come 'interni', in contrapposizione ai secondi, definiti 'esterni'.

Il primo requisito 'interno' di cui l'UE deve essere in possesso, per avere la capacità di partecipare alle OI, è la personalità giuridica internazionale. Tale qualità giuridica implica che l'OI, divenendo un soggetto di diritto internazionale, sia titolare di diritti e obblighi. Il valore pratico del possesso della personalità giuridica si rinviene nel fatto che l'OI ha lo *status* richiesto per godere di certe categorie di diritti, che le permettono di agire sulla scena internazionale e di stabilire relazioni con altri soggetti. L'analisi dei criteri necessari per accertare l'esistenza della personalità giuridica delle OI è stata affrontata sulla base di quanto stabilito dalla CIG nel parere 'Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite'. Questi possono essere sintetizzati come criterio soggettivo, dato dalla volontà degli Stati membri di attribuire all'ente la capacità necessaria per permettergli di operare in modo autonomo sul piano internazionale, e oggettivo, inteso come la verifica di un esercizio effettivo ed autonomo delle funzioni per le quali è stato creato. Mentre l'accertamento della personalità giuridica della CE non presenta aspetti problematici, più dibattuta è stata la verifica della soggettività internazionale dell'UE. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, erano, infatti, l'assenza di dati normativi certi, l'originalità dell'UE e del complesso processo di integrazione europea, ad aver contribuito a sollevare un acceso dibattito dottrinale. Nello specifico, si è riflettuto sulle tesi di quella parte della dottrina che negava la personalità giuridica dell'UE, e che rivolgeva la propria attenzione all'assenza nel TUE di una norma espressa ricognitiva di tale

---

<sup>163</sup> L'ingresso della CE nella FAO è stato reso possibile, nel 1991, dall'emendamento allo Statuto della FAO. La modifica dello Statuto, che ora permette la partecipazione di organizzazioni regionali, è stato il risultato di vari negoziati su aspetti quali la definizione delle OI a cui è permesso l'ingresso, le cosiddette 'Organizzazioni di Integrazione Economica e Regionale' (REIO), il significato di esercizio alternato dei diritti di 'membership', e il contributo al budget dell'organizzazione. In particolare, è l'art. II.8 dell'atto costitutivo FAO che sancisce il principio secondo cui un'organizzazione membro esercita i diritti legati alla sua qualità in alternanza con gli Stati membri appartenenti alla FAO, in conformità alle regole fissate dalla Conferenza e nei settori delle rispettive competenze.

<sup>164</sup> La CE è un membro fondante dell'OMC (Art. XI para 1 dell'Accordo di Marrakesh, 1994), nei cui ambiti di azione, essa possiede a volte competenze esclusive, quali gli scambi di merci, ed in altre materie, quale quelle dei servizi e della tutela dei diritti di proprietà intellettuale, esercita una competenza concorrente (come chiarito dalla CGCE nell'*Opinione 1/94*). Nello specifico, l'art. IX.1, concernente il processo decisionale, prevede che qualora la CE eserciti il suo diritto di voto, essa dispone di un numero di voti pari al numero dei suoi Stati membri che sono membri dell'OMC. Qualora la CE eserciti il diritto di voto, i suoi Stati membri non potranno contemporaneamente esercitare il proprio.

<sup>165</sup> Pocar, *Commentario*, cit., pp. 1007-1011.

personalità, alla presenza di disposizioni che attribuiscono agli Stati membri il potere di agire sul piano internazionale in materie di competenza dell'UE, e al carattere ambiguo dell'attribuzione di un *treaty-making power*. Dall'analisi sulla personalità giuridica dell'UE, si evince che la maggior parte della dottrina concordava nel sostenere che l'UE fosse un soggetto di diritto internazionale, nonostante le contrastanti letture di alcune disposizioni e la mancanza di una norma esplicita nel Trattato. È evidente che il dato testuale sia un forte indizio a favore dell'attribuzione di personalità internazionale ad una organizzazione, tuttavia, non è condizione necessaria e sufficiente. Nel diritto internazionale, occorre fare riferimento al principio dell'effettività per verificare se, nella prassi, una certa organizzazione si sia affermata come soggetto di diritto internazionale autonomo rispetto agli Stati membri, a prescindere dalle singole previsioni statutarie. Il dibattito sulla personalità giuridica dell'Unione si è concluso con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che si è così pronunciato a favore di quella parte della dottrina che ne sostiene l'esistenza.

La seconda parte del presente capitolo si è focalizzata sul tema delle competenze esterne dell'UE, identificato come il secondo requisito 'interno', in quanto solo il possesso dei necessari poteri, nelle materie d'interesse dell'OI a cui viene richiesto l'accesso, permette alla UE di parteciparvi. La questione delle competenze continua ad essere fortemente dibattuta in dottrina in tutti i suoi vari aspetti problematici. In questa sede, le domande alle quali si è cercato di dare una risposta sono come individuare i principi che determinano le competenze esterne dell'UE, e come riconoscere la natura delle competenze, ossia concorrenti o esclusive. È emerso dall'analisi che, prima del Trattato di Lisbona, il Trattato conteneva scarse indicazioni su come rispondere a tali quesiti, e che è grazie al lavoro interpretativo della CGCE che sono stati delineati i principi da applicare. Per quanto attiene alla individuazione delle competenze implicite nell'ambito dell'azione esterna, la CE può ricorrere all'applicazione di due strumenti interpretativi: la teoria dei poteri impliciti, ex art. 308 TCE, e il principio del parallelismo delle competenze. Il ricorso maggiore è stato effettuato a favore del principio del parallelismo, mentre la teoria dei poteri impliciti ha svolto, in questo settore, un aspetto marginale. L'applicazione della prima teoria è particolarmente ampia nel campo delle relazioni esterne proprio perché quest'ultimo è regolato solo da poche norme espresse del Trattato, che da sole non si rivelano capaci di coprire i bisogni crescenti delle attività esterne della CE. Sulla base delle pronunce della CGCE, la principale condizione per l'applicazione dei poteri impliciti, in materia di competenza esterna, è il test di necessità. Tuttavia, il termine 'necessità' appare ambiguo. Da un lato, potrebbe essere interpretato in modo restrittivo, nell'accezione di 'indispensabile'. Dall'altro lato, un'interpretazione estensiva conduce a ritenere sussistente la competenza a concludere un accordo che sia strumentale alla realizzazione degli scopi del Trattato. In tal caso, il criterio di necessità lascia un ampio margine discrezionale alle istituzioni comunitarie.

La nozione di potere implicito, così come espressa dal principio del parallelismo dei poteri e dalla teoria dei poteri impliciti, è particolarmente rilevante ai fini dell'individuazione della base giuridica per la partecipazione dell'UE alle OI. Infatti, sebbene il TCE disciplini le relazioni tra la CE e le OI, e garantisca alla Comunità una varietà di 'treaty-making powers', il potere esplicito di accedere ad un trattato istitutivo di una OI e partecipare alle sue attività non è garantito. Tale competenza deve essere, perciò, dedotta in via interpretativa, come è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della CGCE e dimostrato dalla prassi (casi studio quali la FAO e l'OMC).

Il secondo quesito sul quale ci si è interrogati è il metodo comunitario utilizzato per distinguere le competenze aventi natura esclusiva da quelle concorrenti. Questo aspetto è emerso come particolarmente problematico prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, poiché il Trattato istitutivo non solo non prevedeva alcun rigido criterio di delimitazione delle competenze rispettive tra Comunità e Stati membri, ma tanto meno non contemplava un catalogo di materie di competenza esclusiva delle istituzioni. Alla luce della giurisprudenza della CGCE, la competenza esclusiva va desunta in via interpretativa dalla necessità di un intervento uniforme, e dunque comunitario, al fine di un'efficace realizzazione degli scopi previsti dal Trattato. Il test di necessità andrebbe applicato nella sua accezione restrittiva, nel senso di conferire al termine necessario il significato di indispensabile, tale da escludere qualunque possibilità d'azione degli Stati membri.

È stato, poi, messo in evidenza che l'analisi dell'individuazione delle competenze esterne esclusive o concorrenti rileva, in particolare, per il riflesso che essa esercita sulle diverse tipologie di partecipazione alle OI. Infatti, ogni qualvolta le disposizioni di un accordo internazionale sono

coperti da poteri esclusivi della Comunità, solamente quest'ultima ha il diritto di concludere il trattato. Se, invece, parte dell'accordo non ricade sotto la competenza della Comunità, la sua conclusione richiede l'azione congiunta della Comunità e degli Stati membri, si parla in questo caso di accordi 'misti'. La stessa distinzione opera nell'ambito della partecipazione dell'UE alle OI. Se, infatti, la competenza è esclusiva, il potere di partecipare alle attività dell'OI spetterà alla sola Unione, mentre gli Stati membri perderanno ogni possibilità di azione al suo interno. In questo caso, si parla infatti di partecipazione 'esclusiva'. Nel caso di competenze concorrenti, l'UE deve condividere con i propri Stati membri il ruolo detenuto all'interno dell'OI. Si parla così di partecipazione 'congiunta' o 'alternata', nel senso che i diritti di membro verranno esercitati dall'UE o dagli Stati membri, in base alle rispettive competenze possedute sulla materia.

Le competenze esterne così come elaborate dalla Corte di giustizia appaiono aver valorizzato il crescente significato del 'treaty-making power' dell'UE, riconoscendo la capacità internazionale dell'Unione, e ponendo le fondamenta per una personalità giuridica effettiva. La giurisprudenza della Corte ha così contribuito alla graduale accettazione della Comunità come attore internazionale. Tuttavia, si è, anche, cercato di mettere in evidenza gli aspetti problematici che emergono dalla difficoltà di tracciare confini definiti tra competenze dell'Unione e degli Stati membri.

Dall'analisi della giurisprudenza della CGCE, è venuta alla luce l'esistenza di un ulteriore limite alla possibilità, da parte dell'UE, di prendere parte alle OI. Esso è rappresentato dalla necessità di salvaguardare l'autonomia del sistema giuridico comunitario. La verifica del rispetto di tale nozione, da parte dell'accordo tra l'UE e un altro ente, costituisce un ostacolo che può condurre alla dichiarazione di incompatibilità tra il TCE e l'OI.

Alle premesse teoriche sulla personalità giuridica internazionale e le competenze esterne dell'UE, ha fatto seguito la terza e ultima parte del capitolo, che si è focalizzata sull'analisi dei requisiti 'esterni' per la partecipazione dell'UE alle OI. In altre parole, attenzione è stata rivolta a quanto previsto dagli statuti delle OI in termini di partecipazione statale e regionale. L'esame dello *status* dell'UE all'interno di una OI dipende, infatti, non solo dalle peculiarità del diritto comunitario, ma anche da quanto previsto dallo statuto dell'ente e dalla volontà degli Stati terzi di accettare una organizzazione regionale come membro.

In conclusione, l'analisi dei requisiti 'interni' ed 'esterni' ha permesso una prima formulazione degli aspetti più problematici della partecipazione dell'UE alle OI. Se, da un lato, la questione della personalità giuridica internazionale dell'UE non presenta, oggi, difficoltà, complessa appare, per contro, l'individuazione dei confini tra competenze esclusive e concorrenti, così come la possibilità di poter modificare lo statuto di una OI, a favore dell'ingresso di organizzazioni regionali, nei casi in cui gli Stati terzi si oppongano.

## CAPITOLO II

### LA PARTECIPAZIONE DELL'UE ALL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NU E AL CONSIGLIO PERMANENTE DELL'OSCE

Sommario: 1. Introduzione alle relazioni tra Unione Europea, Nazioni Unite ed OSCE. - 2. La tipologia di partecipazione della CE/UE alle NU e all'OSCE. - 3. La partecipazione della CE/UE all'AG delle NU e al CP dell'OSCE. - 4. La fase del coordinamento. - 4. 1 L'obbligo di cooperazione nel Trattato UE e Trattato CE. - 4.2 Il coordinamento a Bruxelles. - 4. 2. 1 Il coordinamento sul campo: da Bruxelles a New York, Ginevra e Vienna. - 4. 2. 2 Limiti e conseguenze pratiche del consenso ricercato dall'UE all'AG e al CP attraverso il processo di coordinamento. - 4. 2. 3 Il potere di iniziativa della Presidenza dell'UE e le future prerogative dell'Alto rappresentante e del Presidente del Consiglio europeo sulla base del Trattato di Lisbona. - 5. La rappresentanza dell'UE: una sola voce? - 5. 1 Il nuovo ruolo dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune nel Trattato di Lisbona. - 6. Il voto espresso dagli Stati membri dell'UE presso l'AG delle NU e il CP dell'OSCE. - 6. 1 Gli studi effettuati sulla coerenza di voto degli Stati membri dell'UE all'interno dell'AG. - 6. 2 L'espressione del voto all'OSCE. - 6. 3 Le ragioni del voto diviso: interessi nazionali divergenti o mancanza di coordinamento?. - Conclusioni.

#### 1. Introduzione

L'obiettivo del secondo Capitolo è quello di analizzare le modalità attraverso le quali l'Unione europea (UE) partecipa alle organizzazioni che si occupano di pace e sicurezza internazionale, allo scopo di comprendere se e in che misura l'UE parli ad una sola voce sulla scena internazionale e riesca ad essere un attore influente. Oggetto dell'analisi saranno l'Organizzazione delle Nazioni Unite (NU) e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione internazionale (OSCE), e nello specifico, la partecipazione ai lavori dei due organi deliberativi più rappresentativi delle NU e dell'OSCE, in altre parole, ai processi decisionali dell'Assemblea generale e delle sue Commissioni, e del Consiglio Permanente. A questo scopo verranno analizzate, in dettaglio, le fasi del coordinamento, della rappresentanza e dell'espressione del voto. Per ciascuna ci si interrogherà sugli ostacoli istituzionali interni alla PESC che limitano la capacità dell'UE di esprimere una posizione unica e forte in tema di politica estera. A questa prima analisi farà seguito, come indicato dall'indice, l'esame della partecipazione dell'UE al Consiglio di Sicurezza, nel Capitolo successivo, in cui verranno presentate, inoltre, le prospettive di riforma in seno alle NU. In fine, ampliando le riflessioni prettamente giuridiche con nozioni di carattere politico, quali quelle legate ai concetti di 'interesse politico', 'identità' e 'valori europei', si cercherà di comprendere se la realizzazione di un'UE, che si esprima con una sola voce e agisca come una forza coesa e influente, sia, attualmente, un obiettivo raggiungibile.

L'UE è, tra le organizzazioni regionali, quella che maggiormente si dimostra fedele ai principi di cooperazione internazionale e proclama il suo impegno per il multilateralismo.<sup>166</sup> Forti sono i rapporti che l'UE intrattiene, nello specifico, con due delle principali organizzazioni di politica internazionale, qui oggetto di analisi, le NU<sup>167</sup> e l'OSCE.<sup>168</sup> In particolare, avendo sofferto più di ogni altro continente dei

---

<sup>166</sup> Nell'introduzione alla presenti tesi, si prevede di presentare un'analisi sull'impegno dell'UE nel multilateralismo, attraverso l'esame dei documenti ufficiali dell'UE su questo tema.

<sup>167</sup> Le NU, come è noto, sono la principale organizzazione politica universale, la cui indeterminatezza e ampiezza dei fini si evince dalle aree di azione a cui l'art. 1 della Carta fa riferimento. L'elencazione comprende: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; lo sviluppo di relazioni amichevoli fra gli Stati, fondate sul rispetto del principio di uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli; il conseguimento della collaborazione internazionale in campo economico, sociale, culturale ed umanitario; la diffusione della tutela dei diritti e libertà fondamentali dell'uomo senza distinzione di razza, sesso, lingua e religione. Conforti nota che sebbene l'attività dell'ONU si sia estesa a tutte le aree indicate nell'art. 1 della Carta, l'Organizzazione ha avuto la tendenza a concentrarsi su alcuni problemi nello specifico, quali: il mantenimento della pace subito dopo la nascita dell'organizzazione; la decolonizzazione e il principio dell'autodeterminazione dei popoli, tra il 1950 e il 1960; collaborazione in campo economico, sociale, culturale ed umanitario, negli anni '70; riavvio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, dopo la caduta del muro di Berlino. Conforti B., *Le Nazioni Unite*, Padova, 2005, pp. 7-8.

tentativi di dominazione di una potenza sulle altre, l'Europa è affezionata al nucleo stesso dei valori fondamentali della Carta delle NU, che si fondano sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e la diffusione della tutela dei diritti umani,<sup>169</sup> così come all'operato dell'OSCE, in tema di sicurezza internazionale. Il forte impegno dell'UE sulla scena internazionale trova un chiaro risalto non solo nei documenti ufficiali della prima,<sup>170</sup> ma anche nell'impegno economico che ciò comporta. L'UE fornisce, oggi, circa il 55 per cento dell'assistenza internazionale ufficiale allo sviluppo. Gli Stati membri forniscono approssimativamente il 37 per cento del bilancio regolare dell'ONU ed il 50 per cento di tutti i contributi degli Stati membri delle NU a fondi e programmi. Inoltre, sia gli Stati membri che la Comunità forniscono notevoli contributi volontari.<sup>171</sup> Per quanto riguarda l'OSCE, da una prospettiva finanziaria, si ricorda che, nel 2005, i Paesi dell'UE hanno contribuito circa al 70 per cento del suo budget, i maggiori Stati (Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia) con il 41 per cento, mentre Paesi quali gli Stati Uniti e la Russia rispettivamente con il 12 e il 5 per cento.<sup>172</sup>

L'UE ha iniziato progressivamente a parlare con una sola voce nei dibattiti delle NU. La promozione del Protocollo di Kyoto e la creazione della Corte penale internazionale rappresentano chiari casi di successo nella capacità dell'UE di ottenere risultati in numerosi campi.<sup>173</sup> Tuttavia, l'UE, sulla scena internazionale, non agisce costantemente in modo deciso e con una posizione unitaria e coerente. In diversi casi, i suoi obiettivi di politica estera si presentano come particolarmente ambiziosi rispetto agli ostacoli di natura politica ed istituzionale che ad essa si presentano, ed in quanto tali difficili da ottenere. La sua reale influenza e la capacità di sostenere i valori europei restano, a livello mondiale, inferiori sia al suo peso economico sia a quello politico.

Per comprendere le ragioni di tali limiti, la nostra analisi si focalizzerà sulla partecipazione della CE/UE<sup>174</sup> alle NU e all'OSCE. Nello specifico, l'esame della partecipazione dell'UE alle NU si concentrerà sulla valutazione del contributo dell'UE ai processi decisionali dei principali organi dell'organizzazione universale, quali l'Assemblea Generale (AG) e il Consiglio di Sicurezza (CdS).<sup>175</sup> Come è noto, l'AG è il principale organo deliberativo delle NU, composto da tutti i rappresentanti degli Stati membri dell'Organizzazione,<sup>176</sup> aventi ciascuno un voto,<sup>177</sup> ed aventi ciascuno cinque rappresentanti in seno all'organo.<sup>178</sup> L'AG si occupa di tutti i settori dell'attività delle NU. A differenza di quest'ultima, il

---

<sup>168</sup> L'OSCE è la maggiore organizzazione regionale in tema di sicurezza internazionale. Essa si occupa prevalentemente di tre tipologie di attività legate alla sicurezza: la dimensione umana, politico-militare, economica e ambientale. L'OSCE costituisce, perciò, principalmente un foro di concertazione per la prevenzione e gestione dei conflitti, la promozione dei principi della legalità e democrazia, nell'ambito dell'area che abbraccia l'Europa occidentale, centrale ed orientale.

<sup>169</sup> Cicconi, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, in Mariani P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea : aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e difesa comune*, Milano : Giuffrè, [2005], pg. 137.

<sup>170</sup> Indichiamo tra gli altri, documenti quali: *The European Union and the United Nations: the Choice of Multilateralism* del 2003, e *The Enlarging European Union at the United Nations: Making Multilateralism Matter* del 2004. Per un commento su questi documenti, vedi Leanza Umberto, *Il nuovo multilateralismo nel mantenimento della pace: Nazioni Unite ed Unione Europea*, in *La Comunità internazionale*, 2007, fasc. 1 pag. 51 – 63.

<sup>171</sup> Cicconi, *op. cit.*, pg. 136.

<sup>172</sup> Luif P., *EU Cohesion in the UN General Assembly*, (Paris, European Union Institute for Security Studies), Occasional papers No. 49/December 2003, pp. 33-34.

<sup>173</sup> Si valerà in seguito la possibilità di approfondire la partecipazione dell'UE ad alcune Conferenze internazionali promosse dalle NU. Cicconi M., *op. cit.*, pp. 136-137.

<sup>174</sup> Nel presente lavoro, l'espressione CE viene utilizzata per riferirsi al primo pilastro; l'espressione UE fa riferimento al sistema istituzionale così come creato a Maastricht, composto da tre pilastri; il termine PESC si riferisce al secondo pilastro. Per una distinzione tra il c. d. metodo comunitario del primo pilastro e il metodo intergovernativo del secondo, vedi il Capitolo I, para. 10, 10.1.

<sup>175</sup> L'art. 7 della Carta considera come organi principali l'Assemblea generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, la Corte Internazionale di Giustizia, il Segretariato. Tra questi può dirsi che abbiano importanza fondamentale il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea generale.

<sup>176</sup> Art. 9 Carta ONU:

'The General Assembly shall consist of all the Members of the United Nations.  
Each Member shall have not more than five representatives in the General Assembly'.

<sup>177</sup> Art. 18 Carta ONU: 'Each member of the General Assembly shall have one vote'.

<sup>178</sup> La disposizione che prevede l'attribuzione di cinque rappresentanti ed un solo voto, trova la sua ragione nella possibilità di consentire la partecipazione ai dibattiti assembleari di più funzionari dello stesso Stato, aventi competenze

Consiglio di Sicurezza è composto da 5 membri permanenti, aventi diritto di veto, e 10 a rotazione, e il settore di competenza ricopre questioni legate alla minaccia alla pace e sicurezza internazionale. Nel caso dell'OSCE, l'analisi riguarderà il Consiglio Permanente (CP), l'organo principale come luogo di dibattito e *decision-making*.<sup>179</sup> Esso consiste dei rappresentanti degli Stati membri, ed ha sede a Vienna.<sup>180</sup> È proprio all'interno del CP che gli Stati membri dell'UE presentano la posizione dell'UE.

## Sezione I: L'UE come osservatore presso le NU e l'OSCE

### 2. La tipologia di partecipazione della CE/UE alle NU e all'OSCE prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

Come le OI tradizionali, sia le Nazioni Unite che l'OSCE sono composte di Stati e non permettono la partecipazione delle Organizzazioni regionali. Come già ricordato,<sup>181</sup> ad oggi, le uniche OI che ammettono la *membership* della CE sono le Organizzazioni regionali sulla pesca, la *Food and Agriculture Organization* (FAO) e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC).

Come è noto, la CE non è membro delle NU, ma partecipa alle sue attività godendo dello *status* di osservatore. Ad impedire l'ingresso della CE è la Carta delle Nazioni Unite. L'art. 3 di quest'ultima fa riferimento alla *membership* dei fondatori originali,<sup>182</sup> mentre l'art. 4 stabilisce che l'accesso è aperto a 'other peace-loving states'.<sup>183</sup> Sebbene non disciplinato nella Carta delle NU, grazie alla crescente importanza e la trasformazione di alcune organizzazioni regionali, a partire dal 1945, lo *status* di osservatore è stato attribuito a diverse organizzazioni nella pratica delle NU, su invito dell'AG. L'accesso di entità non statali all'interno delle NU è stato sempre considerato di grande valore per l'organizzazione, poichè si ritiene dannosa l'esclusione di parti considerevoli della società, che giocano un ruolo importante nelle relazioni internazionali.<sup>184</sup> Lo *status* di osservatore, generalmente, prevede la partecipazione a riunioni formali, in cui

---

ed opinioni differenti. La pluralità dei delegati ha anche fini pratici, dal momento che i lavori dell'Assemblea si svolgono sia in seduta plenaria che in commissioni e sottocommissioni. Conforti, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>179</sup> Il processo decisionale all'interno dell'OSCE inizia al più alto livello dei Vertici dei Capi di Stato e di Governo, che elaborano le linee programmatiche e d'indirizzo dell'attività decisionale e regolamentare della stessa. Spetta al Consiglio dei Ministri tradurre in deliberazioni tali orientamenti politici. Il Consiglio Permanente si occupa degli aspetti applicativi. Tanzi, *L'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa*, in Rossi L. S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano: Giuffrè, c2006, pp. 109-110.

<sup>180</sup> Il Consiglio Permanente (*Permanent Council*) è un organo assembleare ed è, perciò, composto dai Rappresentanti Permanenti di tutti gli Stati membri che si riuniscono in via formale settimanalmente per consultazioni politiche e decisioni di tipo esecutivo, e in via informale con cadenza quotidiana. Esso possiede una competenza generale, incluse le decisioni relative al budget dell'organizzazione. Gli altri organi rilevanti dell'OSCE sono quelli di natura politica e regolamentare: i vertici dei Capi di Stato e di Governo, le Conferenze di riesame (*Review Conferences*), il Consiglio dei Ministri (*Ministerial Council*), il Consiglio superiore (*Senior Council*), il Foro di Cooperazione per la Sicurezza, il Centro per la Prevenzione dei Conflitti, il Presidente in esercizio (*Chairman in Office*), l'Assemblea Parlamentare. Gli organi operativi ed esecutivi sono: il Presidente in esercizio, il Segretario Generale e il Segretariato, l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, l'Alto Commissario per le Minoranze nazionali, il Rappresentante per la Libertà dei Media, la Corte di Conciliazione e di Arbitrato. Vedi Tanzi, *op. cit.*, pp. 104-115.

<sup>181</sup> Per le diverse tipologie di *membership* ammesse dalle OI, vedi Capitolo I, para. 14, 14.1, 14.2.

<sup>182</sup> Art. 3 Carta ONU: 'The original Members of the United Nations shall be the states which, having participated in the United Nations Conference on International Organization at San Francisco, or having previously signed the Declaration by United Nations of 1 January 1942, sign the present Charter and ratify it in accordance with Article 110'.

<sup>183</sup> Art. 4 Carta ONU: '1. Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations. 2. The admission of any such state to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.'

<sup>184</sup> Sybesma-Knoel Neri, *The Continuing Relevance of the Participation of Observers in the Work of the United Nations*, in Wellens (a cura di), *International law: theory and practice: essays in honour of Eric Suy*, 1998, pp. 373-374.

interventi formali<sup>185</sup> sono possibili solo dopo quelli delle parti.<sup>186</sup> Gli osservatori, tuttavia, non possono proporre emendamenti, presiedere riunioni e non hanno il diritto di voto.<sup>187</sup> Sebbene contatti tra la CE e le NU siano iniziati negli anni '50,<sup>188</sup> la CE fu formalmente invitata a partecipare come osservatore solo nel 1974,<sup>189</sup> durante la 29a sessione dell'Assemblea Generale, grazie alla risoluzione 3208 XXIX.<sup>190</sup> Lo *status* di osservatore è garantito all'interno dell'Assemblea generale e dell'ECOSOC,<sup>191</sup> mentre non è ammesso all'interno del Consiglio di Sicurezza. La CE è oggi indicata come un osservatore nel Capitolo IV del 'blue UN calendar', in cui è presente una nota che menziona le particolarità attraverso le quali la CE partecipa, in altre parole, essa viene rappresentata sia dalla Presidenza che dalla Commissione europea.<sup>192</sup>

Le ragioni che hanno spinto la CE ad ottenere uno *status* ufficiale presso delle organizzazioni internazionali possono essere ricondotte, secondo Jacqu , principalmente a tre tipi di risposte, che insieme evidenziano quanto sia importante la presenza della CE all'interno delle NU. In primo luogo, l'autore pone l'accento sulle ragioni politiche. L'importanza e l'impatto della CE sullo scenario internazionale si misura anche sulla base della rappresentanza in seno ad altre OI. Uno dei vantaggi dello *status* di osservatore   quello di poter vantare un 'riconoscimento' ufficiale da parte dell'organizzazione che lo concede. La seconda motivazione si basa sulla necessit  del coordinamento. Nella misura in cui la CE e le organizzazioni universali svolgono delle attivit  rilevanti in ambiti paralleli, la conseguenza   lo sviluppo di scambio di informazioni e idee. Tale forma di cooperazione assumer  una forma istituzionalizzata nel momento in cui la CE prende formalmente parte ai suoi lavori. La terza ragione   data dalla possibilit  di poter prendere attivamente parte al processo decisionale dell'organizzazione, pur non possedendo il diritto di voto. La CE, infatti, grazie allo *status* di osservatore, pu  partecipare alle decisioni degli organi dell'organizzazione, intervenire ai dibattiti attraverso il diritto di parola e la presentazione di documenti. Da questo punto di vista, dunque, la CE ha potenzialmente i mezzi per influenzare, attraverso i propri interventi, i voti degli altri membri dell'organizzazione.<sup>193</sup>

---

<sup>185</sup> Il diritto di intervento in Assemblea, originariamente precluso agli Osservatori,   ora lasciato alla valutazione della sua Presidenza.

<sup>186</sup> Hoffmeister F., Kuijper P.-J., *The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities*, in Wouters, Hoffmeister and Ruys (Eds.), *The UN and the UE – an even stronger partnership* (The Hague, 2006), pg. 14-15.

<sup>187</sup> Allo *status* di semplice osservatore, si aggiunge quello della 'full participation'. Si tratta di un altro *status* non regolato dalla Carta, che pu  essere descritto come *status* di 'enhanced observer'. Nel ruolo di osservatore, un 'full participant' pu  essere invitato a tutte le riunioni, comprese quelle informali. Per un'analisi sui diritti legati allo *status* di osservatore, vedi Capitolo I, para. 14.2.

<sup>188</sup> Negli anni '50, diversi furono i contatti avviati tra le Comunit  Europee e il sistema delle NU. Tra questi, ricordiamo che nel 1953, la CECA concluse un accordo di cooperazione con l'OIL. Nel 1958, alla CEE fu riconosciuto lo *status* di osservatore all'interno della *UN Commission for Latin America* (CEPAL). Bruckner, *The European Community and the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1990, pp. 175.

<sup>189</sup> Il diritto di legazione della CEE fu esercitato quando la Commissione CE stabil  una missione ufficiale di osservatore alle NU a New York. Lo *status* ufficiale della missione venne riconosciuto nel 1976.

<sup>190</sup> Il testo della Risoluzione 3208 (XXIX), intitolato '*Status of the European Economic Community in the General Assembly*', prevede quanto segue: 'The General Assembly, wishing to promote co-operation between the United Nations and the European Economic Community, requests the Secretary-General to invite the European Economic Community to participate in the sessions and work of the General Assembly in the capacity of observer'.

<sup>191</sup> Alla CE non venne riconosciuto lo *status* di osservatore che nel 1974 a causa principalmente della difficile situazione politica dell'Europa, divisa tra un'Europa Occidentale e un'Europa Comunista. La lista delle OI che hanno goduto di questo *status* comprende tradizionalmente le principali organizzazioni regionali, come l'Organizzazione per l'Unit  africana (*Organization for African Unity*, OAU), l'OAS e la Lega degli Stati Arabi. Sybesma-Knol Neri, *The Continuing Relevance of the Participation of Observers in the Work of the United Nations*, in in Wellens (a cura di), *International law : theory and practice : essays in honour of Eric Suy*, 1998, pg. 375.

<sup>192</sup> Bruckner, op. cit., pp. 176-177.

<sup>193</sup> Jacqué esprimeva le tre ragioni che hanno spinto la CE a ricercare uno *status* ufficiale presso le NU come segue: 'Le premier réponse sur des raisons politiques. L'importance et l'impact de la Communauté se mesurent à sa représentation au sein des autres organisations internationales. Il s'agit d'un aspect qui n'est pas négligeable et il est vrai qu'un des avantages du statut d'observateur est de pouvoir arguer d'une "reconnaissance" officielle de l'organisation qui l'accorde. Les organisations internationales sont très vigilantes en ce domaine et très sensibles aux conséquences protocolaires qui en découlent. Le second type de réponse repose sur des impératifs de coordination. Dans la mesure où ka Communauté et les organisations universelles déploient, dans des domaines parallèles, des activités importantes, il est naturel que se développe l'échange d'informations et d'idées. La présence de la Communauté au sein des organes de travail des autres organisations donnera une forme institutionnelle à cette coopération. [...] En effet, le troisième type de raisons qui expliquent la participation des Communautés est plus spécifique à la Communauté elle-même. Le statut d'observateur

Ad oggi, l'UE non è stata formalmente 'riconosciuta' dalle NU.<sup>194</sup> Nel momento in cui, tuttavia, il nuovo Trattato, 'Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea', c.d. Trattato di Lisbona, entrerà in vigore vi saranno delle conseguenze per il ruolo dell'UE nelle NU. Il nuovo soggetto succederà alla CE all'interno dell'AG.<sup>195</sup>

Diversa è la situazione per quanto attiene l'OSCE. Nonostante il fatto che l'UE giochi un ruolo rilevante al suo interno, lo *status* specifico dell'UE all'OSCE non è mai stato definito formalmente.<sup>196</sup> In pratica, la presenza dell'UE è espressa dal fatto che gli Stati membri dell'UE coordinano le loro posizioni al suo interno sulla base dell'art. 19 TUE, come verrà precisato in dettaglio in seguito.

### **3. La partecipazione della CE/UE all'AG delle NU e al CP dell'OSCE prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona**

Nella prima parte di questo Capitolo, l'analisi della partecipazione della CE/UE alle NU e all'OSCE si focalizzerà sui due organi più rappresentativi, quali l'AG e il CP. Questi ultimi verranno analizzati congiuntamente poiché, a differenza di quanto avviene nel Consiglio di Sicurezza, presentano caratteristiche e problematiche equivalenti. Sebbene l'AG possa solo approvare raccomandazioni, quindi atti non vincolanti, e la sua rilevanza politica non possa essere paragonata a quella del Consiglio di Sicurezza, lo studio sull'allineamento degli Stati membri dell'UE all'AG è rilevante perché ci suggerisce e individua diverse aree problematiche nella partecipazione dell'UE alle OI. L'esame verrà affrontato seguendo tre fasi distinte del percorso che porterà all'espressione della volontà dell'UE al loro interno. La prima, e la più delicata, è quella del coordinamento. In essa, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie avranno il complesso compito di coordinarsi in relazione alle presentazioni di dichiarazioni comuni. La seconda fase è quella della rappresentanza. Ci chiederemo, in altre parole, chi e in che modo rappresenta l'UE durante i lavori dell'AG e del CP. In fine, verrà analizzato il momento conclusivo dell'espressione di volontà degli Stati membri, quella del voto, e si cercherà di comprendere se l'UE esprima o meno una posizione coesa all'interno dei due organi.<sup>197</sup>

## **Sezione II: Il coordinamento dell'UE presso le NU e l'OSCE**

### **4. La fase del coordinamento**

Affinché l'UE possa agire in modo coerente ed efficace all'interno delle OI, parte della dottrina ritiene che tre siano le condizioni indispensabili perché ciò possa avvenire: oltre ad un sistema istituzionale comune, si enfatizza l'importanza di 'contextual legal rules requiring coordination' e 'the provision of appropriate physical space for the coordination to take place'.<sup>198</sup> Tuttavia, il processo di coordinamento presenta, ad oggi, forti limiti sui quali è importante riflettere per comprendere la reale portata del ruolo dell'UE in seno alle OI.

#### **4.1 L'obbligo di cooperazione nel Trattato UE e Trattato CE**

Il coordinamento tra gli Stati membri dell'UE in seno alle OI non rappresenta solo una necessità pratica, ma anche un obbligo stabilito dai Trattati. Il Trattato sull'UE e il Trattato CE contengono entrambi norme importanti sul coordinamento tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e le istituzioni. In termini generali, il

---

auprès d'une organisation internationale entraîne comme conséquence, non seulement une participation aux délibérations des organes de l'organisation, mais aussi le droit d'intervenir dans les débats par la parole et la soumission de documents, de bénéficier de la documentation officielle'. Jacqué J-P., *La participation de la Communauté économique européenne aux organisations internationales universelles*, AFDI (1975), pp. 924-926.

<sup>194</sup> Cicconi, *op. cit.*, pg. 151.

<sup>195</sup> Per riflessioni e conseguenze sulla personalità giuridica dell'UE, vedi Capitolo I, para. 4, 4.1, 4.2, 5.

<sup>196</sup> Informazione ottenuta dal sito ufficiale della Delegazione della Commissione europea presso l'OSCE, consultato il 10 maggio 2008, [http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu\\_osce/overview.htm](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/overview.htm).

<sup>197</sup> Le istituzioni dell'UE offrono una chiara schematizzazione delle varie fasi qui oggetto d'analisi, nel sito ufficiale dell'UE alle NU, [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_1245\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1245_en.htm).

<sup>198</sup> Wouters, Hoffmeister, *op. cit.*, pg. 38-39.

compito di cooperare è espresso dall'art. 10 TCE,<sup>199</sup> secondo il quale grava sugli Stati membri un obbligo di lealtà,<sup>200</sup> che si sostanzia nell'adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario e nel non ostacolare l'azione dell'UE nel perseguimento degli suoi obiettivi.<sup>201</sup> Il TCE, inoltre, contiene altre norme specifiche relative al coordinamento e alla cooperazione in diverse aree.<sup>202</sup>

Per quanto riguarda il TUE, è l'art. 11, para. 2<sup>203</sup> a ricordare il rispetto della clausola di solidarietà, riecheggiando l'art. 10 TCE. In esso sono presenti una componente positiva e una negativa. La prima stabilisce che gli Stati membri sviluppino insieme una reciproca solidarietà politica, anche quando non sia presente un atto di politica estera. La seconda componente prevede un dovere di astensione da qualunque azione che possa ostacolare la realizzazione degli obiettivi dell'UE.<sup>204</sup> Un'ulteriore norma diretta a sancire un obbligo di cooperazione tra gli Stati membri si rinviene nell'art. 16,<sup>205</sup> il quale stabilisce che gli Stati membri debbano informarsi reciprocamente e consultarsi in sede di Consiglio su qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza che sia di interesse generale. L'art. 19 TUE sancisce, nello specifico, l'obbligo di cooperazione nel caso in cui gli Stati membri partecipino ad organizzazioni e conferenze nelle quali l'UE non è presente, stabilendo che:

1. Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni comuni.

Nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni comuni.

2. Fatto salvo il paragrafo 1 e l'articolo 14, paragrafo 3, gli Stati membri rappresentati nelle organizzazioni internazionali o nelle conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, tengono informati questi ultimi in merito ad ogni questione di interesse comune.

Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri. Gli Stati membri che sono membri permanenti del Consiglio di sicurezza assicureranno, nell'esercizio delle loro funzioni, la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite.

Riservandoci di analizzare nei paragrafi successivi le implicazioni che questa norma riflette in relazione agli Stati membri che sono anche parte del Consiglio di Sicurezza delle NU, osserviamo che questi sono chiamati a difendere le posizioni comuni anche in seno a quelle istanze alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, e hanno l'obbligo di tenere informati gli altri Stati membri su ogni questione di interesse comune.<sup>206</sup> Infine, l'art. 20 TUE<sup>207</sup> si rivolge direttamente alle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e alle rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, stabilendo che essi cooperino per

---

<sup>199</sup> Art. 10 TCE:

Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.

Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato.

<sup>200</sup> Si intende approfondire l'analisi dell'obbligo di leale cooperazione, previsto dal TCE, nel Primo Capitolo di questo lavoro.

<sup>201</sup> Pocar, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 115-118.

<sup>202</sup> Vedi, per esempio, l'art. 180 TCE, in relazione alla cooperazione allo sviluppo.

<sup>203</sup> Art. 11, para. 2 TUE

Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca.

Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali.

Il Consiglio provvede affinché detti principi siano rispettati.

<sup>204</sup> Novi, *op. cit.*, pp. 107-108.

<sup>205</sup> Art. 16 TUE:

Gli Stati membri si informano reciprocamente e si consultano in sede di Consiglio in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per garantire che l'influenza dell'Unione si eserciti nel modo più efficace con un'azione convergente e concertata.

<sup>206</sup> Pocar, *op. cit.*, pg. 40.

<sup>207</sup> Art. 20 TUE:

Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni della Commissione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, cooperano al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio.

Esse intensificano la loro cooperazione procedendo a scambi di informazioni e a valutazioni comuni e contribuendo all'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 20 del trattato che istituisce la Comunità europea.

assicurare il rispetto e l'attuazione delle posizioni e azioni comuni e che mantengano uno scambio di informazioni sulle questioni rilevanti in ambito PESC.

## 4.2 Il coordinamento a Bruxelles

Gli artt. sopraindicati costituiscono i parametri giuridici entro i quali gli Stati membri e le istituzioni agiscono. Attualmente, da un punto di vista pratico, la preparazione delle questioni da affrontare nell'ambito dell'AG, così come dei suoi Comitati, si è fortemente consolidato. Il coordinamento dell'UE sulle questioni legate alle attività delle NU si è, infatti, notevolmente intensificato negli ultimi decenni. In un primo momento, il coordinamento avveniva all'interno del vecchio articolo 116 CEE, che richiedeva alla Commissione di proporre posizioni comuni per gli Stati membri che avessero votato questioni economiche negli organi delle NU.<sup>208</sup> In seguito, il coordinamento politico si è realizzato occasionalmente nel sistema della Cooperazione politica europea.<sup>209</sup> Dal 1992, il coordinamento avviene all'interno della PESC.<sup>210</sup> È a Bruxelles che, in primo luogo, inizia la fase del coordinamento. L'attività prende il via dalla Presidenza, che, ogni anno, prima dell'inizio della sessione dell'AG fa circolare un 'draft priorities paper', che indica il riferimento rispetto ai vari punti dell'agenda da prendere nell'AG. In alcuni casi, anche il Consiglio presenta conclusioni che valgono come posizioni dell'UE, con le quali vengono espresse linee guida ampie e principi chiave.<sup>211</sup> Saranno, poi, i Gruppi di lavoro del Consiglio ('Council Working Group') a dibattere il testo della Presidenza e ricercare il consenso sulle posizioni che l'UE manterrà in seno ai forum internazionali. Diversi sono i Gruppi di lavoro interni alla PESC, in virtù delle ampie aree tematiche. Insieme a Gruppi di lavoro specifici, come quelli sull'anti-terrorismo ('COTER') e sui diritti umani ('COHOM'), un gruppo di lavoro orizzontale sulle questioni delle NU ('CONUN') si incontra mensilmente. Oggi, è il CONUN a preparare, per esempio, le dichiarazioni di apertura dell'UE all'Assemblea generale o le dichiarazioni del Consiglio sui temi delle NU.<sup>212</sup> Sarà, infine, il Consiglio Affari generali e relazioni esterne ad approvarlo formalmente.<sup>213</sup> Per quanto riguarda l'OSCE, le guide linee generali, a cui le delegazioni degli Stati membri a Vienna faranno riferimento, sono elaborate dall' 'OSCE Working Group' del Consiglio dell'UE, a Bruxelles. Sono queste linee guida, insieme con l'agenda di ogni Stato membro, che costituiscono la base per la posizione comune dell'UE. Tuttavia, l' 'OSCE Working Group' si riunisce solo una volta al mese e questo non permette al Gruppo di intervenire sulle varie questioni che sorgono in sede di riunione. Perciò, il vero lavoro è svolto principalmente dalle delegazioni a Vienna.<sup>214</sup>

---

<sup>208</sup> L'esempio più noto riguarda la risoluzione AG su diritti e doveri economici degli Stati, dove la Commissione ha proposto agli Stati membri di esprimere un voto negativo. Per un'analisi dell'applicazione dell'art. 116 nella relazione CE/NU, vedi Jacques J-P., 'La participation de la Communauté économique européenne aux organisations internationales universelles', *AFDI* (1975).

<sup>209</sup> Gli obiettivi che la CE ha cercato di perseguire, presso le NU, negli anni della Cooperazione politica europea, possono essere sintetizzati come segue: rinforzare il supporto delle NU, rispetto per la Carta, difendere il principio di universalità dell'Organizzazione, sviluppare un dialogo costruttivo tra paesi industrializzati e paesi sviluppati, riaffermare l'identità della CE aumentando l'armonizzazione delle sue posizioni e azioni il più possibile. Per un'analisi della Cooperazione Politica europea alle NU, vedi Brucker, *op. cit.*, pp. 174-192. Per un'analisi su limiti e caratteristiche della Cooperazione Politica europea in generale, vedi Novi, *op. cit.*, pp. 15-52.

<sup>210</sup> Per l'evoluzione del coordinamento degli Stati membri dell'UE dagli anni '70 ad oggi, vedi Luif, *op. cit.*, pp. 9-12.

<sup>211</sup> Un esempio di Conclusioni presentate dal Consiglio si è avuto per la questione delle riforme delle NU, che ha avuto luogo a New York, nel settembre 2005. Principalmente, la preparazione ha avuto luogo all'interno dei 'Council Working Group' a Bruxelles.

<sup>212</sup> Wouters, Hoffmeister, *op. cit.*, pg. 16.

<sup>213</sup> Luif, *op. cit.*, pp. 13-15.

<sup>214</sup> Questo aspetto del co-ordinamento non deve stupire, come notano Luif e Radeva, un parallelismo può essere condotto con le delegazioni degli Stati non membri dell'UE presenti all'OSCE. I Ministri degli esteri degli Stati membri dell'OSCE sono direttamente coinvolti nella definizione delle politiche discusse nel CP. Tuttavia, la maggior parte del lavoro viene svolto a Vienna dai funzionari presso le missioni degli Stati OSCE. Se le circostanze rapidamente cambiano, i funzionari di ogni delegazione avranno il compito di prendere decisioni per le quali essi saranno responsabili. Essi devono regolarmente informare i responsabili nel proprio Paese, ma non si aspettano di ricevere istruzioni specifiche. Luif P. e Radeva M., *EU Co-ordination in International Organizations: the Case of the United Nations General Assembly and the Organization for Security and Co-operation in Europe*, in Luif P. e Radeva

#### 4. 2. 1 Il coordinamento sul campo: da Bruxelles a New York, Ginevra e Vienna

Sulla base di questa struttura, l'*input* del coordinamento parte da Bruxelles, mentre le rappresentanze permanenti degli Stati membri e la delegazione della Commissione a New York, Ginevra o Vienna hanno il compito di coordinarsi su dichiarazioni comuni, posizioni congiunte su risoluzioni e negoziare con i Paesi terzi.

Come è noto, le sessioni dell'AG, sulla base dell'art. 20 della Carta ONU, possono essere sia ordinarie che straordinarie. L'attività che all'esterno è più nota sono le riunioni plenarie ministeriali, che hanno luogo all'inizio di ogni sessione, di regola il terzo martedì del mese di settembre, sulla base dell'art. 1 del regolamento interno. In realtà, l'AG continua ad incontrarsi durante tutto l'anno, sia in riunioni formali che informali.<sup>215</sup> Le sessioni straordinarie sono convocate dal Segretario generale su richiesta del Consiglio di Sicurezza o della maggioranza dei membri delle NU.<sup>216</sup> Oltre alle riunioni dell'AG, rilevante è l'attività delle Commissioni organizzate sulla base delle aree tematiche: prima Commissione (disarmo e sicurezza internazionale); seconda Commissione (questioni economiche e finanziarie); terza Commissione (questioni sociali, umanitarie e culturali); quarta Commissione (decolonizzazione); quinta Commissione (questioni amministrative e di bilancio); sesta Commissione (questioni giuridiche).<sup>217</sup>

Per quanto possa essere efficiente e funzionale la fase del coordinamento che ha luogo a Bruxelles, è a New York e Ginevra che le decisioni vengono prese e il coordinamento delle istituzioni comunitarie si intensifica. È proprio in queste sedi che, infatti, il Segretariato del Consiglio ha creato dei 'liaison offices', sia a New York che a Ginevra, per assistere gli Stati membri durante questa fase<sup>218</sup>. La preparazione del 'draft priorities paper' è, dunque, solamente il momento iniziale di un lungo processo di coordinamento. È per lo più negli uffici del Consiglio a New York e Ginevra che le delegazioni degli Stati membri dell'UE mantengono rapporti con i rispettivi ministri per ricevere le necessarie istruzioni, e allo stesso tempo, si preparano le dichiarazioni della Presidenza mantenendo costantemente frequenti i contatti con Bruxelles.<sup>219</sup> Nella seconda parte dell'anno, durante la sessione dell'AG, si calcolano circa 600 riunioni dei rappresentanti dell'UE a New York, presiedute dal Paese che detiene la Presidenza dell'UE, che accolgono dagli Stati membri dell'UE, alla Delegazione della Commissione, ai rappresentanti del 'liaison office' del Consiglio UE.<sup>220</sup>

La stessa prassi è seguita a Vienna, dove i membri dell'UE generalmente presentano una sola posizione nell'OSCE, sintetizzata in una dichiarazione, presentata dall'ambasciatore OSCE del Paese che detiene la Presidenza dell'UE a favore degli Stati membri. Prima che abbia luogo la riunione ufficiale, diversi sono i *meeting*, a differenti livelli, tra i rappresentanti delle missioni degli Stati membri dell'UE a Vienna.<sup>221</sup> Anche la Commissione europea gioca un ruolo importante nel processo di coordinamento. Un rappresentante della Commissione partecipa a tutte le riunioni con gli Stati membri dell'UE, i paesi candidati e i paesi 'like-minded'.<sup>222</sup> Il rappresentante lavora a stretto contatto con la Direzione generale Relazioni esterne a Bruxelles, informandolo sullo sviluppo delle attività dell'OSCE.<sup>223</sup>

---

M., *European foreign policy in an evolving international system : the road towards convergence*, Publisher: Houndmills, Basingstoke [etc.] : Palgrave Macmillan, 2007, pp. 37).

<sup>215</sup> Wouters, Hoffmeister, *op. cit.*, pg. 36.

<sup>216</sup> Conforti, *op. cit.*, pp. 90-92.

<sup>217</sup> Alle attività portate avanti dall'AG e dalle Commissioni, si aggiungono i lavori degli organi sussidiari, creati dall'AG sulla base dell'art. 22, per il perseguimento di fini specifici, quali commissioni, commissioni *ad hoc* e gruppi di lavoro. Ricade su questi organi l'obbligo di informare l'AG sulle rispettive questioni che hanno affrontato. Le sessioni formali sono soggette al regolamento procedurale dell'AG, sia che si tratti dei comitati che degli organi sussidiari. Tuttavia, ciascun comitato ha anche le sue particolari pratiche ('established practice' e 'culture of working').

<sup>218</sup> Hoffmeister F., Kuijper P.-J., *The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities*, in Wouters, Hoffmeister and Ruys (Eds.), *The UN and the UE – an even stronger partnership* (The Hague, 2006), pg. 16.

<sup>219</sup> Paasivirta E. e Porter D., *EU Coordination at the UN General Assembly and ECOSOC: A View from bruxelles, a View From New York*, in Wouters, Hoffmeister and Ruys (Eds.), *The UN and the UE – an even stronger partnership* (The Hague, 2006), pg. 40-43.

<sup>220</sup> Luif, *op. cit.*, pg. 15.

<sup>221</sup> Luif e Radeva, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>222</sup> Vedi nota 76.

<sup>223</sup> Luif e Radeva, *op. cit.*, pp. 37.

#### **4. 2. 2 Limiti e conseguenze pratiche del consenso ricercato dall'UE all'AG e al CP attraverso il processo di coordinamento**

La più evidente conseguenza del rigido processo di coordinamento è la grande quantità di tempo necessaria per raggiungere il consenso tra gli Stati membri dell'UE. Sebbene in ambito OSCE, questi abbiano individuato un sistema di lavoro per aumentare il loro livello di efficienza<sup>224</sup> nonostante l'elevato numero di questioni in agenda, in realtà, il coordinamento rimane eccessivamente laborioso e dispendioso.

Un'altra rilevante conseguenza del processo di coordinamento è la tendenza a raggiungere dichiarazioni che siano generiche. Nel momento in cui le decisioni sono prese su una base consensuale, in alcune occasioni, il compromesso deve essere raggiunto su singole parole, che corrispondono o meno alle aspettative degli Stati membri. Questo è l'ovvio risultato a cui conducono la natura consensuale e il tentativo dell'UE di presentare una sola posizione, che per quanto generica, dal punto di vista dell'UE, è sicuramente preferibile alla dimostrazione di divisioni interne.<sup>225</sup>

Il processo di coordinamento rende difficoltose le relazioni con le delegazioni dei Paesi terzi. Quando gli Stati membri dell'UE hanno raggiunto un accordo tra di loro, i negoziati sulle loro posizioni con i Paesi terzi appaiono a volte impossibili, poiché gli Stati membri dell'UE non saranno disponibili a riaprire il dibattito.<sup>226</sup> Inoltre, ottenere un *consensus* va distinto dal raggiungimento di accordi sostanziali, questi ultimi soli avrebbero la capacità di produrre una politica realmente comune.<sup>227</sup> L'UE appare rigida nel porre in essere la sua diplomazia, poiché una volta raggiunto faticosamente il consenso tra gli Stati membri, essa mantiene quella posizione per preservarlo.<sup>228</sup> In sintesi, il processo di coordinamento, nonostante i suoi indubbi vantaggi, determina un'UE lenta e poco flessibile. Essa non apporta nuova energia all'interno del dibattito delle NU, e non appare in grado di promuovere i suoi interessi sulla scena internazionale. In generale, appare che lo scopo ultimo dell'azione dell'UE sia trovare un *consensus* tra i propri Stati membri più che influenzare le OI.<sup>229</sup>

Infine, altro elemento problematico del processo di coordinamento è dato dal fatto che la sua lentezza non può non riflettersi anche sui lavori delle OI. Per esempio, nel caso in cui si creino sviluppi inaspettati durante le riunioni delle OI, l'UE ha a volte bisogno di rivedere le sue posizioni. Ciò implica che i 27 Paesi debbano frequentemente ridiscutere nuovamente ogni singola posizione. La Russia, ha, ad esempio, più volte accusato l'UE di fare venire meno il dialogo della procedura politica con le frequenti interruzioni dei lavori.<sup>230</sup>

#### **4. 2. 3 Il potere di iniziativa della Presidenza dell'UE e le future prerogative dell'Alto rappresentante e del Presidente del Consiglio europeo sulla base del Trattato di Lisbona**

La capacità dell'UE di presentare posizioni comuni dipende, in particolare, dall'abilità di formulare posizioni che trovino l'accordo degli Stati membri. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dal momento

---

<sup>224</sup> L'idea è quella di utilizzare l'alto numero di funzionari coinvolti nei lavori. In altre parole, il lavoro viene distribuito tra i 27 *team* di specialisti per ogni Paese membro, in modo che ciascuno Stato membro assuma la responsabilità di almeno un campo (*field*) di competenza. La persona che ne è responsabile, indicato come *chef de file*, ha il compito di esplorare tale ambito, seguendo i suoi sviluppi e discutendo con gli altri funzionari quando necessario. Infine, preparerà le affermazioni comuni dell'UE, che verranno poi portate all'attenzione degli ambasciatori degli Stati membri che dovranno trovare un accordo sulla posizione comune sulla base di quel testo. I *chefs de file* sono assegnati sulla base delle competenze specifiche che uno Stato membro possiede oppure su determinati interessi nazionali degli Stati membri. A causa del crescente numero di questioni nell'agenda OSCE, ogni Stato membro assumerà la responsabilità in più *fields*. Luif e Radeva, *op. cit.*, 35-36.

<sup>225</sup> Luif e Radeva, *op. cit.*, pp. 35.

<sup>226</sup> Tra i tanti riportiamo un dato significativo: durante la Presidenza italiana nel 2003, le riunioni di coordinamento relative alle attività della Terza Commissione sono state 132, di cui solamente 11 con Paesi non membri dell'UE. Smith, *op. cit.*, pg. 132.

<sup>227</sup> Luif e Radeva, *op. cit.*, pp. 39.

<sup>228</sup> Laatikainen K. V., Smith K. E., Introduction – The European Union at the United Nations: Leader, Partner or Failure?, in Laatikainen K. V., Smith K. E. (a cura di), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, Palgrave Macmillan, 2006, pg. 20;

<sup>229</sup> Smith, *op. cit.*, pg. 132.

<sup>230</sup> Luif e Radeva, *op. cit.*, pp. 35.

che il Paese che deteneva la Presidenza di turno presiedeva le riunioni di coordinamento dell'UE,<sup>231</sup> questa capacità dipendeva, per lo più, dalla sua abilità nel creare consenso intorno alle questioni che si presentano nell'agenda. Farrell nota che il successo di una Presidenza nella gestione del rapporto UE/NU non dipende direttamente dalle dimensioni dello Stato che la detiene o dalla sua missione diplomatica, quanto più dall'elevato grado di coinvolgimento in tali attività. Le Presidenze Danese, Olandese e Italiana, per esempio, si sono dimostrate più attive rispetto a quella francese.<sup>232</sup> Rimane vero, tuttavia, che gli interessi nazionali giocano un ruolo fondamentale sia nella struttura dell'agenda della Presidenza, sia nella decisione di vincolarsi a posizioni comuni che nella capacità di guardare al ruolo dell'UE alle NU nel lungo termine. Grazie al Trattato di Lisbona, attraverso l'istituzione di due nuove figure istituzionali, quali l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Presidente del Consiglio europeo, questi aspetti potrebbero essere resi più efficienti.

Mentre, prima del Trattato di Lisbona, il potere di iniziativa in ambito PESC rimaneva prerogativa della Presidenza, il Trattato di Lisbona vede nella nuova figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza la possibilità di sottrarre l'agenda europea in politica estera ai singoli interessi nazionali. Come è noto, nel precedente sistema istituzionale, la prima fase del processo decisionale nella PESC, disciplinato dall'art. 22 TUE, si apriva con la presentazione delle proposte al Consiglio dei Ministri, che ha il potere decisionale. Sia gli Stati membri che la Commissione potevano sottoporre questioni legate alla politica estera e di sicurezza comune. L'aspetto più rilevante riguarda il ruolo attribuito alla Commissione, in relazione al potere di iniziativa, che ricorda la procedura comunitaria. Tuttavia, nella prassi, la Commissione ha raramente utilizzato tale sua prerogativa,<sup>233</sup> che invece viene lasciata ad un processo interno al Consiglio, solitamente originato da un'iniziativa dello Stato membro che detiene la Presidenza. In questa fase, è la Presidenza che assume il ruolo predominante che si manifesta, in primo luogo, con la prassi della presentazione al Parlamento europeo del programma di lavoro. La Presidenza riesce così a focalizzarsi sulle questioni di politica estera che ritiene prioritarie, e che può cercare di attuare attraverso il potere conferitole dall'art. 22 TUE.

La debolezza di questa prassi emerge chiaramente nel momento in cui la politica estera risulterà, prevalentemente, il frutto di interessi nazionali. In alcuni casi, la Presidenza agisce da filtro rispetto alle iniziative nazionali, altre volte è portatrice della propria visione della politica estera europea. A ciò si aggiunga che la mancanza di continuità nel passaggio da un semestre all'altro della Presidenza può determinare un repentino accantonamento di alcuni argomenti. Basti pensare alla successione di due Presidenze portatrici di interessi differenti in politica estera.<sup>234</sup>

Parte della dottrina solleva preoccupazioni anche legate ad una possibile erosione del ruolo della Commissione nel processo decisionale del primo pilastro. Il fatto che la Commissione non faccia pieno uso delle sue competenze nel secondo pilastro potrebbe portare ad una generale riduzione del suo ruolo, poiché si ritroverebbe a lavorare alla sola implementazione delle decisioni del Consiglio utilizzando le procedure comunitarie.<sup>235</sup> Rummel e Wiedemann puntualizzano che 'if the power to decide on communitarian action originates increasingly from deliberations within CFSP, then the function of originally communitarian instruments and actors, such as the Commission and the Parliament, would be gradually reduced to the execution of CFSP policies'.<sup>236</sup>

Parte della dottrina sostiene, in conclusione, che già dalla sua nascita, la politica estera dell'UE perde in autonomia, presentandosi come il risultato di interessi nazionali degli Stati membri, ma spesso anche in continuità, rendendo a volte difficile il perseguimento e perfino il riconoscimento dei suoi obiettivi.<sup>237</sup>

---

<sup>231</sup> Farrell M., *EU Representation and Coordination within the United Nations*, in Laatikainen K. V., Smith K. E. (a cura di), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, Palgrave Macmillan, 2006, pg. 33.

<sup>232</sup> Farrell, *op. cit.*, pg. 35.

<sup>233</sup> In un primo momento, la Commissione aveva fatto uso del suo potere di iniziativa attraverso le c.d. comunicazioni miste. Nell'assetto istituzionale antecedente al Trattato di Lisbona, la Commissione ricopre un ruolo di coordinamento dei pilastri, attraverso il potere di iniziativa normativa nel contesto comunitario che si collegano a quelle realizzate nella PESC. Nella prassi, si è creata una divisione dei compiti in base alla quale gli Stati assumono in esclusiva il potere di iniziativa nel secondo pilastro, mentre la Commissione agisce in ambito comunitario, proponendo azioni tese a garantire la coerenza e continuità delle azioni in tema di politica estera. Novi, *op. cit.*, pp. 116-117.

<sup>234</sup> Novi, *op. cit.*, pp. 114-115.

<sup>235</sup> Esempi di questa pratica sono le decisioni di imporre sanzioni economiche nei casi della Repubblica Federale di Jugoslavia, Haiti e Libia, assunte nell'ambito PESC, mentre la Commissione ha poi iniziato il processo di implementazione usando le norme CE per proporre concrete sanzioni al Consiglio. Rummel e Wiedemann, *Identifying Paradoxes of CFSP*, in Zielonka J. (a cura di), *Paradoxes of European foreign policy*, The Hague [etc.] : Kluwer law international, c 1998, pg. 55.

<sup>236</sup> Rummel e Wiedemann, *op. cit.* pg. 55.

<sup>237</sup> Novi, *op. cit.* pg. 116.

Con il Trattato di Lisbona, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza riunisce il ruolo di Alto rappresentante per la PESC e di Commissario incaricato delle relazioni esterne, secondo la c.d. formula del 'doppio cappello'. L'articolo 13<sup>238</sup> specifica nel dettaglio le sue competenze come segue: il par. 2 prevede che 'l'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune.' Nel par. 4 è, invece, delineato il ruolo dell'Alto rappresentante come membro della Commissione: 'L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Nell'esercizio di queste responsabilità in seno alla Commissione e limitatamente alle stesse, l'alto rappresentante è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione, per quanto compatibile con i paragrafi 2 e 3.' Infine, l'alto rappresentante presiede il Consiglio 'Affari esteri' (art. 9 E, par. 3).

Per quanto attiene alla nuova figura del Presidente del Consiglio europeo, essa rileva rispetto all'efficienza dell'attuale processo di coordinamento. Ad oggi, manca la capacità della Presidenza di turno di guardare complessivamente al ruolo dell'UE alle NU. Non si tratta di incapacità o assenza di mezzi, ma più semplicemente del tempo necessario per poterlo fare. Mancando la presidenza di continuità, difficilmente le priorità dell'UE alle NU possono diventare effettive e concretizzarsi nella presentazione e approvazione di risoluzioni. Quello che si lamenta, e le stesse istituzioni comunitarie ne sono consapevoli, è la capacità di sviluppare un processo di coordinamento che sia più efficace e che miri al raggiungimento di risultati politici concreti. Ai sensi dell'art. 9 B, il Presidente del Consiglio europeo è eletto dallo stesso Consiglio a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo. Il suo mandato è rinnovabile una volta. In caso di impedimento o grave colpa, il Consiglio europeo può porre fine al mandato anticipatamente secondo la medesima procedura. Egli assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e assolve a funzioni di coordinamento del Consiglio europeo. Egli, infatti, 'a) presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; b) assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio 'Affari generali'; c) si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo; d) presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo'. Il Presidente del Consiglio europeo assume le stesse funzioni oggi svolte dalla Presidenza del Consiglio, ma dovrebbe garantire maggiore stabilità e autonomia rispetto alla situazione attuale. Infatti, è espressamente previsto che il Presidente del Consiglio europeo non possa esercitare un mandato nazionale. Questa soluzione è stata formulata per eliminare l'impronta nazionale che le presidenze di turno esercitano sulla politica estera dell'Unione e per correggere l'attuale carattere frammentario della PESC.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> Art. 13 bis. 1: L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che presiede il Consiglio "Affari esteri", contribuisce con proposte all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune e assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio.

2. L'alto rappresentante rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali.

3. Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna. Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna sono fissati da una decisione del Consiglio. Il Consiglio delibera su proposta dell'alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione.

<sup>239</sup> La figura del Presidente del Consiglio europeo è nata a seguito della proposta di Francia e Germania del gennaio 2003, con lo scopo di trovare una soluzione alla frammentazione e dispersione dell'attività politica legata al sistema di rotazione semestrale dell'UE, per dare, inoltre, un'immagine unitaria e costante dell'Europa. Baroncini, Baroncini E., *Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e gli strumenti per garantire unità, coerenza e incisività all'azione esterna europea*, in Zanobetti Pagnetti A., *La Costituzione europea – una riflessione interdisciplinare*, Torino : G. Giappichelli, 2005, pg. 221.

## Sezione III: La rappresentanza dell'UE

### 5. La rappresentanza dell'UE: una sola voce?

Da un punto di vista formale, all'interno dell'Assemblea generale, gli Stati membri dell'UE appartengono a gruppi diversi, distinti su base geografica.<sup>240</sup> La maggioranza dei 27 Stati fa parte del 'Western European and Other States Group' (WEOG), ben 10 Stati appartengono all' 'Eastern European Group' (EEG), quali Estonia, Lituania, Lettonia, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Romania e Bulgaria, e uno Stato, Cipro, all' 'Asian Group' (AG).

In realtà, al di là del dato formale, l'UE cerca di agire, oggi, come un unico gruppo politico, che si esprime con una sola voce.<sup>241</sup> La rappresentanza è, tra i temi che la partecipazione della CE/UE alle OI solleva, uno dei più delicati, poiché esso deve rispondere alla domanda relativa al chi parla a nome dell'UE. Apparentemente la risposta si presenta di facile soluzione dal momento che è il Trattato a suggerirci la divisione di competenze. Come già indicato,<sup>242</sup> la rappresentanza della CE deve essere chiaramente distinta da quella della PESC. Dalla formulazione degli artt. 300-304 del TCE, si evince che la rappresentanza esterna della CE spetta alla Commissione, mentre nel secondo pilastro, sulla base dell'art. 18 TUE, la rappresentanza dell'Unione è prerogativa della Presidenza di turno.<sup>243</sup>

Tuttavia, l'agenda delle NU, così come quella dell'OSCE, è particolarmente ampia e non è sempre agevole comprendere chi debba prendere la parola. È ovvio che l'agenda degli organi delle OI non è strutturata sulla base di considerazioni legate alla divisione delle competenze tra la CE e i suoi Stati membri. Alcuni argomenti ricadono nella competenza esclusiva degli Stati membri, mentre alcuni sono 'misti'. Spesso gli argomenti in agenda dell'AG sono legati assieme in un 'untidy bundle',<sup>244</sup> nel senso che essi sono presentati in un modo che sia la CE che gli Stati membri siano competenti.<sup>245</sup> Questa realtà ha ripercussioni pratiche sulla modalità di presentare le dichiarazioni congiunte dell'UE durante i lavori dell'AG.<sup>246</sup> In pratica, le

---

<sup>240</sup> Oltre ai gruppi regionali ufficiali, con potere di elezione, quali il WEOG, l'EEG e l'AG, sono presenti anche gruppi non ufficiali, quali il Gruppo dei 77, l'Organizzazione della Conferenza islamica (OIC), il Movimento dei non allineati. A questi gruppi si aggiungono il JUSCANZ (Giappone, USA, Canada, Australia, e Nuova Zelanda) e EFTAns (Norvegia, Liechtenstein, Islanda e Svizzera), che in alcuni casi si riuniscono per coordinare le loro posizioni. Per un'analisi dei diversi gruppi regionali delle NU di cui gli Stati membri dell'UE fanno parte, vedi: Kim R., *Regional Groups within the UN Post-EU Enlargement*, in Wouters, Hoffmeister, *The United Nations and the*, pp. 355-362.

<sup>241</sup> A ciò si aggiunge la tendenza dell'UE di abbracciare anche quegli Stati che, pur non essendo suoi membri, vengono associati alle posizioni ufficiali, attraverso il c. d. 'alignment procedure'. Si tratta di quegli Stati che possiedono lo *status* di Paesi candidati, quali attualmente Croazia, Turchia e ex Repubblica jugoslava di Macedonia. In ambito OSCE, agli Stati membri dell'UE si aggiunge il c. d. gruppo degli Stati 'like-minded', ovvero di quegli Stati che pur non essendo membri dell'UE, condividono le posizioni dell'Unione. Si tratta di Stati quali la Norvegia, Svizzera, Liechtenstein, Islanda e Canada, con i quali l'UE prende parte a riunioni regolari a Vienna. Gli Stati, quindi, che sono allineati all'UE hanno assunto un ruolo significativo dal punto di vista numerico nell'OSCE. Paasivirta E. e Porter D., *op. cit.*, pg. 35.

<sup>242</sup> Vedi Primo Capitolo, par. 10. 1.

<sup>243</sup> Eeckhout, *op. cit.*, pp. 138-141; Cicconi, *op. cit.*, pg. 144. Per un'analisi sulle sovrapposizioni tra primo e secondo pilastro, e i criteri presenti nel Trattato per delimitarli, vedi Wessel R.A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Com. Market Law Rev.*, 2000, p. 1135 ss.

<sup>244</sup> L'espressione è ben nota ed è stata coniata da Michael Hardy, ex Capo della delegazione della Commissione europea alle NU, vedi Brucker, *op. cit.*, pg. 180.

<sup>245</sup> Citiamo, come esempi del fenomeno delle competenze concorrenti questioni come commercio, debito, e problemi monetari, di cui si occupa la Seconda Commissione, oppure rifugiati e razzismo, nell'ambito delle attività della Terza Commissione.

<sup>246</sup> Riportiamo di seguito un aneddoto indicativo della complessità della rappresentanza della CE/UE alle NU: 'It is the last week of October 2005. Imagine you are the legal adviser to Brazil in the 6<sup>th</sup> Committee of the UN General Assembly and you take part in the discussion concerning the annual report of the International Law Commission (ILC) on the subject "responsibility of international organizations", which is in the process of being codified. The following scene plays out before your eyes and ears: the chair gives the floor to the United Kingdom, whose representative says: "Mr. Chairman, I have the honour to speak on behalf of the EU and the acceding countries Bulgaria and Romania". The person welcomes the progress made by the ILC, and then he announces a change behind the name plate. He states: "With your consent, I would like the remainder of the Statement to be delivered by the representative of the European Commission, (...). He will express the view of the European Community on those points which are directly relevant to the Community". You see someone descending from the row of observers above the British delegation's place. He takes the place of the UK delegate and continues to speak. You suddenly realize there's change in the accent and it is probably no longer an Englishman speaking, but you concentrate on the substance and you provisionally conclude for yourself

dichiarazioni nell'AG sono presentate, in quasi tutti i casi, dal rappresentante della Presidenza, la quale, infatti, esprime sia le posizioni relative al secondo pilastro che al primo in caso di competenza concorrente.<sup>247</sup> Il rappresentante della Commissione ha il diritto di parola come portavoce della Comunità solo quando l'intero soggetto è coperto dalla competenza della CE,<sup>248</sup> oppure abbraccia questioni dove la Comunità offre un significativo contributo finanziario.<sup>249</sup>

## 5. 1 Il nuovo ruolo dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune nel Trattato di Lisbona

Nel secondo pilastro, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'unitarietà dell'UE sulla scena internazionale è realizzata attraverso diversi meccanismi, quali la Presidenza dell'UE, la Troika, la figura del rappresentante speciale e quella dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.<sup>250</sup> Per ovviare alla durata limitata della Presidenza di turno, è stato creato un organo collegiale, detto Troika, e composto da Presidenza, Commissione e Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. La figura del Rappresentante speciale è prevista ogniqualvolta il Consiglio lo ritenga necessario per affidargli un mandato su problemi specifici.<sup>251</sup> L'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune assiste la Presidenza UE. Questa figura è incaricata di rappresentare stabilmente l'Unione sulla scena internazionale, vuole costituire un riferimento costante della UE negli affari internazionali ed è demandata ad assistere il Consiglio, a contribuire "alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche e conducendo all'occorrenza, a nome del Consiglio e su richiesta della Presidenza, un dialogo politico con terzi" (art. 26 TUE). L'ex Alto rappresentante è Javier Solana, nominato nel 1999 e successivamente confermato.<sup>252</sup> Come parte della dottrina ha osservato, la precedente figura dell'Alto rappresentante, anziché migliorare la gestione dell'azione esterna, ha finito per evidenziare in modo più forte la divisione di competenze tra politica estera dell'Unione e politiche esterne della Comunità. In particolare, la dottrina ha posto l'accento sul fatto che tale figura non è in grado di gestire direttamente strumenti normalmente utilizzati nell'ambito della politica estera, quali le decisioni in materia di politica commerciale, sviluppo e aiuto umanitario, e che dispone di un

---

that the speaker must be European. Later on, you look at the distributed printout of the statement, which is entitled: "Responsability of international organizations – Statement on behalf of the European Union and the European Community", indicating the names of the UK and Commission Legal Advisers who spoke. This practical example shows two things: First, the representation of the European Union is difficult to understand for others. Second, representation is not just decided internally by the European Union (EU), but must follow the relevant UN rules. It is, as the UK speaker said to the chair, "with the consent" of the other UN members, that the EU is active there'. Hoffmeister F. e Kuijper P.-J., *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>247</sup> Farrell, *op. cit.*, pg. 33.

<sup>248</sup> Durante la 43a AG, ad esempio, solamente 4 dei 105 dichiarazioni comuni furono presentate dal rappresentante della Commissione.

<sup>249</sup> Paasivirta E. e Porter D., *op. cit.*, pg. 43-46.

<sup>250</sup> Art. 18 TUE:

1. La presidenza rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune.
2. La presidenza è responsabile dell'attuazione delle decisioni adottate nell'ambito del presente titolo; a questo titolo essa esprime in via di principio la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali.
3. La presidenza è assistita dal Segretario generale del Consiglio, che esercita le funzioni di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.
4. La Commissione è pienamente associata ai compiti di cui ai paragrafi 1 e 2. La presidenza è assistita in tali compiti, se necessario, dallo Stato membro che eserciterà la presidenza successiva.
5. Il Consiglio, ogniqualvolta lo ritenga necessario, può nominare un rappresentante speciale con un mandato per problemi politici specifici.

<sup>251</sup> Ad oggi, la nomina dei rappresentanti speciali dell'UE si è avuta per situazioni di crisi internazionali di particolari aree geografiche, quali i Rappresentanti speciali per il Medio Oriente, per la Regione dei Grandi Laghi, la Bosnia-Erzegovina, l'Afghanistan, il Kosovo, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia.

<sup>252</sup> Con la Dichiarazione n. 6, allegata al Trattato di Amsterdam, è stata istituita la "Cellula di programmazione e di tempestivo allarme", operante presso il Segretariato generale del Consiglio, sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante per la PESC. La sua funzione è quella di permettere agli Stati membri di agire insieme sul piano logistico e di svolgere quindi un ruolo più importante sulla scena internazionale. La Cellula è composta da personale proveniente dal Segretariato generale del Consiglio, dagli Stati membri, dalla Commissione e dall'Unione dell'Europa Occidentale. I suoi compiti principali sono: sorvegliare e analizzare gli sviluppi dei settori che rientrano nella PESC; valutare gli interessi dell'Unione nel campo della PESC; individuare in tempo utile eventi, potenziali crisi politiche o situazioni che potrebbero avere conseguenze significative per la PESC; elaborare opzioni politiche ai fini della definizione di politiche in sede di Consiglio.

budget molto ridotto. Egli non gode, inoltre, del potere di iniziativa, e questo impedisce la continuità della sua azione. In tema di rappresentanza esterna, la figura dell' Alto rappresentante non è di aiuto in termini di chiarezza ed efficienza del sistema. Come è stato già specificato, è la Presidenza di turno a rappresentare l'UE all'esterno, facendo ricorso alla figura della Troika.<sup>253</sup> Alla luce di queste riflessioni, si è consolidata l'ipotesi di creare una nuova figura istituzionale, capace di riunire in un'unica persona due ruoli, quello dell'Alto rappresentante e di Commissario per le relazioni esterne, pur mantenendo distinti gli apparati e i meccanismi decisionali.

Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, che hanno come fine quello di giungere ad una maggiore unitarietà nella rappresentanza esterna, hanno tenuto conto di tali osservazioni. L'attenzione è stata, quindi, rivolta al miglioramento del modo in cui il resto del mondo percepisce l'Unione europea. In primo luogo, il Trattato stabilisce che il Presidente del Consiglio europeo assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. È, infatti, quest'ultima la figura più rilevante in tema di rappresentanza. All'art. 9, vengono delineate le funzioni affidate a questa figura, ed emerge chiaramente il c. d. "doppio cappello", in altre parole i diversi ruoli che lo stesso soggetto deve giocare in relazione ai settori in cui opera. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza riunisce il ruolo di Alto rappresentante per la PESC e di Commissario incaricato delle relazioni esterne.<sup>254</sup> Data la rilevanza delle funzioni che l'Alto rappresentante svolge si è avvertita la necessità di creare il Servizio europeo per l'Azione esterna,<sup>255</sup> in altre parole un corpo diplomatico europeo.<sup>256</sup> In generale, l'Alto rappresentante sembra essere stato dotato di una struttura capace di sostenere e realizzare le sue attività.

Le novità apportate dal Trattato di Lisbona in relazione alla rappresentanza presentano il vantaggio di aver ridotto il numero dei soggetti per favorire l'efficacia dell'azione esterna e aver chiarito i loro ruoli. Secondo parte della dottrina, la suddivisione della rappresentanza esterna dell'Unione tra Presidente del Consiglio europeo e Alto rappresentante ripropone il diverso ruolo che, a livello nazionale, esiste tra Capo del governo e Ministro degli esteri: 'il Primo ministro interviene solo per suggellare gli impegni internazionali più solenni o per mettere tutto il peso politico dello Stato che rappresenta nelle iniziative di maggior rilievo; il Ministro degli esteri, invece, essendo il responsabile della politica internazionale del governo, è la presenza e il punto di riferimento costante del proprio Stato per i soggetti terzi'.<sup>257</sup> Tale situazione avrebbe dei riflessi positivi dal momento in cui potrebbe contribuire ad attribuire alle due figure un ruolo ben definito ed evitare sovrapposizioni.<sup>258</sup> Diversa, è, invece, la valutazione di quella parte della dottrina che solleva problemi rispetto a possibili conflitti di competenze, e individua nella disposizione in base alla quale 'il Presidente del Consiglio europeo assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla PESC, fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante' più la descrizione del conflitto che non la sua risoluzione.

In conclusione, il Trattato di Lisbona ha delineato diverse competenze per le due figure rilevanti nell'ambito della rappresentanza esterna. I potenziali conflitti trovano la fonte per essere risolti nella formula 'al suo livello e in tale veste', riferito al ruolo di rappresentanza esterna del Presidente del Consiglio europeo. Ciò che questo voglia dire in termini pratici non è chiarito nel testo, e solo la prassi ne potrà indicare l'evoluzione.

## **Sezione IV: Il voto espresso dagli Stati membri dell'UE presso l'AG delle NU e il CP dell'OSCE**

---

<sup>253</sup> Baroncini, *op. cit.*, pp. 222-223.

<sup>254</sup> Questa scelta di unificare in capo alla stessa persona due mandati che però rimangono rigorosamente distinti (c.d. doppio cappello) è stata concepita come un compromesso che potesse, da un lato, evitare la comunitarizzazione di tale soggetto, ma dall'altro accrescere il ruolo svolto dall'Alto rappresentante, collegandolo più strettamente alla Commissione.

<sup>255</sup> Art. 13 bis del Trattato di Lisbona.

<sup>256</sup> Baroncini, *op. cit.*, pp. 230 ss.

<sup>257</sup> Baroncini, *op. cit.*, pp. 228-229.

<sup>258</sup> Novì, *op. cit.*, Cap. VIII, pp. 20-21.

## 6. 1 Gli studi effettuati sulla coerenza di voto degli Stati membri dell'UE all'interno dell'AG

Diversi sono gli studi svolti in relazione alla tendenza a votare in modo coeso da parte degli Stati membri, sia all'Assemblea generale che alle sue Commissioni. Infatti, sebbene la capacità di coordinamento sia aumentata notevolmente, la divergenza di voto ancora permane in diversi settori. Lo scopo di questi studi è analizzare il diverso comportamento degli Stati membri dell'UE, in relazione alle varie tematiche oggetto del voto e ai mutati contesti storici. Queste analisi consentono di allargare la riflessione su quali siano i fattori che ad oggi non consentono una espressione coerente e unica delle posizioni comunitarie in sede di OI.

Gli studi effettuati sul comportamento degli Stati membri dell'UE all'AG e alle sue Commissioni si basano per lo più sulla classica tecnica empirico-quantitativa.<sup>259</sup> Sebbene vi siano diversi metodi per stabilire quale sia l'indicatore della coerenza,<sup>260</sup> emerge, in generale, un atteggiamento non costante nella tendenza all'unità o alla divisione da parte degli Stati membri dell'UE. Nei primi studi sull'argomento, Hurwitz, che ha analizzato il periodo dal 1948 al 1973, conclude sostenendo che, inizialmente, i Paesi fondatori della CEE dimostrano un relativamente alto grado di coesione, che inizia a presentare un andamento instabile tra il 1957 e il 1972.<sup>261</sup> Secondo Nogues, dalle analisi effettuate, emerge che si possono tracciare 4 periodi distinti, dagli anni '70 ad oggi, sul comportamento degli Stati membri dell'UE presso l'AG. Il primo periodo, che va dal 1973 al 1978, mostra una crescente convergenza, poiché si parte da una percentuale iniziale del 47 per cento per passare al 63 per cento. Il secondo periodo, che va dal 1979 al 1984, non presenta la stessa situazione positiva, poiché gli Stati membri appaiono divisi su questioni legate al Medioriente, decolonizzazione e armi nucleari.<sup>262</sup> Negli anni tra il 1985 e 1990, terzo periodo, ritorna la tendenza alla convergenza, con un livello pari al 50 per cento, sebbene nella fase finale del periodo gli Stati membri appaiono nuovamente divisi.<sup>263</sup> L'ultimo periodo oggetto di analisi, che va dal 1990 ad oggi, è caratterizzato da un accentuato aumento della coesione degli Stati membri, che, infatti, passa dal 41.9 per cento del 1990 all'85.2 per cento del 1998. Luif, in particolare, che suddivide gli argomenti oggetto del voto, dagli anni '90, in 4 aree tematiche, quali il Medioriente, i diritti umani, la sicurezza e la decolonizzazione, giunge alla conclusione che la percentuale della coerenza varia in base agli argomenti. Sulle questioni del Medioriente legate al conflitto Israele-Palestinese, l'accordo dei Paesi membri è abbastanza alto, così come sul tema dei diritti umani, mentre il disaccordo emerge nelle questioni attinenti alla sicurezza internazionale, così come il disarmo e le armi nucleari, in particolare.<sup>264</sup>

Se ci interroghiamo sull'impatto che gli Stati membri di nuova adesione hanno avuto sulla coerenza al voto dell'UE, gli studi sembrano dare una risposta univoca in senso decisamente positivo. I dati presentati da Luif sostengono una netta tendenza dei nuovi Paesi all'allineamento. Sia per quanto riguarda i dati legati al Quarto allargamento, dove Austria, Finlandia e Svezia, si sono poste nel 'meanstream' dell'UE,<sup>265</sup> sia rispetto

---

<sup>259</sup> Tra i vari studi sulla coerenza del voto degli Stati membri dell'UE all'AG, citiamo: Foot R., *The European Community's Voting Behaviour at the United Nations General Assembly* (1979) 17 *Journal of Common Market Studies*, pp. 350-360; Hurwitz L., *The ECC in the United Nations: The Voting Behaviour of Eight Countries, 1948-1973* (1975) 13 *Journal of Common Market Studies*, pp. 224-243; Kostakos G. e Bourantonis D., *Testing CFSP at the UN: EU Voting at the General Assembly 1990-1997* (1999) 31 *Peace and Security*, pp. 19-26; Luif P., *The Western European Union and the Neutrals. The Security Policy of Europe's Non-aligned Countries in the Context of the EU's Common Foreign and Security Policy* (1998) 51 (1-2) *Studia Diplomatica*, pp. 77-98; Stavridis S. e Pruett D., *European Political Cooperation at the United Nations: A Critical Assessment 1970-1992* (1996) *University of Reading Department of Politics Occasional Paper* 20, pp. 1-25.

<sup>260</sup> Il metodo più comune utilizzato per lo studio della coerenza dell'UE in termini di voto è la tecnica empirico-quantitativa che calcola i voti sulla base di tre diverse categorie: unanimità, 'two-way split' e 'three way split'. Il 'two-way split' si riferisce a quando almeno uno degli Stati membri si astiene mentre gli altri votano 'si' o 'no'. Il 'three way split' si ha quando almeno uno Stato membro vota 'no' mentre gli altri votano 'si', oppure almeno uno Stato vota 'no' mentre gli altri votano 'si' o si astengono. Nel calcolo dei voti, vengono prese in considerazione sia le delibere prese a maggioranza (semplice o qualificata) dei presenti e dei votanti; oppure con la pratica del *consensus*.

<sup>261</sup> Hurwitz, *op. cit.*, pp. 224-43.

<sup>262</sup> Varie sono le ipotesi avanzate per spiegare questo trend negativo. Alcuni riconoscono nella Grecia la causa dei voti divisi, altri pongono l'accento sul riflesso che le cattive relazioni USA/URSS ha giocato sugli Stati membri della CE. Nogues, *op. cit.*, 70-72.

<sup>263</sup> Bruckner nota che negli anni '80, la coerenza del voto è migliorata. In termini percentuali, le posizioni comuni in tutti i voti della 43° AG nel 1988 hanno dimostrato una coerenza del 76, 2 per cento al 75 per cento nel 1987. Se si escludono dal calcolo le risoluzioni per consenso, il livello è stato del 47, 4 per cento nel 1988, e del 46,7 per cento nel 1987. Bruckner, *op. cit.*, pp. 189-190.

<sup>264</sup> Luif, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>265</sup> Nogues, *op. cit.*, pp. 72-73.

al Quinto allargamento.<sup>266</sup> Tuttavia, non manca chi nella dottrina nutre ancora perplessità. In particolare, Smith, ricordando l'attuale debolezza del processo di coordinamento, vede nell'allargamento un impatto negativo, a causa del fatto che gli accordi richiederebbero più tempo per la negoziazione e l'UE nel suo insieme apparirebbe ancora meno flessibile. In generale, le possibilità di voti divergenti aumenterebbero.<sup>267</sup>

## 6. 2 L'espressione del voto all'OSCE

Mentre l'analisi del voto degli Stati membri dell'UE all'AG viene condotta in termini quantitativi, calcolando di quanto si discostano i voti degli Stati membri rispetto alle posizioni 'mainstream' dell'UE, l'analisi dell'OSCE utilizza un approccio qualitativo, dal momento che le decisioni dell'OSCE sono prese per *consensus*.<sup>268</sup> Infatti, la regola generale per l'adozione degli atti dell'Organizzazione è il c. d. *consensus*. Essa rappresenta un'unanimità indiretta, o implicita, nel senso che il progetto di decisione non è sottoposto al voto per la sua adozione, ma viene approvato in assenza di esplicite obiezioni unilaterali. In termini concreti, si ha una sorta di unanimità nel senso che di fatto ad ogni Stato membro è concesso il diritto di veto. Uniche eccezioni alla regola generale del consenso sono il c. d. '*consensus* meno uno'<sup>269</sup> e il '*consensus* meno due'.<sup>270</sup>

Nel momento in cui i 27 Paesi condividono già valori e posizioni politiche, all'OSCE il consenso è facilmente raggiungibile nel 95 per cento dei casi. Il rimanente 5 per cento generalmente include questioni che sono di particolare importanza per gli Stati membri, e per i quali è importante l'espressione della loro posizione. In questi casi, si profila la possibilità per tali Stati membri di esprimere le proprie riserve dopo che una dichiarazione comune è stata espressa al CP. In altre parole, lo Stato membro dichiara la sua affiliazione con la posizione comune dell'UE, ma mantiene alcune considerazioni sulla questione. Questo si è verificato per temi quali le relazioni tra gli Stati membri dell'UE e la Russia e i loro interessi nei Balcani.<sup>271</sup>

## 6. 3 Le ragioni del voto diviso: interessi nazionali divergenti o mancanza di coordinamento?

I grafici sulla coerenza di voto degli Stati membri dell'UE sono stati sottoposti a interpretazioni diverse. Una prima lettura ottimistica ci suggerirebbe un miglioramento nella coerenza degli anni '90 legata a più alti standard di coordinamento con Maastricht. In realtà, la dottrina ci invita a considerare ipotesi alternative, che emergono da un'analisi più approfondita. Una prima spiegazione è data dal diverso contesto storico nel quale gli Stati membri votano all'AG. Con la fine della Guerra fredda, vengono meno alcune delle questioni politiche più spinose, quali il conflitto Est-Ovest. La coerenza di voto risente così di una nuova atmosfera, certamente caratterizzata dalla maggiore distensione e attenuazione delle divergenze.<sup>272</sup>

Un'altra ipotesi pone l'accento soprattutto sul voto di due grandi potenze dell'UE, la Gran Bretagna e la Francia. Durante la Guerra fredda e parte degli anni '90, i voti dell'UE risultavano divisi proprio a causa del

---

<sup>266</sup> Sebbene alcuni di questi Paesi siano particolarmente sensibili a determinati temi, quali la tutela di gruppi minoritari nazionali e il ruolo all'interno delle Organizzazioni internazionali, e per quanto ogni loro preferenza in politica internazionale sia condizionata da svariati fattori, quali il diverso passato comunista, livello di industrializzazione, eterogeneità etnica, dall'esame delle 4 categorie di analisi, condotta da Luif, emerge la coerenza di voto. Luif, *op. cit.*, 51-52.

<sup>267</sup> Smith, *op. cit.*, pg. 134.

<sup>268</sup> Luif e Radeva, *op. cit.*, pg. 27.

<sup>269</sup> Esso permette l'approvazione di decisioni contro uno Stato membro che abbia commesso massicce e ripetute violazioni degli impegni OSCE anche con l'obiezione dello Stato in questione. La procedura del c.d. '*consensus* meno uno' è stata adottata nel Consiglio dei Ministri di Praga del gennaio 1992. Essa è stata principalmente elaborata per farne ricorso, lo stesso anno, contro la ex-Jugoslavia per la sua responsabilità nell'ambito della crisi balcanica. Tanzi, *op. cit.*, pp. 109-110.

<sup>270</sup> Sulla base della regola del c.d. '*consensus* meno due', il Consiglio dei Ministri può adottare una procedura obbligatoria di conciliazione per due Stati coinvolti nella stessa controversia, anche quando manchi il loro consenso. Infine, si ricorda che, rispetto a determinate aree specifiche, quali la dimensione umana, situazioni di emergenza e attività militari insolite, sono state istituite procedure di decisione di azioni nelle quali viene meno il principio del consenso. La regola del c.d. '*consensus* meno due', adottata nella riunioni di Stoccolma del 1992, non ha avuto ad oggi concreta applicazione. Tuttavia, Tanzi nota come si tratti di un interessante caso di deroga al principio generale di diritto internazionale della consensualità come requisito indispensabile per l'applicazione di strumenti pacifici per la soluzione di controversie. Tanzi, *op. cit.*, 109-110.

<sup>271</sup> Luif e Radeva, *op. cit.*, pp. 34.

<sup>272</sup> Nogues, *op. cit.*, pg. 73.

mancato allineamento di questi Stati con le ‘mainstream’ dell’UE, mentre quando Gran Bretagna e Francia si pongono nelle posizioni maggioritarie, la coesione generale migliora. In particolare, l’analisi dei dati rivela che entrambi sono sensibili ai temi legati al loro *status* come potenze mondiali. La Francia è particolarmente attenta alla questione delle armi nucleari, mentre la Gran Bretagna agli argomenti legati al suo passato coloniale, allo *status* di potenza mondiale, e alle relazioni speciali con gli USA.<sup>273</sup>

Queste teorie sono supportate dal fatto che, nonostante la coerenza sia aumentata in termini percentuali, in realtà, permangono delle questioni sulle quali gli Stati membri dell’UE rimangono divisi. Come riportato in alto, Luif giunge alla conclusione che la coerenza del voto non varia sulla base dei vari periodi storici o delle modifiche istituzionali, come ci si potrebbe aspettare inizialmente, soprattutto con i miglioramenti organizzativi e di cooperazione di Maastricht. La variazione è data dai diversi argomenti oggetto di analisi.<sup>274</sup> Buckner, in relazione alle tematiche che la CE ha discusso all’interno delle NU fino agli anni ‘80, nota che i Paesi membri della CE troverebbero un maggiore accordo sui ‘nuovi’ argomenti trattati, intendendo per nuovi, le questioni di ecologia, ambiente e cambiamento climatico, che i ‘vecchi’ argomenti. Tra le vecchie questioni, che riflettono divergenze fondamentali, si include il disarmo nucleare. Bruckner osserva acutamente che è difficile appianare le divergenze su questioni internazionali che riflettono importanti interessi nazionali e sono il frutto di lunghe elaborazioni politiche interne ad ogni Paese. Diversamente, se un argomento è stato internazionalizzato di recente, e perciò non è stato sottoposto a un processo di *policy-making* nazionale, posizioni comuni tra gli Stati membri della CE possono essere raggiunte più facilmente. In questi casi, la posizione di ogni Stato membro emerge dal processo di consultazione con gli altri Paesi dell’UE.<sup>275</sup>

Smith, che si basa in particolare su diverse interviste personalmente condotte con diplomatici degli Stati membri e delle istituzioni dell’UE, presenta cinque tipologie di spiegazioni sul perché si verificano casi di voti divergenti nonostante il coordinamento. In primo luogo, ci sono questioni sulle quali gli Stati membri sono tradizionalmente divisi. Quando si ripropongono risoluzioni su alcuni di questi principi basilari, il disaccordo è tale per cui non ci sarà spazio nemmeno per la loro discussione. In secondo luogo, la scarsità di tempo a disposizione per il coordinamento dell’UE è tale da impedire il termine dei lavori, rispettando sia il procedimento dell’UE che quello delle NU. La terza spiegazione, legata al ruolo giocato dalle capitali nazionali, è presentata in modo ambivalente dai vari diplomatici intervistati. Alcuni lamentano l’eccesso di interferenza delle capitali nazionali sulla libertà di azione dei diplomatici che si trovano a New York o Ginevra, poiché in questi casi le istruzioni provenienti dai ministeri, riflettendo interessi nazionali, sarebbero tali da prevenire l’unità dell’UE. Diversamente, altri diplomatici colpevolizzano la mancanza di interferenza da parte delle capitali, perché priverebbero i diplomatici dell’impeto necessario per fare pressioni a favore dell’unità dell’UE. La quarta spiegazione risiede nella differenza tra le risoluzioni sottoposte ai voti degli Stati membri e le risoluzioni per *consensus*.<sup>276</sup> Nei casi che ricadono nella prima categoria è più frequente che si assista a voti divergenti.<sup>277</sup> La quinta tipologia di spiegazione si basa sulla diversa percezione del concetto di unità dell’UE nelle varie sedi in cui i diplomatici operano. Questi ultimi evidenziano che, a differenza di Bruxelles, a New York e Ginevra non è ovvio che ci debba essere unità tra gli Stati Membri dell’UE alle NU. Quest’ultimo, infatti, è ancora tradizionalmente percepito come il forum della diplomazia che riflette gli interessi nazionali, più che la volontà politica dell’UE.<sup>278</sup>

## 7. Conclusioni

Migliorare la coerenza di voto tra gli Stati membri dell’Unione deve di certo rimanere un obiettivo. Tuttavia, il grado della loro coesione dovrebbe essere misurato anche in termini qualitativi, in altre parole nella capacità dell’UE di indirizzare le questioni critiche ed influenzare le decisioni e i negoziati delle OI.<sup>279</sup> Ad oggi, le iniziative di politica estera dell’UE appaiono come il risultato di un complesso negoziato tra gli Stati

---

<sup>273</sup> Luif, *op. cit.*, pp. 51-52. Nogues, *op. cit.*, pp. 73-75.

<sup>274</sup> Per una approfondita analisi sul voto degli Stati membri dell’UE alle NU in tema di diritti umani, vedi Smith, *op. cit.*, pp. 113-37.

<sup>275</sup> Bruckner, *op. cit.*, pp. 187-189.

<sup>276</sup> Come è noto, l’art. 18 della Carta ONU prevede che le delibere dell’AG siano prese a maggioranza (semplice o qualificata) dei presenti e dei votanti; oppure con la pratica del *consensus*.

<sup>277</sup> Smith significativamente fa notare come alla Terza Commissione del 2003, una risoluzione sull’autodeterminazione non ha trovato l’espressione del voto unitario da parte degli Stati membri dell’UE, mentre dal 1995 era sempre passata per *consensus*. Smith, *op. cit.*, pp. 129-131.

<sup>278</sup> Smith, *op. cit.*, pp. 129-131.

<sup>279</sup> Bruckner, *op. cit.*, pp. 190.

membri. Le energie profuse sembrano dirette a mantenere un equilibrio politicamente sostenibile tra i vari interessi nazionali al fine di mantenere la coesione dell'UE. Fino a quando la politica estera dell'UE sarà il frutto di attività negoziali tra attori che si concentrano sulle proprie priorità nazionali, la politica estera dell'UE non potrà essere efficace. Attualmente, l'UE non è in grado di assumere un ruolo di *leadership* nello scenario internazionale. Risulta, quindi, indispensabile l'identificazione degli interessi comuni dell'UE. Ad oggi, l'apparato istituzionale della PESC presenta dei limiti tali che non permettono l'elaborazione di comuni linee strategiche. Finora sono stati elaborati i principi generali che rappresentano il punto di riferimento per l'azione esterna dell'UE, ma questo non è sufficiente se non vengono anche identificate le aree prioritarie di intervento e viene ideata una strategia per farne fronte. Riformare il processo di coordinamento è indispensabile. In questa prospettiva, la nuova figura dell'Alto rappresentante potrebbe rivestire un ruolo cruciale nello scardinare difficoltà del precedente assetto istituzionale, tuttavia, alcuni dei principali ostacoli, primo fra tutti le peculiarità intergovernative della PESC, non sono state adeguatamente affrontate.

## CAPITOLO III

### L'UNIONE EUROPEA AL CONSIGLIO DI SICUREZZA: TRA SPIRITO EUROPEO E INTERESSI NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Il processo di coordinamento degli Stati membri dell'UE sulle questioni del Consiglio di Sicurezza. - 2.1 L'obbligo di concertazione sulla base del TUE e del Trattato di Lisbona. - 2.2 Aspetti pratici e limiti della concertazione. - 3. Presenza e rappresentanza dell'UE al Consiglio di Sicurezza. - 3.1 La presenza dell'UE al Consiglio di Sicurezza dal punto di vista numerico. - 3.2 La rappresentanza al Consiglio di Sicurezza: la Presidenza di turno come la voce dell'UE. - 3.2.1 Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona: una sola voce attraverso l'Alto rappresentante. - 4. Le divisioni tra gli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza: interessi politici nazionali divergenti. - 4.1 Il caso Iraq: l'UE divisa tra spinte transatlantiche e influenze franco-tedesche. - 4.2 La riforma ONU: tra spirito europeo e affermazione della sovranità nazionale. - 4.2.1 Il dibattito concernente la riforma del Consiglio di Sicurezza delle NU. - 4.2.2 La proposta italiana del seggio europeo, le reazioni delle istituzioni dell'UE e l'incapacità di giungere alla formulazione di una proposta europea. - 4.2.3 L'UE e l'attuale dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza. - 5. Il seggio europeo al Consiglio di Sicurezza. - 5.1 Profili giuridici del seggio europeo. - 5.1.1 Il seggio europeo e il diritto dell'UE. - 5.1.2 L'istituzione di un seggio dell'UE in aggiunta a quelli permanenti come forma di partecipazione congiunta 'imperfetta'. - 5.1.3 L'istituzione di un seggio dell'UE in aggiunta a quelli permanenti ed eletti dei suoi Stati membri: le molte voci dell'UE. - 5.1.4 L'istituzione di un seggio unico dell'UE come forma di partecipazione esclusiva. - 5.1.5 Ulteriore restrizione all'istituzione di un seggio europeo: la salvaguardia dell'autonomia dell'ordine giuridico dell'UE. - 5.2 Il seggio europeo e la Carta delle NU. - 5.2.1 Profili di politica internazionale del seggio europeo. - 5.2.2 Altri problemi aperti: il diritto di veto e la rappresentanza multipla. - 5.2.3 Le prospettive di modifiche non formali della Carta delle NU. - 5.3 Il seggio europeo come strumento per affermare l'influenza e la coesione dell'UE al Consiglio di Sicurezza. - 6. Conclusioni.

#### 1. Introduzione

Nell'ambito dell'analisi della partecipazione dell'UE<sup>280</sup> alle organizzazioni di politica internazionale, una trattazione a parte merita, senza dubbio, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (NU). Come è noto, esso è unico nella sua composizione<sup>281</sup> e nelle procedure di funzionamento.<sup>282</sup> In particolare, gode dei maggiori poteri all'interno del sistema delle NU,<sup>283</sup> avendo competenza esclusiva e piena discrezionalità nel decidere, con atti vincolanti, le azioni da intraprendere in caso di minaccia alla pace, violazione della pace, o di un atto di aggressione.<sup>284</sup>

<sup>280</sup> Nel presente lavoro, l'espressione CE viene utilizzata per riferirsi al primo pilastro; l'espressione UE fa riferimento all'attuale sistema istituzionale così come creato dal Trattato di Maastricht, composto da tre pilastri; il termine PESC si riferisce al secondo pilastro. Per una distinzione tra il c. d. metodo comunitario del primo pilastro e il metodo intergovernativo del secondo, vedi il Capitolo I, para. 10, 10.1.

<sup>281</sup> L'art. 23 della Carta distingue i membri del Consiglio di Sicurezza in permanenti e in membri non permanenti. I primi sono, come è noto, Cina, Francia, Russia, Gran Bretagna e Stati Uniti d'America. I secondi sono eletti periodicamente dall'Assemblea generale con riguardo 'in the first instance to the contribution of Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution'. La suddivisione tra i 5 gruppi regionali per scopi elettorali, come stabilito dalla GA Res. 1991 (XVIII), 17 Dicembre 1963, è la seguente: 5 ai 'African' e 'Asian group'; 2 ai 'Western European group'; 2 gruppo dell'America Latina; 1 all'Europa orientale.

<sup>282</sup> Vedi artt. 23-32 Carta ONU.

<sup>283</sup> Vedi Cap. VII, 'Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression', Carta ONU.

<sup>284</sup> Sulyok sintetizza come segue l'unicità del Consiglio di Sicurezza all'interno del sistema internazionale: 'The United Nations Security Council is unique in numerous aspects. First and foremost, it is unique with respect to its composition involving both permanent and non-permanent members, its decision-making procedure founded on a right of veto of permanent members as well as its exceptionally broad powers virtually lacking any institutional control and including a right to adopt legally binding decisions. It is also unique owing to its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, extreme flexibility, influence on global politics, public recognition and the tremendous amount of attention drawn by its activities. Last, but not least it is unique regarding the quantity and harshness of

Sebbene accusato di immobilismo durante la c. d. Guerra fredda,<sup>285</sup> il Consiglio di Sicurezza ha istituito ben più di 60 operazioni di peace-keeping, dagli anni '40 ad oggi, ed il numero di risoluzioni per misure implicanti e non implicanti l'uso della forza nelle aree di crisi internazionale<sup>286</sup> è assai alto.<sup>287</sup>

Questi brevi cenni sono già sufficienti per cogliere in pieno l'importanza che un ruolo attivo dell'UE al Consiglio di Sicurezza potrebbe rivestire nell'attuale scenario internazionale. Come è noto, né l'UE né la CE sono membri delle NU. Ai sensi dell'art. 4 della Carta delle NU, l'appartenenza all'organizzazione è riservata agli Stati. Tutti i 27 Stati membri dell'UE sono anche parte delle NU,<sup>288</sup> mentre la CE gode dello *status* di osservatore presso l'AG e il Consiglio economico e sociale,<sup>289</sup> ma non al Consiglio di Sicurezza. La promozione degli interessi dell'UE nell'ambito di quest'ultimo è, dunque, lasciata ai suoi Stati membri. Tuttavia, sebbene grazie al suo peso economico e politico, l'UE sia riconosciuta come un partner indispensabile nel campo della pace e della sicurezza internazionale, è proprio all'interno del Consiglio di Sicurezza che emergono le maggiori contraddizioni da parte di quegli Stati membri dell'UE che devono prestare lealtà, simultaneamente, a più entità politiche. Nel caso di Francia e Gran Bretagna, agli obblighi specifici che derivano dalla Carta ONU come membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, si aggiungono le spinte interne per proteggere gli interessi nazionali, mentre a livello europeo, essi sono chiamati a difendere le posizioni dell'UE sulla scena internazionale.<sup>290</sup> Lo *status* di membro permanente pone, dunque, Gran Bretagna e Francia in una diversa posizione rispetto agli altri membri dell'UE. Questi due Stati hanno preoccupazioni distinte, che creano una *fault-line* nella PESC, ed il fatto stesso che siano grandi potenze permette loro di esercitare un ruolo da *leader*, che non sempre si concilia bene con la necessità di conformità alla politica estera dell'UE. Essi posseggono armi nucleari, hanno interessi economico-politici in varie parti del mondo grazie ad un passato coloniale e posseggono le risorse necessarie per esercitare influenza sulla comunità internazionale. I sistemi istituzionali sono importanti nel determinare le politiche di uno Stato, ecco perché quanto accade nel Consiglio di Sicurezza ha bisogno di essere descritto in dettaglio rispetto all'AG. Quanto avviene nel Consiglio di Sicurezza si svolge con dinamiche differenti, che necessitano un'analisi separata.<sup>291</sup>

L'analisi della partecipazione degli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza sarà svolta soffermandosi su alcune tematiche in particolare, quali la capacità e i limiti di questi nel coordinare le proprie posizioni all'interno del Consiglio di Sicurezza, nel permettere all'Unione di essere presente ai lavori di tale organo attraverso la presentazione delle posizioni comuni, e nell'esprimere un voto coerente e unitario. Si cercherà di riflettere, principalmente, sugli aspetti giuridici che

---

criticism formulated against it'. Sulyok B., *Thoughts on the Necessity of Security Council Reform*, in *Acta Juridica Hungarica*, 48, No 2, pg. 143 (2007).

<sup>285</sup> Come è noto, durante la Guerra fredda, il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato l'uso della forza in rare occasioni.

<sup>286</sup> Gli interventi del Consiglio di Sicurezza riguardano anche crisi interne agli Stati, come guerre civili, violazioni gravi e ripetute di diritti umani o situazioni post-conflittuali che richiedono il mantenimento dell'ordine o il supporto alle autorità locali. Conforti, *Diritto internazionale*, VII edizione, Editoriale scientifica, pg. 367.

<sup>287</sup> Kennedy, *The Parliament of Man. The Past, Present, and the Future of the United Nations*, New York, 2006.

<sup>288</sup> Si riportano di seguito le date dell'ingresso degli Stati membri dell'UE alle NU: Austria - 14 dicembre 1955; Belgio - 27 dicembre 1945; Bulgaria - 14 dicembre 1955; Cipro - 20 settembre 1960; Danimarca - 24 ottobre 1945; Estonia - 17 settembre 1991; Finlandia - 14 dicembre 1955; Francia - 24 ottobre 1945; Germania - 18 settembre 1973; Grecia - 25 ottobre 1945; Repubblica d'Irlanda - 14 dicembre 1955; Italia - 14 dicembre 1955; Lettonia - 17 settembre 1991; Lituania - 17 settembre 1991; Lussemburgo - 24 ottobre 1945; Malta - 1° dicembre 1964; Paesi Bassi - 10 dicembre 1945; Polonia - 24 ottobre 1945; Portogallo - 14 dicembre 1955; Regno Unito - 24 ottobre 1945; Repubblica Ceca - 19 gennaio 1993; Romania - 14 dicembre 1955; Slovacchia - 19 gennaio 1993; Slovenia - 22 maggio 1992; Spagna - 14 dicembre 1955; Svezia - 19 novembre 1946; Ungheria - 14 dicembre 1955.

<sup>289</sup> La dec. 20 maggio 1971 contempla espressamente la Comunità europea. In precedenza, la Comunità partecipava ai lavori dell'ECOSOC (risoluzione 1267 (XLIII) del 3 agosto 1967).

<sup>290</sup> Hill osserva correttamente che qualunque *forum* multilaterale pone un dilemma per i suoi membri: 'do they see it simply as a framework in which the defence and assertion of national interests is played out, and indeed as a springboard for the projection of national concerns? or is it to be treated mainly as the institutional expression of the need to constrain national egoisms, resulting in the compromises and acts of self-restraint so necessary if collective goods are to be achieved and some notion of community to be fostered?', Hill C., *The European Powers in the Security Council : Differing Interests, Differing Arenas*, in Laatikainen K. V., Smith K. E. (a cura di), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, 2006, Basingstoke [etc.] : Palgrave Macmillan, pg. 52.

<sup>291</sup> Hill C. (2006), *op. cit.*, pp. 52-54.

impediscono, ad oggi, una politica estera coesa dell'UE al Consiglio di Sicurezza. Brevi cenni verranno delineati anche sulle problematiche politiche laddove si riterrà necessario per completare il quadro d'analisi. A questo fine, si prenderanno in considerazione due esempi, tra i più eloquenti, delle divisioni tra gli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza, quale la crisi irachena del 2002-2003 e la riforma del Consiglio di Sicurezza. In fine, il tema della rappresentanza dell'UE all'interno del Consiglio di Sicurezza verrà affrontato alla luce delle prospettive di riforma del principale organo onusiano, con la conseguente analisi dell'ipotesi di un seggio europeo. Particolare attenzione verrà prestata ai meccanismi esistenti che, a ben vedere, già permettono all'UE di poter esprimere la propria voce pur essendo priva di uno *status* formale.

## Sezione I: Il processo di coordinamento

### 2. Il processo di coordinamento degli Stati membri dell'UE sulle questioni del Consiglio di Sicurezza

I membri del Consiglio di Sicurezza si distinguono, come è noto, in membri permanenti ed in membri non permanenti. I primi posseggono il diritto di veto, in altre parole la validità di una delibera non procedurale del Consiglio di Sicurezza è subordinata alla condizione che i cinque membri permanenti votino tutti a favore.<sup>292</sup> I secondi sono eletti periodicamente dall'AG.<sup>293</sup> La differenza tra membri permanenti e non permanenti ha riflessi decisivi sulla partecipazione degli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza. Sebbene su questi ricada un generale obbligo di cooperazione, in realtà, gli Stati membri dell'UE che sono anche membri permanenti del Consiglio di Sicurezza godono, comunque, di una posizione privilegiata, ed il loro ruolo è più delicato nel generale equilibrio tra le due organizzazioni. Analizzeremo di seguito, in primo luogo, il tipo di obbligo che ricade sugli Stati membri dell'UE che sono anche parte del Consiglio di Sicurezza. In secondo luogo, verrà delineato, nel suo aspetto pratico, il processo di coordinamento sulle questioni dibattute nel Consiglio di Sicurezza, con l'obiettivo di comprenderne limiti e sviluppi.

#### 2.1 L'obbligo di concertazione sulla base del TUE e del Trattato di Lisbona

Nel precedente assetto istituzionale, in relazione alla concertazione degli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza, la norma di riferimento rilevante è l'art. 19 TUE. Come già esaminato nel precedente capitolo,<sup>294</sup> il primo paragrafo dell'art. 19 TUE stabilisce che gli Stati membri hanno l'obbligo di coordinare le loro azioni nelle organizzazioni internazionali, e che in tali *forum* devono difendere le posizioni comuni. Particolarmente rilevante ai fini della presente analisi è il secondo comma del paragrafo 2 di questo articolo, che espressamente menziona gli obblighi degli Stati membri dell'UE che sono anche membri del Consiglio di Sicurezza. L'art. 19, par.2, comma 2 stabilisce quanto segue:

Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite *si concerteranno e terranno pienamente informati* gli altri Stati membri. Gli Stati membri che sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza assicureranno, nell'esercizio delle loro funzioni, la *difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite.* (enfasi aggiunta)

Mentre il par. 1 dell'art. 19 usa il verbo 'coordinare', il par. 2 ricorre al termine 'concertare', riferito ai membri permanenti tanto quanto a quelli non permanenti. Lang sostiene che si dovrebbe concludere che i due obblighi non siano perfettamente coincidenti. Nel significato comune, 'concertarsi' esprimerebbe un impegno di intensità maggiore rispetto a 'coordinare'. Secondo tale autore, un probabile motivo di questa differenza risiederebbe nel fatto che quando tutti gli Stati sono

<sup>292</sup> Art. 27, para. 3 Carta ONU.

<sup>293</sup> Art. 23 Carta ONU.

<sup>294</sup> Vedi Capitolo II, par. 4, 'La fase del coordinamento', e 4. 1, 'L'obbligo di cooperazione nel Trattato UE e Trattato CE'.

presenti in una organizzazione internazionale, essi si controllano reciprocamente in modo da assicurare la difesa delle posizioni comuni dell'Unione, mentre nelle organizzazioni in cui non tutti gli Stati membri partecipano, ricade sui presenti un obbligo ulteriore, quello di farsi carico degli interessi degli assenti.<sup>295</sup> Secondo Ronzitti, invece, questo termine non implica l'obbligo di trovare una posizione comune. Esso prevede un obbligo che si concretizza nello scambio interattivo di idee e di opinioni.<sup>296</sup>

In secondo luogo, il par. 2 ribadisce l'obbligo di tenere pienamente informati gli altri Stati membri che non siedono nel Consiglio di Sicurezza. Si tratta di un obbligo che è andato al di là della semplice condivisione delle informazioni, evolvendosi nella pratica di consultazione.<sup>297</sup>

Per quanto attiene agli Stati dell'UE che sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, è previsto un obbligo aggiuntivo, quale quello di 'assicurare la difesa delle posizioni e degli interessi dell'Unione'. La dottrina non è concorde nel sostenere quale sia esattamente l'estensione di tale obbligo. Secondo Verbeke, si tratta di un mandato particolarmente ampio dal momento che sia le posizioni che gli interessi dell'UE coprono tutto ciò che ricade nell'ambito della stessa. L'articolo, infatti, non si riferirebbe alle 'posizioni comuni', a differenza del precedente paragrafo. Il limite a questo generico mandato viene posto dalla frase successiva della norma, nella quale si stabilisce che esso deve essere garantito 'senza pregiudizio per le loro responsabilità sulla base delle norme della Carta delle Nazioni Unite'.<sup>298</sup> Secondo l'interpretazione di Ronzitti, l'art. 19, par. 2 pone due condizioni. La prima è che deve esistere una posizione comune dell'Unione. La seconda condizione è che vengano fatte salve le responsabilità che sui membri permanenti incombono in forza delle disposizioni della Carta delle NU. L'interpretazione di quest'ultima espressione non è di facile comprensione. Essa fu inclusa per volontà di Gran Bretagna e Francia per avere rassicurazioni sul fatto che essi avrebbero continuato a godere di libertà di manovra all'interno del Consiglio di Sicurezza. Secondo parte della dottrina non c'è contraddizione in questa norma dal momento che lo stesso testo del Trattato dell'UE fa riferimento al bisogno di agire 'conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite' (art. 11 TUE), e dunque le responsabilità sulla base della Carta non sono in contrasto con le posizioni e gli interessi europei. Tuttavia, nella pratica, gli aspetti conflittuali non mancano, e questo diventa lo strumento giuridico attraverso il quale Francia e Gran Bretagna mantengono un ruolo indipendente nel Consiglio di Sicurezza.<sup>299</sup> Secondo altri autori, dal momento che la posizione dei membri permanenti si differenzia dagli altri solo in relazione al diritto di veto, si potrebbe concludere che Francia e Gran Bretagna restano liberi di esercitare il diritto di veto, anche qualora fosse in contrasto con gli interessi dell'Unione.<sup>300</sup> La frase di salvaguardia, secondo Ronzitti, riflette la voluta differenziazione tra membri permanenti e non permanenti, nel senso che entrambi hanno l'obbligo di difendere le posizioni e l'interesse dell'Unione, ma solo i primi possono invocare le loro responsabilità sulla base della Carta, tutelate dal diritto di veto. Secondo Verbeke, invece, i membri europei permanenti avrebbero obblighi più incisivi di quelli non permanenti, poiché i primi dovrebbero difendere le posizioni e l'interesse dell'UE, mentre quelli non permanenti avrebbero solo un dovere di concertazione e informazione.<sup>301</sup>

Nel Trattato di Lisbona, l'art. 19 TUE è stato riformulato nel nuovo art. 34 TUE,<sup>302</sup> dove lo specifico riferimento ai 'membri permanenti', in relazione all'obbligo di difendere le posizioni e l'interesse dell'Unione, viene meno. Parte della dottrina tende a minimizzare l'impatto di questa

---

<sup>295</sup> Lang A., *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano : A. Giuffrè, 2002, pp. 35-37.

<sup>296</sup> Ronzitti N., *Il seggio europeo alle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2008, pp. 90-92.

<sup>297</sup> Verbeke J., *EU Coordination on UN Security Council Matters*, in Wouters, Hoffmeister, Ruys (a cura di), *The United Nations and the European Union: An Even Stronger Partnership*, pp. 49-51.

<sup>298</sup> Verbeke J., *op. cit.*, pp. 49-51.

<sup>299</sup> Hill C. (2006), *op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>300</sup> Lang, *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>301</sup> Verbeke, *op. cit.*, pp. 50-51.

<sup>302</sup> L'obbligo di concertazione viene così espresso dall'art. 34 del Trattato di Lisbona: 'Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri e l'alto rappresentante. *Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza* difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite'. (enfasi aggiunta)

modifica. Se da un punto di vista formale, si proclama l'uguaglianza tra gli Stati membri dell'UE presenti al Consiglio di Sicurezza, dall'altro lato, le prerogative di Francia e Gran Bretagna permangono e, attraverso l'ultima parte della norma, vengono ribadite le priorità delle responsabilità derivanti dalla Carta delle NU sulla *membership* dell'UE.<sup>303</sup> La modifica particolarmente degna di rilievo, introdotta dal Trattato di Lisbona, riguarda, invece, il ruolo attribuito all'Alto rappresentante anche in tema di rappresentanza al Consiglio di Sicurezza, tema di cui si discuterà estensivamente in seguito.

## 2.2 Aspetti pratici e limiti della concertazione

Il Consiglio di Sicurezza, da un punto di vista pratico, agisce come una sorta di 'conferenza' internazionale con diverse riunioni che hanno luogo quasi quotidianamente. Tra queste riunioni, bisogna distinguere i 'formal public meetings', che hanno luogo nella sala del Consiglio di Sicurezza, e gli 'informal consultations of the whole', che si tengono in una stanza vicina alla sala principale. La prima tipologia di riunione è quella in cui sono adottate le decisioni formali e ne viene spiegata la motivazione al pubblico. Il secondo tipo di riunione è dove hanno luogo i negoziati che non sono pubblici e a cui non possono prendere parte gli Stati che non sono membri del Consiglio di Sicurezza.<sup>304</sup>

Come ricordato in alto, gli obblighi sanciti dall'art. 19 TUE prevedono che gli Stati membri dell'UE parte del Consiglio di Sicurezza discutano tra loro le posizioni sulle questioni in agenda, e che informino gli altri Stati dell'UE sui dibattiti e i negoziati nel Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, l'art. 19 TUE rimase per lungo tempo non ascoltato,<sup>305</sup> e fu solo dal 2001 che ebbero inizio le c. d. 'Article 19 consultations'.<sup>306</sup> Si tratta di riunioni che hanno luogo a New York, con la frequenza di una volta a settimana, e a due livelli: quello degli ambasciatori e quello dei loro collaboratori che si occupano delle questioni del Consiglio di Sicurezza.<sup>307</sup> Così come è avvenuto per il coordinamento sulle questioni dell'AG, la pratica delle consultazioni è migliorata negli ultimi anni. Il perfezionamento di questo processo segue due direttive in particolare. In primo luogo, a differenza di quanto avveniva in passato, gli Stati membri non vengono semplicemente informati su quanto è già stato deciso, ma lavorano sulla base dell'agenda del Consiglio di Sicurezza in modo da poter affrontare i temi discussi. In secondo luogo, si assiste ad una maggiore apertura da parte degli Stati membri che siedono al Consiglio di Sicurezza, non solo nella disponibilità a fornire informazioni

---

<sup>303</sup> Bardo F., *The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations*, in *The European Journal of International Law*, Vol.15, No.5, .2004, pp. 881-882.

<sup>304</sup> Luif P., *EU Cohesion in the UN General Assembly*, (Paris, European Union Institute for Security Studies), Occasional papers No. 49/December 2003, pp. 16-19.

<sup>305</sup> Azzarelli sottolinea come nel maggio 2001, il Regno Unito abbia espresso una chiara opposizione all'applicazione concreta ed ampia dell'art. 19 e che fosse sua volontà limitare l'informazione alle attività passate del Consiglio di Sicurezza, escludendo i dibattiti a porte chiuse e quelli informali. La Gran Bretagna non riuscì a dare spiegazioni soddisfacenti a sostegno della sua opposizione, adducendo come motivazione semplicemente l'inadeguatezza della lentezza delle procedure di consultazione in ambito europeo rispetto all'estrema rapidità dei processi decisionali del Consiglio di Sicurezza. Azzarelli F., *La Concertazione europea nelle attività del Consiglio di Sicurezza*, in Baldi S. e Nesi G., *L'Italia al palazzo di vetro: aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU*, 2005, Trento: Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Quaderni del Dipartimento.

<sup>306</sup> Luif P. (2003), *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>307</sup> Sul sito ufficiale dell'UE alle NU (European Union@United Nations, Partnership in action, [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_1245\\_en.htm#fn4](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1245_en.htm#fn4)), il coordinamento viene così descritto, in breve: 'The EU has no status at the Security Council. Member States act separately and individually. Two EU Member States have permanent seats on the Security Council - France and the United Kingdom. There are usually one or two additional EU Member States present as non-permanent Members. At EU weekly briefings chaired by the Presidency, EU Member States who are sitting on the Security Council take it in turn to brief EU partners on the previous week's Security Council activities. On occasion, the EU High Representative, Mr. Javier Solana, may be invited to speak to the UN Security Council on behalf of the EU. EU Member States on the UN Security Council incorporate EU views and positions when they can in their statements. In addition, EU positions and statements are issued as Security Council documents. Increasingly, therefore, the EU's foreign policy is being reflected at the Security Council'.

sui lavori dell'organo onusiano, ma anche nel prestare attenzione alle opinioni degli altri Stati membri sulle questioni che il Consiglio di Sicurezza non ha ancora discusso.<sup>308</sup>

Il primo scopo della concertazione è quello di definire e stabilire le posizioni europee da difendere al Consiglio di Sicurezza. In particolare, è interessante fare riferimento a quanto stabilito negli accordi informali del 2002 tra Francia, Gran Bretagna, Germania e Spagna, allora membri del Consiglio di Sicurezza. Questi stabilirono una prassi sulla base della quale avviare riunioni, con cadenza mensile, all'inizio di ogni mese, per identificare questioni dove, lavorando insieme, avrebbero potuto avere più impatto.<sup>309</sup> Questo tipo di concertazione può avere un effetto positivo e di maggiore efficacia sul coordinamento degli Stati membri dell'UE nel loro insieme.<sup>310</sup>

Verbeke, tuttavia, osserva che per quanto ci si possa ritenere soddisfatti del funzionamento del processo di consultazione, rimangono alcuni limiti. Si tratta di ostacoli che, per la natura stessa delle istituzioni in questione, difficilmente possono essere superati. Innanzitutto, è bene ricordare che, come previsto dallo stesso art. 19 TUE, gli Stati membri dell'UE che sono parte del Consiglio di Sicurezza hanno obblighi anche nei confronti degli altri membri del Consiglio di Sicurezza, tali per cui sono tenuti ad un certo comportamento. Inoltre, l'autore nota che non sempre gli Stati membri che non sono parte del Consiglio di Sicurezza sono costantemente interessati alle varie questioni discusse al suo interno. Affinchè il meccanismo delle consultazioni rimanga efficiente, è naturale che sia necessaria la partecipazione degli Stati membri dell'UE nel loro insieme.<sup>311</sup> Biscop e Missiroli ricordano che il TUE non stabilisce nessun 'formal/binding mandate' da parte del Consiglio verso gli Stati membri e che 'even if and when there is delegation by the Council - in practice, by the Political and Security Committee (PSC) - this can only be an informal one: that is, the Member States on the UNSC still have the possibility of acting autonomously'.<sup>312</sup> Biscop e Drieskens puntano l'accento su un altro problema, rappresentato dalla natura troppo generica delle posizioni comuni, dichiarazioni dell'UE che quindi non sono dotate della struttura necessaria per essere presentate al Consiglio di Sicurezza. A ciò si aggiunga che, al contrario, posizioni troppo rigide dell'UE non lascerebbero spazio ai processi di negoziazione interni al Consiglio di Sicurezza.<sup>313</sup>

Vari sono i suggerimenti che la dottrina ha avanzato al fine di migliorare la funzionalità del processo di consultazione in relazione ai lavori del Consiglio di Sicurezza. Tali proposte vanno dall'inclusione di rappresentanti della Presidenza di turno e del Segretariato del Consiglio nelle delegazioni dei membri europei del Consiglio di Sicurezza, al rafforzamento del ruolo dell' 'EU Council Secretariat Liaison Office' a New York<sup>314</sup>, alla conoscenza anticipata dell'agenda dei lavori del Consiglio di Sicurezza.<sup>315</sup> Tra queste, citiamo due proposte dell'Italia. La prima è stata quella di inserire nella delegazione italiana alle NU, durante il suo biennio come membro eletto del Consiglio

---

<sup>308</sup> Verbeke J., *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>309</sup> Tra i vari punti stabiliti per migliorare il coordinamento, indichiamo: '1. more coordination meetings among the four in New York were planned to find areas where EU-4 initiatives could bring added value to the UN Security Council. Several issue areas (topics) were considered: Kosovo, Cyprus, Africa, counter-terrorism. 2. In the course of the discussions there was also the suggestion that the missions of the four countries in New York should inform each other about the instructions they got from their capitals before the discussions take place in the UN Security Council'. Tuttavia, l'impossibilità di trovare un accordo sulla crisi irachena rese l'accordo tra i 4 membri impossibile. Luif P., *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>310</sup> Verbeke J., *op. cit.*, p. 57.

<sup>311</sup> Verbeke J., *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>312</sup> Biscop S. e Missiroli A., *The EU in, with and for the UN Security Council: Brussels, New York, and the (Real) World*, in Nicoletta Pirozzi (a cura di), *Strengthening the UN Security System. The Role of Italy and the EU*, in, *Quaderni IAI English series*, n. 11 Aprile 2008, p. 9.

<sup>313</sup> Biscop S., Drieskens E., *Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN*, in Laatikainen K. V., Smith K. E. (a cura di), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 124.

<sup>314</sup> Verbeke J., *op. cit.*, p. 57, nello specifico, propone i seguenti suggerimenti: 'to include within the delegations of the EU Security Council members, representatives of the current EU presidency and/or the Council Secretariat; to strengthen the role of the EU Council Secretariat Liaison Office in New York in EU coordination with a view to having it become the institutional memory for EU Security Council members (particularly non permanent members) in carrying-out their mandate; to more frequently call for ad hoc Article 19 consultations at the level of the Security Council collaborators whenever developments so require'.

<sup>315</sup> Luif P., *op. cit.*, pp. 17-18.

di Sicurezza, un rappresentante dello Stato che avesse la Presidenza dell'UE. Lo scopo era proprio quello di creare una più stretta collaborazione con la Presidenza dell'Unione. La proposta fu sostenuta anche da Germania e Spagna, ma ebbe l'opposizione di Francia e Germania.<sup>316</sup> La seconda proposta riguarda la partecipazione dell'Alto rappresentante per la PESC alle riunioni del Consiglio, che sarebbe possibile da un punto di vista giuridico sulla base dell'art. 39 del regolamento del Consiglio di Sicurezza. In realtà, l'Alto rappresentante è stato invitato solamente quattro volte e la Commissione una.<sup>317</sup> Di conseguenza, a causa dell'opposizione dei membri permanenti europei del Consiglio di Sicurezza, l'Italia ha perseguito il c.d. 'uso europeo del seggio italiano al Consiglio di Sicurezza', consistente nei seguenti punti: 'uno stretto collegamento con la presidenza dell'Unione, di regola con incontri quotidiani; l'illustrazione della posizione europea nelle riunioni del Consiglio di Sicurezza; l'istituzione di un 'focal point' nella sede delle Nazioni Unite, per aggiornare quotidianamente le delegazioni UE presenti a New York delle questioni all'ordine del giorno del Consiglio di Sicurezza.'<sup>318</sup>

Come puntualizzato nel precedente Capitolo,<sup>319</sup> il Trattato di Lisbona (art. 34, par. 1 TUE) introduce un'importante modifica, atta a favorire l'efficienza del processo di coordinamento, assegnando all'Alto rappresentante il ruolo di coordinatore unico nel processo di coordinamento degli Stati membri dell'UE alle organizzazioni internazionali.<sup>320</sup> Riteniamo, tuttavia, che tale norma non trovi applicazione nel processo di concertazione sulle questioni del Consiglio di Sicurezza dal momento che il par. 2 dell'art. 34 prevede che 'gli Stati membri rappresentati nelle organizzazioni internazionali o nelle conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, tengono informati questi ultimi e l'alto rappresentante in merito ad ogni questione di interesse comune'. La norma, dunque, stabilisce un semplice obbligo di informazione nei confronti dell'Alto rappresentante e non gli attribuisce un ruolo di coordinatore.<sup>321</sup> Le riunioni del Consiglio di Sicurezza potrebbero essere lette come ricadenti in questa ipotesi. Aspetto che non favorirebbe, a differenza di quanto potrebbe avvenire nel processo di coordinamento all'AG, l'avvicinamento, nel lungo periodo, delle posizioni degli Stati membri dell'Unione tale da ottenere come risultato finale la formulazione di posizioni comuni dell'Unione a Bruxelles così come a New York. Tuttavia, attualmente non è dato sapere come l'art. 34 TUE sarà applicato concretamente. Probabilmente dalla prassi, emergerà una evoluzione contraria all'attuale interpretazione dell'articolo. Ipotizziamo, ad esempio, che l'Alto rappresentante possa succedere alla Presidenza di turno nella direzione del processo di concertazione degli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza senza che vi sia differenza tra il suo ruolo come coordinatore dell'AG rispetto al Consiglio di Sicurezza, oppure, come seconda possibile evoluzione, che l'Alto rappresentante coordini le riunioni degli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza con una autorità meno incisiva rispetto a quanto potrà avvenire sulle questioni riguardanti l'AG.

In fine, ad essere percepito come realmente innovativo, e capace di migliorare l'efficienza dell'UE in tema di politica estera, è l'organo creato dall'art. 27 TUE del Trattato di Lisbona, il Servizio europeo per l'azione esterna. Il Servizio, lavorando 'in collaborazione con i servizi diplomatici

---

<sup>316</sup> Biscop, Drieskens, *The EU in UN Policy Arenas*, in Laatikainen, Smith (a cura di), *The European Union at the United Nations*, New York, 2006, p. 123.

<sup>317</sup> Drieskens et al., *In Search of a European Dimension*, p. 424.

<sup>318</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, p. 94.

<sup>319</sup> Vedi Cap. II, par. 4, 'La fase del coordinamento'. (non ancora presentato alla Commissione di Dottorato)

<sup>320</sup> Art. 34, par. 1 TUE: 'Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni dell'Unione. *L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza assicura l'organizzazione di tale coordinamento*'. (enfasi aggiunta)

<sup>321</sup> Anche Biscop e Missiroli, *op. cit.*, p.15, guardano con particolare favore al nuovo ruolo di coordinatore dell'Alto rappresentante all'interno del sistema onusiano nel suo insieme, valutando, tuttavia, la direzione dei meetings dei 27 Stati membri dell'UE alle NU come 'including possibly also 'Article 19' ones' (enfasi aggiunta). Essi sostengono, infatti, che 'as regards EU-UN coordination, however, at least one thing is pretty sure: the Council representation and liaison office that has been set up recently in the Commission premises at the UN - whose details were finalised under the German EU Presidency in early 2007 - to support the rotational Presidency in coordinating EU policy in the UN at large is likely to take up a growing importance and, arguably, also size (it currently includes only a good handful of fully-fledged officials). In fact, it will act under the authority of the HR/VP and thus directly chair the meetings of the EU-27, including possibly also 'Article 19' ones'.

degli Stati membri' ed essendo composto da 'funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali', costituisce un corpo diplomatico europeo.<sup>322</sup> L'Alto rappresentante, dunque, sembra essere stato dotato di una struttura capace di sostenere e realizzare le sue attività.

Laddove, l'UE si dimostra in grado di formulare posizioni comuni, essa è già in possesso degli strumenti per rendere le proprie posizioni più visibili anche nel Consiglio di Sicurezza. Ci riferiamo al ruolo che può giocare la Presidenza di turno o l'Alto rappresentante della PESC nella presentazione delle posizioni comuni dell'UE, argomento della prossima sezione.

## **Sezione II: La rappresentanza dell'UE al Consiglio di Sicurezza**

### **3. Presenza e rappresentanza dell'UE al Consiglio di Sicurezza**

Come è noto, la CE è presente presso l'AG come osservatore, ma non nel Consiglio di Sicurezza. Sebbene in quest'ultimo, la CE/UE non goda di uno *status* formale, non sussistendo le condizioni giuridiche affinché ciò possa, ad oggi, avvenire, in realtà, gli Stati membri dell'UE hanno la possibilità di esercitare una reale influenza sul principale organo delle NU. Scopo di questo paragrafo sarà, perciò, l'analisi dei meccanismi che attualmente consentono all'UE di essere presente presso il Consiglio di Sicurezza. In primo luogo, verranno presentate osservazioni di semplice carattere quantitativo, in altre parole si valuterà la presenza numerica degli Stati membri dell'UE nel Consiglio di Sicurezza. In secondo luogo, si noterà che l'UE, potendo esercitare un effettivo diritto di parola attraverso la Presidenza di turno del Consiglio europeo, gode di una presenza chiaramente visibile dalla comunità internazionale. L'analisi si concluderà con le prospettive di riforma del Trattato di Lisbona, atte a creare una più efficace rappresentanza dell'UE al Consiglio di Sicurezza.

#### **3. 1 La presenza dell'UE al Consiglio di Sicurezza dal punto di vista numerico**

Dal punto di vista numerico, la presenza dell'UE al Consiglio di Sicurezza è rassicurante. Grazie alla presenza dei due Stati membri dell'UE che sono anche membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, quali Francia e Gran Bretagna, l'UE si assicura stabilmente almeno due seggi al suo interno. Attraverso la presenza dell'UE in tre dei cinque gruppi regionali, che hanno il compito di individuare gli Stati candidati come membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza,<sup>323</sup> il numero massimo di seggi che l'UE potrebbe occupare, potenzialmente, è pari a sei. In generale, nella pratica, l'UE ha goduto in media della presenza di 4 membri nel Consiglio di Sicurezza, nel senso che ai due permanenti se ne aggiungono due non permanenti, come dimostra quanto è successo negli ultimi anni.<sup>324</sup> Verbeke nota correttamente che la posizione dell'UE, dal punto di vista numerico, è di certo 'comfortable'. Egli osserva, a titolo di esempio, che nel 2006 non meno di

---

<sup>322</sup> Baroncini E., *Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e gli strumenti per garantire unità, coerenza e incisività all'azione esterna europea*, in Zanobetti Pagnetti A., *La Costituzione europea – una riflessione interdisciplinare*, Torino : G. Giappichelli, 2005, pg. 230 ss.

<sup>323</sup> Attualmente, l'UE è rappresentata in 3 dei 5 gruppi regionali (con l'esclusione quindi dell'*African Group* e del *Latin American Group*) che hanno il potere di eleggere i membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza. Si tratta di: *Western European Group*, *Eastern European Group* e *Asian Group*. Vedi Kim R., *Regional groups within the UN post-EU enlargement*, in Wouters, Hoffmeister and Ruys (a cura di), *The UN and the UE – an even stronger partnership* (The Hague, 2006), pp. 355-362.

<sup>324</sup> Dal punto di vista numerico, la presenza dell'UE al Consiglio di Sicurezza, negli ultimi anni, è stata la seguente: Germania e Spagna (2003); Germania e Spagna (e Romania come membro candidato) (2004); Danimarca e Grecia (e Romania come membro candidato) (2005); Danimarca, Grecia, Slovacchia (2006); Italia e Belgio (2007-2008).

1/3 dei seggi del Consiglio di Sicurezza erano dell'UE quando, in realtà, questa rappresenta appena 1/8 di tutti gli Stati membri delle NU.<sup>325</sup>

L'UE, dunque, sulla base almeno di mere considerazioni quantitative, sarebbe già in possesso di una presenza forte nel Consiglio di Sicurezza. Spetterebbe, perciò, ai suoi Stati membri lavorare congiuntamente affinché l'UE possa influenzare i processi decisionali del Consiglio di Sicurezza. Come verrà specificato meglio in seguito, gli Stati membri presenti nel Consiglio di Sicurezza sarebbero già in grado di porsi come la 'voce' dell'UE, anche senza la presenza di un seggio europeo.<sup>326</sup>

### 3.2 La rappresentanza al Consiglio di Sicurezza: la Presidenza di turno come la voce dell'UE

Esistono attualmente diversi meccanismi attraverso i quali l'UE può rendere più visibili le posizioni comuni della PESC nell'ambito del Consiglio di Sicurezza. Di regola, la figura principale è data dalla Presidenza di turno, più raramente dall'Alto rappresentante per la PESC, che vengono chiamati<sup>327</sup> a presentare la posizione comune dell'UE al Consiglio di Sicurezza<sup>328</sup>. Questa pratica è consentita dalla Carta delle NU, sulla base della quale, alle riunioni pubbliche del Consiglio di Sicurezza possono prendere parte anche i non membri. Le norme rilevanti in materia sono gli artt. 31 e 32 della Carta ONU e l'art. 39 del Regolamento interno del Consiglio. Nello specifico, ai fini della nostra analisi, è l'art. 39 del Regolamento la norma di riferimento,<sup>329</sup> riguardando gli artt. 31 e 32 la partecipazione di uno Stato membro dell'ONU che non sia membro del Consiglio, rispettivamente qualora: il Consiglio ritenga che gli interessi di tale membro siano particolarmente coinvolti; e qualora lo Stato in questione sia parte di una controversia in esame avanti al Consiglio. L'art. 39 del Regolamento stabilisce che: 'The Security Council may invite members of the Secretariat or other persons, whom it considers competent for the purpose, to supply it with information or to give other assistance in examining matters within its competence'.

Come è già stato puntualizzato,<sup>330</sup> se la competenza dell'UE ricade nel primo pilastro, gli artt. 300-304 TCE indicano la Commissione come sola responsabile per la rappresentanza esterna della CE. Nel caso invece del secondo pilastro, l'art. 18 TUE stabilisce che la Presidenza di turno rappresenta l'UE in questioni che ricadono all'interno della PESC. Perciò, all'interno dei lavori del Consiglio di Sicurezza, è la Presidenza di turno che può presentare le posizioni dell'UE. Durante una presidenza, si fa ricorso a questa possibilità circa 20 volte. Più raramente è stato l'Alto rappresentante per la PESC a presentare le posizioni comuni dell'UE.<sup>331</sup> L'Italia ha avuto un ruolo importante quando la sua Presidenza di turno ha coinciso con l'elezione a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza, nel biennio 2007-2008. Pur rimanendo fedele all'ipotesi del seggio europeo, di cui si tratterà estesamente più avanti, l'Italia ha cercato di creare un collegamento tra rappresentanza italiana e UE, proponendo di associare un rappresentante UE nella delegazione italiana al Consiglio. Tuttavia, come ricordato in alto, dal momento che questa ipotesi non è stata accolta favorevolmente dagli Stati dell'UE membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, l'Italia ha proposto 'l'uso europeo del seggio italiano nel Consiglio di Sicurezza',<sup>332</sup> che prevede, tra gli altri punti,<sup>333</sup> l'illustrazione della posizione europea nelle riunioni del Consiglio di Sicurezza.

<sup>325</sup> Verbeke J., *op. cit.*, pp. 51-53.

<sup>326</sup> Verbeke J., *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>327</sup> La Presidenza di turno viene invitata a presentare le posizioni comuni dell'UE nel Consiglio di Sicurezza quando lo Stato che detiene la Presidenza non è membro del Consiglio di Sicurezza. Nell'ipotesi contraria, in cui uno Stato ricopra contemporaneamente il ruolo di membro non permanente al Consiglio di Sicurezza e la Presidenza di turno, la necessità dell'invito viene, ovviamente, meno.

<sup>328</sup> Ronzitti, *op. cit.*, pp. 92-93.

<sup>329</sup> Art. 39 del Regolamento del Consiglio di Sicurezza.

<sup>330</sup> Vedi Cap. I, par. 10, 'Competenze nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune', e 10.1, 'Competenze tra primo e secondo pilastro e la questione della rappresentanza esterna'.

<sup>331</sup> Luif P., *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>332</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, p. 82.

<sup>333</sup> Vedi sopra par. 2.2, 'Aspetti pratici e limiti della concertazione'.

Tuttavia, molti sono i limiti di questa pratica. Il principale ostacolo all'esercizio della rappresentanza esterna è dato dalla mancanza di continuità, a causa della più volte menzionata rotazione della presidenza su base semestrale. A ciò si aggiunga che essa condivide il ruolo di rappresentanza con l'Alto rappresentante. Esistendo, quindi, diverse figure incaricate della rappresentanza, non è sempre agevole per la comunità internazionale comprendere chi sia la 'voce' dell'UE.

Rispetto alle problematiche legate alla rappresentanza dell'UE al Consiglio di Sicurezza, la Commissione, nella sua Comunicazione 'The European Union and the United Nations: the Choice for Multilateralism', 10 settembre 2003, oltre ad invitare gli Stati membri dell'UE ad intensificare il coordinamento soprattutto laddove posizioni comuni esistono, ha, in particolare, sostenuto che nei casi in cui una posizione comune esiste su una questione discussa al Consiglio di Sicurezza, Francia e Gran Bretagna potrebbero assicurare che almeno uno di loro la presenti. La Commissione, inoltre, asseriva che sarà compito del futuro Ministro degli esteri dell'UE (sulla base del nome della carica dato dal Trattato Costituzionale) assicurare la coerenza delle posizioni comuni così come la loro presentazione al Consiglio di Sicurezza. Scopo del prossimo paragrafo sarà quello di chiedersi se con la riforma del Trattato sull'UE verrà assicurata all'Unione una reale unità ed efficienza in termini di rappresentanza esterna.

### **3. 2. 1 Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona: una sola voce attraverso l'Alto rappresentante**

Come è noto, uno degli obiettivi principali che l'UE intende raggiungere, oggi, con il Trattato di Lisbona, e ancora prima attraverso il fallito Trattato costituzionale, è l'unità della rappresentanza esterna. Il Trattato di Lisbona prevede, dunque, una importante novità in tema di partecipazione dell'UE al Consiglio di Sicurezza. Sulla base dell'art. 34, par.2, sarà l'Alto rappresentante ad esprimere la posizione dell'UE. Come ricordato in alto, questa norma non è in contrasto con quanto previsto dalla Carta ONU in tema di partecipazione alle sedute del Consiglio di enti che non sono membri dell'organo, poiché l'art. 39 del Regolamento del Consiglio di Sicurezza contempla questa ipotesi.

Parte della dottrina ha guardato con particolare favore alla nuova norma, riconoscendo in essa la capacità di fare chiarezza in tema di rappresentanza.<sup>334</sup> Alla novità introdotta dall'art. 34, par. 2 va dato merito di permettere una rappresentanza unica e continuativa per i cinque anni del mandato dell'Alto rappresentante. Tuttavia, concordiamo con quella parte della dottrina che puntualizza che la nuova norma, in realtà, non è altro che la codificazione di una prassi già esistente, poiché, come ricordato in alto, attualmente l'Alto rappresentante può già presentare le posizioni dell'UE laddove queste esistano.<sup>335</sup> Inoltre, il Trattato di Lisbona prevede un Alto rappresentante per la politica estera attivo e presente al Consiglio di Sicurezza, ma non spiega come questi possa agire al suo interno se privo di un continuativo diritto di parola. Secondo Hill, sarebbe preferibile, paradossalmente, il precedente assetto istituzionale, che almeno permette alla Presidenza di turno di presentare le posizioni dell'UE in modo costante per i sei mesi del mandato presidenziale quando questo coincide con l'elezione a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza. Egli osserva correttamente che la nuova figura istituzionale dovrebbe, invece, parlare o attraverso uno degli Stati membri presenti al Consiglio di Sicurezza, 'which defeats the purpose', oppure attraverso invito, pratica poco funzionale in riunioni quotidiane.<sup>336</sup>

A parere di chi scrive, riconoscere il ruolo dell'Alto rappresentante come 'voce' delle posizioni comuni dell'Unione al Consiglio di Sicurezza possiede l'indubbio vantaggio di mantenere l'unità nella rappresentanza della politica estera dell'UE. Tuttavia, al Consiglio di Sicurezza, l'Alto rappresentante manca della continuativa presenza necessaria affinché egli sia in grado di

---

<sup>334</sup> Baroncini E., *Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e gli strumenti per garantire unità, coerenza e incisività all'azione esterna europea*, in Zanobetti Pagnetti A., *La Costituzione europea – una riflessione interdisciplinare*, Torino : G. Giappichelli, 2005, pp. 221 ss.

<sup>335</sup> Marchesi D., *op. cit.*, p. 14.

<sup>336</sup> Hill C., *op. cit.*, pp. 57-58.

partecipare o assistere ai dibattiti quotidiani. Da questo punto di vista, quindi, per quanto vada accolta con favore la novità introdotta dal Trattato di Lisbona, che codifica una prassi esistente, non è stato formulato un passo ulteriore, quale quello di assicurare all'Alto rappresentante una partecipazione costante. La proposta italiana di inserire un rappresentante della Presidenza del Consiglio e/o dell'Alto rappresentante all'interno della delegazione dello Stato dell'UE membro non permanente al Consiglio di Sicurezza avrebbe di certo raggiunto tale risultato. Secondo Biscop e Missiroli, esistono 'legal and practical hurdles (including the fact that at formal meetings each mission can rely on a maximum of three seated posts at the UNSC table)', che rendono impossibile associare 'formally and permanently' un rappresentante del Consiglio europeo alle delegazioni nazionali, come suggerito dall'Italia.<sup>337</sup> Sebbene questo sia vero, Fulci ci ricorda che ogni delegazione è composta da 7-8 funzionari e che nulla impedisce ad uno Stato di notificare come componente della propria delegazione un funzionario appartenente ad un altro Paese o organizzazione internazionale. A sostegno di questa ipotesi, esiste un precedente. Il Brasile, nel primo biennio 2004-2005, inserì un Ministro Plenipotenziario argentino nella propria delegazione al Consiglio di Sicurezza, mentre l'Argentina promise di restituire la cortesia accogliendo, nel 2006, un brasiliano nella propria delegazione. Secondo Fulci, la presenza del rappresentante delle istituzioni europee avrebbe dei riflessi particolarmente rilevanti anche quando questo non fosse costantemente presente alle riunioni del Consiglio di Sicurezza proprio a causa del numero limitato, solo tre, di posti disponibili per ogni delegazione. Il rappresentante delle istituzioni europee avrebbe, in primo luogo, 'occhi ed orecchie' quotidianamente presenti sui lavori del Consiglio di Sicurezza. In secondo luogo, potrebbe partecipare ai lavori preparatori per la redazione delle Risoluzioni sottoposte al Consiglio di Sicurezza e avrebbe facoltà di influenzarne il contenuto. In terzo luogo, potrebbe essere la 'voce' ufficiale dell'UE al Consiglio di Sicurezza esprimendo le posizioni comuni dell'UE quando l'Ambasciatore di uno degli Stati dell'UE membro non permanente al Consiglio di Sicurezza cedesse a lui il microfono.<sup>338</sup> A parere di chi scrive, è proprio questa la soluzione che permetterebbe all'UE di creare un seggio 'non istituzionalizzato' al Consiglio di Sicurezza. In altre parole, l'utilizzo di uno dei seggi degli Stati membri dell'UE darebbe vita ad un'Unione costantemente presente al Consiglio di Sicurezza, capace di parlare e di influenzare le decisioni politiche, sebbene priva di una presenza formale e del diritto di voto. Questa ipotesi, come emergerà meglio in seguito, presenta tra l'altro l'indubbio vantaggio di costituire una soluzione prettamente ed esclusivamente europea alla questione della partecipazione dell'UE al Consiglio di Sicurezza, tale da non richiedere né riforme a livello onusiano né modifiche radicali all'attuale assetto giuridico dell'UE.

Tuttavia, la mancanza di volontà politica nel realizzare questo ulteriore passaggio, è un chiaro indizio che i tempi non sono ancora maturi affinché si concretizzi l'ipotesi di una presenza forte e costantemente unitaria dell'Unione al Consiglio di Sicurezza. Perciò, non rimane che ricordare ancora una volta che, per quanto rilevanti siano le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona in termini di rappresentanza esterna, rimane il fondamentale e irrisolto problema di base: la posizione comune dell'UE può essere espressa solo quando una posizione comune esiste. Come esaminato nel precedente Capitolo,<sup>339</sup> la PESC nel Trattato di Lisbona rimane ancora inserita nel secondo pilastro e ad essa si applica, perciò, il metodo intergovernativo. La PESC mantiene regole e procedure distinte, tra cui il ricorso all'unanimità per l'adozione degli atti, elemento che di certo non facilita la definizione di posizioni comuni.<sup>340</sup>

---

<sup>337</sup> Biscop e Missiroli, *op. cit.*, p. 10.

<sup>338</sup> Fulci F. P., *La riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, l'Europa e l'Italia*, in *Affari esteri*, n. 149, gennaio 2006, pp. 30-32.

<sup>339</sup> Vedi Cap. II, par. 8, 'Limiti della PESC nel Trattato di Lisbona' (non ancora presentato alla Commissione)

<sup>340</sup> In dottrina, la definizione della PESC come un settore avente una propria specificità rispetto alle altre politiche comunitarie è largamente condivisa. A variare è la sua diversa percezione. Per Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, CEDAM 2005, p. 397 si tratta di un *sub-sistema* 'dotato di proprie caratteristiche e di un certo grado di autonomia rispetto al sistema nel suo complesso', mentre Tizzano, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in Tizzano (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Testi e documenti relativi alla convenzione europea*, Quaderni della Rivista *Il Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 38, e Rossi, *Il "paradosso del metodo intergovernativo". L'equilibrio istituzionale nel progetto di Trattato-Costituzione*, in Rossi L. S., *Il progetto di Trattato-Costituzione, Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè Editore - 2004, p. 143, 166, vedono

## Sezione III: L'incidenza degli interessi politici nazionali sulla partecipazione dell'UE al Consiglio di Sicurezza

### 4. Le divisioni tra gli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza: interessi politici nazionali divergenti

Come è stato osservato in merito alla partecipazione della CE/UE ai lavori dell'AG,<sup>341</sup> il maggiore ostacolo che impedisce alla CE/UE di agire in modo coeso e coerente sulla scena internazionale è la prevalenza degli interessi nazionali degli Stati membri dell'UE. Questi ultimi sono spinti a non seguire, in alcuni casi, il *mainstream* comunitario laddove ci siano in gioco questioni sensibili per l'affermazione della propria sovranità o rilevanti per ragioni storico-culturali. In particolare, Paesi quali la Gran Bretagna e la Francia sono storicamente legati al loro ruolo di potenze mondiali, che hanno esercitato, nel corso degli anni, anche all'interno del Consiglio di Sicurezza.<sup>342</sup> Tali Stati sono quelli che maggiormente sentono il peso della loro appartenenza a più livelli: essi hanno l'obbligo di proteggere i propri interessi nazionali, di promuovere il ruolo dell'UE come attore internazionale e di difendere i valori della Carta delle NU come membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

Nell'ambito del rapporto tra UE e Consiglio di Sicurezza, tra i diversi esempi della politica estera dell'UE<sup>343</sup> che inducono a questa conclusione, l'attenzione si soffermerà su due questioni in particolare, il caso Iraq e la riforma ONU. Nella prima, tanto quanto nella seconda, è emersa l'incapacità degli Stati membri dell'UE di trovare un accordo sui grandi temi di politica internazionale discussi all'interno del Consiglio di Sicurezza.

#### 4.1 Il caso Iraq: l'UE divisa tra spinte transatlantiche e influenze franco-tedesche

Durante la crisi irachena del 2002-2003, il dibattito su come affrontare la minaccia rappresentata dal regime di Saddam Hussein è stato particolarmente acceso presso la comunità internazionale e ha portato alla formulazione di diverse interpretazioni della risposta che questa avrebbe dovuto dare. In generale, nel dibattito transatlantico, due sono state le correnti principali: la prima, a favore dell'intervento armato contro Saddam Hussein, è stata sostenuta dai governi statunitense e britannico, in particolare; la seconda è quella di un gruppo di Stati europei meno favorevole ad un'azione che implicasse l'uso della forza. La frattura del dibattito transatlantico, che derivava essenzialmente da percezioni diverse della crisi irachena,<sup>344</sup> ha avuto forti ripercussioni sulla

---

la PESC inserita in un contesto unitario, dove, secondo quest'ultimo autore, 'crollate le distinzioni fra pilastri', 'il metodo comunitario si appaia, si contempera e si mescola con quello intergovernativo, secondo formule nuove'.

<sup>341</sup> Vedi Cap. II, par. 6.3, 'Le ragioni del voto diviso: interessi nazionali divergenti o mancanza di coordinamento?'

<sup>342</sup> Per una interessante sintesi del contesto storico che vede la Gran Bretagna e la Francia agire come super potenze all'interno del Consiglio di Sicurezza, indichiamo: Hill C., *op. cit.*, pp. 50-52.

<sup>343</sup> Per una sintesi dei successi e insuccessi della politica estera dell'UE degli ultimi anni, vedi Brian Crowe, *Towards a European Foreign Policy*, in *The Hague Journal of Diplomacy* 1 (2006) 107-114.

<sup>344</sup> Le due posizioni, generalizzando, possono essere sintetizzate come segue. L'amministrazione statunitense vide nel regime di Saddam Hussein principalmente una minaccia per il sistema di sicurezza internazionale, tale da necessitare un intervento militare. Secondo questa visione, se Saddam Hussein avesse posseduto armi nucleari, le avrebbe usate per dominare l'intero Medioriente, con il rischio che anche i terroristi islamici, appoggiati dal regime, ne avrebbero potuto fare uso. La lotta contro il regime di Saddam Hussein avrebbe, inoltre, rappresentato una battaglia per la libertà del popolo iracheno e la pace in Medioriente. La maggior parte degli europei, invece, nutriva forti perplessità sulla pressante necessità di invadere un paese mediorientale, nonostante la minaccia che esso rappresentava per la sicurezza internazionale, se priva dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Le loro preoccupazioni erano anche rivolte ad un post-Hussein, qualora un intervento armato avesse portato il risultato sperato. Essi ponevano l'accento sulla difficoltà di stabilizzare un paese quale l'Iraq, che avrebbe invece potuto rischiare perfino una guerra civile per il controllo delle risorse interne. Per un'analisi del dibattito transatlantico sulla crisi irachena e le ragioni del disaccordo tra posizioni 'americane' e 'europee', vedi Gordon P. H., *Iraq: the transatlantic debate*, Occasional Papers, n. 39, December 2002,

coesione degli Stati membri dell'UE. In particolare, la crisi irachena del 2002-2003 evidenzia la grande scissione esistente tra la politica estera britannica e francese. Mentre Stati quali Gran Bretagna, Italia, Polonia e Spagna sostennero la strategia degli Stati Uniti di far crollare il governo di Saddam Hussein, quelli francese e tedesco considerarono necessario proseguire le ispezioni delle NU per accertare la possibile presenza di armi di distruzione di massa nel territorio iracheno.<sup>345</sup> Queste posizioni antitetiche portarono il Presidente francese Chirac ad annunciare nel marzo 2003 che la Francia avrebbe posto il veto su una 'seconda' risoluzione che avrebbe potuto portare a legittimare un attacco militare contro l'Iraq.<sup>346</sup> Agli Stati Uniti non rimase che un'interpretazione della risoluzione 1441 (8 novembre 2002) che autorizzasse il ricorso a misure coercitive.<sup>347</sup> Al di là di formali dichiarazioni sul ruolo centrale delle NU e sulla necessità di rispettare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza,<sup>348</sup> l'UE non è stata in grado di raggiungere un accordo reale sulla questione Iraq. Un chiaro esempio della divisione tra gli Stati dell'UE è stata la lettera scritta, il 30 gennaio 2003, da otto *leader* europei, che, senza accordo con gli altri Stati europei, supportava la posizione degli Stati Uniti,<sup>349</sup> seguita sei giorni più tardi da un'altra lettera redatta dal c.d. 'Vilnius Ten Group', a sostegno dell'intervento militare americano.<sup>350</sup> La comunità internazionale

---

Institute for Security Studies, pp. 1-22; Ortega M., *Iraq: a European point of view*, Occasional Papers n. 40, december 2002, Institute for Security Studies, pp. 1-30.

<sup>345</sup> Wood S., *The Iraq War: Five European Roles*, National Europe Centre Paper No. 112 Presented at the National Europe Centre on Friday, 13 June 2003, pg. 2, sintetizza come segue la frattura politica esistente tra alcuni Stati europei sulla questione irachena: 'Some were aligned with majority opinion (Germany, France); some were not and tried to modify their positions to contain popular protest. Spanish and Italian governments supported the Anglo-American position but did not take part militarily. Polish leaders stressed friendship with the USA and Poland's obligations. In the UK, Tony Blair and Jack Straw impressed humanitarian and moral aspects of eliminating a dangerous tyrant. They presented themselves as a moderating influence on the Americans and referred to a future (imprecise) UN role as war began. Almost everyone said they wanted to prevent a disintegration of the 'transatlantic relationship'. The varying courses taken only increased its likelihood'.

<sup>346</sup> Hill C. (2006), *op. cit.*, pp. 52-54.

<sup>347</sup> La risoluzione 1441 del Consiglio di Sicurezza poteva essere letta in due modi antitetici: da un lato, secondo l'amministrazione statunitense, essa stabiliva che se l'Iraq non forniva 'immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted access' ai siti che gli ispettori delle armi di distruzione di massa avessero voluto visitare, essa autorizzava a ricorrere alle misure coercitive poiché l'Iraq era in 'further material breaches' dei suoi obblighi (para. 4). Dall'altro lato, il mancato rispetto delle condizioni previste dalla risoluzione poteva essere interpretato come richiedente un 'assessment' del Consiglio di Sicurezza (para. 4).

<sup>348</sup> Consiglio Europeo di Copenhagen, Conclusioni della Presidenza, 12-13 Dicembre 2002, Allegato IV, Dichiarazione del Consiglio europeo sull'Iraq: 'Il Consiglio europeo sottolinea il suo pieno ed inequivocabile sostegno alla risoluzione 1441 del Consiglio di sicurezza dell'8 novembre 2002. L'obiettivo dell'Unione europea rimane l'eliminazione delle armi di distruzione di massa irachene, conformemente alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Spetta ora all'Iraq cogliere questa opportunità finale di adempiere ai suoi obblighi internazionali. [...] L'UE continuerà ad offrire il suo pieno appoggio agli sforzi delle Nazioni Unite per garantire il rispetto integrale ed immediato della risoluzione 1441 da parte dell'Iraq. Il ruolo del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale deve essere rispettato [...]'. Consiglio "Affari generali e relazioni esterne", 27 gennaio 2003: "Il Consiglio, seriamente preoccupato della situazione in Iraq, conferma che il suo obiettivo rimane l'effettivo e completo smantellamento delle armi di distruzione di massa dell'Iraq. Il Consiglio sostiene pienamente gli sforzi compiuti dalle Nazioni Unite per garantire che l'Iraq rispetti pienamente e immediatamente tutte le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza, in particolare la risoluzione 1441 dell'8 novembre 2002. Quest'ultima precisa inequivocabilmente che il governo iracheno dispone di un'ultima opportunità per risolvere pacificamente la crisi. [...] Il Consiglio ribadisce il ruolo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nell'attuazione della risoluzione 1441. La responsabilità del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale deve essere rispettata." Consiglio Europeo Straordinario di Bruxelles, 17 Febbraio 2003: '[...] L'obiettivo dell'Unione nei confronti dell'Iraq rimane il pieno ed effettivo disarmo in applicazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare della risoluzione 1441. Vogliamo raggiungere questo obiettivo in maniera pacifica. È chiaro che è proprio questo che vogliono i popoli d'Europa. [...] Nell'affrontare questi problemi è di vitale importanza l'unità della comunità internazionale. Ribadiamo il nostro impegno a operare con tutti i nostri partner, specialmente con gli Stati Uniti, per il disarmo dell'Iraq, per la pace e la stabilità nella regione e per un futuro dignitoso per tutta la sua popolazione'.

<sup>349</sup> The Times, *Europe and America must stand united*, 30 January 2003, <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/article858456.ece>.

<sup>350</sup> Il 'Vilnius Ten group', che pubblicò la lettera nel *Wall Street Journal*, era composto dai *leader* di dieci Paesi dell'Est Europa, quali Slovacchia, Lituania, Bulgaria, Estonia, Lituania, Romania, Slovenia, Albania, Croazia e Macedonia (il testo è disponibile su [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=19022](http://www.novinite.com/view_news.php?id=19022)).

non poteva non interpretare le due lettere come una prova evidente della disunità europea sulla questione irachena e dell'isolamento progressivo di Germania e Francia. La dottrina, inoltre, sottolinea come quelli tra Francia e Gran Bretagna siano stati contrasti di lunga durata. Fin dal 1998, infatti, essi sono stati in disaccordo su questioni quali le sanzioni contro l'Iraq e la 'no-fly zone'.<sup>351</sup> Solo in seguito, nelle dichiarazioni del Consiglio europeo che seguirono all'inizio delle azioni armate in Iraq e alla caduta del regime di Saddam Hussein, appare un'Unione pronta ad affrontare le esigenze umanitarie del conflitto e unita nella ricostruzione politica ed economica del Paese.<sup>352</sup>

## 4. 2 La riforma ONU: tra spirito europeo e affermazione della sovranità nazionale

Il tema della riforma ONU fa emergere, con ancora maggiore evidenza rispetto alla questione della crisi irachena, che pur essendosi affermato e consolidato, in molti Stati membri dell'UE, uno spirito trasparentemente europeo, in realtà, l'affermazione della sovranità nazionale, da parte di alcuni di questi, impedisce alle istituzioni europee di presentare e sostenere una prospettiva di riforma delle NU che guardi all'UE nel suo insieme. Se da un lato, Paesi quali l'Italia hanno partecipato al dibattito sulla riforma delle NU con uno spirito genuinamente europeo, dall'altro, Stati quali Gran Bretagna e Francia hanno riaffermato l'attaccamento al loro ruolo di potenze mondiali, ed in quanto tali si sono dimostrati incapaci di rinunciare ai benefici che ciò comporta. Scopo di questa sezione è interrogarsi su come hanno reagito le istituzioni dell'UE e i suoi Stati membri alla prospettiva di riformare le NU, in particolare il Consiglio di Sicurezza, ed esaminare le circostanze che non hanno reso possibile l'accordo intorno ad una unica proposta europea. Il tema della riforma del Consiglio di Sicurezza verrà ripreso nella sezione successiva (par. 5), dove, invece, l'attenzione verrà rivolta alle reali possibilità di riformare il principale organo onusiano con un seggio europeo e al valore che quest'ultimo potrebbe assumere nella politica estera dell'UE, qualora venisse realizzato.

### 4. 2. 1 Il dibattito concernente la riforma del Consiglio di Sicurezza delle NU

La riforma del Consiglio di Sicurezza, come è noto, si colloca nel dibattito della più vasta riforma delle NU, il cui scopo è quello di rendere la principale organizzazione universale più efficace, trasparente e responsabile, e adeguare la sua struttura alla realtà geopolitica attuale.<sup>353</sup> Non si tratta della prima volta in cui la questione viene sollevata. Dopo il 1965, anno in cui la riforma del Consiglio di Sicurezza aveva portato ad aumentare il numero dei membri eletti da sei a dieci,<sup>354</sup> il

<sup>351</sup> Hill C., *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>352</sup> Consiglio Europeo di Bruxelles, 20-21 Marzo 2003, Conclusioni della Presidenza, par.66-70; Consiglio Europeo di Salonico, 19-20 Giugno 2003, Conclusioni della Presidenza, par. 91-98; Consiglio Europeo di Bruxelles, 16-17 Ottobre 2003, Conclusioni della Presidenza, par. 61-65; Consiglio Europeo di Bruxelles, 12-13 Dicembre 2003, Conclusioni Della Presidenza, par. 50-54.

<sup>353</sup> Vedi, tra gli altri, Blum Yehuda Z., *Proposals for UN Security Council Reform*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 632, 99:632; Corell Hans, *Reforming the United Nations*, in *International Organizations Law Review*, 2: 373-390, 2005; Fassbender Bardo, *On the boulevard of broken dreams. The project of a reform of the UN Security Council after the 2005 World Summit*, in *International Organizations Law Review*, 2: 391-402, 2005; Marchesi Daniele, *The EU and the reform of the UN Security Council Assessing the Impact on CFSP*, 16.05.2007 EUSA Conference, Montreal, 17-19 May 2007; Muller Joachim, *Management reform in the United Nations Between politics and efficiency*, in *International Organizations Law Review*, 2: 417-436, 2005; Schrijver Nico J., *The Future of the Charter of the United Nations*, in *Max Planck UNYB* 10 (2006); Schrijver Nico J., *Editorial: UN Reform: A once-in-a-generation opportunity?*, in *International Organizations Law Review*, 2: 271-275, 2005, Sulyok Gabor, *Thoughts on the Necessity of Security Council Reform*, in *Acta Juridica Hungarica*, 48, No 2, pp. 143-167 (2007). (aggiungere tutti gli articoli sulla riforma in francese citati in basso) (fare lista in base all'importanza!)

<sup>354</sup> L'ampliamento della composizione del Consiglio ha comportato la modifica dell'art. 23 della Carta ONU, secondo la procedura stabilita dall'art. 108 della Carta, risoluzione dell'AG 1991, A (XVIII) del 17 dicembre 1963, con successiva ratifica dei due terzi dei membri dell'AG. La riforma è entrata in vigore il 31 agosto 1965. L'emendamento dell'art. 23 della Carta ha portato da 11 a 15 il numero dei membri del Consiglio di Sicurezza. gli artt. 27 (maggioranza richiesta per l'adozione delle risoluzioni) e 61 (aumento del numero dei membri del Consiglio economico e sociale) sono stati emendati nelle stesse date. Per una prospettiva storica degli emendamenti apportati alla Carta, vedi Luck E., *Reforming*

dibattito sul come adeguare la struttura del Consiglio di Sicurezza al nuovo scenario internazionale era riemerso negli anni '90.<sup>355</sup> Non è questa la sede per un'analisi critica dell'ampio ventaglio di proposte avanzate.<sup>356</sup> Ciò che rileva, ai fini del presente esame, è comprendere la posizione sostenuta dall'UE e dai suoi Stati membri su tale questione.

In generale, secondo Ronzitti, è possibile distinguere tre periodi dell'attuale dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza in seno alla comunità internazionale.<sup>357</sup> Il primo ha visto l'AG invitare il Segretario Generale a sollecitare risposte scritte, sulla questione della riforma del Consiglio, da parte degli Stati membri.<sup>358</sup> Una delle prime ipotesi, che venne avanzata nel 1994, fu il c. d. 'quick fix', secondo la quale Germania e Giappone si sarebbero dovuti aggiungere ai cinque membri permanenti, principalmente per motivazioni di carattere economico, in altre parole sulla base della loro ricchezza e del contributo ai fondi delle NU, ma anche come segno della loro reintegrazione nella comunità internazionale.<sup>359</sup> La maggiore opposizione all'ipotesi della candidatura della Germania è giunta dall'Italia, che si concretizzò nella presentazione di un'altra proposta di riforma. Nel 1997, l'Italia ipotizzò la creazione di nuovi seggi, che sarebbero stati eletti dall'AG su base regionale, da attribuire a rotazione. Il secondo periodo vede le stesse NU elaborare una propria visione della riforma attraverso lo 'United Nations Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change', che si insediò nel 2003 e presentò, nel 2005, due opzioni: la prima prevedeva l'introduzione di nuovi membri permanenti e non permanenti, la seconda di seggi non permanenti rinnovabili.<sup>360</sup> Tuttavia, le due proposte del *Panel* ebbero l'effetto di generarne la creazione di nuove.<sup>361</sup> In particolare, India, Brasile, Giappone e Germania, il c.d. G4, si sostenevano a vicenda per l'attribuzione a ciascuno di essi di un seggio permanente, che avrebbe dovuto prevedere la presenza anche di due Paesi africani.<sup>362</sup> A sua volta, il Gruppo dei paesi africani supportava una propria bozza di risoluzione, che prevedeva il riconoscimento del diritto di veto ai

---

*the United Nations: Lessons from a History in Progress*, in Krasno J. E. (ed.), *The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society* (2004), pp. 366–368.

<sup>355</sup> Blum Y. Z., *Proposals for UN Security Council Reform*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 99 (2005), pg. 638, sintetizza come segue la necessità di riformare il Consiglio di Sicurezza: 'first, UN membership continued to grow rapidly, mainly because of the acceleration of the decolonization process, the breakup of the former Soviet Union and the former Yugoslavia, and the admission of several European microstates in the early 1990s. As of the time of this writing, the membership stands at 191, that is, almost four times the original number. Second, this quantitative change was accompanied by an even more important qualitative one, expressed succinctly by an editorial in the *New York Times* following the release of the panel's report. In considering the current composition of the Security Council – the 'most widely discussed' of the panel's proposals – the editorial tersely asserts that 'the Security Council [...] ... permanent membership reflects the power relations of 1945, not 2004'.

<sup>356</sup> Il *Report* dell' 'High-level Panel on Threats, Challenges and Change' dell'1 dicembre 2004 (istituito dal Segretario Generale 'A more Secure World: Our Shared Responsibility', 29 novembre 2004, UN Doc A/59/565) delinea più di cento raccomandazioni sul cambiamento e il bisogno di riformare le NU al fine di rendere tale organizzazione capace di fronteggiare sfide e minacce provenienti da situazioni di crisi derivanti da povertà, danni ambientali, terrorismo, armi nucleari, ecc. Schrijver, *Reforming the UN Security Council in Pursuance of Collective Security*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, n. 1, pp. 134-135.

<sup>357</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>358</sup> Attraverso la risoluzione 47/62 dell'11 dicembre 1992.

<sup>359</sup> Hill C., *op. cit.*, pp. 49-69.

<sup>360</sup> Il *Panel* avanzò una raccomandazione costituita da 3 elementi. In primo luogo, il *Panel* suggerì che la membership fosse stabilita su criteri basati su considerazioni legate alle condizioni finanziarie, militari e diplomatiche, nonché geografiche. In secondo luogo, il *Panel* suggerì che il Consiglio di Sicurezza si espandesse da 15 a 24 membri, e vennero proposti due modelli. Il modello A comprendeva nuovi membri permanenti (privi del diritto di veto), mentre il Modello B prevedeva seggi non permanenti rinnovabili. In particolare, il Modello A prevedeva 6 seggi permanenti nuovi e 3 seggi non permanenti di 2 anni. Il Modello B prevedeva una nuova categoria di 8 seggi di 4 anni rinnovabili e 1 seggio non permanente di 2 anni. Nè nel Modello A nè nel Modello B era prevista la creazione di seggi aventi il potere di veto. In terzo luogo, il *Panel* suggeriva l'applicazione della riforma nel 2020. Müller J., *Reforming the United Nations, The struggle for legitimacy and effectiveness*, pg. 63-67.

<sup>361</sup> Müller J., *op. cit.*, p. 64, sintetizza la complessità della politica per giungere ad un accordo sulla riforma del Consiglio di Sicurezza come segue: 'Britain, France and Russia had supported permanent membership for Germany, Brazil, India and Japan. China and South Korea had doubts about Japan. Pakistan opposed India, and Mexico and Argentina opposed Brazil. The United States supported Japan, but refrained from supporting Germany, which many believed was tied to their respective governments' positions on the 2003 invasion of Iraq'.

<sup>362</sup> UN Doc. A/59/L.64 of 6 July 2005.

nuovi seggi permanenti,<sup>363</sup> mentre l'Italia, all'interno dello slogan 'Uniting for consensus', propose di aumentare il numero di seggi non permanenti su base geografica.<sup>364</sup> Nessuna delle tre bozze di risoluzione presentate nel luglio 2005<sup>365</sup> fu messa ai voti durante il *World Summit*.<sup>366</sup> Nel terzo periodo, prendendo atto del fallimento dei precedenti tentativi,<sup>367</sup> sono ripresi i lavori del *Working Group*,<sup>368</sup> che, a partire dal settembre 2007, è attualmente operativo.<sup>369</sup>

#### 4. 2. 2 La proposta italiana del seggio europeo, le reazioni delle istituzioni dell'UE e l'incapacità di giungere alla formulazione di una proposta europea

È all'interno di questo ampio dibattito che si iscrive la proposta di istituire un seggio europeo al Consiglio di Sicurezza, che nasce da una idea italiana.<sup>370</sup> Il seggio europeo presenterebbe due

---

<sup>363</sup> UN Doc. A/59/L.67 of 14 July 2005.

<sup>364</sup> UN Doc. A/59/L.68 of 21 July 2005. Nello specifico, l'Italia proponeva la seguente distribuzione dei nuovi seggi non permanenti: 6 seggi per l'Africa, 5 per l'Asia, 4 per l'America Latina e i Caraibi, 3 per l'Europa Occidentale e altri Stati, e 2 per l'Europa Orientale. Lo 'Uniting for consensus' raggruppava Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Malta, Messico, Pakistan, Sud Corea, San Marino, Spagna e Turchia.

<sup>365</sup> Tre furono le bozze di risoluzioni presentate nel luglio 2005. La prima, quella del G-4 sosteneva essenzialmente l'adozione del modello A proposto dal *Panel* delle NU, con l'unica differenza riguardante l'aggiunta di 4 membri non permanenti, per un totale di 25 membri. La seconda bozza di risoluzione fu quella della *African Union*, che propose un Consiglio di Sicurezza a 26, aggiungendo 6 membri permanenti (con il potere di veto) e 5 non permanenti. Il gruppo di Stati, guidati dall'Italia sotto il nome di 'Uniting for consensus', propose un Consiglio di 25 membri attraverso l'aggiunta di 10 seggi non permanenti, alcuni dei quali sarebbero di 4 anni con la possibilità di essere rieletti immediatamente. Blum Y. Z., *Proposals for UN Security Council Reform*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 99 (2005), pp. 648-649. Fassbender B., *On the Boulevard of Broken Dreams. The Project of a Reform of the UN Security Council after the 2005 World Summit*, in *International Organizations Law Review*, 2: 391-402, 2005.

<sup>366</sup> Müller J., *op. cit.*, pg. 67.

<sup>367</sup> Il *World Summit* concludeva la questione della riforma del Consiglio di Sicurezza come segue: '152. We reaffirm that Member States have conferred on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, acting on their behalf, as provided for by the Charter. 153. We support early reform of the Security Council - an essential element of our overall effort to reform the United Nations - in order to make it more broadly representative, efficient and transparent and thus to further enhance its effectiveness and the legitimacy and implementation of its decisions. We commit ourselves to continuing our efforts to achieve a decision to this end and request the General Assembly to review progress on the reform set out above by the end of 2005. 154. We recommend that the Security Council continue to adapt its working methods so as to increase the involvement of States not members of the Council in its work, as appropriate, enhance its accountability to the membership and increase the transparency of its work'. 'World Summit Outcome', GA/RES/60/1, 24 Ottobre 2005.

<sup>368</sup> Il nome corretto dell'attuale *Working Group* è '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'. Nel febbraio 2007, il Presidente dell'AG ha nominato degli ambasciatori, come 'facilitators', per ognuna delle seguenti aree tematiche: *membership*, potere di veto, rappresentanza regionale, la dimensione di un Consiglio di Sicurezza allargato, i metodi di lavoro del Consiglio e le sue relazioni con l'AG. Il *Working Group* ha recentemente presentato, nell'agosto 2008, un 'draft report' sulle proprie attività (documento disponibile su <http://reformtheun.org/index.php/issues/1737?theme=alt4>).

<sup>369</sup> Attualmente, le varie posizioni degli Stati membri sono raggruppati nelle seguenti proposte di riforma: African Union, G- 4, League of Arab States, L 69 Group, Organization of Islamic Conference, Overarching Group proposal, P 5 perspectives, Small Five States, Uniting for Consensus. Vedi il sito ufficiale delle NU, <http://www.un.org/temp/reform/index.shtml>, e il sito della ONG *World Federalist Movement - Institute for Global Policy (WFM-IGP)* che fornisce aggiornamenti e documenti delle NU, governi e società civile, <http://www.reformtheun.org/>.

<sup>370</sup> L'Italia espresse il suo punto di vista nell' 'Italian Memorandum on reform of the UN Security Council' del 30 giugno 1993 (A/48/264, p.51), inviato all'allora Segretario Generale delle NU Boutros Boutros- Ghali dal Ministro degli esteri Beniamino Andreatta, in nome del governo Ciampi. L'Italia, dopo aver espresso il suo sostegno per un allargamento del Consiglio di Sicurezza che contempri nuovi seggi non-permanenti e semi-permanenti, presenta l'idea del seggio Europeo in questi termini: 'nell'insieme, il Consiglio avrebbe tra i 20 e i 25 membri. Si dovrebbe calcolare un margine di gioco per eventuali sviluppi nella società internazionale, e quindi per la possibilità che si formino nuovi gruppi di Stati o che i raggruppamenti esistenti si dividano. Per esempio, il giorno in cui l'Unione europea avrà una sua piena esistenza, con una sua propria e forte identità politica, si porrà il problema della posizione che dovrà esserle data in seno al Consiglio di Sicurezza'. Il documento è disponibile su Andreatta, *La riforma delle Nazioni Unite* (a cura di Colimberti), Roma, 2005, pp. 103-105. Per un commento a questo documento, si veda: Ferdinando Salleo, *Il memorandum di Andreatta a Boutros-Ghali*, in *Arel Informazioni*, Supplemento I/2005; Salleo F. e Pirozzi N., *Italy at*

varianti: la creazione di un seggio da attribuire all'Unione europea in aggiunta a quelli di Francia e Gran Bretagna; oppure l'istituzione di un seggio UE in sostituzione di tutti i seggi, sia permanenti che non permanenti, attualmente detenuti dagli Stati membri dell'UE. Come si dirà a breve, l'ipotesi del seggio europeo ha suscitato il sostegno del Parlamento europeo e di alcune cariche istituzionali, e ha contribuito a generare un ampio dibattito presso la dottrina. In realtà, la mancanza di un reale sostegno politico da parte degli Stati membri dell'UE ha reso vana la proposta italiana, così come qualunque altra ipotesi che guardasse agli interessi dell'Unione nel suo insieme.

Il Parlamento europeo ha approvato diverse risoluzioni sul tema della riforma delle NU, enfatizzando, tra gli altri, soprattutto la necessità di rafforzare le NU e di rendere più democratica la loro struttura.<sup>371</sup> In particolare, nella risoluzione del 9 giugno 2005, esso si esprime anche sul tema del seggio europeo, sostenendo che:

la soluzione appropriata, coerente con il trattato costituzionale europeo che istituisce la personalità giuridica dell'Unione e un ministro europeo degli affari esteri, sarebbe attribuire all'UE un seggio permanente aggiuntivo; [esso] invita gli Stati membri a prendere in seria considerazione questa proposta, al fine di accrescere l'influenza dell'Europa nel mondo attraverso una politica estera e di sicurezza comune (PESC) coerente ed efficiente.<sup>372</sup>

Nella successiva risoluzione del settembre 2005, esso ribadisce il proprio impegno nella prospettiva di accordare all'Europa un seggio comune presso il Consiglio di sicurezza non appena verranno soddisfatte le relative condizioni politiche, costituzionali e giuridiche.<sup>373</sup>

Anche l'Alto rappresentante<sup>374</sup> e il Commissario europeo per le relazioni esterne<sup>375</sup> si sono espressi in favore di un seggio speciale dell'UE al Consiglio di Sicurezza data la sua rilevanza per la politica estera dell'Unione.

Certamente meno entusiasmo hanno esternato, in generale, gli Stati membri dell'UE. È interessante notare come la Gran Bretagna e la Francia abbiano accettato, nella prima fase del dibattito sulla riforma, l'ipotesi della candidatura tedesca, per sostenere in seguito la proposta del Segretario Generale delle NU di istituire un gruppo di lavoro *ad hoc*.<sup>376</sup> Durante i lavori per il Trattato costituzionale, mentre alcuni 'advocated full EU membership in international organisations, some

---

*the United Nations Security Council*, in Nicoletta Pirozzi (a cura di), *Strengthening the UN Security System. The Role of Italy and the EU*, in, *Quaderni IAI English series*, n. 11 Aprile 2008, p. 9.

<sup>371</sup> Per un commento generale delle posizioni del Parlamento europeo sul tema della riforma delle NU, vedi Leinen J., *The Future of the United Nations: a View from the European Parliament*, in Wouters, Hoffmeister, Ruys, *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, pp. 373-382.

<sup>372</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma delle Nazioni Unite, 9 giugno 2005 – Strasburgo. Secondo la quale il Parlamento ritiene che: '22. [...] le due proposte (modello A e B) del Gruppo ad alto livello riflettano adeguatamente tale migliore rappresentanza, sebbene siano possibili anche altre proposte di riforma, e sottolinea che un seggio dell'UE al Consiglio di sicurezza dell'ONU rimane l'obiettivo che l'Unione si prefigge di ottenere non appena vi saranno le necessarie condizioni politiche, costituzionali e giuridiche; 23. prende atto della proposta di estendere la composizione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite aggiungendo nuovi seggi per ogni gruppo regionale, fra cui "l'Europa"; esprime l'opinione che in tale contesto la soluzione appropriata, coerente con il trattato costituzionale europeo che istituisce la personalità giuridica dell'Unione e un ministro europeo degli affari esteri, sarebbe attribuire all'UE un seggio permanente aggiuntivo; invita gli Stati membri a prendere in seria considerazione questa proposta, al fine di accrescere l'influenza dell'Europa nel mondo attraverso una politica estera e di sicurezza comune (PESC) coerente ed efficiente; 24. ritiene tuttavia che in ogni caso, a prescindere dalla procedura di riforma scelta, alcuni dei seggi aggiuntivi destinati all'"Europa" dovrebbero essere attribuiti all'UE in quanto tale; in tale contesto esorta il Consiglio dell'UE a stabilire i meccanismi opportuni per designare gli Stati membri dell'UE che svolgeranno il loro mandato come rappresentanti dell'Unione europea, in stretto coordinamento con gli altri Stati membri dell'UE, l'Alto rappresentante per la PESC o il futuro ministro degli affari esteri, la Commissione ed il Parlamento europeo, fintantoché non saranno soddisfatte le condizioni per la creazione di un seggio dell'Unione europea'.

<sup>373</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sui risultati del Vertice mondiale delle Nazioni Unite del 14-16 settembre 2005, 29 settembre 2005 – Strasburgo, par. 20.

<sup>374</sup> 'Solana: Einheit Iraks muss erhalten bleiben', *Die Welt*, 24 March 2003, in Biscop S., Drieskens E., *op. cit.*, 2006, pp. 118-119.

<sup>375</sup> Honor Mahony, "External relations Commissioner calls for EU seat in UN", *EU Observer*, 25 January 2005, <http://euobserver.com/?aid=18227>.

<sup>376</sup> Hill C. (2006), *op. cit.*, pp. 64-65.

members viewed this as problematic as they considered that it would conflict with the rights of Member States without significantly enhancing the influence of the Union'.<sup>377</sup>

In realtà, ad eccezione della questione del Consiglio di Sicurezza, al *World Summit* del 2005, l'UE ha costituito un fronte unitario in relazione alla maggior parte delle questioni concernenti la riforma delle NU.<sup>378</sup> L'UE è stata capace di presentare il proprio contributo ai membri del 'Panel', nominati dal Segretario Generale delle NU al fine di preparare il *report* sulla riforma.<sup>379</sup> Gli Stati membri dell'UE hanno espresso visioni generalmente coerenti su temi quali la Commissione di *peace-building*, il Consiglio dei diritti umani, il campo dell'ambiente, il *management*.<sup>380</sup>

In conclusione, l'incapacità delle istituzioni dell'Unione di giungere ad un accordo di base sul tema della riforma del Consiglio di Sicurezza è fortemente sintomatico della debolezza di fondo della politica estera dell'UE. Esplicativa di questa condizione è stata la totale assenza, nell'ambito dei negoziati alle NU, del dibattito intorno al tema del seggio europeo. È chiaro, quindi, che Paesi quali Francia e Gran Bretagna agiscono come Stati in difesa dei propri interessi nazionali, più che come membri dell'UE, quando sono in gioco questioni determinanti per la loro affermazione come grandi potenze. Al *World Summit* del 2005, l'UE non è stata capace di presentare una propria visione della riforma, e ha sprecato, di conseguenza, l'opportunità di fare sentire la propria voce e rafforzare la politica estera attraverso rilevanti modifiche istituzionali.

#### 4. 2. 3 L'UE e l'attuale dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza

Dopo il *World Summit* del 2005, il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza è ripreso. Attualmente, mentre il Parlamento europeo ha ribadito il suo appoggio all'ipotesi di un seggio europeo,<sup>381</sup> gli Stati membri dell'UE non sembrano condividere tale prospettiva. In questi termini potrebbero essere interpretate le Dichiarazioni 13 e 14 allegate al Trattato di Lisbona. Nella Dichiarazione 13, la conferenza sottolinea che le disposizioni PESC 'lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, [...] sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali'. Inoltre, la conferenza ricorda che 'l'Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali'.<sup>382</sup>

<sup>377</sup> The European Convention, The Secretariat, Working Group VII, "External Action", 16 December 2002, p. 32, par. 66.

<sup>378</sup> Missiroli A., *The UN Security Council Needs Fewer Europeans and More Europe*, in *International Spectator*, 2005, pp. 41-47. Chevallard G., *UN Reform: A Test of European Leadership*, in *International Spectator*, 2005, pp. 19-29. Smadja D., *The European Union and the Reform of the United Nations*, in Wouters, Hoffmeister, Ruys, *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, pp. 363-364, individua in particolare due elementi nel contributo dato dall'UE al dibattito sulla riforma ONU: 'a) these inputs were coordinated within the EU working structures so as to represent a common view and were also brought to the attention of the highest political level; b) there was a strong consensus within the EU for these inputs to be informal.'

<sup>379</sup> Consiglio per gli Affari generali e le relazioni esterne, 'Paper for the submission to the High-Level Panel on Threats, challenger and Change', 17-18 May 2004.

<sup>380</sup> Per un'analisi sull'influenza che l'UE ha esercitato su alcuni temi della riforma delle NU, quali la Commissione di *peace-building*, il Consiglio dei diritti umani, il campo dell'ambiente, il *management*, vedi Smadja D., *op. cit.*, pp. 366-371.

<sup>381</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sugli aspetti principali e le scelte di base della PESC, comprese le implicazioni finanziarie per il bilancio generale dell'Unione europea – 2005, 23 maggio 2007. In cui il Parlamento europeo 'invita, inoltre, gli Stati membri dell'UE che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a migliorare il loro coordinamento in tale contesto al fine di rafforzare l'efficacia dell'azione dell'UE a livello mondiale e *decidere nel prossimo futuro in merito a un seggio comune europeo*', par. 10.

<sup>382</sup> Dichiarazione 13, Dichiarazione relativa alla politica estera e di sicurezza comune: 'La conferenza sottolinea che le disposizioni del trattato sull'Unione europea riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, compresa la creazione della carica di alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e l'istituzione di un servizio per l'azione esterna, lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle

Nella Dichiarazione 14, la conferenza ribadisce che le nuove norme in tema di politica estera:

non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali *compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*'.<sup>383</sup> (enfasi aggiunta)

In realtà, ciò che appare particolarmente grave è l'incapacità, da parte degli Stati membri dell'UE, di formulare una visione europea della riforma del Consiglio di Sicurezza. All'interno dell'attuale dibattito, gli Stati membri dell'UE si trovano nuovamente divisi sul come riformare il principale organo onusiano. L'UE può essere descritta come divisa in 3 fazioni. La Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Portogallo e Slovacchia appartengono ai sostenitori della Germania come seggio permanente e alla proposta del G4. Tra coloro i quali sostengono, invece, l'aggiunta di seggi non permanenti, ritroviamo oltre all'Italia anche Cipro, Malta, Olanda, Spagna e Svezia. Nella terza fazione si ritrovano quei paesi che non hanno espresso una chiara posizione sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.<sup>384</sup>

Al di là della proposta italiana e delle grandi implicazioni a cui essa porterebbe, gli Stati membri dell'UE dovrebbero quantomeno riflettere in modo unitario sui possibili vantaggi degli attuali modelli di riforma ipotizzati. Le proposte avanzate,<sup>385</sup> in generale, per quanto tra loro variegata, si muovono essenzialmente lungo due diverse direzioni: attribuire il seggio allo Stato oppure al gruppo regionale che poi, con i suoi meccanismi, provvederebbe a riassegnarlo definitivamente o a rotazione.<sup>386</sup> Oggi, il dibattito sulla riforma delle NU, e del Consiglio di Sicurezza in particolare, è ancora importante. Ed è questo il motivo per cui invitiamo gli Stati membri dell'Unione a riflettere sui modelli di riforma proposti da una prospettiva europea. Senza addentrarci nell'analisi del delicato equilibrio che si genera dalla combinazione di più fattori (quali il numero dei nuovi seggi permanenti, semipermanenti e non permanenti, e attribuzione del potere di veto),<sup>387</sup> certamente il modello che assegna seggi *non permanenti* sulla base dell'appartenenza a regioni geografiche, è quello preferibile da un punto di vista strettamente europeo. L'ipotesi, invece, di un nuovo seggio *permanente* da attribuire alla regione Europa, che andrebbe con ogni probabilità alla Germania, causerebbe, secondo nostre valutazioni, squilibri. Da un punto di vista onusiano, la rappresentanza dell'Europa occidentale all'interno del Consiglio di Sicurezza solleverebbe problemi di sovra-rappresentanza rispetto al numero totale dei membri delle NU, poiché essa godrebbe di ben 5 membri permanenti (3 permanenti e 2 elettivi) per 27 paesi e potrebbe generare conseguenze negative sulla generale percezione dell'area geografica dell'Europa Occidentale da parte della

---

organizzazioni internazionali. La conferenza ricorda altresì che le disposizioni riguardanti la politica comune in materia di sicurezza e di difesa non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri. La conferenza sottolinea che l'Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali'.

<sup>383</sup> Per i primi commenti sulla Dichiarazione 14, vedi Egmont, EPC e CEPS (a cura di), *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Brussels, November 2007; Graham Avery, Antonio Missiroli et al., *The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy*, EPC Working Paper No. 28, Brussels, November 2007. Dichiarazione 14, Dichiarazione relativa alla politica estera e di sicurezza comune: 'Oltre alle norme e procedure specifiche di cui all'articolo 24, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea, la conferenza sottolinea che le disposizioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, comprese quelle relative all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e al servizio per l'azione esterna, non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. La conferenza rileva altresì che le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune non conferiscono alla Commissione nuovi poteri di iniziativa per le decisioni né accrescono il ruolo del Parlamento europeo. La conferenza ricorda altresì che le disposizioni riguardanti la politica comune in materia di sicurezza e di difesa non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri'.

<sup>384</sup> Questi dati sono basati sull'analisi delle dichiarazioni rilasciate dagli Stati dell'UE alle NU negli ultimi due anni. Vedi Roos U., Franke U., Hellmann G., *Beyond the Deadlock: How Europe can contribute to UN Reform*, in *International Spectator*, 2008, pp. 47-48.

<sup>385</sup> Vedi 'Reform the UN.org', <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/1737?theme=alt4>.

<sup>386</sup> Bargiacchi P., *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano – Giuffrè editore, 2005, pg. 190.

<sup>387</sup> Vedi bibliografia riportata in nota n. 73.

comunità internazionale. A ciò si aggiunga che, secondo parte della dottrina, la Germania non sarebbe oggi la potenza legittimata ad occupare un seggio permanente per questioni attinenti ad aspetti finanziari e di responsabilità internazionale.<sup>388</sup> Dal punto di vista strettamente dell'Unione, l'ingresso della Germania come membro permanente causerebbe una potenziale instabilità nel già delicato equilibrio tra gli Stati membri. Alle attuali due potenze aventi un seggio permanente (Francia e Gran Bretagna), se ne aggiungerebbe un terzo. Quest'ultimo, potrebbe reagire in due modi: porsi come forte portavoce degli interessi dell'Unione; oppure agire in relazione delle proprie esigenze nazionali. Dal nostro punto di vista, la Germania, così come avviene attualmente per Francia e Gran Bretagna, tenderebbe, probabilmente, a diventare portavoce dei propri interessi nazionali più che dell'UE.<sup>389</sup> Ipotizziamo, invece, che l'alternanza dei nuovi seggi non possa favorire l'attaccamento a tale ruolo da parte dello Stato membro che lo detiene, e che esso tenderà a sentirsi portavoce di valori europei, più che nazionali, come dimostrano Stati membri, quali Italia e Belgio,<sup>390</sup> che nel corso degli ultimi anni si sono alternati al Consiglio di Sicurezza con un seggio non permanente.<sup>391</sup>

Noi sosteniamo che l'UE, pur non essendo stata, ad oggi, in grado di presentare una posizione unitaria sulla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza, dovrebbe, nei futuri dibattiti, sostenere l'adozione di uno solo dei due modelli, in altre parole quello che attribuisce seggi *non permanenti*. È ovvio che la probabilità di creare un seggio europeo 'non istituzionalizzato' troverebbe spazio solo nella seconda ipotesi e sarebbe difficilmente realizzabile nella prima.<sup>392</sup> Di conseguenza, per quanto attiene alle proposte sulla riforma del Consiglio di Sicurezza avanzate dai vari governi, quella guidata dall'Italia, 'Uniting for consensus', se implementata, potrebbe aprire le porte a questo nuovo scenario. La proposta 'Uniting for consensus' prevede, infatti, che:

'1. [...] the General Assembly shall elect twenty other Members of the United Nations to be non-permanent members of the Security Council, due regard being especially paid, in the first instance to the contribution of Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution. 2. The non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years. [...] Non-permanent members may be eligible for immediate re-election, subject to the decision of their respective geographical groups'.<sup>393</sup>

In relazione alla distribuzione dei seggi, lo 'Uniting for consensus' sostiene che i 20 membri non permanenti debbano essere eletti come segue: 'six from African States; five from Asian States; four from Latin American and Caribbean States; three from Western Europe and Other States; two from Eastern European States'.<sup>394</sup>

---

<sup>388</sup> Roos U., Franke U., Hellmann G., *Beyond the deadlock: how Europe can contribute to UN reform*, in *International Spectator*, 2008, pp. 47-49, puntano il dito soprattutto su scelte criticabili quali il coinvolgimento della Germania nelle operazioni della NATO nella ex Repubblica Federale di Jugoslavia nel 1999 e il rifiuto di partecipare a qualunque misura contro l'Iraq anche se stabilita dal Consiglio di Sicurezza. A cui si aggiungono argomentazioni di carattere finanziario, quali il basso contributo della Germania al budget delle NU, le forze offerte per le operazioni delle NU.

<sup>389</sup> Hill C., *op. cit.*, pg. 60, osserva che 'were Germany to join as a permanent member, as London and Paris had wished, that would institutionalize the *directoire* [the *de facto* foreign policy *directoire* of Britain, France and Germany] to the point where it would be difficult for the other member states to rein it in'.

<sup>390</sup> Drieskens E., Marchesi D., Kerremans B., *In Search of a European Dimension in the UN Security Council*, in *International Spectator*, 2007, pp. 421-430.

<sup>391</sup> Missiroli A., *The UN Security Council*, in *International Spectator*, 2008, pp. 44-46, sostiene che l'UE dovrebbe premere per un Consiglio di Sicurezza più rappresentativo ma non più largo poiché le limitate dimensioni del Consiglio di Sicurezza sono importanti per il suo buon funzionamento. Noi sosteniamo invece che l'aspetto importante è quello di cercare di riflettere il nuovo ordine mondiale, aprendo quindi il Consiglio di Sicurezza a nuovi Stati e ponendosi come più rappresentativo e democratico nella composizione. Tra funzionalità e gli ultimi fattori indicati, optiamo per questi.

<sup>392</sup> Ad oggi i candidati più probabili dei nuovi seggi permanenti sono indicati nella Germania per l'Europa, il Giappone e l'India per i seggi asiatici, il Brasile per quello americano, mentre rimane ancora incerta l'indicazione delle candidature per l'Africa (che potrebbero riguardare il Sudafrica e la Nigeria). Bargiacchi P., *op. cit.*, pp. 219-220.

<sup>393</sup> *Draft resolution*, 21 luglio 2005, <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/1737?theme=alt4>.

<sup>394</sup> *Draft resolution*, 21 luglio 2005, <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/1737?theme=alt4>.

## Sezione IV: L'ipotesi del seggio europeo al Consiglio di Sicurezza

### 5. Il seggio europeo al Consiglio di Sicurezza

La prospettiva del seggio europeo, in altre parole la possibilità che dalla riforma delle NU scaturisca un seggio dell'UE all'interno del Consiglio di Sicurezza, è quella che maggiormente ha sollevato il dibattito sulla necessità di un'Europa che sia capace di parlare con una sola voce, ed in modo influente, sulla scena internazionale. Senza dubbio, essa appare anche come una delle questioni più delicate nell'ambito della riforma delle Nazioni Unite. Mentre nella sezione precedente, l'attenzione è stata rivolta alle divisioni interne agli Stati membri dell'UE che non hanno permesso la presentazione di una unica proposta europea, scopo del presente paragrafo è, nello specifico, riflettere, in primo luogo, sulla reale possibilità che il seggio europeo possa essere istituito tenendo conto degli attuali assetti giuridici; in secondo luogo, interrogarsi sul possibile impatto che il seggio europeo avrebbe sul diverso grado di influenza dell'UE al Consiglio di Sicurezza qualora venisse realizzato. Il seggio unico è un argomento che viene affrontato nell'ultima parte del presente capitolo poichè la sua portata, per l'importanza che riveste, può essere colta solo alla luce delle precedenti riflessioni. Mentre dall'analisi fin qui svolta è emerso che sono fondamentalmente limiti di portata politica a non permettere all'UE di esercitare un ruolo decisivo sulla scena internazionale, in questa sezione si comprenderà, al contrario, che permangono basilari ostacoli di natura giuridica quando il dibattito si focalizza sull'istituzione di un seggio europeo.

#### 5. 1 Profili giuridici del seggio europeo

Affinchè l'UE possa ottenere un seggio alle NU, dovrebbe innanzitutto possedere lo *status* di membro. Questo è quanto avviene all'interno delle altre OI di cui la CE è parte e in cui le è formalmente riconosciuto il diritto di parola e voto. Come è stato puntualizzato nel Capitolo I, le condizioni necessarie affinché una organizzazione regionale possa diventare membro di una organizzazione internazionale, sono dati dal possesso della personalità giuridica internazionale; dalla competenza, esclusiva o concorrente, nel campo di azione dell'OI; dal fatto che l'organizzazione alla quale si richiede l'adesione possa accoglierlo come membro ai sensi del proprio statuto. Nei paragrafi successivi, dunque, ci chiediamo, se la *membership* dell'UE alle NU sia possibile sulla base, in primo luogo, dei trattati istitutivi, ed in secondo luogo, della Carta delle NU.

##### 5. 1. 1 Il seggio europeo e il diritto dell'UE

Prima di addentrarci nell'analisi, ci permettiamo di osservare che in dottrina, a parte poche eccezioni, non si è riflettuto con sufficiente profondità sulla possibilità che l'istituzione di un seggio europeo sia giuridicamente perseguibile. Infatti, notiamo che la maggior parte della dottrina, in generale, tende ad avere due posizioni rispetto a tale questione: la prima è di auspicarne acriticamente la creazione, supportata in questo da istituzioni europee, quali il Parlamento e l'Alto rappresentante; la seconda posizione è sostenere l'inadeguatezza di questa ipotesi in termini di efficienza e capacità rappresentativa, senza prima chiedersi se si tratti di un'ipotesi realizzabile sulla base del diritto dell'UE. Scopo di questa sezione è, dunque, esaminare la proposta del seggio europeo alla luce dell'attuale assetto istituzionale dell'UE. L'analisi verrà svolta cercando di delineare un parallelismo tra le tipologie di partecipazione esclusiva e congiunta, tipiche del diritto comunitario,<sup>395</sup> e le due ipotesi del seggio europeo. Questa metodologia di analisi, che non potrà non risentire dei limiti che comporta la trasposizione, in ambito PESC, di meccanismi appartenenti

---

<sup>395</sup> Vedi Capitolo I, par. 14, 'Le tipologie di 'membership' richieste dalle organizzazioni internazionali', e 14.1, 'Membership' tradizionale e sua evoluzione'.

al diritto comunitario, servirà per individuare i limiti giuridici all'istituzione del seggio europeo. Dalla disamina emergerà, inoltre, la reale capacità in termini di efficienza del seggio europeo. Da una prima valutazione, non si rinverrebbe nessun ostacolo giuridico all'istituzione di un seggio europeo al Consiglio di Sicurezza se si guarda alla personalità giuridica internazionale dell'UE e al possesso delle competenze. Tanto la CE quanto l'UE godono di personalità giuridica e delle competenze nelle aree di interesse delle NU. Tuttavia, anche altri elementi, quale la natura delle competenze possedute, rilevano. Il tipo di competenza posseduto dalla CE/UE ha riflessi significativi sul tipo di *membership* alle OI. E' proprio in base alla diversa competenza, esclusiva o concorrente, che si determina il tipo di partecipazione dell'UE alle OI.<sup>396</sup> Le due ipotesi del seggio europeo verranno, dunque, analizzate separatamente

### **5. 1. 2 L'istituzione di un seggio dell'UE in aggiunta a quelli permanenti come forma di partecipazione congiunta 'imperfetta'**

La prima ipotesi di seggio europeo, che prevede un seggio dell'Unione in aggiunta agli attuali permanenti di Francia e Gran Bretagna, tenderebbe a riprodurre la formula della c.d. partecipazione 'congiunta' o 'alternata', di cui l'OMC e la FAO sono esempi significativi. Nel caso di competenze concorrenti, la CE deve condividere con i propri Stati membri il ruolo detenuto all'interno dell'OI. Si parla così di partecipazione 'congiunta' o 'alternata', nel senso che i diritti di membro verranno esercitati dalla CE o dagli Stati membri, in base alle rispettive competenze possedute sulla materia.<sup>397</sup> Nei casi FAO e OMC, la CE e gli Stati membri godono di competenze concorrenti in alcuni ambiti di azione di tali OI. Questo vuol dire che la CE parla e vota a nome dei suoi Stati membri (con un numero di voti pari alla somma degli Stati che rappresenta) quando la materia oggetto del dibattito ricada nella sua sfera di competenza, e 'restituisce', invece, il potere di parola e voto agli Stati membri quando saranno questi a dover esercitare le proprie competenze. Mentre questa tipologia di partecipazione funziona nei casi FAO e OMC, così non potrebbe essere nel Consiglio di Sicurezza. Secondo Ronzitti, questo tipo di ipotesi 'riscontrabile nelle organizzazioni internazionali di natura tecnica, è difficilmente applicabile alle Nazioni Unite, che hanno una competenza politica di carattere generale'.<sup>398</sup> A parere di chi scrive, invece, questo meccanismo, trasposto al Consiglio di Sicurezza, si rivelerebbe inefficiente rispetto all'obiettivo che proprio attraverso il seggio europeo si vorrebbe perseguire, in altre parole una rappresentanza unica e maggiore coesione in termini di voto. Esso costringerebbe il seggio europeo all'immobilismo non a causa di generiche competenze, ma come riflesso, in primo luogo, delle caratteristiche strutturali del Consiglio di Sicurezza stesso, ed in secondo luogo, della differenza tra metodo comunitario e intergovernativo.

Innanzitutto, osserviamo che il tipo di partecipazione che si presenterebbe al Consiglio di Sicurezza apparirebbe come una forma di partecipazione congiunta 'imperfetta' per due ordini di motivi. In primo luogo, a differenza di quanto accade nella FAO e nell'OMC, qualora l'UE sia competente, due Stati membri, Francia e Gran Bretagna, godrebbero sempre del diritto di voto a cui potrebbero fare ricorso anche qualora sia l'UE a poter esercitare la competenza. In secondo luogo, dove il potere ritornerebbe agli Stati membri nei casi in cui ricada su di essi la competenza sul tema oggetto di dibattito, nel Consiglio di Sicurezza ciò non potrebbe succedere in modo completo dal momento

---

<sup>396</sup> Vedi Cap. I, par. 14.2, 'Tipologie di 'membership': *status* di membro e *status* di osservatore'.

<sup>397</sup> Marchisio S., *EU's Membership in International Organizations*, in Cannizzaro E. (a cura di), *The European Union as an actor in international relations*, The Hague: Kluwer law international, c2002., pp. 247-249.

<sup>398</sup> Riportiamo nella versione integrale il ragionamento delineato da Ronzitti, *op. cit.*, p. 83, 'in talune organizzazioni internazionali la qualità di membro è attribuita tanto alla Comunità europea (CE) quanto ai suoi membri, ad es. la Banca mondiale, la FAO o l'Organizzazione mondiale del commercio, dove la CE è addirittura membro originario. Ma si tratta di un fenomeno connesso alle competenze funzionali dell'organizzazione. Se gli Stati trasferiscono talune competenze ad un'organizzazione internazionale, è inevitabile che questa sia rappresentata nelle organizzazioni internazionali che svolgono funzioni nel campo delle competenze trasferite. Addirittura, può darsi il caso che l'esercizio del voto da parte dell'ente membro dell'organizzazione internazionale escluda quello degli Stati membri dell'ente stesso. Tale meccanismo, riscontrabile nelle organizzazioni internazionali di natura tecnica, è difficilmente applicabile alle Nazioni Unite, che hanno una competenza politica di carattere generale'.

in cui non tutti gli Stati membri sono presenti al suo interno.<sup>399</sup> Sono perciò le caratteristiche strutturali stesse del Consiglio di Sicurezza a non permettere il riproporsi della tipica partecipazione ‘congiunta’. Quella che si verificherebbe nel Consiglio di Sicurezza sarebbe una partecipazione che abbiamo definito ‘imperfetta’, nel senso che, come sopra delineato, qualora l’UE sia in grado di esercitare la propria *membership*, due Stati rimarrebbero ancora liberi di esercitare la propria; qualora l’UE non sia in grado di esercitare la propria *membership* solo alcuni Stati membri dell’UE lo potranno fare al suo posto, in altre parole solo quegli Stati che avessero il diritto di risiedere al Consiglio di Sicurezza in modo non permanente. Riteniamo, di conseguenza, che l’ipotesi di una tipica partecipazione congiunta ‘perfetta’ in ambito PESC possa essere perseguibile all’interno dell’AG, ma non del Consiglio di Sicurezza. In AG, immaginiamo, infatti, che, qualora vi sia una posizione comune, l’UE possa parlare e votare per tutti gli Stati Membri (con un numero di voti pari alla somma degli Stati membri così come accade per la CE nella FAO e nell’OMC), mentre in assenza di una posizione comune ritorni agli Stati membri il potere di esercitare le prerogative della *membership*.

Alle osservazioni sopra-presentate si potrebbe rispondere sostenendo che non necessariamente sia inaccettabile una partecipazione ‘imperfetta’ ai fini di attribuire una voce unica all’UE in seno al Consiglio di Sicurezza, e che probabilmente, in futuro, si potrebbero verificare le condizioni politiche favorevoli all’accettazione di un simile equilibrio istituzionale da parte degli Stati membri dell’UE. Si potrebbe, in altre parole, ipotizzare che gli Stati membri dell’UE siano favorevoli alla creazione di un seggio europeo al Consiglio di Sicurezza, che vada a sostituire quelli non permanenti a rotazione e che lasci immutate le prerogative dei seggi di Francia e Gran Bretagna. Si potrebbe prefigurare un accordo interno all’UE sulla base del quale ogni qualvolta l’UE possieda una posizione comune sull’argomento oggetto del dibattito in sede del Consiglio di Sicurezza, gli Stati membri dell’UE che posseggono un seggio non permanente rinuncino al potere di esercitarlo e lascino agire il seggio europeo, che avrebbe probabilmente un numero di voti pari ai seggi non permanenti che rappresenta. Si potrebbe aggiungere che Gran Bretagna e Francia, per permettere un migliore funzionamento della partecipazione, agiscano nel rispetto della posizione comune e la sostengano attraverso i propri seggi. In sostanza, da una prima analisi, il tipo di partecipazione sopra-descritto, per quanto imperfetto, riuscirebbe a garantire *formalmente* una voce unica dell’UE al Consiglio di Sicurezza.

Tuttavia, altre difficoltà intralcerrebbero l’efficiente funzionamento del seggio europeo così concepito. Come anticipato in alto, sarebbe il metodo intergovernativo, tipico della PESC, a ostacolare l’esercizio della *membership* dell’UE al Consiglio di Sicurezza. La nostra analisi prende il via da alcune riflessioni sulle competenze in tema PESC, in quanto distinte dalle tipiche competenze comunitarie, per poi concludere sul diverso ruolo che la Commissione europea esercita in ambito comunitario rispetto a quello della Presidenza di turno (o futuro Alto rappresentante PESC) in ambito PESC.

A caratterizzare le competenze del secondo pilastro è un modello di competenze ‘parallele’,<sup>400</sup> nel senso che sia l’UE che gli Stati membri possono esercitare competenze in materia di politica estera (art. 11 TUE), attraverso atti unilaterali e accordi internazionali.<sup>401</sup> Lo sforzo di codificazione delle varie tipologie di competenze nel Trattato Costituzionale e nel Trattato di Lisbona aveva portato ad individuare tre categorie di competenze per l’Unione: esclusive, concorrenti e di supporto;<sup>402</sup> indicando a parte le competenze PESC. Di certo, le competenze della PESC sono differenti dalle

---

<sup>399</sup> Aspetto che si riproporrebbe anche nell’ulteriore ipotesi di una partecipazione congiunta che non veda Francia e Gran Bretagna come detentori di un proprio seggio permanente. In altre parole, ipotizzando che Francia e Gran Bretagna possano cedere il proprio seggio e l’UE goda di un seggio che gestisce in modo alternato con i propri Stati membri, laddove l’UE non sia competente, il potere non ritornerebbe mai, proprio per la struttura stessa del Consiglio di Sicurezza, a tutti i membri dell’UE.

<sup>400</sup> La dottrina, andando alla ricerca della corretta definizione delle competenze in tema di Politica estera, ricorre a termini diversi, quali ‘parallele’, ‘convergenti’, ‘speciali’, ‘separate’ o ‘sui generis’. Per una sintesi delle diverse posizioni della dottrina, vedi: *Maja Brkan: Exploring EU Competence in CFSP: Logic or Contradiction?*, in *CYELP 2* [2006], pp. 173-207.

<sup>401</sup> Vedi Cap. I, par. 10, ‘Competenze nell’ambito della Politica estera e di sicurezza comune’.

<sup>402</sup> Vedi art. I – 11 Trattato Costituzionale; artt. 2-6 Titolo I, Categorie e settori di competenza dell’Unione, Trattato di Lisbona.

tipiche competenze comunitarie, ma cosa voglia dire questo ai fini di una migliore comprensione delle competenze PESC non è chiaro. Ci chiediamo, riproponendo gli interrogativi di Cremona, se la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia si possa applicare anche alle competenze PESC o se i principi giurisprudenziali rimangano fuori dalla loro sfera di applicazione: 'might exclusive competence then arise within the CFSP through the conclusion of international agreements? And would the more general doctrine of pre-emption apply, such that once the Union had 'occupied the field' by concluding an agreement, the Member States would be precluded from themselves concluding agreements in that field?'.<sup>403</sup> Rispondere a questi interrogativi non rimane di certo un solo esercizio teorico, ma presenta dei risvolti pratici decisivi per il buon funzionamento del sistema. Tuttavia, per quanto le competenze PESC siano diverse, per loro natura, dalle tipiche competenze intergovernative, poiché inserite in un sistema istituzionale unico (quello dell'Unione europea) all'interno del quale principi quali il rispetto dell'*acquis communautaire* e l'obbligo di leale cooperazione rivestono un ruolo decisivo, la dottrina ritiene che sia prematuro rispondere con certezza alle domande sopra-indicate.<sup>404</sup> Da un punto di vista strettamente pratico, riprendendo il parallelismo con la partecipazione della CE nell'OMC e nella FAO, mentre in questi casi la CE agisce laddove è stato stabilito che sia essa a dover esercitare la *membership* in quanto competente, e la competenza si deduce sulla base dell'applicazione dei principi giurisprudenziali della Corte di giustizia, nelle materie PESC il meccanismo funzionerebbe diversamente. L'UE, anche se potenzialmente competente, diventa tale, nella pratica, solo in presenza di un voto all'unanimità dei propri Stati membri (essa rimane incapace di esprimersi se gli Stati membri non raggiungono l'unanimità sulla questione oggetto del dibattito). Sembrerebbe, dunque, che l'UE possa esercitare la propria *membership* sui temi PESC quando ben due condizioni siano contemporaneamente presenti: non solo l'UE deve essere competente ad agire; ma gli Stati membri devono essersi espressi all'unanimità. Di conseguenza, i casi in cui l'UE sarebbe libera di esprimersi in tema PESC sarebbero ancora meno frequenti. In breve, nei casi in cui ci sia una posizione comune sulla materia oggetto del dibattito, il seggio dell'UE si esprimerebbe senza alcuna difficoltà all'interno dell'organo onusiano, poiché esso sarebbe pienamente in grado di parlare e votare. In assenza di una posizione comune, invece, il seggio sarebbe costretto al silenzio e alla paralisi. Questa non è altro che la conseguenza pratica della differenza tra metodo comunitario e intergovernativo. Mentre grazie al primo, ritroviamo una Commissione libera di agire all'interno dei *forum* internazionali nelle cui materie di azione gode di competenza, nella PESC la Presidenza o Alto rappresentante, sebbene possieda le competenze, è vincolata alla pratica del voto all'unanimità per poterle

---

<sup>403</sup> Cremona M., *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003, vol. 40, p. 1351.

<sup>404</sup> Per il dibattito dottrinale sulle caratteristiche delle competenze PESC, vedi: Amadeo S., *Unione europea e treaty-making power*, Giuffrè, Milano, 2005; Brkan M., *Exploring EU Competence in CFSP: Logic or Contradiction?*, in *CYELP* 2 [2006], pp. 173-207; Cremona M., *A Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provisions on EU External Action in the Constitutional Treaty*, in *EUI Working Papers, European University Institute*, Law No. 2006/30; Dashwood A., *The Relationship between the Member States and the European Union/European Community*, (2004) 41 *CML Rev*, pp. 355-381; Dehousse F., *La politique étrangère et de sécurité commune*, in *JV Louis et M Dony (sous la direction), Relations Extérieures—Commentaire J Mégret, Le droit de la CE et de l'Union européenne* (Brussels, Institut d'Etudes Européennes, 2005); Denza E., *Lines in the Sand: Between Common Foreign Policy and Single Foreign Policy*, in *Tridimas T. et Nebbia P. (sous la direction), European Union Law for the Twenty-first Century*, (Oxford, Hart Publishing, 2004); Garbagnati Ketvel M.G., *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly* (2006), 55:77-120; Gosalbo B., *Some Reflections on the CFSP Legal Order*, (2006) 43 *CML Rev*, pp. 337-394; Herrmann C. W., *Much Ado about Pluto? The 'Unity of the Legal Order of the European Union' Revisited*, in *EUI Working Papers, RSCAS* 2007/05; Hillion C. et Wessel R., *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, in *Cremona M. & De Witte B. (sous la direction), EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, 2008; R Baratta, *Overlaps between European Community Competence and European Union Foreign Policy Activity*, in E Cannizzaro (ed), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, Kluwer Law International, 2002; Rossi L. S., *Il "paradosso del metodo intergovernativo": gli equilibri istituzionali nel progetto della Convenzione europea*, in *Rossi L. R. (sous la direction), Il progetto di Trattato-Costituzione: Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, MILANO, Giuffrè, 2004, pp. 141 – 167; Wessel RA, *Fragmentation in the Governance of EU External Relations: Legal Institutional Dilemmas and the New Constitution for Europe*, in *JW de Zwaan et al (sous la direction), The European Union. An Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann* (T.M.C. Asser Press, The Hague 2004).

esercitare. Come è stato puntualizzato dalla dottrina, il ‘metodo comunitario’ è ‘basato su istituzioni comuni sufficientemente forti ed autonome, tali da garantire il perseguimento di un ‘interesse comune’, diverso dalla mera somma dei compromessi e dei rapporti di forza fra gli Stati membri, tipici invece dei negoziati intergovernativi’.<sup>405</sup>

La struttura sopra-descritta riflette l’attuale assetto istituzionale della PESC. Tuttavia, nessun ostacolo giuridico si pone a che esso si evolva in senso più marcatamente sovranazionale. Rossi osserva che la distinzione tra metodo comunitario e intergovernativo non è di certo rigida, e che per esempio, un’istituzione comunitaria, quale il Consiglio dei Ministri, ‘rappresenta i Governi, ma quando non decide all’unanimità esprime comunque la sovranazionalità tipica del metodo comunitario’.<sup>406</sup> Questa riflessione ci permette di comprendere che il progressivo abbandono del ricorso al metodo dell’unanimità, conferendo alla Presidenza un maggiore grado di autonomia, potrebbe progressivamente realizzare un seggio UE più funzionante. Alla sostituzione del metodo all’unanimità con il voto a maggioranza, si possono aggiungere un più frequente ricorso ad altri meccanismi, quali l’astensione costruttiva e la cooperazione rafforzata.<sup>407</sup> Va accolta, dunque, con particolare favore la riforma del Trattato di Lisbona che estende il ricorso al voto maggioritario. Affinchè il seggio europeo, nella variante della partecipazione congiunta ‘imperfetta’, possa essere efficiente necessiterebbe, sulla base di quanto fin qui asserito, di un’ulteriore evoluzione della PESC che permetta alle sue istituzioni un maggiore grado di autonomia. In questa sede, non sosteniamo che alla PESC debbano estendersi le caratteristiche delle competenze comunitarie, come se fosse possibile trasporre, d’un sol colpo, il metodo comunitario alla Politica estera. Una tale evoluzione non sarebbe desiderabile, in quanto risulterebbe inadeguata alle reali esigenze dell’Unione e alle difficoltà che la PESC deve fronteggiare. Crediamo, invece, che la PESC si debba evolvere all’interno del suo stesso assetto giuridico. Essa è nata fin dall’inizio come una politica con caratteristiche distintive, proprio perché risponde a qualità peculiari specifiche, e a queste deve continuare ad adeguarsi.<sup>408</sup>

Perciò, sulla base del quadro giuridico dell’Unione, non rimane che valutare se sia perseguibile la proposta di un seggio europeo che veda l’UE come *sola* presenza al Consiglio di Sicurezza, priva di tutti i suoi Stati membri.

### **5.1.3 L’istituzione di un seggio dell’UE in aggiunta a quelli permanenti ed eletti dei suoi Stati membri: le molte voci dell’UE**

Parte delle osservazioni presentate in alto si rinvergono anche nella nostra seconda ipotesi di seggio dell’UE, in altre parole, un seggio dell’Unione in aggiunta a quelli posseduti dai suoi Stati membri, sia permanenti che eletti. Dal punto di vista giuridico, esso sarebbe realizzabile nel senso che, come indicato in alto, gli Stati membri non perdono la loro competenza in politica estera, quando l’UE la esercita, nei limiti imposti dal rispetto del principio di leale cooperazione e dell’*acquis communautaire*. Tuttavia, da un punto di vista strettamente pratico, questa soluzione sarebbe in pieno contrasto con l’obiettivo che proprio attraverso il seggio dell’Unione si vuole raggiungere, cioè assicurare una sola voce all’UE. Questo scopo non verrebbe raggiunto se, allo stesso tempo, gli

---

<sup>405</sup> Rossi L. S., *Il “paradosso del metodo intergovernativo”. L’equilibrio istituzionale nel progetto di Trattato-Costituzione*, in Rossi L. S., *Il progetto di Trattato-Costituzione, Verso una nuova architettura dell’Unione europea*, Giuffrè Editore – 2004, p. 141.

<sup>406</sup> Rossi L. S., *op. cit.*, p. 141. (?)

<sup>407</sup> Brkan, *op. cit.*, pp. 199-206, individua due possibili evoluzioni della PESC. Il primo segue il ‘flexibility model’, dove ciò che prevale è l’astensione costruttiva e la cooperazione rafforzata; il secondo è il ‘collectivity model’ che si ottiene ‘strengthening cooperation, loyalty and solidarity among the Member States by introducing concurrent competences and qualified majority voting in this area’.

<sup>408</sup> Condividiamo le osservazioni della dottrina sull’inadeguatezza di trasporre semplicemente il metodo comunitario alla PESC, sintetizzato come segue da Brkan, *op. cit.*, p. 26.: ‘Divisions in the foreign policy area are too profound to be overcome by simply introducing qualified majority voting, supremacy and direct effect. Such measures would need to be supported by a broad political consensus, or else they would create even greater divisions among the positions adopted by the Member States’.

Stati membri dell'UE e la stessa Unione avessero il diritto di esercitare la propria *membership*. Infatti, l'intervento degli Stati Membri dell'UE, laddove la Presidenza o l'Alto rappresentante presentino una posizione comune, non apparirebbe utile. In fine, questa ipotesi di seggio porrebbe l'UE in una imbarazzante posizione dinnanzi alla comunità internazionale poiché essa apparirebbe, senza ragione, sovra-rappresentata alle NU.<sup>409</sup>

#### **5. 1. 4 L'istituzione di un seggio unico dell'UE come forma di partecipazione esclusiva**

Per quanto attiene alla seconda ipotesi, in altre parole l'istituzione di un seggio europeo in rappresentanza dei 27 Stati membri, e quindi sostitutivo degli attuali seggi permanenti di Francia e Gran Bretagna, la questione della natura delle competenze appare un punto particolarmente delicato. L'attuale quadro giuridico comunitario ci suggerisce che solo nei casi in cui la CE ha competenza *esclusiva* possiede la capacità di ricoprire la *membership* in una organizzazione regionale senza la presenza dei suoi Stati membri. Come già osservato,<sup>410</sup> l'effetto giuridico della esclusività della competenza è che sulle questioni che rientrano in tale categoria, gli Stati membri non possono esercitare nessun potere parallelo. Se, infatti, la competenza è esclusiva, il potere di partecipare alle attività dell'OI spetterà alla sola CE/UE, mentre gli Stati membri perderanno ogni possibilità di azione al suo interno. In questo caso, si parla infatti di partecipazione 'esclusiva', di cui le organizzazioni regionali sulla pesca, quali la NAFO, sono un esempio. In ambito PESC, invece, il tipo di competenze previste dal TUE si iscrive nelle c.d. competenze 'parallele'. Sulla base di quanto asserito, a parere di chi scrive, è proprio per mancanza delle necessarie competenze esclusive, che non trova accoglienza l'ipotesi di una UE che agisca senza i propri Stati membri alle NU. Quest'ultima sarebbe giuridicamente realizzabile solo se si arrivasse ad un livello di integrazione europea tale per cui gli Stati membri, cedendo la propria sovranità in politica estera, avrebbero ormai perso, del tutto, il potere di esercitarla in modo autonomo. Attualmente, l'ipotesi di un seggio europeo unico appare ancora meno perseguibile della prima poiché l'ostacolo principale risiede nella necessità che Francia e Gran Bretagna rinuncino ai privilegi che il seggio permanente implica. Ronzitti individua una sola ipotesi che renderebbe possibile la sostituzione, quale l'applicazione della regola della successione degli Stati nei trattati. In altre parole, la sostituzione potrebbe avvenire solo con l'estinzione degli Stati membri dell'Unione e la nascita di una nuova entità statale, circostanza che presenterebbe ulteriori criticità.<sup>411</sup> Questa variante del seggio europeo, infatti, avrebbe ripercussioni anche sulla *membership* all'AG, dove all'UE probabilmente spetterebbe, sulla base della prassi,<sup>412</sup> un solo voto contro i 27 attuali. Ronzitti solleva il problema dell'AG, rimproverando alla dottrina di non aver riflettuto adeguatamente sulle conseguenze che un seggio unico europeo avrebbe sull'AG, dal momento che 'mentre si può essere membri dell'AG e non del Consiglio, il contrario non è possibile'.<sup>413</sup> L'art. 9 della Carta delle NU, infatti, stabilisce che l'AG debba essere composta da tutti i membri delle NU e l'art. 18, par. 1 prevede che ogni membro dell'AG abbia un voto.

---

<sup>409</sup> Per un'analisi della potenziale sovra-rappresentanza dell'UE alle NU, si veda Ronzitti, pp. 82-84.

<sup>410</sup> Vedi Cap. I, par. 12, 'Conseguenze della distinzione tra competenze esclusive e concorrenti sulla partecipazione dell'UE alle OI'.

<sup>411</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 85-87.

<sup>412</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, p. 87, richiama dei casi in cui alla fusione di Stati è seguita l'attribuzione di un solo voto alle NU: Egitto e Siria (Repubblica araba unita) nel 1958; Tanganica e Zanzibar nel 1964; Yemen del Sud e Yemen del Nord (Repubblica dello Yemen) nel 1990.

<sup>413</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, p. 87, intravede una potenziale soluzione a questa difficoltà nel passaggio alla ponderazione dei voti in AG, questione che mai è stata dibattuta all'interno delle NU.

## 5. 1. 5 Ulteriore restrizione all'istituzione di un seggio europeo: la salvaguardia dell'autonomia dell'ordine giuridico dell'UE

Infine, in tutte le ipotesi sopra-indicate, percepiamo un ulteriore potenziale ostacolo. Come puntualizzato in alto, la creazione di un seggio europeo 'istituzionalizzato' porta con sé l'obbligo di ammettere la *membership* dell'UE alle NU. Dei limiti potrebbero derivare dall'eventuale contenuto dell'accordo atto a disciplinare l'ingresso della CE/UE alle NU. Sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia, è noto che bisogna valutare, di volta in volta, l'incidenza dell'adesione della CE ad una organizzazione internazionale. La salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario rappresenta un fattore fondamentale, tale per cui la verifica del rispetto di tale nozione, da parte dell'accordo con l'OI, rappresenta un ostacolo che può condurre alla dichiarazione di incompatibilità tra il TCE e l'accordo con l'ente in questione. Come già richiamato,<sup>414</sup> tra i casi emblematici che affrontano, in modo più o meno diretto, tale questione rientrano l'*Opinione 1/76*, l'*Opinione 1/91*, e l'*Opinione 2/94*, mentre pareri quali l'*Opinione 1/94* esprimono la preoccupazione rispetto a sistemi valutati come 'pervasivi' nei confronti dell'ordinamento comunitario. Più recentemente, la problematica dell'ordinamento giuridico comunitario quale 'sistema giuridico autonomo' che non può essere compromesso da un accordo internazionale è stata affrontata nel caso *Kadi* del 3 settembre 2008, in cui la Corte di giustizia ha stabilito che 'la prevalenza [della Carta delle NU] sul piano del diritto comunitario non si estenderebbe al diritto primario e, in particolare, ai principi generali nel cui novero vi sono i diritti fondamentali' (par. 308). Nel caso specifico di una eventuale *membership* formale dell'UE alle NU, dunque, spetterà al giudice comunitario stabilire se questa sia ammissibile o meno, sulla base di considerazioni attinenti alla salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento comunitario.

In conclusione, alla luce delle considerazioni presentate in questa sezione, riteniamo che attualmente, l'ipotesi di un seggio europeo 'istituzionalizzato' non sia perseguibile fino a quando la PESC continuerà a collocarsi all'interno di un pilastro non comunitarizzato. L'ipotesi che, invece, abbracciamo con maggiore sostegno è quella di un seggio europeo 'non istituzionalizzato'.

## 5. 2 Il seggio europeo e la Carta delle NU

Analizziamo ora la questione del seggio europeo sulla base della Carta ONU. Innanzitutto, entrambe le varianti del seggio europeo implicano, come primo passo, che venga apportata una modifica alla Carta delle NU, dal momento che, come già ricordato, questa non ammette la *membership* di organizzazioni regionali al suo interno. Ciò che si richiede è, quindi, una modifica dell'art. 4 della Carta, sulla base delle procedure sancite dagli artt. 108 e 109 della Carta.<sup>415</sup> Le due procedure non sono tra loro fondamentalmente diverse. Entrambe prevedono che qualunque testo di una nuova revisione della Carta sia adottato dai due terzi dei Membri delle NU, e che per entrare in vigore sia ratificata da 'two thirds of the Members of the United Nations, including all the permanent members of the Security Council'. La principale differenza consiste nel fatto che il processo di negoziazione deve aver luogo all'interno dell'AG secondo l'art. 108, o nell'ambito di una conferenza diplomatica secondo l'art. 109.<sup>416</sup> La difficoltà maggiore che si rinviene rispetto alla modifica della Carta è il fatto che entrambe le procedure di riforma conferiscono ai membri permanenti la possibilità di utilizzare il diritto di veto. Qualunque proposta di riforma, dunque, deve

---

<sup>414</sup> Vedi Cap. I, par. 13, 'Ulteriori limiti alla la partecipazione dell'Unione europea alle OI: la salvaguardia dell'autonomia del sistema giuridico comunitario'.

<sup>415</sup> L'art. 108 della Carta delle NU stabilisce che per l'approvazione delle modifiche sia richiesto il voto favorevole della maggioranza dei due terzi dei Membri dell'Assemblea Generale e la successiva ratifica da parte dei due terzi dei Membri delle Nazioni Unite, ivi compresi tutti i Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

<sup>416</sup> Per un'analisi sui vantaggi di una procedura di revisione rispetto all'altra, vedi Tanzi A., *Notes on the "Permanent Conference of Revision" of the United Nations Charter at the 50th Anniversary of the Organization*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1995, pp. 723-737, il quale individua nell'art. 108 la soluzione più adatta poiché l'art. 109 presenterebbe 'the risks of public failure entailed by the time constraints and solemnity of a diplomatic conference' (p. 736).

godere del sostegno delle grandi potenze del Consiglio di Sicurezza, che dispongono così di un diritto di veto anche al di là del Consiglio di Sicurezza,<sup>417</sup> poiché nel caso contrario l'espressione del voto negativo porterebbe al rigetto della proposta.<sup>418</sup>

Sebbene l'ipotesi di una riforma della Carta delle NU che apra le porte alle organizzazioni regionali, privando gli Stati dell'esclusività della *membership* alle NU, non sia stata affrontata formalmente nel dibattito alle NU,<sup>419</sup> essa è stata oggetto di riflessioni da parte della dottrina. Da un lato, l'ipotesi della partecipazione di organizzazioni regionali è stata accolta con favore da coloro i quali premono per una composizione più equa e rappresentativa del Consiglio di Sicurezza, mentre dall'altro, l'accento è stato posto sull'incidenza che tale modifica avrebbe sul Consiglio di Sicurezza in termini di disequilibrio e disfunzionalità.<sup>420</sup> Schrijver, ad esempio, sostiene che la riflessione sul cambiamento di *membership*, tale da includere l'ingresso di organizzazioni regionali quali l'UE, l'Unione africana, l'Organizzazione della Conferenza islamica e l'Associazione del Sud-est asiatico, sia importante in un 'multi-actor world' e che questo rappresenterebbe

a proper way to give more substance to the two criteria of Article 23 – i.e. effectiveness and representativeness – and perhaps also give more impetus to the provisions of Article 52(2) requiring the member states to make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through or by regional arrangements before referring them to the Security Council. In their turn, regional associations could then be expected to deepen their common security and foreign policy in order to ensure their representativeness for the region concerned as well as the effectiveness of the Council'.<sup>421</sup>

Tuttavia, parte della dottrina risponde individuando limiti alla possibilità che siano le organizzazioni intergovernative regionali a ricoprire i seggi o a indicare gli Stati che siedano all'interno dell'organo onusiano. Tra gli ostacoli, la dottrina ricorda che in Asia non esiste una organizzazione che includa la maggiore parte dei paesi del continente<sup>422</sup> e che, potendo ogni organizzazione regionale stabilire dei propri criteri per l'occupazione dei seggi, questi possano variare da regione a regione creando così degli squilibri.<sup>423</sup> Parte della dottrina vede la proposta di distribuzione regionale dei seggi come destabilizzante rispetto all'attuale buon funzionamento del Consiglio poiché le elezioni dei membri del Consiglio di Sicurezza fatte a livello regionale potrebbero creare un 'phénomène d'électorat', in altre parole i membri permanenti regionali potrebbero agire in un certo modo sotto pressioni regionali o per facilitare la rielezione; a cui si aggiunge il fatto che procedere ai voti di nuovi membri a livello regionale e non dell'AG, modificherebbe l' "essenza" del Consiglio di Sicurezza. I suoi Stati membri, infatti, sono chiamati ad agire collettivamente per gli interessi della comunità internazionale. È questo il motivo per cui è l'insieme dei membri delle NU a scegliere gli Stati che siedono al Consiglio di Sicurezza, mentre il contrario farebbe apparire le NU come 'une institution regroupant des représentants de différents intérêts régionaux'.<sup>424</sup> Altri pongono l'accento sul fatto che la partecipazione come membri del

---

<sup>417</sup> Vedi Olivier Fleurence, *La réforme du Conseil de sécurité : l'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruylant, 2000, pp. 21-34. Sur Serge, *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Université Panthéon-Assas (Paris II), Centre Thucydide, analyse et recherche en relations internationales ; Sociological association of the UAE, LGDJ, 2004, pp. 137-138.

<sup>418</sup> Blanc Altemir A., Real B., *La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies : quelle structure et quels membres ?*, *Revue générale de droit international public*, 2006, N. 110-4, pp. 805-806.

<sup>419</sup> Nell'ambito delle NU, la rappresentanza regionale è stata discussa in termini di attribuzione di seggi a Stati in rappresentanza di gruppi regionali, e non come attribuzione di un seggio ad una organizzazione regionale in quanto tale. Vedi 'Report of the Facilitators to the President of the General Assembly on the Consultations Regarding "The Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council"', 19 April 2007, pp. 10-13.

<sup>420</sup> (va spostata questa nota) Vedi Fitzgerald A., *Security Council reform : creating a more representative body of the entire U.N. membership*, in *Pace international law review*, vol. 12, afl. 2, 2000, pp. 319-365; Schrijver, *Reforming the UN Security Council in Pursuance of Collective Security*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, n. 1.

<sup>421</sup> Schrijver, *Reforming the UN Security Council in Pursuance of Collective Security*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, n. 1, pp. 134-1135.

<sup>422</sup> (vedere sul sito quanti sono i paesi asiatici che fanno parte dell'ASEAN)

<sup>423</sup> Kelly Michael J., *U.N. Security Council Permanent Membership: A New Proposal for a Twenty-First Century Council*, in *Seton Hall Law Review*, Vol. 31, pp. 336-337.

<sup>424</sup> Blanc Altemir A., Real B., *La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies : quelle structure et quels membres ?*, *Revue générale de droit international public*, 2006, N. 110-4, pp. 812-814. Allo stesso modo Fleurence, *op. cit.*, p.

Consiglio in rappresentanza di grandi regioni implicherebbe che il voto all'interno del Consiglio sia preceduto da una concertazione regionale. Tale formula rischierebbe di ritardare considerevolmente l'adozione di decisioni e potrebbe portare all'astensione del gruppo regionale se l'accordo tra gli Stati, sulla base di proprie procedure di concertazione regionale, non venisse raggiunto.<sup>425</sup>

Noi non riscontriamo ostacoli reali alle elezioni dei membri del Consiglio di Sicurezza su base regionale poichè, in realtà, i gruppi regionali alle NU sono già presenti<sup>426</sup> e esercitano il diritto di individuare alcuni membri di organi sussidiari. Questo non pare sollevare preoccupazioni in relazione alla loro imparzialità rispetto agli interessi generali delle NU, e se è pur vero che gli interessi in gioco al Consiglio di Sicurezza sono diversi rispetto agli altri organi, ciò non toglie che il meccanismo, trasposto al Consiglio di Sicurezza, possa funzionare. Il problema che noi rinveniamo è invece la non coincidenza delle organizzazioni regionali esistenti con gli attuali gruppi regionali alle NU. Sarebbe, dunque, giuridicamente complesso trovare una formula che apra le porte alla *membership* delle organizzazioni regionali, quando queste non sono in grado di rappresentare correttamente tutte le aree geografiche. Una soluzione a tale limite potrebbe consistere nel riconoscere una composizione del Consiglio di Sicurezza detenuta solo parzialmente dalle organizzazioni regionali, che veda quindi il principale organo onusiano composto sia da organizzazioni regionali che da Stati. Questa formula non ha mancato di essere sostenuta da una dottrina minoritaria.<sup>427</sup> Ci chiediamo, tuttavia, se la comunità internazionale possa essere disposta ad accettare la presenza dell'UE all'interno del Consiglio di Sicurezza, e come eventualmente potrebbe reagire.

### 5. 2. 1 Profili di politica internazionale del seggio europeo

La questione del seggio europeo solleva problematiche non solo giuridiche, ma anche attinenti alla sfera delle relazioni internazionali. Nello specifico, l'immagine complessiva che l'UE potrebbe trasmettere alla comunità internazionale, qualora fosse presente al Consiglio di Sicurezza con un proprio seggio, potrebbe corrispondere ad un'area geografica sovra-rappresentata, con tendenze eurocentriche e potenzialmente capace di sollevare una simile richiesta di rappresentanza da parte di altre organizzazioni regionali.

Secondo parte della dottrina, l'ipotesi del seggio europeo in aggiunta a quelli di Francia e Gran Bretagna solleva il problema della sovra-rappresentanza. L'UE è di media presente al Consiglio di Sicurezza con quattro membri,<sup>428</sup> e l'aggiunta di un altro seggio europeo renderebbe le NU eurocentriche.<sup>429</sup> Tuttavia, crediamo che questa non rappresenti una reale preoccupazione. Un

---

73, sostiene che 'cette tendance est certainement préoccupante en ce qu'elle tend à modifier la nature de liens entre les membres du Conseil de Sécurité et les Etats du groupe qui les élit à ce siège au détriment de la lettre et de l'esprit de la Charte selon laquelle le Conseil de Sécurité agit au nom de tous les Etats membres'.

<sup>425</sup> Sur Serge, *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Université Panthéon-Assas (Paris II), Centre Thucydide, analyse et recherche en relations internationales ; Sociological association of the UAE, LGDJ, 2004, p. 144.

<sup>426</sup> (nota su gruppi regionali – capitolo precedente) (istituiti dalla risoluzione dell'AG la risoluzione 1991 (XVIII)

<sup>427</sup> Non manca in dottrina chi ha sostenuto la presenza, all'interno del Consiglio di Sicurezza, dell'UE insieme con altri Stati. Whittaker D. J., *United Nations in the Contemporary World*, Routledge (1997), pg. 104, suggerisce che il Consiglio di Sicurezza venga riformato in modo da 'be enlarged to twenty or twenty-five, with seats for Brazil, the European Union, Germany, India, Japan, and Nigeria'. Robert S. Snyder, *Reforming the Security Council for the Post-Cold War World*, 14 Int'l J. On World Peace 3, 5-6 (1997), p. 12, guarda positivamente all'idea di un seggio dell'UE, ma respinge l'ipotesi di seggi su base regionale per il resto del mondo, poichè 'a council based exclusively on regional representation would be appropriate if one of three conditions emerge: if the world becomes multipolar and the powers are these regional states; if the world becomes fragmented into regions; or if a community of nations emerges and replaces the principles of sovereignty'.

<sup>428</sup> Vedi sopra par. 3.1.

<sup>429</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 83-84.

eventuale seggio europeo andrebbe a sostituire quello che di diritto spetterebbe agli Stati europei sulla base di un sistema a rotazione. In altre parole, ipotizziamo che un seggio europeo vada a coprire quei seggi attribuiti all'area geografica dell'Europa in quanto tale, e che non si sommi agli altri seggi non permanenti degli Stati membri dell'UE.

Inoltre, la dottrina solleva il problema legato alle altre Organizzazioni regionali che potrebbero, in futuro, richiedere lo stesso trattamento. Se organizzazioni quali l'Unione africana, la Lega degli Stati arabi e l'*Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR), riuscissero a loro volta ad ottenere la *membership* delle NU, queste ultime verrebbero snaturate.<sup>430</sup> Nemmeno questa, ai nostri occhi, appare come una preoccupazione degna di nota. Ad oggi, il grado di integrazione che caratterizza l'UE non trova eguali in nessuna altra organizzazione regionale sebbene anche in altre aree geografiche le organizzazioni regionali stiano acquistando maggiore importanza e agiscono in più settori.<sup>431</sup>

## 5. 2. 2 Altri problemi aperti: il diritto di veto e la rappresentanza multipla

Tuttavia, anche qualora si trovasse un percorso per assicurare la *membership* dell'UE alle NU, e la comunità internazionale fosse ben disposta ad accettarlo, altri problemi rimarrebbero aperti. Principalmente, bisognerebbe trovare consenso intorno alla qualità di membro dell'UE, ed affrontare le questioni legate al diritto di voto, in particolare al diritto di veto, e alla rappresentanza multipla, che implica il possesso di più voti. Per quanto attiene il diritto di veto, sebbene la questione del seggio europeo non venne mai affrontata nell'ambito delle NU, la dottrina ipotizza che nel caso di un seggio europeo in aggiunta ai membri permanenti, esso probabilmente non potrebbe godere del diritto di veto, poiché 'i membri europei avrebbero non solo una rappresentanza multipla, ma anche un diritto di veto multiplo!',<sup>432</sup> mentre nel caso del seggio europeo unico, esso dovrebbe essere dotato del diritto di veto dal momento che due Stati di tale entità possedevano tale diritto.<sup>433</sup> Sul diritto di veto, noi concordiamo con quella parte della dottrina che guarda con sfavore all'estensione di tale diritto a nuovi titolari. La motivazione risiede soprattutto nell'anacronismo del diritto di veto, poiché quando è stato riconosciuto dalla Carta, rispondeva a esigenze specifiche, quali quelle di assicurare la partecipazione delle grandi potenze all'Organizzazione e come garanzia del non ricorso al sistema di sicurezza collettivo contro una grande potenza, che oggi sono sostanzialmente venute meno.<sup>434</sup>

La nostra seconda ipotesi di seggio europeo solleverebbe il problema della rappresentanza multipla. Coloro che sostengono il seggio europeo giustificano quest'aspetto sulla base di considerazioni di carattere storico, dal momento che in passato la rappresentanza multipla ha già avuto luogo nell'ambito delle NU.<sup>435</sup> Tuttavia, a tale osservazione la dottrina risponde ribadendo che si tratta

---

<sup>430</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 83-84.

<sup>431</sup> Secondo Smith K., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, 2003, Cambridge, pp. 71-72, i fattori specifici che hanno caratterizzato l'emergenza dell'integrazione europea difficilmente possono essere trovati in altre parti del mondo. L'autore, in particolare, individua le seguenti circostanze: la strategia funzionalista di integrazione economica; i sistemi politici democratici degli Stati membri; le preoccupazioni di sicurezza (legate al problema tedesco); l'appoggio degli Stati Uniti e la sicurezza offerta dalla NATO. Anche la Commissione europea (Commissione europea, COM (95) 219), si è espressa in questi termini sulla difficoltà di 'esportare' il modello europeo. Tra i motivi del successo economico, essa indica fattori non presenti in molte altre aree geografiche: l'esistenza di interessi comuni genuini; modelli politici e culturali compatibili; pace e sicurezza; democrazia e buon governo; stabilità economica.

<sup>432</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, p. 88.

<sup>433</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>434</sup> Blanc Altemir A., Real B., *La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies : quelle structure et quels membres ?*, *Revue générale de droit international public*, 2006, N. 110-4, pp. 808.

<sup>435</sup> Si fa riferimento all'attribuzione della *membership* all'Unione Sovietica, insieme con Bielorussia e Ucraina, quindi Stati membri di uno Stato federale, che hanno ottenuto lo *status* di membri originari alla Conferenza di San Francisco. Vedi Fulci, La riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, l'Europa e l'Italia, in *Affari esteri*, n. 149, gennaio 2006, p. 31 ss., in Ronzitti N., *op. cit.*, p. 83.

appunto di un ‘accidente della storia’, che non fu più ripetuto, e che comunque riguardava Stati e non OI.<sup>436</sup>

In conclusione, l’ostacolo principale all’ingresso dell’UE alle NU rimarrebbe riformare la Carta, poiché la riflessione sulla *membership* aperta alle organizzazioni regionali non ha avuto, in realtà, seguito presso il dibattito ufficiale alle NU, ed a ciò si aggiunga che una tale proposta non godrebbe del consenso necessario affinché il processo di ratifica della revisione della Carta venga portato a termine. Se si vuole dunque puntare ad una formale riforma della *membership*, l’ipotesi più realistica appare, a nostro avviso, quella proposta da Hoffmeister e Kuijper, secondo cui le norme delle NU potrebbero essere più ‘conducive’ se una organizzazione internazionale sotto gli auspici delle NU venisse fondata ‘anew’. In tale circostanza, durante la conferenza per la negoziazione di una nuova convenzione multilaterale dell’organizzazione universale, l’inserimento di una clausola che rendesse possibile l’ingresso anche alle organizzazioni regionali, e permettesse loro di firmare e ratificare la Convenzione, renderebbe la Comunità, come Parte contraente della Convenzione, anche un membro fondatore della nuova organizzazione.<sup>437</sup> Un precedente importante che si iscrive in questa ottica è quello dell’OMC, di cui appunto la CE, attraverso i negoziati del 1995, è membro fondatore.

### 5. 2. 3 Le prospettive di modifiche non formali della Carta delle NU

Rispetto, invece, alla proposta che noi sosteniamo, quella cioè di un seggio europeo ‘non istituzionalizzato’, ci sembra che meriti di essere portato alla luce il fatto che modifiche politicamente importanti all’interno delle NU sono state attuate senza passare necessariamente per una revisione formale della Carta.<sup>438</sup> Questo a dimostrazione del fatto che le NU hanno dimostrato più volte, nel corso della storia, la flessibilità e capacità di adattarsi al mutato contesto politico internazionale.<sup>439</sup> Tra gli esempi che qui riportiamo, facciamo riferimento alla sostituzione della Cina continentale a Taiwan che è avvenuta nel 1971, attraverso un cambiamento di rappresentanza dello Stato, con una decisione dell’AG.<sup>440</sup> Nel 1992, la sostituzione della Russia all’URSS è stata realizzata attraverso una riunione solenne dei Capi di Stato e di governo dei membri del Consiglio.<sup>441</sup> Per quanto attiene alla modifiche per via consuetudinaria sull’interpretazione della Carta, è stato ammesso che l’astensione di un membro permanente non equivalesse al veto, contrariamente alla interpretazione testuale dell’art. 27, par. 3.<sup>442</sup> Sulla base di questi precedenti ci sembra ipotizzabile immaginare una Presidenza di turno, o Alto rappresentante, che parli a nome dell’UE senza dover ricorrere all’applicazione dell’art. 39 del regolamento del Consiglio, come

---

<sup>436</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, p. 83.

<sup>437</sup> Hoffmeister F. e Kuijper P.-J., *The Status of the European Union at the United Nations: institutional ambiguities and Political realities*, in Wouters, Hoffmeister, Ruys (a cura di), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, pg. 14.

<sup>438</sup> Vedi Sur S., *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Université Panthéon-Assas (Paris II), Centre Thucydide, analyse et recherche en relations internationales ; Sociological association of the UAE, LGDJ, 2004, pp. 23 ss.

<sup>439</sup> Non manca in dottrina chi ha sostenuto la possibilità di ottenere importanti cambiamenti nel funzionamento generale degli organi delle NU, quali Consiglio di Sicurezza, Assemblea Generale e Corte internazionale di giustizia, senza revisione della Carta. Vedi Willson Carolyn L., *Changing the Charter: The United Nations Prepares for the Twenty-First Century*, *AM. J. INT’L L.* (1996), vol. 91, pp. 652-662.

<sup>440</sup> 25 ottobre 1971, risoluzione 2758 dell’Assemblea generale, che restituisce alla Repubblica popolare di Cina tutti i suoi diritti in seno all’ONU. Taiwan cessa così di rappresentare la Cina all’Onu a vantaggio del governo della Cina popolare.

<sup>441</sup> 31 gennaio 1992, riunione dei Capi di Stato e di governo al Consiglio di Sicurezza delle NU, la Federazione della Russia prendeva il posto dell’URSS alle NU (lettera del Presidente della Federazione di Russia, Boris Eltsine, datata 24 dicembre 1991, informante il Segretario Generale che la Federazione della Russia, con l’appoggio degli 11 paesi membri della comunità di Stati indipendenti succedeva all’Unione Sovietica, URSS, al Consiglio di Sicurezza e in tutti gli altri organi dell’ONU).

<sup>442</sup> La Corte internazionale di giustizia si è espressa a favore dell’accettazione della pratica degli Stati membri, rinvenendo l’esistenza di una norma consuetudinaria tale da non assimilare l’astensione all’esercizio del diritto di veto.

naturale conseguenza e accettazione della specificità dell'evoluzione degli Stati membri dell'UE all'interno di essa.<sup>443</sup>

In conclusione, da un punto di vista giuridico, la modifica formale della Carta delle NU ci appare particolarmente complessa, almeno alla luce degli attuali equilibri della comunità internazionale, e difficile da realizzare. L'idea di un seggio europeo sembra, perciò, ancora lontana dal realizzarsi. Sebbene essa sia affascinante per gli europeisti e rappresenti simbolicamente il punto di arrivo dell'evoluzione della PESC, rimane ancora oggetto di mere speculazioni teoriche. Per quanto le NU riconoscano l'importanza della cooperazione con le organizzazioni regionali,<sup>444</sup> i tempi non sembrano ancora maturi affinché possa essere loro riconosciuto un seggio all'interno del Consiglio di Sicurezza. Sebbene non sarebbe la prima volta che modifiche importanti vengono apportate alla struttura del Consiglio di Sicurezza,<sup>445</sup> parte della dottrina non è ottimista rispetto alla soluzione rappresentata dal seggio europeo. Luif, per esempio, la vede nell'ambito di una più vasta riforma del Consiglio di Sicurezza, di cui, tuttavia, si sta dibattendo fin dagli anni '70.<sup>446</sup> La prospettiva meno ambiziosa del seggio 'non istituzionalizzato' troverebbe invece dei precedenti interessanti, a dimostrazione del fatto che modifiche importanti della Carta non riposano necessariamente su una sua revisione giuridica.

### **5. 3 Il seggio europeo come strumento per affermare l'influenza e la coesione dell'UE al Consiglio di Sicurezza**

Dopo aver analizzato le questioni giuridiche attinenti al diritto dell'UE e alla Carta delle NU e aver riflettuto sul possibile impatto all'interno della comunità internazionale, la domanda alla quale preme maggiormente rispondere è se, da un punto di vista pratico, attraverso l'istituzione di un seggio europeo, l'UE sarebbe realmente più influente, più coesa e visibile all'interno del Consiglio di Sicurezza.

Abbiamo già anticipato, nell'analisi dell'ipotesi della partecipazione congiunta 'impropria', che un seggio europeo, sulla base dell'attuale metodo intergovernativo, risulterebbe inefficiente. Qui di seguito cercheremo di presentare le posizioni sia di coloro i quali sostengono l'importanza del seggio europeo come strumento idoneo a permettere all'UE di agire in modo più influente nel Consiglio di Sicurezza, sia di coloro i quali credono, al contrario, che esso non sia necessario al raggiungimento di tale scopo. Specifichiamo che non si tratta di identificare posizioni di per sé favorevoli o contrari al seggio europeo, dal momento che questo porterebbe con sé indubbi vantaggi

---

<sup>443</sup> Ci sembra che questa posizione coincida con quella sostenuta da Fulci, Ambasciatore italiano alle NU, durante il dibattito per la riforma del Consiglio di Sicurezza negli anni '90. In altre parole un seggio europeo come 'a sort of embryonic European seat', che non implichi emendamenti alla Carta delle NU, né la cessione dei seggi permanenti di Francia e Gran Bretagna, ma la presenza costante dell'UE attraverso una singola delegazione dei paesi europei aventi un seggio non permanente. L'idea di seggio europeo che Fulci, *op. cit.*, p. 16, espone è la seguente: 'First of all, when we talk about a European seat, it would be unrealistic to imagine that it could incorporate the current permanent seats of France and the United Kingdom. Both countries have already emphasized that their seats are not up for discussion. What could be imagined, instead, is the assurance of a constant European presence on the Security Council. This would not require any amendments to the Charter or to the Rules of Procedure. It would be enough to hypothesize a single delegation on the Council consisting of the main EU countries who do not hold a permanent seat. The leadership of this delegation could be assigned on a rotating basis in a way proportionate to the demographic and economic weight of each. It could also include a representative of the country that is the President-in-Office of the Union if it is not already a member of the Council. A sort of embryonic European seat could thus be created by using one of the two current non-permanent seats assigned to the Western Group (a solution that would be even more acceptable if the Western Group's seats were to be increased through the addition of new permanent seats to the Council). Such a move would represent a first step, allowing this project to take shape over time and to mature alongside the strengthening of the EU's common foreign and security policy. Moreover, it would be a logical completion of the process started by the single currency and the economic and financial unification of Europe'.

<sup>444</sup> Vedi, tra gli altri, Villani, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità internazionale*, 1998; Villani, *La Politica Europea di Sicurezza e di Difesa e le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004; Dawn, *International policing in Peace Operations – The Role of Regional Organizations*, Oxford, 2004.

<sup>445</sup> Vedi Conforti, *op. cit.*, pp. 64-66.

<sup>446</sup> Luif P., *op. cit.*, pp. 18-19.

in termini di visibilità e presenza formale, quanto piuttosto, nello specifico, di rinvenire nel seggio il mezzo attraverso il quale ottenere un puntuale risultato.

Tra coloro i quali più lamentano l'assenza di un seggio europeo si colloca Javier Solana, *ex* Alto rappresentante per la politica estera dell'UE. Egli, proprio in relazione alla crisi irachena esaminata in alto, ha osservato che:

the EU is not represented by one seat in the UN. Yet, the problems started in the UN. What makes it difficult for the EU and me is that the EU has four members in the UN Security Council. (...) Imagine what influence Europe could have had if it had spoken with one voice. The lesson we learnt is that Europe is losing influence when it does not speak with one voice.<sup>447</sup>

Noi ci interroghiamo anche sul potenziale effetto coesivo che il seggio unico potrebbe esercitare sugli Stati membri che tradizionalmente manifestano uno spirito squisitamente nazionale più che europeo. In altre parole potrebbe il seggio europeo giocare un ruolo trainante su Paesi quali Gran Bretagna e Francia, tale da impedire loro di sentirsi, comunque, legittimati a mantenere le proprie posizioni a discapito dell'UE nel suo insieme? Probabilmente l'istituzione del seggio europeo avrebbe un importante effetto trainante e coesivo, nel senso che nel lungo termine, porterebbe gli Stati membri dell'UE a ricercare una unica posizione comune da presentare al Consiglio di Sicurezza. L'alternativa contraria sarebbe, infatti, la completa paralisi del seggio europeo, e conseguenti prolungate astensioni. Tuttavia, da un punto di vista strettamente pratico il seggio unico non presenterebbe vantaggi reali. Di per sé, esso non sarebbe sufficiente a garantire l'espressione di una sola voce all'UE. Se ipotizziamo, ad esempio, il ripetersi della frattura degli Stati membri dell'Unione sulla questione Iraq, e caliamo questo scenario all'interno di un nuovo assetto istituzionale in cui l'UE abbia il proprio seggio all'interno del Consiglio di Sicurezza, non troveremmo elementi che ci possano suggerire una soluzione dell'impasse europea. In tale scenario, il seggio unico non avrebbe avuto modo di esprimere la propria voce, poiché la posizione comune sull'Iraq sarebbe stata, comunque, inesistente.

La dottrina è in generale molto critica sui vantaggi reali del seggio. Sebbene Biscop e Drieskens sostengano che 'a strong EU foreign minister could potentially stimulate cohesion, but only a single EU seat in the UNSC would completely resolve the issues of authority and autonomy', subito dopo ne presentano tutti i limiti affermando che 'however, EU presence in the UN(SC) suffers from the same lack of Europeanization as EU presence does in general: the unresolved fundamental debate about the degree of ambition and autonomy vis-à-vis NATO and the US'.<sup>448</sup> Biscop e Drieskens sono tra coloro i quali sostengono che il seggio europeo non sia il fattore decisivo per poter definire l'UE come un 'attore internazionale'.<sup>449</sup> Come la maggior parte della dottrina, essi ritengono che 'the fact that the EU does not have a seat in the UNSC or formal authority does not mean that there are no legal impulses for the EU member states in the UNSC to speak with a common voice', ed enfatizzano gli obblighi degli Stati membri dell'UE derivanti dall'art. 19, par. 2 TUE.<sup>450</sup>

Nemmeno Verbeke crede che il seggio europeo sia uno strumento indispensabile affinché l'UE possa parlare ad una sola voce nel Consiglio di Sicurezza. La sua argomentazione si svolge lungo due direzioni. In primo luogo, egli delinea una distinzione tra 'messenger' ('seats') e 'message' ('voice'), sulla base della quale egli sostiene che obiettivo primario dell'UE dovrebbe essere la capacità di presentare messaggi univoci ('un-equivocal'), e non che il messaggio venga portato da un unico portavoce. Si potrebbero avere diversi portavoce, ma ciò che conta è che essi siano in grado di esprimere lo stesso messaggio. L'autore invita, dunque, a non confondere 'seats with

---

<sup>447</sup> 'Solana: Einheit Iraks muss erhalten bleiben', *Die Welt*, 24 March 2003, in Biscop S., Drieskens E., 'Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN', in Laatikainen K. V., Smith K. E. (a cura di), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 118-119.

<sup>448</sup> Biscop S., Drieskens E., *op. cit.*, pp. 131-132.

<sup>449</sup> Secondo Biscop e Drieskens, *op. cit.*, p. 120, l'UE può rientrare nella categoria di 'attore internazionale', nel momento in cui tre criteri interagiscono tra di loro positivamente, quali la 'presence', la 'cohesion' e l' 'autonomy'. Questi possono creare insieme una situazione di autorità indiretta. Nel caso dell'UE, due condizioni devono essere soddisfatte in relazione ai criteri di coesione e autonomia: 'first, the principals have to succeed in reaching a common position at the level of the EU; secondly, the agents have to resound this position at the UNSC'.

<sup>450</sup> Biscop S., Drieskens E., *op. cit.*, p. 119.

voices, messengers with messages. What count is one voice, not one seat'.<sup>451</sup> In secondo luogo, egli sostiene che bisogna essere cauti nel non diventare 'prey to the fallacy of *petitio principii*, i. e. of begging the question', poichè un seggio unico non avrebbe garantito di per sè una politica coerente in Iraq. In questo caso, probabilmente, la voce dell'UE sarebbe stata 'lame', poichè 'the strenght of the EU voice is dependent on the strength of the EU policy that it is called upon to articulate, not the other way around'. In sostanza, l'autore individua la soluzione alla questione dell'influenza dell'UE al Consiglio di Sicurezza nella elaborazione di politiche coerenti che possano essere presentate in modo autorevole al Consiglio di Sicurezza. In conclusione, è a Bruxelles, quindi nel luogo in cui le politiche alle quali dare voce devono essere elaborate, attraverso il lavoro degli organi competenti, che bisogna agire affinché l'UE sia forte al Consiglio di Sicurezza, e non a New York.<sup>452</sup>

Secondo Ronzitti, allo stato attuale del processo di integrazione europea, l'ipotesi di un seggio europeo alle NU rappresenta un 'non sequitur' in entrambe le due varianti, seggio unico europeo o seggio in aggiunta a quelli permanenti di Gran Bretagna e Francia. La questione del seggio europeo diventerebbe concretamente perseguibile solo se l'UE si trasformasse in un vero e proprio Stato federale o attraverso una profonda riforma delle NU che ammettesse la *membership* delle organizzazioni internazionali. Secondo l'autore, attualmente, la 'voce' europea può trovare espressione attraverso i meccanismi di coordinamento già in atto sulla base dell'art. 19 TUE.<sup>453</sup>

Fassbender pone l'accento soprattutto sull'immobilismo a cui sarebbe condannato il seggio dell'UE, con frequenti astensioni al Consiglio di Sicurezza, ogni qualvolta gli Stati membri dell'UE si rivelassero incapaci di giungere ad una posizione unitaria a causa di mancanza di coesione politica.<sup>454</sup> Come l'ex Ambasciatore degli Stati Uniti presso le NU, Richard Holbrooke, ha sostenuto, è improbabile che l'UE possa avere la singola politica estera che è necessaria per gestire un seggio unico, proprio a causa delle posizioni di Gran Bretagna e Francia, per i quali 'Security Council membership is the definition of their global role... they are not going to give it up in a hurry'.<sup>455</sup>

In conclusione, dall'analisi sul possibile impatto del seggio europeo al Consiglio di Sicurezza, emerge che la politica estera dell'UE non possiede ancora quel grado di coesione e coerenza necessario affinché un potenziale seggio europeo sia gestibile e si riveli capace di portare a risultati favorevoli. Il seggio europeo si rivelerebbe inefficace per appianare le fratture interne alla politica estera europea. Il ricorso all'unanimità come metodo di voto non farebbe altro che amplificare le divisioni esistenti tra gli Stati membri dell'UE, e solo il passaggio al voto maggioritario potrebbe costituire la soluzione all'immobilismo. Tale evoluzione è percepita come prematura ed è per questo che l'obiettivo attuale dell'UE dovrebbe essere smussare le divergenze esistenti tra i suoi Stati membri in tema di politica estera, piuttosto che cercare nuovi strumenti per esprimere la propria voce.

## 6. Conclusioni

L'analisi della partecipazione dell'UE al Consiglio di Sicurezza ha richiesto una trattazione separata rispetto all'AG. In primo luogo, i due organi onusiani funzionano sulla base di norme distinte. In secondo luogo, il fatto che Gran Bretagna e Francia siano membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, organo in cui l'UE è priva di una presenza formale, li pone in una posizione differente rispetto agli altri Stati dell'UE. Hill riesce a sintetizzare questo fenomeno sostenendo che, nel Consiglio di Sicurezza, ciò che prevale negli affari internazionali di Francia e Gran Bretagna è il loro 'national exceptionalism', che interferisce con il processo di 'europeizzazione'.<sup>456</sup>

---

<sup>451</sup> Verbeke J., *op. cit.*, pp. 51-53.

<sup>452</sup> Verbeke J., *op. cit.*, pp. 51-53.

<sup>453</sup> Ronzitti N., *op. cit.*, pp. 96-98.

<sup>454</sup> Fassbender, *op. cit.* pp. (?).

<sup>455</sup> Hill C., *op. cit.*, pg. 58.

<sup>456</sup> Hill C., *op. cit.*, pp. 52-54, 65-68, chiarisce che la 'membership' al Consiglio di Sicurezza comporta anche un alto livello di responsabilità rispetto alle crisi internazionali, che conduce gli Stati a prendere decisioni importanti sulle questioni oggetto del dibattito, e che allo stesso tempo, questo rappresenta un'opportunità per i governi forti di fare

Il primo aspetto che abbiamo analizzato in relazione alla partecipazione degli Stati membri dell'UE al Consiglio di Sicurezza è il processo di concertazione. In particolare, è stato posto l'accento sui limiti di questa pratica e sulla possibilità che le riforme del Trattato di Lisbona, attraverso la nuova figura dell'Alto rappresentante e il Servizio europeo per l'azione esterna, lo rendano più efficiente. Tuttavia, per quanto il coordinamento tra gli Stati membri dell'UE sulle questioni del Consiglio di Sicurezza possa notevolmente migliorare,<sup>457</sup> rimane alla base una difficoltà di partenza che nessun meccanismo di concertazione potrebbe mai superare: non si possono definire posizioni comuni dell'UE al Consiglio di Sicurezza, se in realtà significative differenze storiche e culturali permangono tra gli Stati membri dell'UE. Affinchè il processo di coordinamento porti a risultati visibili e concreti a New York, è necessario che l'UE lavori innanzitutto a Bruxelles per poter raggiungere degli obiettivi. Mentre il primo è solo la sede in cui le politiche dell'UE vengono presentate e difese dinnanzi agli altri membri del Consiglio di Sicurezza, è a Bruxelles che devono essere elaborate le politiche comuni, attraverso il lavoro degli organi competenti. Tuttavia, la PESC rimane ancorata al metodo intergovernativo e a ciò si aggiunga che le differenze strutturali tra i membri permanenti, i membri non permanenti e gli altri Stati membri dell'UE permangono. Fino a quando lo *status* di membro permanente rappresenterà per la Francia e la Gran Bretagna un importante elemento dell'espressione della propria potenza, continueranno ad agire come tali sulla scena internazionale.

Meno problematico appare, invece, il tema della rappresentanza dell'Unione al Consiglio di Sicurezza laddove posizioni comuni, sugli argomenti oggetto di dibattito, esistano. Nel precedente assetto istituzionale, il compito della rappresentanza spetta alla Presidenza di turno, più raramente all'Alto rappresentante per la PESC, che presentano le posizioni comuni dell'UE al Consiglio di Sicurezza, dando così 'voce' all'Unione nel suo insieme. Importanti sono le novità introdotte dal Trattato di Lisbona che affida esclusivamente all'Alto rappresentante tale compito. Tuttavia, la dottrina ha sottolineato i limiti della riforma enfatizzando che l'Alto rappresentante manca di una presenza costante all'interno dei lavori del Consiglio di Sicurezza. Obiettivo che sarebbe stato possibile raggiungere attraverso la proposta italiana, da noi pienamente sostenuta, di inserire un rappresentante della Presidenza del Consiglio e/o dell'Alto rappresentante all'interno della delegazione dello Stato dell'UE membro non permanente al Consiglio di Sicurezza. Gli Stati membri, in altre parole, dovrebbero premere per una lettura sempre più estensiva dell'attuale art. 34 (ex art. 19 TUE) fino a farvi rientrare la partecipazione dei rappresentanti dell'UE alle riunioni del Consiglio di Sicurezza. Tale proposta, tuttavia, non è stata accolta con favore da alcuni Stati membri dell'Unione, dimostrando così che pur essendo l'UE in possesso certamente di strutture, risorse materiali e strumenti per costruire la propria politica estera, è priva della volontà politica da parte di alcuni suoi Stati. Questo aspetto è ben sintetizzato da Chris Patten, Commissario europeo per le relazioni esterne, nella seguente riflessione:

There is much discussion of institutional changes that could help give European foreign policy more coherence and visibility... Institutions can sometimes help to develop or change political will. But no amount of institutional tinkering can be a substitute for political will. Europe will only have a wholly credible foreign policy when the political will exists to create one.<sup>458</sup>

---

sentire la propria voce e influenzare lo sviluppo delle vicende internazionali.<sup>456</sup> Secondo tale autore, lo *status* di membri permanenti di Francia e Gran Bretagna ha una doppia lettura: da un lato, esso rinforza il 'back-ward-looking tendency' presente nella politica estera britannica e francese fin dalla Seconda guerra mondiale, mentre dall'altro, 'it provides opportunities for constructing new forms of cooperation across the regional and global divide'. Infatti, i due Stati in questione hanno risorse e capacità tali per cui potrebbero costituire la leadership dello 'European caucus', e mettere insieme le varie forme di multilateralismo alle quali gli Stati membri dell'UE partecipano, dalle NU, all'OSCE, OCSE e G8. Egli conclude sostenendo che 'if they are able to achieve German membership of the Security Council, plus rotating membership for other Europeans, this will institutionalize the European G3, or *directoire*, in foreign policy, while attempting to ensure that the big three do not become detached from their hinterland'. Tuttavia, nutre dei dubbi sulla possibilità che gli altri Stati membri dell'UE possano accettare questa nuova prospettiva.

<sup>457</sup> Si fa presente che l'implementazione delle sanzioni delle NU costituisce un'importante esempio di efficace coordinamento tra gli Stati membri dell'UE. Si chiarisce, tuttavia, che, in questa sede, esso non è oggetto di analisi, dal momento che scopo del presente lavoro è comprendere l'influenza che l'UE può esercitare sulle decisioni del Consiglio di Sicurezza, e non l'attuazione di decisioni già prese.

<sup>458</sup> Chris Patten, *Keynote Address on European Union Foreign Policy*, National Press Club, Canberra, 17 April 2003 = National Europe Centre Paper 92 (Canberra: NEC 2003) p6.

Come esempi esplicativi della mancanza di volontà politica, necessaria per superare le fratture derivanti dagli interessi politici nazionali, sono stati analizzati due casi in particolare, la crisi irachena e la riforma delle NU. L'incapacità delle istituzioni dell'UE di giungere ad un accordo di base su questi grandi temi della politica internazionale è fortemente sintomatica della debolezza di fondo della politica estera dell'UE, e dimostra in modo chiaro che l'Unione non è ancora pronta a sostenere all'interno del Consiglio di Sicurezza un ruolo di *leadership*. Così come è emerso dall'analisi sulla partecipazione dell'UE all'AG, la vera fonte di coerenza/incoerenza va ricercata non in meccanismi istituzionali, per quanto questi possano essere soggetti a miglioramenti, quanto più nel prevalere dell'interesse politico nazionale di alcuni Stati membri dell'UE. Questi ultimi legati ancora ad un'idea della politica estera come pura espressione della volontà nazionale, scarsamente tenderanno ad attribuire alle loro azioni di politica estera un respiro più ampiamente europeo. Nello specifico, così come l'analisi sull'AG ha portato alla luce che fondamentalmente Gran Bretagna e Francia manifestano posizioni divergenti rispetto al *mainstream* comunitario, fattore che incide sulla percentuale di coerenza dei voti espressi, così nel Consiglio di Sicurezza, sono questi due Stati quelli meno inclini ad abbandonare una politica estera sinonimo di grande potenza mondiale.

Particolarmente delicato è il tema del seggio europeo al Consiglio di Sicurezza. Certamente l'ipotesi di un seggio europeo suscita un grande fascino presso gli europeisti e coloro i quali sostengono, in generale, il processo di integrazione europea. L'analisi del seggio europeo è stata svolta interrogandosi, in primo luogo, sulla perseguibilità di tale ipotesi da un punto di vista strettamente giuridico. In secondo luogo, sono state esaminate le sue potenzialità come strumento per affermare l'influenza e la coesione dell'UE al Consiglio di Sicurezza. Per quanto attiene al primo, è stato enfatizzato che sulla base dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione, l'ipotesi del seggio, nelle sue tre varianti, non è perseguibile. L'ostacolo alla prima è strutturale, nel senso che è la stessa composizione del Consiglio di Sicurezza a non permettere all'UE di essere presente al suo interno congiuntamente con i propri Stati membri, dal momento che solo alcuni di questi verrebbero ammessi. La seconda ipotesi presenta problemi legati principalmente alla sovra-rappresentanza, mentre il limite alla terza variante è stato rinvenuto nella mancanza delle competenze necessarie (esclusive) affinché l'UE possa agire da sola. Particolarmente interessante è anche l'analisi del secondo punto poiché tanto entusiasmo è stato esternato in relazione agli effetti positivi del seggio europeo. Tuttavia, la questione del seggio deve essere esaminata, e quindi valutata, alla luce della sua reale portata. Bisogna tenere a mente che il nodo problematico del rapporto UE e Consiglio di Sicurezza non risiede nella capacità o incapacità di assicurare una rappresentanza unica all'UE. Come è stato enfatizzato, l'UE è già in possesso degli strumenti per essere indirettamente presente al Consiglio di Sicurezza. Il seggio europeo rafforzerebbe l'immagine dell'UE all'esterno. Esso sarebbe un simbolo forte, e privo di ambiguità, della politica estera dell'UE, che apparirebbe, perciò, realmente come 'una'. Come ci ricorda espressamente l'art. 34, par. 2 TUE, gli Stati membri dell'UE hanno l'obbligo di concertarsi e difendere le loro posizioni all'interno del Consiglio di Sicurezza, ma affinché ciò sia possibile, è necessario che le posizioni comuni esistano, in altre parole, che gli Stati membri raggiungano un reale ed ampio accordo sulle questioni oggetto del dibattito al Consiglio di Sicurezza. In termini di rappresentanza, a parere di chi scrive, appare più efficiente, ad oggi, la riforma apportata dall'attuale art.34 del Trattato di Lisbona che non un potenziale seggio europeo. Grazie a questa, l'Alto rappresentante avrebbe il diritto di parlare a nome dell'UE solo qualora esistano delle posizioni comuni dell'UE sui temi in agenda del Consiglio di Sicurezza. In tal modo, l'UE avrebbe facoltà di parola rispetto ai temi sui quali possiede interessi coerenti e univoci, evitando dunque situazioni di imbarazzo se fosse, invece, periodicamente chiamata a presentare le sue dichiarazioni anche quando è divisa e non coesa. È vero che con il seggio unico, l'UE avrebbe un proprio diritto di voto, ma come abbiamo già avuto modo di enfatizzare, l'UE è ampiamente presente, da un punto di vista numerico, nel Consiglio di Sicurezza. Al suo interno, essa ha a disposizione un sufficiente numero di voti che le permettono di essere forte nell'espressione del voto. In breve, un seggio unico necessita di una politica estera unica. Attualmente, l'UE non è capace di esprimersi con una sola voce. Qualora si volesse affrontare una posizione ottimistica, rispetto alle possibilità reali di ottenere un seggio unico europeo, questo non potrebbe lavorare in modo efficiente. L'UE finirebbe per amplificare la sua

divisione interna, qualora non riuscisse ad esternare una propria posizione all'interno del Consiglio di Sicurezza.

In sostanza, solo il superamento del metodo intergovernativo o comunque l'abbandono del ricorso al voto all'unanimità potrebbero aprire nuove prospettive per una più influente partecipazione dell'UE al Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, l'attuale assetto istituzionale della partecipazione dell'UE al Consiglio di Sicurezza è il riflesso delle volontà politiche dei suoi Stati membri. L'UE non è pronta a porre in essere la politica estera in modo forte presso il Consiglio di Sicurezza, e lo dimostra, di recente, anche il Trattato di Lisbona che non apporta significative modifiche che non fossero già in atto nella prassi. Ed ancora più esplicita diventa la posizione degli Stati membri dell'UE sul seggio europeo attraverso la lettura della Dichiarazione 14 allegata al Trattato di Lisbona. Da essa emerge la chiara volontà di mantenere lo *status quo* in tema di politica estera, e si ribadisce, in modo esplicito, che le modifiche al Trattato di Lisbona in tema PESC non influenzeranno il potere di ogni singolo Stato membro in questa materia.

Oggi, il dibattito sulla riforma delle NU, e del Consiglio di Sicurezza in particolare, è ancora importante dal momento che le prospettive di riforma prendono in considerazione il 2020, come data di inizio di una sua eventuale implementazione. Ed è questo il motivo per cui abbiamo colto l'occasione per invitare gli Stati membri dell'Unione a riflettere sugli attuali modelli di riforma proposti da una prospettiva europea. Crediamo che certamente il modello che assegna seggi *non permanenti* sulla base dell'appartenenza a regioni geografiche, sia quello preferibile da un punto di vista strettamente europeo, mentre l'ipotesi di un nuovo seggio *permanente* da attribuire alla regione Europa, che andrebbe con ogni probabilità alla Germania, causerebbe una probabile instabilità nel già delicato equilibrio tra gli Stati membri. Auspichiamo, quindi, che sebbene l'UE non abbia avuto ad oggi la capacità di presentare una posizione unitaria sulla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza, dovrebbe, nei futuri dibattiti, sostenere l'adozione di uno solo dei due modelli, in altre parole quello che attribuisce seggi non permanenti. In sostanza, a parere di chi scrive, non essendo attualmente ipotizzabile la creazione di un seggio unico per ragioni giuridiche e politiche, questa proposta andrebbe, almeno per il momento, sospesa. Invitiamo, invece, gli Stati membri dell'UE a concentrare le proprie energie diplomatiche alle NU verso la direzione di sostenere il modello che più la avvantaggia. L'UE, a nostro avviso, dovrebbe puntare alla creazione di un seggio europeo 'non istituzionalizzato', tralasciando, almeno per il momento, ipotesi più ambiziose che implicano sia riforme a livello onusiano sia dell'Unione. L'UE ha ancora un importante obiettivo da perseguire all'interno della riforma del Consiglio di Sicurezza, e dovrebbe perciò lottare affinché questo venga implementato attraverso soluzioni prettamente *interne* ad essa.

In conclusione, se guardiamo alla politica estera dell'UE come disciplinata nel precedente Trattato e nel Trattato di Lisbona, non cogliamo elementi che possano rendere possibile la realizzazione del seggio europeo alle NU. Siamo coscienti del fatto che la questione della rappresentanza dell'UE nel Consiglio di Sicurezza sia una questione principalmente politica e che la sfera giuridica entra in gioco solo in un secondo momento, ed è questo il motivo per cui guardiamo alla politica estera dell'UE di oggi, con uno sguardo rivolto al domani. Osservando i recenti sviluppi della politica estera europea non intravediamo indizi di cambiamento nemmeno nella volontà politica di alcuni Stati membri, quali Francia e Gran Bretagna, affinché ciò avvenga. I segnali, dunque, non sono incoraggianti. Tuttavia, va preso atto del fatto che i padri fondatori dell'UE, negli anni '50, pur nella loro intuizione visionaria, non avrebbero potuto prevedere fino a quale punto si sarebbe spinto il processo di integrazione europea. La Politica estera rappresenta, ancora oggi, per gli Stati membri dell'UE un ambito nel quale concetti quali quelli di interesse nazionale e sovranità sono forti. Se è pur vero che oggi il sistema normativo PESC non è tale da rendere la Politica estera una reale 'politica comune', va preso atto del fatto che questo non è di certo immobile e che il processo di integrazione della PESC si è evoluto. Non c'è dubbio che la PESC continuerà il suo lento processo di integrazione, ma a quale velocità procederà questa evoluzione non è, oggi, dato saperlo.

## CAPITOLO IV

### LA PARTECIPAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLE ISTITUZIONI DI BRETTON WOODS

Sommario: 1. Introduzione. - 2. L'Unione economica e monetaria. - 2. 1. Le relazioni esterne dell'UE in materie riguardanti l'Unione economica e monetaria. - 2. 2. Diversi gradi di adesione all'euro: dagli Stati 'in' a quelli di *opting out*. - 3. Posizioni comuni e rappresentanza dell'UE nell'UEM secondo l'art. 138 TFUE (ex art. 111, par. 4 TCE). - 4. Le relazioni tra l'UE e il FMI. - 5. L'attuale modello di partecipazione della CE al FMI: coordinamento e rappresentanza. - 5. 1 Il coordinamento degli Stati membri dell'Unione nel FMI. - 5. 1. 1 Il coordinamento delle politiche economiche. - 5. 1. 2 Il coordinamento delle politiche monetarie e il ruolo dell'Eurogruppo. - 5. 2 La rappresentanza dell'Unione al FMI. - 5. 2. 1 Il ruolo della BCE nel FMI nell'attuale modello di partecipazione. - 6. Problematicità dell'attuale modello di partecipazione dell'Unione al FMI. - 6. 1 La specificità dell'assetto istituzionale del FMI. - 7. Modelli e prospettive di partecipazione dell'UE al FMI. - 7.1 Il modello di partecipazione esclusiva. - 7. 1. 1 Ipotetico scenario di partecipazione esclusiva dell'UE al FMI. - 8. La riforma del FMI e le sue conseguenze sulla rappresentanza dell'UE - 8. Ipotesi di partecipazione mista. - 8. 1 Il probabile ostacolo alla partecipazione mista: la *membership* aperta solo ai 'country' e l'interpretazione dell'art. II degli *Articles of Agreements*. - 9. Il seggio unico attraverso la costituente degli Stati dell'Unione europea. - Sezione IV: La riforma del FMI e probabili conseguenze sul futuro dell'UE al suo interno. - 10. Il dibattito sulla riforma del FMI e l'ipotesi del seggio europeo. - 11. Conclusioni.

#### 1. Introduzione

Oggetto di analisi della terza e ultima parte del presente lavoro, composta dai Capitoli IV e V, è la partecipazione dell'UE<sup>459</sup> al sistema monetario e finanziario internazionale, all'interno del quale operano numerosi protagonisti. Accanto ai tradizionali soggetti della comunità internazionale, quali le Organizzazioni internazionali, posseggono un ruolo sempre più rilevante altre entità non istituzionalizzate, quali i c.d. Gruppi di Stati. Nell'ambito delle organizzazioni internazionali, si distinguono quelle a carattere universale dalle organizzazioni regionali, e tra le prime, un ruolo fondamentale rivestono le c.d. Istituzioni di Bretton Woods, quali il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale (BM). Nel presente Capitolo, lo scopo sarà di esaminare il ruolo dell'UE nelle Istituzioni di Bretton Woods, in termini di presenza e rappresentanza, mentre nel Capitolo successivo, l'analisi si concentrerà sulle c.d. conferenze non istituzionalizzate, quali G7/G8 e G20.

La scelta delle Istituzioni di Bretton Woods come caso studio è dettata dalla grande rilevanza che esse rivestono sulla scena economica internazionale. Pur non essendo questa la sede per un'analisi dettagliata delle principali Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), è, tuttavia, necessario indicare le principali caratteristiche che esse posseggono. Questa sezione introduttiva, che non ha di certo l'obiettivo di essere esaustiva,<sup>460</sup> mira a presentare la complessità del quadro istituzionale

---

<sup>459</sup> Nel presente lavoro, l'espressione CE viene utilizzata per riferirsi al primo pilastro; l'espressione UE fa riferimento all'attuale sistema istituzionale così come creato dal Trattato di Maastricht, composto da tre pilastri. All'interno del sistema monetario e finanziario, ad operare è la CE, tuttavia, utilizzeremo il termine UE per facilitare l'esposizione della trattazione, e ci riferiremo alla CE solo quando strettamente necessario ai fini dell'analisi.

<sup>460</sup> Per una approfondita analisi su composizione, funzionamento e obiettivi delle Istituzioni di Bretton Woods, si rimanda all'ampia bibliografia sull'argomento. Fra questi, indichiamo: Manzini P., *Il Fondo Monetario Internazionale*, in Rossi L. S., *Le Organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, 2006, p. 285 ss; Ceserano D., *Gli accordi di Bretton Woods – La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Roma, 2001; Lastra R. M., *The International Monetary Fund in Historical Perspective*, *Journal of International Economic Law*, 2000, p. 507 ss; Schlitzer G., *Il Fondo monetario internazionale*, Bologna, 2000; Van Houtven L., *Governance of the IMF, Decision Making, Institutional Oversight, Transparency and Accountability*, Pamphlet series, 2002, n. 53; Cafaro S., *La Banca Mondiale*, in Rossi L. S. (a cura di), *Le Organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, 2006, p. 259 ss.; Chavagneux C., *La prise en compte nouvelle du politique par la Banque mondiale*, in *La mondialisation: architecture financière et commerciale*, *Cahiers français*, n. 302/2001; Dufour P., *La mondialisation: architecture*

all'interno del quale l'UE, con le proprie istituzioni, si inserisce. Ci si soffermerà, in particolare, su quegli aspetti che risultano essenziali per comprendere gli equilibri istituzionali e politici tra i membri delle sopra-dette organizzazioni e le istituzioni stesse.

Storicamente, l'accordo che istituisce le Istituzioni di Bretton Woods nasce dall'esigenza di alcuni degli Stati vincitori della Seconda Guerra Mondiale di ripristinare la stabilità degli scambi esistente all'epoca del *gold standard* al fine di garantire lo sviluppo del commercio internazionale.<sup>461</sup> La comunità internazionale volle, infatti, porre le basi per istituire un sistema internazionale che assicurasse un ordinato sviluppo economico e finanziario come mezzo per rafforzare la pace e la sicurezza internazionale. Questo nuovo sistema si sarebbe dovuto concretizzare nell'istituzione di organizzazioni universali. L'Accordo istitutivo del FMI che persegue come scopo principale la promozione della cooperazione monetaria internazionale e la crescita equilibrata del commercio internazionale, nonché la sorveglianza sulle politiche monetarie e di cambio dei Paesi membri, fu elaborato nella conferenza monetaria e finanziaria che si tenne a Bretton Woods nel luglio del 1944, ed entrò in vigore il 27 dicembre 1945. In essa, il sistema internazionale monetario sarebbe dovuto essere completato attraverso la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), che doveva facilitare l'investimento di capitali a fini produttivi e la promozione dello sviluppo dei Paesi più poveri, e l'Organizzazione internazionale del commercio.<sup>462</sup> Quest'ultima, tuttavia, nonostante la c.d. Carta dell'Avana elaborata durante la Conferenza delle Nazioni Unite che si tenne all'Avana tra la fine del 1947 e l'inizio del 1948, non entrò mai in vigore.<sup>463</sup> La BIRS, al contrario, dopo la sua creazione venne affiancata da altre istituzioni, insieme alle quali attualmente costituisce il Gruppo della Banca Mondiale.<sup>464</sup>

Le Organizzazioni internazionali che operano nel sistema monetario e finanziario presentano alcuni tratti caratteristici che si dimostreranno particolarmente rilevanti ai fini della nostra analisi e che, quindi, anticipiamo brevemente. Primo fra tutti, queste Organizzazioni non seguono il principio di uguaglianza degli Stati, che è tipico delle Organizzazioni che perseguono obiettivi di pace e sicurezza internazionale, analizzate nei precedenti Capitoli, quanto piuttosto la regola della partecipazione ponderata in considerazione della importanza economica dello Stato membro sulla scena internazionale.<sup>465</sup> Per quanto attiene alle procedure di voto, mentre le istituzioni di tipo

---

financière et commerciale. La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté, in *La crise des organisations internationales*, Cahiers Français, n. 302-2001; Comba A. (a cura di), *Neoliberismo internazionale e global economic governance: sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino: G. Giappichelli, c2008; Stone D., Wright C. (a cura di), *The World bank and governance: a decade of reform and reaction*, London; New York: Routledge, 2007.

<sup>461</sup> Il sistema detto del *gold standard* vedeva nell'oro il punto di riferimento, il denominatore comune, della maggior parte delle monete nazionali. Queste erano convertibili sia in valuta straniera sia in oro. Le banche centrali convertivano i biglietti di banca in oro su richiesta del detentore. Le banche centrali erano in grado di mantenere l'impegno perché lo Stato non permetteva l'emissione di carta moneta oltre un certo rapporto, così che fosse garantita in modo costante la convertibilità in oro dei biglietti di banca in circolazione.

<sup>462</sup> Comba A., *Neoliberismo e globalizzazione dell'economia*, in Comba A. (a cura di), *Neoliberismo internazionale e global economic governance*, pp. 19-22.

<sup>463</sup> In realtà, l'idea del progetto non venne abbandonata poiché, durante la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e l'occupazione (Ginevra, ottobre 1947), venne sottoscritto il c. d. Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio (GATT), entrato in vigore nel 1948.

<sup>464</sup> La prima fra le istituzioni ad affiancare la BIRS fu l'*International Finance Corporation* (IFC), nel 1955. Mentre la BIRS emanava prestiti essenzialmente ai governi, ed i privati potevano accedere solo se garantiti dallo Stato, l'IFC avrebbe concesso prestiti direttamente a imprese collocate nei Paesi in via di sviluppo. L'*International Development Association* (IDA) fu istituita nel 1960 con lo scopo di promuovere lo sviluppo e la crescita dei paesi in via di sviluppo attraverso la concessione di prestiti a condizioni particolarmente vantaggiose. Nel 1966 venne creato l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), ed, infine, nel 1988, venne istituita la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA). La BIRS e l'IDA sono indicate come le istituzioni che insieme costituiscono la Banca Mondiale, mentre il Gruppo della Banca Mondiale unisce alle prime due anche l'IFC, ICSID e MIGA.

<sup>465</sup> Al momento della loro adesione alle IFI, gli Stati membri versano una quota del capitale sociale, calcolata applicando una formula matematica, in base al loro peso economico nella comunità internazionale. L'importanza della quota di partecipazione risiede, in particolare, nel fatto che essa costituisce il parametro per la ponderazione dei voti attribuiti a ciascuno Stato membro negli organi istituzionali, che può essere così sintetizzata: 'più un paese è ricco e più ha capacità contributiva, più grande sarà la sua quota di partecipazione nelle IFI e più forte il suo potere decisionale'.

classico richiedono l'unanimità o fanno ricorso alla pratica del *consensus*, queste Organizzazioni applicano il principio maggioritario.<sup>466</sup> FMI e BIRS hanno la medesima struttura istituzionale tripartita in: Consiglio dei governatori (*Board of Governors*), organo plenario con competenza generale, Comitato esecutivo (*Executive Board*), organo a composizione ristretta con funzioni direttive, e Direttore generale (*Managing Director*), incaricato delle relazioni esterne. Particolare interesse, ai fini della nostra analisi, possiede anche la natura della *membership*. Come avviene per la maggior parte delle Organizzazioni internazionali, la *membership* è riservata solo agli Stati, e di conseguenza, le Organizzazioni regionali ne rimangono escluse. La particolarità della *membership* della BIRS può essere descritta come avente natura derivata, nel senso che possono acquistare la *membership* della BIRS solo gli Stati già membri del Fondo.<sup>467</sup> È, in particolare, grazie a queste ultime osservazioni che si comprende come, tra le IFI, l'interesse centrale dell'analisi si focalizzerà sul FMI. Il ruolo che l'UE può giocare nelle IFI sarà determinato, dunque, da come questa si inserirà, in termini partecipativi, all'interno del Fondo. Qualunque tipo di riforma dovrà, innanzitutto, concretizzarsi nel FMI prima di estendersi alle altre istituzioni appartenenti al sistema finanziario e monetario. Di conseguenza, la struttura del presente Capitolo privilegerà l'esame dei modelli di rappresentanza dell'UE e le ipotesi di riforma che ruotano intorno al FMI.

L'Unione monetaria che si è realizzata tra gli Stati membri dell'UE riguarda uno spazio geografico che potrebbe, potenzialmente, divenire la potenza commerciale più importante del mondo. La rilevanza di questa nuova moneta, l'euro, è incontestabile per il commercio internazionale così come per il sistema monetario internazionale.<sup>468</sup> L'euro è la seconda moneta mondiale per diffusione, dopo il dollaro statunitense. Questo è dovuto sia al largo impiego delle valute in esso confluite sia al peso complessivo delle economie dei Paesi facenti parte dell'UEM.<sup>469</sup> La partecipazione dell'UE alle istituzioni di Bretton Woods assume, di conseguenza, grande rilevanza per diverse ragioni. Prima fra tutte, dal momento che, grazie all'euro, l'UE diventa un attore monetario sulla scena internazionale, come si dirà meglio in seguito, essere presente alle istituzioni di Bretton Woods diventa essenziale al fine di avere una voce sui grandi temi dell'economia internazionale e tentare di influenzare le decisioni secondo proprie preferenze. La partecipazione diventa così il mezzo attraverso il quale l'UE persegue gli obiettivi che si è prefissata attraverso il proprio Trattato, quale la coesione economica e sociale. In secondo luogo, l'Unione, così come gli altri soggetti della comunità internazionale, risente delle crisi finanziarie internazionali, è chiamata a reagire alle sfide dei nostri tempi e ad adattarsi ai cambiamenti, quale, ad esempio, la c. d. globalizzazione.<sup>470</sup> L'analisi dei due casi studi ci permetterà di comprendere quale ruolo l'Unione, particolarmente attraverso la sua moneta, possa rivestire come attore economico sulla scena internazionale. Al fine di delineare le relazioni esistenti tra l'Unione e le Istituzioni di Bretton Woods in termini di partecipazione, il Capitolo sarà strutturato in più sezioni.

La prima parte presenterà un breve quadro istituzionale dell'Unione Economica Monetaria (UEM). Individuare all'interno di quale contesto normativo si muovono i principali attori dell'Europa dell'euro, quali il Consiglio dei Ministri, la Commissione e la Banca Centrale Europea (BCE), è necessario per comprendere le dinamiche degli equilibri istituzionali nelle relazioni esterne. Dall'analisi, si evince che, essendo la competenza condivisa da diversi organi comunitari, l'Unione esprime varie voci al suo interno. La difficoltà del processo di coordinamento, in questo contesto, appare accentuata rispetto a quanto emerso in ambito di Politica estera e sicurezza comune. Al

---

Ciascuna IFI applica un proprio metodo per calcolare il potere di voto attribuito a ciascuno Stato membro. Nel FMI, ogni Stato ha a disposizione un voto per ogni frazione della quota equivalente a 100.000 diritti speciali di prelievo e 250 voti di base. Nella BIRS, ad ogni Stato membro sono attribuiti 250 voti di base più un voto aggiuntivo per ogni azione sottoscritta.

<sup>466</sup> Porchia O., 'Gli attori nel processo di globalizzazione dell'economia', Comba A. (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e Global economic governance. Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, p. 49-51.

<sup>467</sup> L'*International Development Association* (IDA) possiede la stessa caratteristica rispetto alla BIRS poiché la *membership* dell'IDA è aperto solo gli Stati membri della BIRS.

<sup>468</sup> Louis J.-V., 'L'Union européenne et les institutions de Bretton Woods', in Dormoy, *L'UE et les Organisations internationales*, p. 338-339.

<sup>469</sup> Si veda Basso R., 'Sulle relazioni esterne della CE in materie riguardanti l'Unione economica e monetaria', p. 110.

<sup>470</sup> Cafaro S., 'L'UE nelle principali organizzazioni di "governance"', in Rossi, *Commercio internazionale sostenibile?*, pp. 242-248.

problema del coordinamento tra Stati membri e istituzioni comunitarie, qui si aggiunge quello tra le istituzioni comunitarie stesse. Il Trattato di Lisbona non incide significativamente su tale assetto, lasciando agli attuali organi il principale ruolo nella definizione delle politiche.

La seconda parte del Capitolo focalizza l'attenzione sull'analisi dell'art. 111, para. 4 che è la norma *ad hoc* atta a disciplinare l'espressione delle posizioni comuni e della rappresentanza esterna nell'UEM. Non avendo, ad oggi, questo articolo trovato concreta applicazione, l'analisi verrà rivolta, di conseguenza, alle soluzioni pratiche elaborate dal Consiglio europeo. La questione della rappresentanza esterna dell'UE in tema di UEM è, allo stesso tempo, complessa dal punto di vista giuridico, e delicata, da una prospettiva politica. La complessità è conseguenza delle competenze frammentate così come disciplinate dal diritto comunitario. La dottrina si è espressa con modalità particolarmente critiche rispetto all'attuale formula di partecipazione, elaborando diverse ipotesi di modelli alternativi, che svelerebbero una capacità di azione più efficiente dell'Unione.

Nelle successive sezioni, dunque, questi modelli di partecipazione, quali il modello esclusivo, misto e quello che vede l'istituzione di un'unica costituente dell'Unione, verranno applicati al caso studio del Fondo, dove cercheremo di metterne in luce debolezze e ostacoli giuridici. L'ultima parte della sezione dedicata al Fondo si occuperà del dibattito attualmente in corso sulla sua riforma istituzionale. Il FMI, così come il Consiglio di Sicurezza, attraversa una fase di profondo rinnovamento, frutto della necessità di rivedere la propria struttura istituzionale al fine di adeguarla alle nuove esigenze della comunità internazionale. Le prospettive di riforma proposte dalla dottrina così come da Commissioni *ad hoc* interne al Fondo stesso, verranno esaminate da una prospettiva prevalentemente eurocentrica, costituendo quest'ultima il focus analitico della nostra indagine. Verrà valutata, dunque, l'ipotesi che l'attuale status dell'UE all'interno delle principali istituzioni internazionali venga modificato, la quale, come del resto è emerso nei Capitoli precedenti relativi alla partecipazione dell'UE alle NU, pone dei problemi di natura non solo giuridica ma anche politica. Per quanto attiene agli ostacoli giuridici esterni, risulta necessario un emendamento degli statuti di tali Organizzazioni. In relazione alle difficoltà giuridiche interne, la natura delle competenze possedute dall'UE va tenuta in considerazione per poter formulare un'ipotesi di partecipazione che escluda o abbracci la presenza degli Stati membri. Gli ostacoli politici risiedono, in prevalenza, in quegli Stati che godendo di una posizione privilegiata all'interno delle istituzioni internazionali, avranno più difficoltà a rinunciare a beneficio dell'UE nel suo insieme.

Infine, la Banca Mondiale sarà il secondo dei due casi studio analizzati. Alla luce dello stretto rapporto esistente tra il Fondo e la Banca Mondiale e della similarità delle loro strutture istituzionali, si cercherà di comprendere il potenziale impatto che la riforma del Fondo potrebbe esercitare su quest'ultimo, e quali cambiamenti si determinerebbero per l'Unione.

## **Sezione I: Cenni sulle relazioni esterne dell'Unione europea in materia economica e monetaria**

### **2. L'Unione economica e monetaria**

L'Unione economica e monetaria (UEM) è disciplinata nel Titolo VII del Trattato CE, intitolato 'Politica economica e monetaria'.<sup>471</sup> Essa costituisce una delle più significative innovazioni del

---

<sup>471</sup> Scopo di questa sezione è delineare le principali caratteristiche istituzionali dell'UEM al fine di conoscere gli organi comunitari competenti ad agire sul piano internazionale. Per gli approfondimenti sull'UEM si rimanda a: Andenas, Gormley, Hadijemmanuil, Harden, *European Economic and Monetary Union: the Institutional Framework*, London 1997; Buzelay, 'De la coordination des politiques économiques nationales au sein de l'Union européenne', in *Revue Marché Commun* 2003, p. 235; Cafaro S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano 2001; Di Bucci V., 'La Corte di giustizia, l'Unione economica e monetaria e il passaggio alla moneta unica', in *Studi Mancini*, Milano 1998, p. 306; Du Bois, 'L'introduzione de l'euro', in *Revue du Droit de l'Union européenne* 2001, p. 855; Patat J. P., *L'Eurosystème dans la perspective de l'élargissement*, Paris 2004; Tizzano A., 'Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria', in *Il diritto dell'Unione europea* 1997, p. 455; Tosato G. L. (a cura di), *L'Unione economica e monetaria e l'euro*, Torino 1999.

Trattato di Maastricht poiché istituzionalizza, insieme ad altri obiettivi, l'integrazione monetaria. Quest'ultima, in particolare, segna un passaggio storico decisivo nei confronti della sovranità statale implicando l'abbandono, da parte degli Stati membri, della propria moneta a favore di una moneta unica comunitaria, l'euro.

L'instaurazione di un'unione economica e monetaria viene indicata tra gli obiettivi dell'UE all'art. 2 TUE, insieme con 'la creazione di uno spazio senza frontiere interne' e altri scopi. All'art. 4 TCE sono indicati gli obiettivi che la CE deve realizzare al fine di implementare l'unione economica e monetaria. Dal testo di tale norma emerge con chiarezza la distinzione, come si evincerà dettagliatamente nel Titolo VII, tra politica economica e politica monetaria. Mentre la prima è basata sullo stretto *coordinamento* delle politiche nazionali, la seconda è definita '*unica*'. Si comprende, perciò, che la politica economica rimane competenza degli Stati. Diversamente, la gestione della moneta è competenza esclusiva della Comunità. Di conseguenza, dal punto di vista giuridico, l'UEM è un corpo normativo asimmetrico nel suo insieme, che vede, da un lato, tutti gli Stati concorrere al coordinamento delle politiche economiche, dall'altro, un forte livello di integrazione nel settore monetario, a cui attualmente solo dodici Stati partecipano senza deroga adottando l'euro come moneta unica.

L'assetto istituzionale riflette la disomogeneità tra politiche economiche e politiche monetarie, che inevitabilmente si ripercuote sul ruolo dell'Unione come attore economico internazionale. Individueremo qui di seguito le principali caratteristiche istituzionali dell'UEM attraverso l'analisi delle norme del Trattato CE al fine di comprendere più dettagliatamente quali siano gli attori comunitari che agiscono nel sistema finanziario internazionale in nome dell'Unione.

L'art. 99 TCE è la principale norma di riferimento, che indica la procedura e lo strumento giuridico necessari per la realizzazione del coordinamento delle politiche economiche, definite, dalla norma stessa, 'una questione di interesse comune'. La Commissione è l'organo che deve attivare la procedura attraverso una raccomandazione al Consiglio, che sarà chiamato ad elaborare un progetto da trasmettere al Consiglio europeo. Dopo l'esame, il Consiglio europeo si esprime sugli 'indirizzi di massima'. Il Parlamento riveste un ruolo decisamente marginale poiché la norma prevede un semplice obbligo di informazione.<sup>472</sup>

Diversamente dalla politica economica, la politica monetaria si configura come una competenza esclusiva della Comunità, come stabilito dall'art. 4 TCE, che parla, infatti, di *politiche uniche*. Le norme del Trattato distinguono tra i profili di politica monetaria e la politica di cambio. Dei primi se ne occupa il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), secondo quanto stabilito dall'art. 105, mentre alla disciplina della politica di cambio concorrono la SEBC, Commissione e Consiglio, in base all'art. 111. Le istituzioni a cui affidare la politica monetaria, quali il SEBC e la Banca centrale europea, sono indicate all'art. 8 del Trattato CE, mentre le principali istituzioni comunitarie sono elencate all'art. 7.<sup>473</sup>

In base all'art. 107 TCE, il SEBC è composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali. Di fatto, esso è guidato dagli organi decisionali della BCE: il consiglio direttivo e il comitato esecutivo. Il primo è composto dai membri del comitato esecutivo e dai governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri. Il comitato esecutivo è composto dal Presidente, dal Vice Presidente e da altri quattro membri. Il ruolo che il Trattato CE affida al SEBC è disciplinato dall'art. 105 TCE, in base al quale 'l'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi', esso 'sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità'.

---

<sup>472</sup> Lo strumento per il coordinamento è la raccomandazione, dunque un atto non vincolante. Tuttavia, è stato previsto anche un sistema di sorveglianza multilaterale sugli indirizzi di massima formulati (art. 99, para. 3, 4, 5).

<sup>473</sup> La distinzione tra organi politici e organi monetari discende da una specifica cultura politica ed economica legata all'idea che l'assenza di inflazione sia un fattore di crescita. Pertanto, gli organi politici non sarebbero in grado di realizzare queste politiche con efficacia a causa del condizionamento dei propri elettori, che li spingerebbe a guardare ai benefici economici di breve periodo, mentre gli organi monetari sarebbero in una migliore posizione nel valutare l'impatto delle politiche inflazionistiche nel lungo periodo.

La BCE è stata istituita l'1 giugno 1998 ed ha sede a Francoforte.<sup>474</sup> La BCE è una banca centrale sovranazionale dotata di una propria personalità giuridica, secondo quanto stabilito dall'art. 107, par. 2 del Trattato, che non precisa, tuttavia, se si tratti di personalità giuridica internazionale o di personalità del diritto interno.<sup>475</sup> Essa inizia a esercitare i suoi pieni poteri con l'inizio della terza fase dell'UEM, l'1 gennaio 1999. Come istituzione centrale del SEBC, la BCE ha il compito di coordinare tutti gli aspetti della politica monetaria comune con lo scopo di mantenere la stabilità dei prezzi e fornire un sostegno generale alle politiche macroeconomiche.<sup>476</sup> Il dibattito sulle competenze della BCE è particolarmente vasto in dottrina. In particolare, alcuni autori, analizzando la personalità giuridica dell'Unione, si sono spinti fino a sostenere che fosse la BCE, e non la Comunità, a detenere la competenza in materia di politica monetaria.<sup>477</sup> Noi, pur consapevoli di questo dibattito, sosteniamo quella dottrina secondo cui 'the relation between the Community and the European Central Bank is, in essence, the same as that existing between a State outside the Community and its Central Bank. Again, no more, no less'.<sup>478</sup>

Quanto emerge dal Trattato è piuttosto una forte indipendenza delle istituzioni comunitarie monetarie che rimangono fondamentalmente autonome dalle altre istituzioni comunitarie tanto quanto dai governi nazionali nell'esercizio delle loro competenze. Per quanto attiene la politica di cambio, ad esempio, l'art. 111 TCE affida al Consiglio il potere di adottare orientamenti generali di politica di cambio verso valute non comunitarie o concludere accordi internazionali. Nonostante ciò, il SEBC mantiene le sue prerogative. Gli orientamenti generali, infatti, secondo l'art. 111, n. 2 TCE, non pregiudicano l'obiettivo prioritario del SEBC di mantenere la stabilità dei prezzi, poiché la procedura per l'adozione degli orientamenti generali prevede l'iniziativa della BCE e della Commissione e, in quest'ultimo caso, la consultazione della BCE. A ciò si aggiunga il principio di indipendenza, quale sancito dall'art. 108 TCE, in base al quale gli organi del SEBC non possono sollecitare né accettare istruzioni dalle autorità nazionali o comunitarie, che a loro volta non possono influenzare le azioni della BCE e delle banche centrali nazionali.<sup>479</sup> Allo scopo di bilanciare gli ampi poteri e la garanzia di indipendenza della BCE, l'art. 113 TCE stabilisce i rapporti con le altre istituzioni comunitarie. Tra questi, particolarmente significativa è la c.d. partecipazione incrociata alle riunioni della BCE.

---

<sup>474</sup> Scopo di questa sezione è l'individuazione delle principali caratteristiche giuridiche della BCE come istituzione comunitaria. Si rimanda, dunque, per un'analisi dettagliata della BCE ai seguenti autori: Smits R., 'Central Bank Independence and Accountability in the Light of EMU', in Giovanoli M. (a cura di), *International Monetary Law: Issues for the New Millennium* (Oxford University Press, 2000); Issing O., Gaspar V., Angeloni I., Tristani O., *Monetary Policy in the Euro Area: Strategy and Decision-Making at the European Central Bank* (Cambridge University Press, 2001); Zilioli C., Selmayr, *The Law of the European Central Bank* (Hart, 2001); Amténbrink, De Haan, 'The European Central Bank: an Independent Specialized Organization of Community Law – A Comment', in *Common Market Law Review* 2002, p. 65 ss.; Baroncelli S., *La Banca centrale europea*, Firenze 2000; Malatesta A., *La Banca centrale europea*, Milano 2003.

<sup>475</sup> In dottrina, il dibattito sulla personalità giuridica della BCE ha portato a sostenere posizioni tra loro molte diverse. Gli articoli del Trattato che prendono in considerazione questo aspetto riguardano la personalità giuridica di diritto interno (art. 9, par. 1), tanto quanto il quadro internazionale (artt. 6 – cooperazione internazionale) e art. 23 (operazioni esterne). Per tale dibattito dottrinale si rimanda a: Tizzano A., 'La personalità internazionale dell'Unione europea', 1998, 3 *DUE*, p. 377; Cafaro S., 'La rappresentanza dell'Europa dell'euro nelle Organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali' (1999) 4 *DUE*, p. 769; Louis J. – V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an Actor in International Relations*, p. 80-81; Smits R., *The European Central Bank. Institutional Aspects* (Kluwer Law International, The Hague, 1997), p. 409.

<sup>476</sup> Al fine di poter svolgere i compiti che il Trattato le affida, la BCE è dotata di un potere normativo che si esplica nell'adozione di atti vincolanti e non vincolanti. Riprendendo il linguaggio dell'art. 249 TCE, l'art. 110 TCE stabilisce che la BCE possa adottare regolamenti e decisioni.

<sup>477</sup> Per l'argomentazione a sostegno di questa ipotesi, si veda: *Hornig Der-Chin*, The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November 2005, pp. 802–822.

<sup>478</sup> Torrent R., 'Whom is the European Central Bank the Central Bank of?: Reaction to Zilioli and Selmayr', in *Common Market Law Review*, 36, p. 1234.

<sup>479</sup> Varie altre regole sono previste a tutela dell'indipendenza degli organi monetari comunitari. Tra queste citiamo la durata in carica dei governatori delle banche centrali nazionali, che non può essere inferiore a cinque anni, e dei membri del comitato esecutivo della BCE, pari ad otto, e le norme che disciplinano la revoca dall'incarico.

## 2. 1. Le relazioni esterne dell'Unione europea in materie riguardanti l'Unione economica e monetaria

La norma principale in tema di relazioni esterne dell'UEM è senza dubbio l'art. 111. Anche nel settore delle relazioni esterne, il Trattato distingue tra politica economica e politica monetaria. In particolare, per quanto attiene alla stipulazione degli accordi internazionali, mentre per la prima, la norma di riferimento è l'art. 300, per la politica monetaria è stata elaborata una procedura specifica nell'art. 111.

In tema di politica economica, si deve ritenere applicabile l'art. 300 in mancanza di una regola *ad hoc*. I negoziati, quindi, sono condotti dalla Commissione su autorizzazione del Consiglio, ed è quest'ultimo a deliberare a maggioranza qualificata, richiesta anche a livello interno, sentito il parere del Parlamento europeo. Basso ricorda che gli accordi in tema di politiche economiche potranno essere conclusi in forza del ben noto principio di parallelismo delle competenze, sulla base di quanto indicato dall'art. 99. In considerazione del fatto che, sul piano interno, è attraverso le raccomandazioni, un atto quindi non vincolante, che si realizza il coordinamento, bisogna dedurre che sul piano internazionale la Comunità non potrà assumere veri e propri obblighi. Nel caso contrario, qualora la Comunità andasse oltre la semplice determinazione degli indirizzi di massima, infatti, potrebbe causare un disequilibrio rispetto alle competenze sancite dal Trattato. Secondo Basso, 'è pertanto da ritenere che la Comunità possa essere attiva sul fronte delle relazioni esterne nei casi e nei limiti in cui ciò dovesse risultare necessario per garantire l'effetto utile della propria attività nel campo del coordinamento delle politiche economiche nazionali'.<sup>480</sup>

Per quanto attiene alla politica monetaria, è l'art. 111 che disciplina espressamente il potere di concludere accordi internazionali.<sup>481</sup> Tale norma, in deroga all'art. 300, stabilisce che il Consiglio decida, su raccomandazione della Commissione e previa consultazione della BCE, le modalità per la conclusione di accordi in materia di regime monetario o valutario. Il Consiglio avrà il compito di decidere le modalità per la negoziazione e la conclusione degli accordi, che può essere affidata alla Commissione o alla BCE. Il Consiglio, nella sua scelta, deve costantemente preoccuparsi che l'indipendenza della SEBC sia preservata, in particolare per quanto attiene alla definizione e attuazione della politica monetaria e lo svolgimento di operazioni di cambio. L'art. 111, par. 3 contempla la possibilità che più istituzioni comunitarie siano coinvolte al fine di preservare la coerenza dell'azione della Comunità.<sup>482</sup> Nella situazione che appare essere la più tipica, quella di assenza di accordi formali e di orientamenti generali, l'organo responsabile della politica di cambio è la BCE, che ha competenza esclusiva, secondo l'art. 105, sulle operazioni dei cambi.<sup>483</sup> Gli accordi conclusi, sulla base di tale norma, vincolano le istituzioni della Comunità, la BCE e gli Stati membri che adottano la moneta unica, secondo il combinato disposto degli artt. 111, par. 3, e 122, par. 4.<sup>484</sup>

Emerge una chiara similitudine tra il par. 3 dell'art. 111 e il par. 3 dell'art. 133, che disciplina la competenza esterna della Comunità in materia di politica commerciale, in relazione alla loro struttura. La dottrina non è, tuttavia, concorde sull'esatto valore da attribuire a tale norma. Alcuni autori sostengono che il par. 3 dell'art. 111, a differenza dell'art. 300, non avrebbe solo un valore procedurale, ma sia anche norma attributiva di competenza esterna a concludere accordi internazionali.<sup>485</sup>

---

<sup>480</sup> Basso R., 'Sulle relazioni esterne della Comunità', p. 116.

<sup>481</sup> Il par. 3 dell'art. 111 stabilisce che: 'in deroga all'articolo 300, qualora accordi in materia di regime monetario o valutario debbano essere negoziati dalla Comunità con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione e previa consultazione della BCE, decide le modalità per la negoziazione e la conclusione di detti accordi. Tali modalità devono assicurare che la Comunità esprima una posizione unica. La Commissione è associata a pieno titolo ai negoziati. Gli accordi conclusi conformemente al presente paragrafo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità, per la BCE e per gli Stati membri.'

<sup>482</sup> Basso R., 'Sulle relazioni esterne', pp. 118-119.

<sup>483</sup> Pocar F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, p. 537.

<sup>484</sup> Basso R., *Sulle relazioni esterne*, pp. 119.

<sup>485</sup> Si veda Torrent, *Whom is the European Central Bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 1229 ss., p. 1238; Cafaro, 'I primi accordi della Comunità in materia di politica monetaria e di

Nell'ambito delle relazioni esterne dell'UEM, dal momento in cui è stata istituita la BCE al fine di attribuire ad un organo specializzato compiti particolarmente rilevanti nel settore monetario, potrebbero sorgere dei conflitti potenziali che vanno a sommarsi a quelli già esistenti in ambito comunitario. Si tratta di conflitti di competenze detti 'orizzontali', in altre parole tra la BCE e gli altri organi comunitari, rispetto ai classici conflitti 'verticali' tra la Comunità e i suoi Stati membri.<sup>486</sup> In tema di relazioni esterne, dunque, al classico dibattito tra Consiglio e Commissione, se ne può aggiungere un altro potenziale con la BCE.<sup>487</sup> Il dialogo tra le istituzioni incaricate di realizzare gli obiettivi dell'UEM diventa, dunque, indispensabile, ed è a questo fine che la BCE appare, come si preciserà meglio in seguito, una presenza importante al Consiglio Ecofin e all'Eurogruppo, nel rispetto delle rispettive competenze.

## 2. 2. Diversi gradi di adesione all'euro: dagli Stati 'in' a quelli di *opting out*

Da quanto indicato, si comprende che la politica monetaria, come emissione della moneta e governo della stessa, non è stata affidata dal Trattato al tradizionale assetto istituzionale comunitario. L'UEM presenta un quadro istituzionale diverso ed indipendente, sebbene le norme che ne disciplinano il funzionamento trovino collocazione nel Trattato CE. A complicare maggiormente l'assetto istituzionale dell'euro, si aggiunge il fatto che alla terza fase dell'Unione monetaria, in altre parole la fase iniziata il 1° gennaio 1999 con la sostituzione dell'Euro alle monete nazionali sulla base di tassi di conversione irrevocabili prefissati, non tutti gli Stati membri della CE ne prendono parte. Gli Stati membri, difatti, rispetto all'euro si distinguono in c.d. paesi 'in', di *opting out* e 'Stati membri con deroga'. Gli Stati di *opting out*, Regno Unito e Danimarca, sono quelli che hanno volontariamente scelto di non partecipare all'euro, mentre gli Stati membri con deroga sono quelli a cui, non soddisfacendo alcuni criteri di convergenza, a differenza dei Paesi 'in', non si applicano alcune norme sull'UEM sulla base dell'art. 122 TCE. L'area dell'euro, quindi, non coincide con quella degli Stati della Comunità, aspetto che rivestirà notevole importanza sulla capacità di un'azione unitaria di questi al FMI, come si dirà meglio in seguito.

Alla luce dei principali aspetti istituzionali dell'UEM, la dottrina si è interrogata se questa debba piuttosto essere considerata come costituente un 'quarto pilastro'. Una tale considerazione trova la sua origine nel fatto che essa è disciplinata con modalità che la fanno apparire come un 'corpo estraneo' rispetto al Trattato. In particolare, la dottrina fa riferimento ad anomalie redazionali, disomogeneità terminologiche, e diverse deroghe.<sup>488</sup> In realtà, sia che si sostenga o meno l'esistenza di un 'quarto pilastro', la complessità dell'UEM, proprio dovuta alla sua eterogeneità e frammentazione, è innegabile. Le peculiarità dell'UEM si riflettono, inevitabilmente, sulla capacità dell'Unione di poter essere un attore forte sulla scena economica internazionale. Questo è quanto emergerà dal prossimo paragrafo, dove verranno messi in luce quei limiti giuridico-istituzionali che ostacolano l'azione dell'Unione all'interno del Fondo, il primo dei casi studio qui esaminati.

---

cambio', in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 243 ss., p. 251; Zilioli, Selmayr, pp. 295-296; Basso, 'Sulle relazioni esterne', p. 117.

<sup>486</sup> Per l'analisi sulla nozione di frammentazione orizzontale e verticale, si veda Cap. I, par. ...

<sup>487</sup> Louis J. - V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an Actor in International Relations*, p. 77.

<sup>488</sup> Per il dibattito dottrinale sull'UEM come 'quarto pilastro' dell'UE, si veda: Basso R., 'Sulle relazioni esterne della Comunità europea', p. 111, nota 4; Predieri, 'Non di solo Euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea', in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 7; Tizzano, 'Qualche considerazione sull'Unione economica monetaria', in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 455.

### 3. Posizioni comuni e rappresentanza della CE nell'UEM secondo l'art. 111, par. 4 e dell'UE secondo il Trattato di Lisbona

Nell'ambito dell'UEM, il Trattato CE possiede una norma specifica in materia di posizioni comuni e rappresentanza sul piano internazionale. L'art. 111, par. 4 TCE prevede, infatti, che:

fatto salvo il paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a *maggioranza qualificata* su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, decide in merito alla *posizione della Comunità* sul piano internazionale *per quanto riguarda questioni di particolare importanza* per l'Unione economica e monetaria, nonché in merito alla sua *rappresentanza in conformità della ripartizione dei poteri prevista dagli articoli 99 e 105*. (corsivo aggiunto)

Ad esclusione della politica di cambio, disciplinata dal primo paragrafo, l'art. 111, par. 4 stabilisce, per questioni che siano di 'particolare importanza' per l'UEM, la competenza della Comunità ad adottare posizioni comuni sul piano internazionale e per l'espressione della sua rappresentanza. Nel settore della politica economica e monetaria, le istituzioni protagoniste sono il Consiglio, la Commissione e la BCE, mentre il Parlamento europeo è escluso. È il Consiglio, che delibera, a maggioranza qualificata per le posizioni comuni o all'unanimità per la rappresentanza, su proposta della Commissione e sentita la BCE, ad avere il ruolo centrale. Esso dovrà, quindi, stabilire come le istituzioni comunitarie si ripartiranno i compiti nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza. Il Consiglio si ritroverà a dover condividere con la BCE il ruolo di rappresentante nelle relazioni esterne in materia di unione economica e monetaria. Questo assetto è naturale conseguenza delle funzioni ricoperte dalla BCE, così come per le competenze tecniche di cui è dotato.<sup>489</sup> Il ruolo della Commissione, dunque, diversamente da quanto avviene per la rappresentanza esterna delle politiche del primo pilastro, sarà fortemente ridimensionato, riducendosi alla sola funzione di diritto di iniziativa.<sup>490</sup>

L'art. 111, par. 4 costituisce una norma di grande valore dal punto di vista procedurale, che tuttavia, presenta non poche difficoltà interpretative. Molteplici sono i problemi sollevati. In primo luogo, la necessità di dover individuare il rapporto tra Comunità e Stati membri, a cui si aggiunge la relazione tra Stati con e senza deroga. In secondo luogo, la definizione dell'espressione "questioni di particolare importanza" che determina l'estensione dei poteri della Comunità. In terzo luogo, individuare a chi spetta il compito di deliberare e nello specifico, quello di rappresentare la Comunità sulla base dell'interpretazione degli artt. 99 e 105, a cui la norma richiama. In quarto luogo, l'interpretazione dell'art. 111, par. 4 alla luce delle altre disposizioni rilevanti in materia, quali l'art. 6 dello Statuto del SEBC.<sup>491</sup> Una soluzione teorica ai problemi posti da questa norma avrebbe notevoli ripercussioni, da un punto di vista strettamente pratico, sul ruolo che l'UE gioca nelle istituzioni internazionali finanziarie e monetarie. Lo scopo dei prossimi paragrafi sarà, dunque, fornire una lettura di tale norma alla luce del dibattito dottrinale esistente. [da completare]

In conclusione, l'art. 111, par. 4 lascia senza risposta molti interrogativi legati alla corretta interpretazione di tale norma e, di conseguenza, alle procedure che l'Unione dovrebbe seguire per esprimere una propria voce all'interno delle istituzioni economiche e monetarie. Inoltre, tale norma non è, ad oggi, mai stata concretamente attuata. Rivolgiamo, quindi, la nostra attenzione a come funzioni, nella pratica, l'attuale assetto istituzionale, ed, in particolare, a come si articoli il processo di coordinamento atto a definire le posizioni comuni e come queste ultime, una volta formulate, vengano presentate presso le Istituzioni di Bretton Woods. Prima di addentrarci in tale analisi,

---

<sup>489</sup> Cafaro S., 'La rappresentanza dell'Europa dell'euro', pp. 744-745.

<sup>490</sup> Cafaro S., 'La rappresentanza dell'Europa dell'euro', pp. 744-745, sottolinea come la Commissione 'tuttavia dovrà inevitabilmente partecipare, sia pure con un ruolo ridimensionato, alla competenza esterna della Comunità in materia di politica economica e monetaria, perché tale partecipazione è funzionale al ruolo importante che essa svolge sia nella programmazione della politica economica della Comunità, sia nel controllo che esercita in materia sugli Stati membri' '(vedi in particolare gli articoli 99 e 104 del Trattato e i Regolamenti n. 1466 e 1467/97, in GUCE L 209 del 2 agosto 1997, dedicati – il primo – al rafforzamento della sorveglianza e al coordinamento delle posizioni di bilancio e – il secondo – alle norme di attuazione della procedura di sanzionamento dei deficit eccessivi)'.

<sup>491</sup> Cafaro S., 'La rappresentanza dell'Europa dell'euro nelle organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali', in *Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 737.

presentiamo un quadro generale delle attuali relazioni esistenti tra l'UE e il FMI, essendo questo il primo dei due casi studio qui analizzati, al fine di cogliere la portata che oggi assume un ruolo attivo dell'Unione al suo interno.

## Sezione II: L'UE nel FMI

### 4. Le relazioni tra l'UE e il FMI

Una forma di collaborazione tra la CE e il FMI era già stata istituita fin dagli anni '70. Questo accordo, concluso per mezzo di uno scambio di lettere tra il Direttore generale del FMI e la Comunità, prevedeva, sulla base dell'art. 302 TCE e l'art. X degli Statuti del Fondo, lo scambio di informazioni e l'instaurazione di contatti tra le due organizzazioni.<sup>492</sup> La nascita dell'euro ha avuto ripercussioni, da un lato, sul Fondo, che si è dovuto adeguare all'esistenza della nuova moneta, dall'altro, sugli Stati membri dell'Unione, che hanno progressivamente visto perdere alcune delle loro prerogative a favore del ruolo della Comunità.

Da un punto di vista dell'impatto pratico, si pensi che l'unità di conto del FMI, moneta utilizzata per regolare le transazioni tra i membri e strumento di riserva, era in passato composta da cinque monete, quali yen, dollaro, marco, franco e sterlina. Una moneta entra di diritto a fare parte del paniere quando riveste un certo peso negli scambi internazionali, peso che viene stabilito tenendo conto sia del valore delle esportazioni dello Stato, sia della quantità di tale moneta detenuta dagli altri Stati.<sup>493</sup> Il 31 dicembre 1998, il FMI ha comunicato la modifica apportata alla composizione del paniere data dalla sostituzione degli importi espressi in franchi e marchi con gli equivalenti in euro.<sup>494</sup>

Per quanto attiene alle quote detenute dalla Comunità, va considerato che, nel 1958, quando fu istituita la CEE, i suoi sei Stati membri possedevano il 15.75% del potere di voto totale del Fondo, mentre gli USA il 25.78%. La quota complessiva degli Stati membri dell'Unione è oggi sensibilmente aumentata, grazie all'allargamento a 27 e al peso economico che essa riveste sulla scena internazionale. Diversamente, proprio per la stessa ragione, in altre parole, aumento dell'economia delle altre potenze mondiali e allargamento del numero dei membri del Fondo, la quota degli Stati Uniti è passata al 17.4%. Tuttavia, gli USA rimangono l'unico membro con il potere di veto sulle votazioni che richiedono la maggioranza dell'85%, e rimane il membro più importante. In generale, gli Stati Uniti al Fondo raramente si sono confrontati con una voce unica e forte dell'Unione.<sup>495</sup> A ciò si aggiunga che diversi paesi con economie emergenti, il Giappone e gli stessi Stati Uniti hanno, in alcune circostanze, lamentato la sovra-rappresentanza dell'Europa al Fondo.<sup>496</sup> È inevitabile, quindi, interrogarsi su come questo scenario possa cambiare se l'attuale modello di partecipazione dell'Unione venisse modificato, come si dirà nei prossimi paragrafi.

Dall'altro lato, per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione, con l'istituzione dell'UEM, le prerogative e gli obblighi di cui questi sono titolari, in seno al Fondo, devono essere coordinati con gli scopi e le misure adottati a livello comunitario. Poiché diverse disposizioni del Fondo portano alla conclusione che, essendo stata trasferita all'UE la sovranità monetaria, gli Stati membri si ritrovano nell'incapacità di assumere gli impegni previsti dallo statuto del Fondo, parte della dottrina definisce, giustamente, la partecipazione della Comunità al FMI come un 'objectif

---

<sup>492</sup> Commissione europea, 'The relationship between Union and the IMF in stage III: Issues and Opinions, Bruxelles', 27 giugno 1997, II/316/97-EN.

<sup>493</sup> Treves, Voce FMI, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol VI, 1991, UTET, Torino, p. 406, in Cafaro, La rappresentanza dell'Europa, pp. 756-757.

<sup>494</sup> 'IMF Incorporates the Euro into the SDR Valuation and Interest Rate Baskets', Press Release N. 98/76, December 31, 1998, IMF.

<sup>495</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., 'EU Representation and the Governance of the IMF', in *European Union Politics*, 2005, p. 503.

<sup>496</sup> Van Houtven L. (2002) 'Governance of the IMF' (Washington D. C.: IMF), in Bini Smaghi L., 'A Single EU Seat in the IMF?', in *JCMS* 2004, vol. 42, N. 2, p. 230.

inéductable'<sup>497</sup>. Questo avviene soprattutto in relazione a quanto sancito dall'art. IV, sezione 1-3, che impone un dovere di collaborazione da parte dei membri nei confronti del Fondo, che si concretizza nella richiesta di notificare al Fondo le disposizioni di cambio e la loro eventuale modifica. Formalmente, esso si configura come un onere posto a capo degli Stati membri dell'Unione. Tuttavia, a partire dal 1° gennaio 1999, il Consiglio dell'Unione può svolgere questo compito ai sensi del par. 1 dell'art. 111 TCE.<sup>498</sup> Di conseguenza, sebbene la responsabilità degli Stati membri dell'UE non venga meno nei confronti del FMI, gli organi del Fondo non si rivolgono direttamente a questi per le questioni monetarie, ma direttamente alla Comunità e alla BCE.<sup>499</sup> L'attività di sorveglianza, che il FMI svolge nei confronti dei propri membri, verrà esercitata nei confronti della Comunità e non più dei suoi singoli Stati membri. Di conseguenza, saranno la BCE, il Consiglio e la Commissione a fornire al Fondo le necessarie informazioni. In generale, dunque, sebbene la responsabilità degli Stati membri dell'UE permanga dinnanzi al FMI, quest'ultimo non si rivolgerà più ad essi quanto piuttosto alla Comunità e alla BCE.

Dal quadro sopra delineato, appare indicativo del potere dell'Unione il ruolo che oggi assume l'euro all'interno del Fondo, che emerge, incontestabilmente, come una nuova e forte moneta nel sistema monetario internazionale. Le relazioni tra Unione e Fondo ne sono state inevitabilmente influenzate, ciò nonostante, sulla scena economica internazionale, l'Unione è meno forte rispetto alle risorse che possiede. Realtà che la dottrina ha più volte sottolineato facendo leva su vari dati, primo fra tutti il divario, in termini di impatto, tra la voce degli Stati Uniti e l'Unione. Infatti, mentre i primi sono fortemente in grado di influenzare l'agenda dei lavori del Fondo e raccogliere intorno alle proprie proposte un largo sostegno in termini di voto, la voce dell'Unione rimane per lo più frammentata.<sup>500</sup> A ciò si aggiunga il contrasto tra l'unitarietà di rappresentanza dell'Unione in tema di politica commerciale rispetto alla debolezza in ambito finanziario.<sup>501</sup>

L'importanza dell'analisi del ruolo svolto dall'UE all'interno del FMI è legata alla soluzione riduttiva dell'attuale modello di partecipazione dell'UE all'Organizzazione. Gli Stati membri continuano, infatti, ad essere formalmente liberi di adottare posizioni autonome all'interno alle OI monetarie e finanziarie, mentre dall'altro lato, la presenza delle Banche centrali nazionali all'interno di queste e il fatto che esse facciano parte del SEBC, attribuisce un ruolo rilevante alla BCE.<sup>502</sup> Con molti esempi concreti, la dottrina dimostra quanto forte potrebbe diventare il ruolo dell'Unione attraverso un migliore coordinamento sulle questioni del FMI.<sup>503</sup> Presentiamo, perciò, nel prossimo

---

<sup>497</sup> Louis J.-V., 'L'Union européenne et les institutions de Bretton Woods', in Dormoy, *L'UE et les Organisations internationales*, p. 336-337.

<sup>498</sup> Smits R., *The European Central Bank*, p. 431.

<sup>499</sup> Perfetti A., 'Prospettive della partecipazione della Comunità europea al Fondo monetario internazionale', pp. 94-95.

<sup>500</sup> Bini Smaghi L., 'Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?', *International Finance* 9:2, 2006: p. 11-12, sintetizza, come segue, la debolezza della voce dell'Unione nelle materie di cui si occupa il Fondo: 'in spite of these numbers the Euro Area appears less influential than it should be in international policy cooperation. Evidence bears out a lack of influence and agenda setting capability. For instance, the measures taken in response to the Asian financial crisis of 1997-98 were mainly dictated by the United States, despite the fact that the exposure of European banks was considerably larger than that of US banks. The main agenda setter at the IMF remains the United States, with 17.4% of IMF voting shares. This power derives in part from the fact that, as the largest shareholder and the only 'super-majority' veto-player, the United States dominates the IMF's Executive Board by exerting more voting power than its formal share allotment.'

<sup>501</sup> A questo proposito Bini Smaghi L., *Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?*, *International Finance*, 9:2, 2006: p. 13, osserva che: 'in sharp contrast to the internationally negligible weight of EMU's economic pillar, Europe's common representation in the field of trade policy suggests that, when Member States work in a unified way, the EU increases its effectiveness in international negotiations and can even set the agenda. Once a common position is defined and agreed upon in the EU, its unitary representation at the WTO has proved a very efficient lever for getting Europe's common positions across'. L'autore riporta le parole dell'ex-Commissario Pascal Lamy, secondo il quale: 'the experience of the past five years shows that, when it chooses to pursue a truly federal policy, the EU can play a decisive role on the world stage. Together, we have a far greater 'weight' than the sum of the Member States. We have the ability, not only to resist initiatives . . . but also to set the international agenda. The priority given to development in the Doha Agenda . . . [is] evidence of this pivotal European role'.

<sup>502</sup> Perfetti A., 'Prospettive della partecipazione della CE', p. 96.

<sup>503</sup> Per gli esempi esposti in dottrina, si veda: Ahearne A., Eichengreen B., 'External monetary and financial policy: a review and a proposal', Sapir A. (a cura di), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, p. 138-142.

paragrafo, l'attuale modello di partecipazione dell'Unione al Fondo prima di esaminare le ragioni che inducono la dottrina a definirlo insoddisfacente.

## **5. L'attuale modello di partecipazione dell'UE al FMI: coordinamento e rappresentanza**

La prima fase che rende possibile la partecipazione dell'Unione al Fondo è il processo di coordinamento, che all'interno del Consiglio Ecofin presenta una certa complessità e si articola in diversi stadi. Una volta che le posizioni comuni vengono formulate sono presentate presso l'Organizzazione. Alle riunioni annuali del Fondo, il Ministro delle finanze che detiene la Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'UE espone le posizioni dell'Unione a favore dei suoi Stati membri sulle questioni economiche che riguardino l'Europa o più in generale gli sviluppi mondiali. Per quanto attiene all'area dell'euro, è, invece, nell'Eurogruppo che il coordinamento ha luogo. Le posizioni comuni, qui concordate, vengono presentate dal Presidente di turno dell'Eurogruppo.

### **5. 1 Il coordinamento degli Stati membri dell'Unione nel FMI**

Le posizioni comuni dell'Unione presentate al Fondo sono il risultato di uno stretto coordinamento tra gli Stati membri dell'UE, che, inevitabilmente, risente della distinzione, dovuta al diverso grado di integrazione, tra politiche economiche e politiche strettamente monetarie. Tale aspetto è ribadito anche dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997, il quale puntualizza l'importanza del coordinamento non solo tra i Paesi dell'euro ma anche di tutti gli Stati dell'Unione. Il Consiglio sostiene, infatti, che mentre 'l'Unione economica e monetaria creerà un legame più stretto tra le economie degli Stati membri che partecipano all'area dell'euro', 'anche l'interdipendenza economica e monetaria con gli Stati membri non aderenti all'area dell'euro sarà forte in quanto tutti partecipano al mercato unico. La necessità di garantire maggiore convergenza e un corretto funzionamento del mercato unico esige pertanto che tutti gli Stati membri partecipino al coordinamento delle politiche economiche.'<sup>504</sup>

#### **5. 1. 1 Il coordinamento delle politiche economiche**

Il Consiglio europeo ribadisce il ruolo centrale del Consiglio Ecofin come 'il centro di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri ed è autorizzato ad agire nei pertinenti settori. In particolare, il Consiglio Ecofin è l'unico organo autorizzato a formulare e adottare gli indirizzi di massima per le politiche economiche, che costituiscono il principale strumento di coordinamento economico. Tale ruolo determinante del Consiglio Ecofin al centro del processo decisionale e di coordinamento in materia economica sancisce l'unità e la coesione della Comunità.'<sup>505</sup>

Il processo di coordinamento all'interno dell'Ecofin presenta una certa complessità e si articola in diverse fasi. L'attività di coordinamento inizia nella sotto-commissione per le questioni del Fondo (SCIMF), appositamente istituita formalmente nel 2003, mentre dal 2001 era un semplice gruppo di lavoro, proprio per occuparsi del FMI. Essa è composta dai rappresentanti dei ministri delle finanze e banche centrali degli Stati membri, più la Commissione e la BCE. La SCIMF si occupa di discutere questioni nell'agenda del Fondo, e prepara dei primi punti su cui gli Stati membri dell'Unione hanno trovato un'intesa. Questi verranno prima approvati dal Comitato economico e

<sup>504</sup> Risoluzione del Consiglio Europeo del 13 dicembre 1997 sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B del trattato CE (98/C 35/01), par. I. 1-2.

<sup>505</sup> Risoluzione del Consiglio Europeo del 13 dicembre 1997 sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B del trattato CE (98/C 35/01), par. I. 6.

finanziario, ed in fine dal Consiglio Ecofin. È, infatti, il primo a preparare il discorso dell'Unione al Fondo, che verrà discusso e approvato alle riunioni informali del Consiglio dei Ministri delle Finanze, a cui partecipano anche i governatori delle banche centrali.<sup>506</sup>

Bini Smaghi sintetizza, acutamente, il processo di coordinamento come segue:

The current situation can be characterized as one of increasing co-operation on an ad hoc, informal basis. There is no *ex ante* commitment to achieve and defend common positions. Co-operation remains focused on broad issues considered strategic to the Fund. In specific country cases, in particular on emerging market programmes, co-ordination is still limited. This is a key difference from the G-7, which aims at building consensus not only on general policy issues but also in specific cases where major Fund programmes are at stake.<sup>507</sup>

Come già notato per l'UE alle NU, affinché il coordinamento funzioni, è indispensabile che gli Stati membri abbiano dei punti in comune rispetto agli obiettivi da perseguire insieme. Solo così la ricerca delle posizioni comuni dell'Unione non si conclude in sterili riunioni, ma in capacità di esprimere con forza il proprio punto di vista.<sup>508</sup> Bini Smaghi nota che una ragione fondamentale delle divergenze tra gli Stati dell'Unione al Fondo deriva dalla diversa percezione che questi hanno della principale istituzione monetaria rispetto al proprio ruolo sulla scena internazionale. Mentre i Paesi che hanno già acquisito un peso economico rilevante tendono a vedere le questioni discusse al Fondo come strettamente connesse alla loro politica nazionale, quelli più piccoli le percepiscono, al contrario, tendenzialmente distanti. Questi ultimi, dunque, finiscono per delegare le decisioni del Fondo. Più nello specifico, l'autore nota che nell'ambito della sorveglianza multilaterale, gli Stati membri hanno interessi comuni poiché, così come altre aree del mondo, sono influenzati da quanto avviene nei diversi Paesi. Nell'ambito della prevenzione e risoluzione delle crisi, l'autore sostiene che la questione del coinvolgimento del settore privato diventa particolarmente sensibile, e che ciò porta, da un lato, gli Stati dell'Unione ad esprimere posizioni comuni su questioni strategiche del Fondo, mentre dimostrano scarso interesse nel coordinarsi sui programmi legati a specifici paesi. Di conseguenza, i punti di vista dei Paesi dell'Unione sono stati diversi in relazione a quanto il settore privato era coinvolto nella crisi di specifici Paesi. Per quanto attiene all'assistenza finanziaria ai Paesi più poveri, l'Unione già fornisce circa più del 50%, dimostrando di essere occupata in questo settore. Tuttavia, ciò non toglie che alcuni Paesi dell'Unione possano avere interessi specifici in alcuni Paesi più che in altri.<sup>509</sup>

## 5. 1. 2 Il coordinamento delle politiche monetarie e il ruolo dell'Eurogruppo

All'attività di coordinamento che ha luogo nel Consiglio Ecofin, si affianca il ruolo, ormai divenuto centrale, del c. d. Eurogruppo. Questo, inizialmente indicato come Euro X o Euro 11, non è altro che un Consiglio informale dei Paesi senza deroga, composto da ministri dell'economia e della finanza, che si è aggiunto alle istituzioni comunitarie. Esso è nato poiché i meccanismi di coordinamento delle politiche economiche erano, da molti, considerati insufficienti.<sup>510</sup> L'Eurogruppo è, in sostanza, un luogo di discussione per i Paesi senza deroga su questioni di solo loro interesse, e serve, dunque, agli Stati 'in' al fine di raggiungere un consenso sulle questioni legate alle relazioni esterne dell'euro.<sup>511</sup> Esso rimane, in ogni caso, privo di un ruolo formale all'interno del sistema istituzionale comunitario, proprio perché la sua istituzione non risiede nel

<sup>506</sup> Bini Smaghi L., 'A Single EU Seat in the IMF?', in *JCMS* 2004, vol. 42, N. 2, p. 235-236.

<sup>507</sup> Bini Smaghi L., 'A Single EU Seat in the IMF?', in *JCMS* 2004, vol. 42, N. 2, p. 236.

<sup>508</sup> Bini Smaghi L., 'A Single EU Seat in the IMF?', in *JCMS* 2004, vol. 42, N. 2, p. 237, sintetizza questo aspetto puntualizzando che 'a similarity in objectives and views on the key policy issues is a crucial prerequisite to ensuring that co-operation would lead to a stronger EU role in the Fund rather than to watered-down positions and thus reduced influence.'

<sup>509</sup> Bini Smaghi L., 'A Single EU Seat in the IMF?', in *JCMS* 2004, vol. 42, N. 2, p. 236-240.

<sup>510</sup> Louis J. - V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an Actor in International Relations*, p. 78.

<sup>511</sup> Cafaro S., 'La rappresentanza dell'euro', pp. 739-740.

Trattato, ma in un atto politico, ed in quanto tale, non può adottare atti giuridici, né esprimere posizioni comuni ufficiali. Il consenso raggiunto al suo interno, infatti, dovrebbe essere sottoposto al Consiglio sulla base dell'art. 111. Il Consiglio europeo di Lussemburgo aveva riconosciuto il ruolo dell'Eurogruppo, dove 'x' era l'espressione che sarebbe, in seguito, stata sostituita con l'esatto numero degli Stati parte della terza fase dell'unione economica e monetaria, dichiarando che 'i ministri degli Stati aderenti all'area dell'euro possono riunirsi in modo informale per discutere questioni connesse alle responsabilità specifiche che condividono in materia di moneta unica. La Commissione e, ove opportuno, la Banca centrale europea (BCE) saranno invitate a partecipare alle riunioni'. Per poi puntualizzare, ancora una volta, il ruolo centrale del Consiglio Ecofin ribadendo che 'ogni volta che si affrontano *questioni d'interesse comune*, esse saranno discusse dai ministri di tutti gli Stati membri. In tutti i casi in cui occorra prendere una decisione, essa viene adottata dal Consiglio Ecofin secondo le procedure stabilite dal trattato.'<sup>512</sup>

L'Eurogruppo è dotato di una propria Presidenza. Aspetto che riveste particolare importanza nel momento in cui uno degli Stati con deroga o 'out' esercitasse la presidenza di turno del Consiglio. La soluzione è stata formalizzata dal Consiglio di Vienna del dicembre 1998: la presidenza dell'Eurogruppo coincide con quella del Consiglio se quest'ultima è esercitata da uno Stato 'in'; nel caso contrario, la presidenza dell'Eurogruppo spetta allo Stato dell'area euro che è il successivo in lista per la presidenza del Consiglio.

La dottrina è in parte critica nei confronti di come questa soluzione sia stata pragmaticamente affrontata. Alcuni vedono in esso il tentativo di 're-politisation' della politica monetaria, altri sperano in un suo rafforzamento al fine di creare un contrappeso ai poteri della BCE, o comunque, di costituire un suo interlocutore.<sup>513</sup> Basso è tra coloro i quali si esprimono in modo critico nei confronti dell'azione dell'Eurogruppo. Nella sua configurazione originaria, l'Eurogruppo, costituendo un foro informale, non avrebbe dovuto avere alcun potere rappresentativo né decisionale. Tuttavia, la diretta conseguenza pratica dell'esistenza stessa dell'Eurogruppo è il riconoscimento della sua prerogativa nel 'preparare in via informale prima delle riunioni le questioni attinenti all'UEM'. Viene così sottratta la procedura comunitaria sancita dal Trattato all'art. 111, par. 4, che prevede appunto l'elaborazione della posizione comune della Comunità. Basso espone la propria critica osservando che 'la precisazione – del resto ovvia – che l'Eurogruppo svolgerebbe questo compito 'in via informale' non vale a sminuire la divaricazione rispetto al Trattato, in quanto, se si seguisse la procedura comunitaria, non vi sarebbe bisogno di alcun intervento (per quanto informale) dell'Eurogruppo; d'altronde, in mancanza dell'attivazione di quella procedura, la posizione espressa dalla rappresentanza sarebbe nei fatti quella messa a punto proprio dall'Eurogruppo, quindi *al di fuori* della Comunità medesima e dei suoi meccanismi istituzionali'.<sup>514</sup> Anche Louis condivide la valutazione critica sull'Eurogruppo ponendo l'accento sul fatto che la mancata preparazione della posizione comune all'interno del Consiglio Ecofin, ma del Consiglio ristretto e informale, porta con sé inevitabili conseguenze:

cela signifie que la procédure ne pourra être celle organisée par le traité (proposition de la Commission, vote à la majorité qualifiée, décision liant juridiquement) mais une procédure ad hoc, informelle et n'aboutissant pas à des conclusions sous la forme de décision obligatoire pour les États. Il y a lieu, dès lors, de relativiser la portée de la généralisation du vote à la majorité qualifiée à l'article 111, par. 4 par le Traité de Nice. La création, inévitable, de l'enceinte de concertation qu'est l'Eurogroupe, risque de se traduire, en cas de divergence de vues, par des prises de position sans contenu substantiel. Les « encouragements » adressés par le Conseil européen « à la Commission, au Conseil et aux États membres à faire le nécessaire pour que des positions communes et des points de vue communs puissent être définis de manière efficace et en temps opportun pour être présentés dans les enceintes internationales » ne sont pas suffisants à cet égard, non plus que le recours qui est prôné aux procédés modernes de télécommunication. Le caractère informel de la coopération renforcée entre les participants à l'UEM persistera tant que cette coopération ne sera pas

<sup>512</sup> Risoluzione del Consiglio Europeo del 13 dicembre 1997 sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B del trattato CE (98/C 35/01), par. I. 6.

<sup>513</sup> Louis J. – V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an Actor in International Relations*, p. 78.

<sup>514</sup> Basso R., 'Sulle relazioni esterne', p. 127.

institutionnalis e dans le trait e. On ne voit pas dans ces conditions comment assurer « l'unit e de la r epresentation externe de la Communaut e (restreinte) », au sens de la jurisprudence mentionn ee ci-dessus.<sup>515</sup>

## 5. 2 La rappresentanza dell'Unione al FMI

Una volta deciso di tenere una certa posizione sul piano internazionale,   necessario che qualcuno la esprima all'esterno. Come gi  evidenziato, l'analisi dell'art. 111, par. 4, con le sue difficolt  interpretative, lascia senza risposta molte domande. I dubbi posti da questa norma difficilmente vengono risolti rivolgendo l'attenzione alla sua concreta applicazione poich  tale norma non   mai stata attuata. La Commissione ha di fatto formulato una proposta 'in merito alla rappresentanza e all'adozione di una posizione comune della Comunit  sul piano internazionale nel contesto dell'unione economica e monetaria'<sup>516</sup>, sulla quale il Parlamento europeo ha espresso un parere con una risoluzione del 3 dicembre 1998.<sup>517</sup> Sono, tuttavia, alcune indicazioni dettate dal Consiglio europeo, quello di Lussemburgo del 12-13 dicembre 1997, e quello di Vienna dell'11-12 dicembre 1998, a costituire l'attuale disciplina della rappresentanza della Comunit  nell'UEM.

Le soluzioni prospettate dai documenti rispondono all'esigenza di trovare soluzioni pratiche che siano rapide e accettabili dagli altri attori presenti sulla scena internazionale, e siano capaci di essere oggetto di successive modifiche o integrazioni.<sup>518</sup> Tali documenti rappresentano, di conseguenza, un approccio minimalista ovvero dello 'stretto necessario' al tema della rappresentanza esterna della Comunit  in materia di UEM. Il Consiglio credeva, infatti, che la sua posizione si dovesse ispirare 'a un approccio pragmatico atto a ridurre al minimo gli adattamenti delle norme e pratiche attuali, a condizione, naturalmente, che da esso risulti un adeguato riconoscimento al ruolo dell'euro'.<sup>519</sup>

Il Consiglio europeo di Lussemburgo si esprime in modo sintetico sulla rappresentanza, stabilendo che questo ruolo, da svolgere 'in modo efficiente e nel rispetto della ripartizione dei poteri prevista dal trattato', spetter  al Consiglio e alla BCE, mentre la Commissione 'sar  associata alla rappresentanza esterna nella misura necessaria per svolgere il ruolo assegnatole dal trattato'.<sup>520</sup>

Tale articolazione della rappresentanza richiede inevitabilmente 'un continuo e proficuo dialogo tra il Consiglio e la BCE, che coinvolga la Commissione e rispetti, sotto ogni profilo, l'indipendenza del SEBC'.<sup>521</sup> Il Consiglio europeo vede nel Comitato economico e finanziario, composto di Alti funzionari delle banche centrali e della BCE nonch  dei ministeri delle finanze nazionali, 'il quadro in cui il dialogo pu  essere preparato e sviluppato a livello di Alti funzionari'.<sup>522</sup>

Il Consiglio europeo di Vienna sottolinea come 'per essere coerente ed efficace la Comunit  deve poter parlare con una sola voce sulle questioni di particolare rilevanza per l'unione economica e monetaria'.<sup>523</sup> A questo fine, il Consiglio distingue tra la rappresentanza della Comunit  sul piano internazionale per quanto riguarda questioni di particolare importanza per l'UEM, secondo il primo

---

<sup>515</sup> Louis J.-V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an actor in Internationales relations*, 2002, p. 93.

<sup>516</sup> Commissione europea, CO(98)0637 – C4 – 0638/98.

<sup>517</sup> Parlamento europeo, 21 dicembre 1998 C 298/61.

<sup>518</sup> Cafaro S., 'La rappresentanza dell'euro', pp. 747-748.

<sup>519</sup> Allegato II intitolato 'Relazione al Consiglio europeo sullo stato della preparazione alla terza fase dell'UEM, con particolare riguardo alla rappresentanza esterna della Comunit ', Conclusioni del Vertice di Vienna, dell'11-12 dicembre 1998, Punto 3.

<sup>520</sup> Risoluzione del Consiglio Europeo del 13 dicembre 1997 sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B del trattato CE (98/C 35/01), par. 10: 'Il Consiglio e la Banca centrale europea svolgeranno il proprio compito nell'ambito della rappresentanza della Comunit  a livello internazionale in modo efficiente e nel rispetto della ripartizione dei poteri prevista dal trattato. Per quanto riguarda le politiche economiche diverse da quella monetaria e dei tassi di cambio, gli Stati membri dovrebbero continuare a presentare le proprie politiche al di fuori del quadro comunitario, tenendo nel contempo pienamente conto dell'interesse della Comunit . La Commissione sar  associata alla rappresentanza esterna nella misura necessaria per svolgere il ruolo assegnatole dal trattato.'

<sup>521</sup> Risoluzione del Consiglio Europeo del 13 dicembre 1997 sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B del trattato CE (98/C 35/01), par. III. 11.

<sup>522</sup> Risoluzione del Consiglio Europeo del 13 dicembre 1997 sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B del trattato CE (98/C 35/01), par. III. 12.

<sup>523</sup> Consiglio Europeo di Vienna, Conclusioni della Presidenza, 11 e 12 dicembre 1998, par. A. ii. 15.

trattino del paragrafo 4, e le questioni che esulano dalla competenza comunitaria, rientrando nel secondo trattino. Per quanto attiene alle prime, il Consiglio ritiene che ‘si debbano cercare con spirito pragmatico soluzioni rapide con i partner internazionali, ma che esse debbano essere ulteriormente elaborate nel tempo, secondo i principi seguenti:- la Comunità deve esprimersi all'unisono;- la Comunità deve essere rappresentata a livello di Consiglio/ministeriale e a livello di banche centrali; - la Commissione ‘sarà associata alla rappresentanza esterna della Comunità nella misura necessaria per svolgere il ruolo assegnatole dal trattato’.<sup>524</sup> Per quanto riguarda le seconde, ‘il Consiglio ha giudicato utile individuare soluzioni pragmatiche per quanto attiene alla rappresentanza esterna’.<sup>525</sup> Nello specifico, sulla rappresentanza nel Fondo monetario internazionale, il Consiglio europeo ritiene che:

si debbano cercare soluzioni pragmatiche per la presentazione di questioni di particolare rilevanza per l'UEM, che non richiedano una modifica dell'accordo sulla costituzione dell'FMI:

- una prima necessaria iniziativa è già stata presa; il consiglio d'amministrazione dell'FMI ha accettato di concedere alla BCE lo status di osservatore in seno al consiglio stesso;

- in secondo luogo, le opinioni della Comunità europea/UEM sarebbero presentate in sede di consiglio d'amministrazione dell'FMI dal corrispondente membro dell'ufficio del Direttore esecutivo dello Stato membro che esercita la Presidenza dell'‘Euro 11’, assistito da un rappresentante della Commissione.<sup>526</sup>

La partecipazione della Comunità al Fondo si realizza, dunque, attraverso l'operato articolato della BCE, del Consiglio e della Commissione. Si discuterà qui di seguito il ruolo di osservatore rivestito dalla BCE, mentre nella sezione successiva si evidenzieranno i limiti della soluzione prospettata dal Consiglio europeo di Vienna alla luce della specificità istituzionale del Fondo.

### **5. 2. 1 Il ruolo della BCE nel FMI nell'attuale modello di partecipazione**

L'attribuzione dello status di osservatore per la BCE all'interno del Consiglio di Amministrazione del Fondo è stata realizzata nel 1998. In base ad essa, si stabilisce che a partire dal primo gennaio 1999, la BCE, nel ruolo di osservatore, partecipi automaticamente a tutte le riunioni del Consiglio di amministrazione del Fondo, attraverso un proprio rappresentante, quando sono in agenda i seguenti punti: attività di sorveglianza del Fondo, in base all'art. IV del suo Statuto, sulla politica monetaria e di cambio dell'area dell'euro; le politiche individuali degli Stati membri che la compongono; il ruolo dell'euro nel sistema monetario internazionale; il ‘World economic out look’; i rapporti sui mercati internazionali dei capitali e gli sviluppi dell'economia e dei mercati mondiali; e più in generale, punti all'ordine del giorno che questa e il FMI riconoscano di comune interesse per lo svolgimento dei propri compiti.<sup>527</sup> Non si può che convenire sul fatto che la presenza della BCE nell'organo più importante del FMI costituisca un elemento di rilievo della partecipazione dell'area

---

<sup>524</sup> Consiglio Europeo di Vienna, Conclusioni della Presidenza, 11 e 12 dicembre 1998, Allegato II, Relazione al Consiglio europeo sullo stato della preparazione alla terza fase dell'UEM, con particolare riguardo alla rappresentanza esterna della Comunità, par. 5.

<sup>525</sup> Consiglio Europeo di Vienna, Conclusioni della Presidenza, 11 e 12 dicembre 1998, Allegato II, Relazione al Consiglio europeo sullo stato della preparazione alla terza fase dell'UEM, con particolare riguardo alla rappresentanza esterna della Comunità, par. 5.

<sup>526</sup> Consiglio Europeo di Vienna, Conclusioni della Presidenza, 11 e 12 dicembre 1998, Allegato II, Relazione al Consiglio europeo sullo stato della preparazione alla terza fase dell'UEM, con particolare riguardo alla rappresentanza esterna della Comunità, par. 2.

<sup>527</sup> IMF, ‘IMF Grants observer status to the European Central Bank, Press Release N. 98/64, dicembre 22, 1998; IMF Survey: Supplement on the Fund (Settembre 1999), 20, 21.

dell'euro ai lavori dell'organizzazione. Inoltre, nel gennaio 1999, ha avuto luogo la prima consultazione ufficiale del FMI con la BCE con riguardo alla politica monetaria e di cambio dell'area euro e sono stati stipulati accordi informali per lo scambio di informazioni e di dati statistici.<sup>528</sup>

Le consultazioni sulla base dell'art. IV sono state scisse, tuttavia, in due parti: la prima riguarda le questioni relative alla politica monetarie e di cambio dell'euro, la seconda i Paesi di tale area presi individualmente e le loro politiche economiche non rientranti in quelle monetarie e di cambio.<sup>529</sup>

Louis sostiene che le consultazioni periodiche relative agli Stati della zona euro 'devraient etre considerées comme chapitres des consultations consacrées à l'ensemble de la zone afin d'éviter des duplications. L'élaboration de positions communes n'est pas suffisante si les Etats se considèrent habilités à exprimer en outre un point de vue personnel'.<sup>530</sup> Sebbene Louis sostenga che le consultazioni dovrebbero convogliare in un unico momento per evitare duplicazioni, non condividiamo tale valutazione poiché proprio il fatto che le consultazioni vengano divise in due parti è indicativo della suddivisione delle competenze in ambito comunitario. Tale scelta effettuata dal Fondo non fa altro che riproporre, rispettandola, un'impostazione giuridica voluta dal Trattato CE, che lascia appunto gli Stati titolari della propria sovranità nelle materie economiche, ma non in quelle monetarie.

### **Sezione III: Peculiarità dell'assetto istituzionale del FMI**

#### **6. Problematicità dell'attuale modello di partecipazione dell'Unione al FMI**

Come indicato sopra, l'attuale modello di partecipazione al Fondo, che vede coinvolti la BCE, il Consiglio e la Commissione, è l'inevitabile frutto della distribuzione di poteri tra le istituzioni comunitarie. Tuttavia, esso è considerato da gran parte della dottrina insufficiente rispetto all'obiettivo primario di rendere possibile l'azione dell'Unione come attore internazionale. È evidente che il tema della partecipazione dell'UE alle IFI è particolarmente complesso. Tale complessità si manifesta, soprattutto, all'interno del FMI poiché le molteplici difficoltà che sorgono non sono dovute esclusivamente alla eterogeneità del diritto comunitario in tema di UEM, ma anche alle norme dello Statuto del Fondo nei confronti della partecipazione dell'UE. Tali problematiche verranno qui di seguito discusse anche al fine di anticipare il quadro su quali siano gli ostacoli che altri modelli di partecipazione, elaborati dalla dottrina, puntano a rimuovere, come si dirà nella sezione successiva.

##### **6. 1 La specificità dell'assetto istituzionale del FMI**

Il primo limite che si rinviene nel modello attuale di partecipazione dell'Unione al Fondo è dato dallo status di osservatore, che garantisce una presenza costante dell'Unione alle riunioni attraverso la BCE, ma non l'esercizio dei pieni poteri di membro. Il principale ostacolo giuridico che si rinviene nei confronti di una *membership* dell'Unione al Fondo è lo statuto del FMI che non prevede, come è noto, all'art. II, la partecipazione di organizzazioni intergovernative, ma solo di Stati. Un tale ostacolo, comune alla maggior parte delle organizzazioni internazionali,<sup>531</sup> può essere superato solo attraverso una modifica di tale norma statutaria. Una risposta al problema non sembra poter giungere a breve, nonostante il dibattito sulla riforma del suo assetto istituzionale abbia già avuto inizio all'interno delle istituzioni stesse.<sup>532</sup>

<sup>528</sup> Ca faro, 'La rappresentanza dell'Europa dell'euro', p. 756.

<sup>529</sup> 'The ECB's relations with international organizations and fora' (2001) ECB Monthly Bull, 57.

<sup>530</sup> Louis J.-V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an actor in international relations*, 2002, p. 96.

<sup>531</sup> Si veda Cap. I, par. 14.

<sup>532</sup> Per il dibattito sulla riforma delle istituzioni finanziarie internazionali, si veda *infra*, Cap. IV, par....

Il secondo limite è causato dalla natura eterogenea delle costituenti del Fondo. Attualmente, gli Stati membri dell'Unione si ritrovano nell'incapacità di poter esprimere con forza la voce dell'Unione poiché l'assetto istituzionale del Fondo ostacola l'unitarietà dei loro voti. Nella complessità della sua struttura, gli Stati membri dell'Unione sono incapaci di costituire un gruppo compatto, e nonostante la potenziale forza in termini di voti dell'area dell'euro, la frammentazione prevale. Come già anticipato, secondo l'art. XII dello Statuto, il FMI è costituito da tre organi principali: il Consiglio dei governatori,<sup>533</sup> il Comitato esecutivo e il Direttore amministrativo.<sup>534</sup> È soprattutto nell'*Executive Board* che emerge la profonda frammentazione strutturale degli Stati membri dell'Unione all'interno del Fondo. Il Comitato esecutivo è il secondo organo principale del FMI. Esso è responsabile della amministrazione ordinaria e quotidiana del Fondo, ma non possiede competenze proprie, esercitando i poteri che ad esso vengono delegati dal Consiglio dei governatori. Secondo l'art. XII, sezione 3,<sup>535</sup> l'*Executive Board* è composto da 5 *Executive Director* (ED) nominati dai cinque membri con la più larga quota, e 15 eletti dagli altri membri. La norma prevede che il numero degli ED possa aumentare o diminuire. La configurazione attuale dell'*Executive Board* contempla 24 ED, dei quali 5 nominati di diritto da Stati Uniti, Giappone, Francia, Regno Unito, Germania, e gli altri eletti dai rimanenti Stati membri nell'ambito di *constituency* che riuniscono gruppi di Stati, con la sola eccezione di Cina, Arabia Saudita e Federazione Russa, le cui *constituency* sono formate da un solo Paese.

Alcune *constituency* sono tra loro particolarmente omogenee, mentre altre eterogenee. Queste ultime sono chiamate 'mixed constituencies' e non esistono, ad oggi, dei criteri chiari che ne definiscono l'appartenenza. Guardando alle costituenti nel loro insieme, si possono rinvenire diversi parametri di aggregazione. Alcuni autori fanno riferimento a costituenti con Paesi aventi interessi differenti, mentre altri citano i criteri geografici o economici, ovvero ancora la distinzione tra creditore/debitore.<sup>536</sup> La *ratio* dell'esistenza delle 'mixed constituencies' risiede nella volontà di

<sup>533</sup> Il Consiglio dei governatori (Board of Governors) è composto da un Governatore e da un supplente nominati da ciascuno Stato membro, individuati generalmente nel Ministro delle Finanze o nel responsabile della Banca centrale. Il Consiglio, che nomina un suo Governatore come *Chairman*, si riunisce almeno una volta l'anno e quando venga richiesto da un certo numero di membri. In termini di competenza, il Consiglio si occupa di tutte le materie dello Statuto, delegando al Comitato esecutivo, se lo ritiene opportuno, alcuni poteri. Nel Consiglio così come nel Comitato esecutivo, ogni Stato possiede un voto ponderato in base alla quota-parte detenuta.

<sup>534</sup> Il Direttore amministrativo (*Managing Director*) è una figura di grande rilievo, sia dal punto di vista politico che giuridico. Egli intrattiene relazioni costanti con i responsabili degli affari finanziari e banche centrali di tutti i governi degli Stati membri. Inoltre, ricopre il ruolo di *Chairman* del Comitato esecutivo, con diritto di voto in caso di parità e la funzione di capo del personale del Fondo. Partecipa alle riunioni del Consiglio dei governatori, senza diritto di voto.

<sup>535</sup> (b) The Executive Board shall consist of Executive Directors with the Managing Director as chairman. Of the Executive Directors:

- (i) five shall be appointed by the five members having the largest quotas; and
- (ii) fifteen shall be elected by the other members.

For the purpose of each regular election of Executive Directors, the Board of Governors, by an eighty-five percent majority of the total voting power, may increase or decrease the number of Executive Directors in (ii) above. The number of Executive Directors in (ii) above shall be reduced by one or two, as the case may be, if Executive Directors are appointed under (c) below, unless the Board of Governors decides, by an eighty-five percent majority of the total voting power, that this reduction would hinder the effective discharge of the functions of the Executive Board or of Executive Directors or would threaten to upset a desirable balance in the Executive Board.

<sup>536</sup> Interessante è la tabella creata da Mahieu G., Ooms D., Rottier S., 'EU Representation and the Governance of the IMF', in *European Union Politics*, 2005, p. 500, basata sulla combinazione di 3 diversi criteri e così spiegata: 'A first criterion consists in comparing the GDP of the countries within a constituency. GDP per capita figures offer a more accurate reflection of the heterogeneity of economic development than do absolute GDP figures, because the latter depend too much on the population size of the country. A constituency with one large country and several small countries may then be classified as mixed although it may be economically homogenous. Measuring the relative deviation of GDP per capita within constituencies, the following constituencies may be considered as mixed: Australian (Australia versus the others), Belgian (Belgium, Austria and Luxembourg versus the others), Dutch (the Netherlands versus the others), Indonesian (Singapore and Brunei Darussalam versus the others), Spanish (Spain versus Latin America), English-speaking and French-speaking Sub-Saharan, and Swiss (Switzerland versus Central and Eastern Europe). Although the two Sub-Saharan constituencies comprise only economically poor countries, they are still heterogeneous because the GDP per capita differences between the poor and the very poor remain substantial. The relatively strong growth of countries such as Gabon and Mauritius, for instance, is a major factor in the economic heterogeneity of the French-speaking African constituency. Secondly, dividing the world in broadly geographical terms, we could classify the following constituencies as mixed: Australian, Belgian, Canadian, Dutch, Indonesian and Swiss

affiancare ai Paesi più piccoli o con minore esperienza sulla scena internazionale, Paesi di maggiore peso politico che possano in qualche modo svolgere un ruolo di guida per i primi.<sup>537</sup>

Dal punto di vista dell'Unione, il quadro delle *constituency* si presenta fortemente disomogeneo poiché alcuni Stati membri dell'Unione fanno parte di *constituency* guidate dai membri dell'Unione, mentre altre sono dirette da Paesi non-europei. Uno dei problemi che rimane aperto nell'attuale modello di partecipazione è proprio quello che sorge dalla presenza non compatta degli Stati membri all'interno delle *constituency*. Se come ricordato sopra, da un lato, alcuni Stati membri, quali Germania, Francia e Gran Bretagna hanno il diritto di nominare un proprio amministratore permanente, e dall'altro, Paesi quali Belgio, Italia e Paesi Bassi hanno la direzione di una costituente, gli altri Stati dell'UE, in realtà, sono sparsi in *constituency* aventi una composizione geopolitica eterogenea. Da un punto di vista pratico, nel momento in cui l'UE volesse sostenere una propria posizione e la volesse fare prevalere all'interno delle *constituencies*, ciò sarebbe un obiettivo difficilmente raggiungibile in quelle in cui la maggioranza è costituita da Paesi non membri.<sup>538</sup> L'azione degli ED è, infatti, chiamata a rispettare il Codice di condotta dei membri dell'*Executive Board*, formalmente adottato nel 2000, e emendato nel 2003.<sup>539</sup> Ogni costituente può esprimere una sola posizione all'interno dell'*Executive Board*, forzando quindi ogni membro delle costituenti miste a cercare l'accordo su una posizione comune o ad astenersi dal voto.<sup>540</sup> Di conseguenza, gli Stati membri dell'UE potrebbero, trovarsi legati ad una decisione che non hanno sostenuto.<sup>541</sup> Esempi di tale difficoltà sono esemplificati dalla posizione di Spagna e Irlanda. La prima appartiene ad una *constituency* posta sotto la direzione alternata del Venezuela, Messico e della Spagna stessa, e a cui appartengono altri Stati dell'America Latina, quali Costa Rica, Honduras e Guatemala, mentre la seconda fa parte di una *constituency* diretta dal Canada, composta anche da Barbados, Bahamas, Belize, Dominica, Grenada e Giamaica.<sup>542</sup> Denters illustra potenziali difficoltà pratiche nei seguenti esempi:

the Director for the Netherlands represents 12 countries, including his own. If he expresses his opinion or casts votes on the Executive Board, he can act only on behalf of his 'constituency'. He certainly cannot represent a non-member or vote on behalf of a non-member. Moreover, when Spain holds the Presidency of the Euro-11 countries, it will be impossible to express the views of the EC/EMU unless the Mexican Executive Director is willing to do so.<sup>543</sup>

L'attuale composizione delle costituenti in termini di appartenenza ad un determinato gruppo di Stati è il risultato di decisioni prese da ogni singolo membro del Fondo. Del resto, lo Statuto permette ad ogni costituente di possedere un proprio sistema decisionale, con l'eccezione dei cinque principali Paesi, per i quali il Fondo richiede che abbiano seggi unici.<sup>544</sup> La composizione delle costituenti non ha mancato, infatti, di subire delle modifiche nel corso degli anni.<sup>545</sup> Potenzialmente,

---

(see Table 1). Thirdly, we could consider the creditor/debtor status of the member countries. This criterion best reflects a country's IMF status because creditor and debtor countries have very different interests in the IMF. We define as debtors those countries that used IMF resources during a 10-year time-span (1992-2001). There were, of course, many more countries that were debtors between 1992 and 2001 than exclusively in 2001, but a 10-year analysis takes greater account of the vulnerability/fragility of borrowers. Under this criterion only one constituency (French-speaking African) is entirely homogenous. All other constituencies include both debtor and creditor countries. We hence fix a threshold and define constituencies with at least 75% debtors or creditors as homogeneous constituencies. Using this criterion, the Australian, Belgian, Canadian, English-speaking African, Indonesian, Italian and Nordic constituencies can be considered as mixed (see table 1).<sup>537</sup>

<sup>537</sup> Cafaro S., 'La rappresentanza dell'Europa dell'euro', p. 756-757.

<sup>538</sup> Perfetti A., 'Prospettive della partecipazione della Comunità europea al FMI', p. 97-98.

<sup>539</sup> 'Code of Conduct for the Members of the Executive Board of the International Monetary Fund' disponibile sul sito del FMI, <http://www.imf.org/external/hrd/edcode.htm>.

<sup>540</sup> Bini Smaghi L., 'A Single EU Seat in the IMF?', in *JCMS* 2004, vol. 42, N. 2, p. 233.

<sup>541</sup> Louis J.-V., 'L'Union européenne et les institutions de Bretton Woods', in Dormoy, *L'UE et les Organisations internationales*, p. 339-340.

<sup>542</sup> Si veda l'Allegato n. ...

<sup>543</sup> Denters E., 'Representation of the EC in the IMF', in Giovanoli M. (a cura di), *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, p. 212.

<sup>544</sup> Bini Smaghi L., 'A Single EU Seat in the IMF?', in *JCMS* 2004, vol. 42, N. 2, p. 231.

<sup>545</sup> La Spagna, ad esempio, ha partecipato alla costituente guidata dall'Italia fino al 1978, per poi unirsi alla costituente guidata da Messico e Venezuela.

gli Stati membri dell'Unione potrebbero progressivamente spostarsi dall'attuale costituente per confluire in un'unica costituente dell'Unione. In tale ipotesi, come si dirà dettagliatamente in seguito, il calcolo delle quote-parte, potrebbe indurre ad una sua revisione a favore di una quota-parte unica per gli Stati membri dell'UE.

Altra difficoltà che sorge dall'analisi della partecipazione dell'Unione al Fondo è conseguenza dell'ampiezza delle attività di cui il FMI si occupa. Esso, infatti, non opera solo su questioni strettamente monetarie, ma anche su quelle che rientrano più genericamente nella sfera economica. Gli obiettivi di carattere generale e programmatico che il FMI vuole perseguire sono indicati dall'art. I del suo Statuto,<sup>546</sup> in base al quale l'Organizzazione mira 'to shorten the duration and lessen the degree of disequilibrium in the international balances of payments of members' (art. I, n. vi). Al fine di raggiungere tale scopo, il Fondo si prefigge degli obiettivi che possono essere distinti in 'esterni' ed 'interni'.<sup>547</sup> Si collocano tra i primi i par. i, iii e iv dell'art. I, i quali mirano rispettivamente a promuovere la cooperazione monetaria internazionale, la stabilità dei cambi, e assistere l'instaurazione di un sistema multilaterale di pagamenti promuovendo la convertibilità tra le diverse valute al fine di favorire il commercio con l'estero. Gli obiettivi 'interni' sono quelli indicati ai par. ii e v, in base ai quali il Fondo vuole 'to facilitate the expansion and balanced growth of International trade, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the productive resources of all members as primary objectives of economic policy'. Al fine di raggiungere questi obiettivi, il sistema concepito a Bretton Woods ha subito, nei decenni successivi, varie modificazioni, sia di carattere strumentale che sostanziale, allargando progressivamente la sua area di competenza.<sup>548</sup> Se rivolgiamo nuovamente la nostra attenzione all'art. 111 TCE, ritroviamo la complessità e la eterogeneità dell'applicazione del diritto comunitario nelle aree di competenza del Fondo, poiché dal punto di vista giuridico, l'art. 111 fa riferimento agli artt. 99 e 105. Attività ricadenti nell'art. 99 TCE, che prevede un coordinamento delle politiche economiche, si mescolano, dunque, a quelle previste nel secondo, che stabilisce una competenza esclusiva in materia monetaria.

In conclusione, emerge con chiarezza che diversi ostacoli dovrebbero essere rimossi, sia in ambito comunitario che interni al Fondo, affinché il ruolo dell'UE nel FMI possa essere forte ed efficace. Tuttavia, al di là dei problemi giuridici che presenta la partecipazione dell'UE al FMI, rimane una ambiguità di fondo degli Stati membri dell'UE. Sostanzialmente, un altro rilevante fattore della questione è costituito dalla sua connotazione politica, nel senso che gli Stati membri mostrano una persistente reticenza a voler affrontare, in modo chiaro e definitivo, il problema della rappresentanza globale della comunità nelle istanze internazionali. Infatti, come già notato all'interno delle NU, da un lato, gli Stati membri dell'Unione rivendicano e promuovono, sulla scena internazionale, il ruolo forte della Comunità, senza, dall'altro, essere disposti a rivedere le

---

<sup>546</sup> Article I - P u r p o s e s. The purposes of the International Monetary Fund are:

(i) To promote international monetary cooperation through a permanent institution which provides the machinery for consultation and collaboration on international monetary problems.

(ii) To facilitate the expansion and balanced growth of international trade, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the productive resources of all members as primary objectives of economic policy.

(iii) To promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements among members, and to avoid competitive exchange depreciation.

(iv) To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current transactions between members and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade .

(v) To give confidence to members by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustments in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity.

(vi) In accordance with the above, to shorten the duration and lessen the degree of disequilibrium in the international balances of payments of me m b e r s .

The Fund shall be guided in all its policies and decisions by the purposes set forth in this Article.

<sup>547</sup> La distinzione degli obiettivi del Fondo in 'esterni' ed 'interni' è elaborata dalla dottrina. Si veda: Manzini P., 'Il Fondo Monetario Internazionale', in Rossi L. S., *Le Organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, p. 288-289.

<sup>548</sup> Comba A., 'Neoliberismo e globalizzazione dell'economia', in Comba A. (a cura di), *Neoliberismo internazionale e global economic governance*, pp. 23-25.

proprie prerogative nelle istituzioni internazionali a favore degli interessi comunitari nel loro insieme. Sebbene si ripresentino, dunque, problematiche di natura prettamente politica, legate alla volontà e scelte di interesse dei singoli Stati membri dell'UE, la dottrina ha elaborato diverse ipotesi di modelli di partecipazione atte a migliorare il ruolo dell'Unione nel FMI. In generale, si possono distinguere i sostenitori di una piena adesione della CE al FMI come membro, da coloro i quali, ponendo l'accento sulle difficoltà pratiche e giuridiche che questa ipotesi si realizzi, almeno nel breve termine, pretendono, per modelli di partecipazione meno efficaci ai fini dell'azione dell'UE come attore economico internazionale, ma potenzialmente perseguibili su un piano giuridico.

## Sezione IV: Ipotesi su possibili modelli di partecipazione dell'UE al FMI

### 7. Modelli e prospettive di partecipazione dell'UE al FMI

La dottrina è particolarmente critica nei confronti dell'approccio pragmatico a cui il Consiglio europeo ha fatto ricorso e mette in dubbio il buon senso di tale soluzione: dal momento che la conseguenza del compromesso tra gli Stati membri dell'UE è di impedire la partecipazione diretta dell'UE come attore fondamentale del sistema monetario internazionale, anche il buon funzionamento del FMI, come istituzione monetaria, potrebbe essere messo in pericolo.<sup>549</sup> Autorevole dottrina ha definito le decisioni sulla modalità di partecipazione dell'UE al FMI 'minimalistes'.<sup>550</sup> Louis sintetizza la necessità di rivedere l'attuale modello di partecipazione sostenendo che 'la situation actuelle est caractérisée par le fait que l'influence exercée jadis par les 'grands' Etats au sein du FMI ne peut plus être exercée par eux mais n'a pas été reprise par les autorités de la zone euro. L'ensemble européen est ainsi « pendant »'.<sup>551</sup> La dottrina ha, di conseguenza, analizzato diverse ipotesi sui possibili modelli di partecipazione dell'UE al FMI al fine di superare, in tutto o in parte, le problematiche giuridiche che, ad oggi, ne ostacolano una piena azione al suo interno. Le prospettive di partecipazione che analizzeremo nei prossimi paragrafi, in linea con la struttura di analisi seguita nei Capitoli precedenti, verteranno sulle ipotesi di partecipazione esclusiva e mista, a cui si aggiunge, nel caso specifico del Fondo, l'ipotesi di un seggio unico ottenuto dalla creazione di un'unica costituente dell'Unione.

#### 7.1 Il modello di partecipazione esclusiva

Il modello di partecipazione esclusiva è quello che vede l'UE agire in nome dei propri Stati membri in seguito al ritiro di questi ultimi dalla Organizzazione internazionale in questione. La tesi, a cui fa ricorso quella parte della dottrina che sostiene tale ipotesi, risiede nel fatto che gli Stati membri, proprio in coerenza agli impegni assunti con il Trattato di Maastricht, dovrebbero farsi portatori del trasferimento di una consistente porzione di sovranità a favore della Comunità, tale da permetterle la capacità di esercitare i diritti di membro all'interno del Fondo, poiché come gli altri membri dell'Organizzazione emette moneta e gestisce una politica monetaria unica.<sup>552</sup>

Varie sono le argomentazioni che la dottrina ha elaborato per dimostrare la fondatezza di tale modello di partecipazione applicato al FMI. La prima fra tutte è costituita dal fatto che gli Stati membri dell'Unione entrati nella terza fase dell'UEM non possiederebbero più tutti i requisiti necessari richiesti dagli *Articles of Agreement* del FMI. Di conseguenza, il loro status come membri

---

<sup>549</sup> Denters E., 'Representation of the EC in the IMF', in Giovanoli M. (a cura di), *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, p. 213.

<sup>550</sup> Louis J.-V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an actor in international relations*, 2002, p. 94.

<sup>551</sup> Louis J.-V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an actor in international relations*, 2002, p. 94.

<sup>552</sup> Cafaro S., 'La rappresentanza dell'Europa', p. 758.

è messo in discussione. Tale dottrina, attraverso la lettura congiunta di varie norme dello Statuto del FMI, sostiene che non sia sufficiente il requisito della statualità per essere membri, ma risulti indispensabile anche il possesso della sovranità nelle relazioni esterne concernenti la politica economica e monetaria e la capacità di adempiere agli obblighi del Fondo.<sup>553</sup> Louis, uno dei maggiori sostenitori del modello esclusivo di partecipazione dell'UE al FMI, sostiene che 'les membres du Fonds participant à la zone euro ne sont plus en état *uti singuli* de remplir les engagements souscrits, en matière de politique monétaire et de change, à l'égard du Fonds parce que les objets qu'ils visent relèvent de la compétence exclusive de la Communauté'.<sup>554</sup>

Il possesso della competenza esclusiva in materia monetaria da parte della CE è stato dimostrato da autorevole dottrina fin dall'istituzione dell'UEM. In particolare, è Martha, in uno scritto del 1993, a sottolineare come la definizione stessa di sovranità monetaria<sup>555</sup> conduca a concludere che 'the member states, under Community law, will no longer be able to (i) exercise their rights with respect to the exchange arrangements, as provided in Article IV, section 2, (ii) to individually or even collectively make use of Fund resources to correct maladjustments in their balance of payments'<sup>556</sup> (iii) and to comply with article V, section 1, requiring each Member to deal with the Fund only through its treasury, central bank, stabilization fund, or other similar fiscal agency.' (p. 772) Anche Martha prende in considerazione le due principali ipotesi di partecipazione che ipotizzano un seggio dell'Unione al Fondo, quali la partecipazione esclusiva e mista. Egli è tra coloro i quali sostengono la prima soluzione ed escludono la seconda:

Dual Membership would not seem worthy of consideration. [...] In spite of what one could be tempted to read in Article IX, section (i) and (ii), the Single Market and the EMU will not leave residual monetary or economic responsibilities to the Member States which are relevant to the functioning of the Fund. Thus, the powers with respect to economic policy assigned to Member States at Maastricht (Article 102A), will be insufficient to justify dual Membership. In fact, the Fund lacks jurisdiction with respect to economic policy as such. The external relations law of the European Community – particularly the principle of exclusivity – will therefore exclude any overlap of duties and obligations between the Community and its Members in the

---

<sup>553</sup> Louis ritiene che il problema della partecipazione 'n'est pas de choisir entre la substitution de la Communauté à ses Etats membres ou la participation conjointe. Ici la participation conjointe pose énormément de difficultés, et peut être considérée comme difficilement concevable. Elle n'est pas non plus de s'interroger sur les avantages comparatifs d'être un bloc ou de faire valoir la richesse de sa diversité. Ici il y a une situation objective : les Etats membres ne sont plus « *uti singuli* » en état de répondre vis-à-vis du Fonds lorsqu'ils auront réalisé l'union monétaire, aux engagements qui sont imposés par les statuts du Fonds monétaire international. Ces engagements ne peuvent être exercés que par l'union monétaire elle-même'. Egli conclude il suo punto di vista dichiarando che 'à partir du moment où il y a union monétaire il faut trouver des solutions qui permettent à cette union monétaire de fonctionner au sein du Système monétaire international et de l'institution qui en a la charge'. Louis J.- V., *L'Union européenne et les institutions de Bretton Woods*, in Dormoy, *L'UE et les Organisations internationales*, p. 343.

<sup>554</sup> Louis J.-V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an actor in international relations*, p. 95.

<sup>555</sup> La definizione di sovranità monetaria che Martha, *The Fund agreement and the surrender of monetary sovereignty to the European Community*, p.752, espone 'refers to a State's undeniable power, recognized by international law, to regulate its own currency, i. e. the power to issue or designate money with legal tender character, to impose exchange control and exchange restrictions and to select the mechanisms through which the internal and external value of the money is determined and maintained. This is linked to the state theory of money and presumes sovereign power or monopoly over currency. This power is granted by domestic law and an international right corresponds to it, and no other state can object to the exercise of this right.'

<sup>556</sup> Louis J.-V., 'Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire', in Cannizzaro E., *The EU as an actor in international relations*, pp. 95-96, sostiene che 'il n'est pas pensable, quoi qu'on en ait dit, qu'un Etat de la Communauté fasse individuellement recours à un financement par le Fonds parce qu'il ne pourra pas alléguer un besoin propre de balance des paiements et obtenir une intervention du Fonds sans que les conditions mises à cette intervention du Fonds soient incompatibles avec les orientations de politique économique arrêtées par la Communauté. Certes, rien n'empêche un Etat de calculer sa balance de paiements avec d'autres Etats membres de la zone euro comme il peut le faire entre les diverses régions de son territoire mais non plus que, l'Italie ou la Belgique, par exemple, ne peuvent s'adresser au FMI pour corriger d'éventuels déséquilibres entre le Nord et le Sud de leurs territoires respectifs, de même, n'est-il pas concevable que les Etats participants à la zone euro fassent un recours individuel à l'un des divers « guichets » du FMI. Au minimum, et à supposer que cela ait un sens, il faut donc que les autorités monétaires de la zone euro donnent leur autorisation à l'exercice d'un droit de tirage par un Etat participant à l'euro, mais un exercice global d'un tel droit par l'eurosystème est plus logique'.

relationship with the Fund. An amendment of the Fund Agreement in order to enable the (exclusive) Membership of the Community seems to be the most appropriate way to deal with the new situation.<sup>557</sup>

Non si puo' non concordare con Martha quando sostiene che 'given the proposition that membership of international organizations ends *ipso jure* if the Member State changes in such way that it no longer complies with the elementary conditions of membership, (...) individual Member States can participate in international organizations alongside the Community, provided that their participation is necessary and restricted to the attainment of those features of the organization that are not related to subject matters within the Community's exclusive competence'.<sup>558</sup> Tale posizione ha trovato un ampio sostegno in dottrina. Tra gli altri,<sup>559</sup> citiamo Louis il quale tende a minimizzare la reale differenza tra politiche monetarie ed economiche così come disciplinate dal Trattato, sulla base di osservazioni pragmatiche legate alla bilancia dei pagamenti. Egli sostiene che:

Et pourtant, si l'on veut bien considérer que toutes les compétences de politique économique, qui sont déterminantes en ce qui concerne la politique de change, la compétence relative à la politique monétaire interne, et la compétence en matière de politique commerciale malgré les avatars de répartition des pouvoirs que nous connaissons après l'avis 1/94 de la Cour de justice, si nous voulons bien considérer que ces trois aspects fondamentaux sont dans leurs aspects essentiels devenus communautaires, on doit conclure que ces éléments indispensables pour la détermination de la balance des paiements sont effectivement aux mains de la Communauté. Les balances des paiements nationales n'auront plus aucune relevance pour le Fonds monétaire international. Les balances des paiements des Etats membres ne seront plus que des données régionales.<sup>560</sup>

Sulla base di tale considerazione Louis sostiene che un modello di partecipazione mista 'n'a pas de sens', dal momento che 'c'est au niveau communautaire que la question aura de l'intérêt'. Inoltre, 'cela n'a pas de sens non plus parce que vis à vis du Fonds monétaire, il y aurait un participant sans quote-part ni droit de vote.'<sup>561</sup> A parere di chi scrive, una valutazione 'pragmatica' della natura delle competenze della CE in materia monetaria non è appropriata su un piano giuridico, né dal punto di vista dell'Unione né del Fondo. Dalla prospettiva del diritto comunitario, bisogna rispettare la volontà degli Stati membri nel redigere l'UEM come distinta in politiche macro-economiche e politiche monetarie, la prima di coordinamento, la seconda esclusiva. Da un punto del Fondo, è già stato accennato, in questo lavoro, alla crescente estensione delle materie di cui il FMI si occupa. Di conseguenza, nel momento in cui il Fondo si dovesse occupare di materie che non ricadono completamente nelle competenze esclusive della CE, quest'ultima si ritroverebbe nella impossibilità di poter giuridicamente agire poiché non titolare di tale diritto ai sensi del proprio Trattato. Inoltre, questo modello di partecipazione esclusiva non potrebbe essere paragonato a quello dell'OMC,

---

<sup>557</sup> Martha, *The Fund agreement and the surrender of monetary sovereignty to the European Community*, in *Common Market Law Rev.*, 30, 1993, p. 779-780.

<sup>558</sup> Martha, *The Fund agreement and the surrender of monetary sovereignty to the European Community*, p. 755.

<sup>559</sup> Per la dottrina italiana, si veda Perfetti A., *Prospettive della partecipazione della Comunità europea al FMI*, p. 97, secondo il quale, il mancato possesso, da parte della CE, di competenza esclusiva sulle politiche macroeconomiche come il maggior limite alla partecipazione della Comunità in via sostitutiva degli Stati membri è solo *prima facie* un ostacolo per la partecipazione esclusiva della Comunità. Da un lato, l'autore ricorda giustamente che le Organizzazioni nelle quali la CE partecipa in modo esclusivo sono quelle in cui essa possiede una competenza di tipo esclusivo e che questo, proprio per il riparto di competenze degli artt. 99 e 105, non avviene in tema di politiche macroeconomiche. Tuttavia, egli osserva che gli aspetti fondamentali della politica economica andrebbero, in realtà, collocati tra le competenze esclusive della CE, poiché 'se si pensa che le componenti / della bilancia dei pagamenti sono la politica monetaria, la politica del cambio e la politica commerciale - per le quali è indiscussa l'esclusività della competenza comunitaria - e che / di sostegno finanziario ad opera del Fondo è calibrato sulle risultanze delle bilance dei pagamenti degli Stati aderenti, si riesce a comprendere come la distinzione tra la politica economica / monetaria perda la predetta funzione ostativa'.<sup>559</sup> Per quanto formalmente la Comunità non sia dotata di una bilancia dei pagamenti, sulla base di questa osservazione, se si guarda quindi alla bilancia dei pagamenti, si comprende che la CE ne gestisce gli aspetti fondamentali, ed è per tale motivo che le bilance dei pagamenti degli Stati membri hanno perso rilevanza pratica all'interno del FMI.

<sup>560</sup> Louis J.- V., 'L'Union européenne et les institutions de Bretton Woods', in Dormoy, *L'Union européenne et les organisations internationales*, pp. 341-342.

<sup>561</sup> Louis J.- V., 'L'Union européenne et les institutions de Bretton Woods', in Dormoy, *L'Union européenne et les organisations internationales*, p. 342.

dove, come già puntualizzato, abbiamo una Commissione che costantemente agisce a nome dei suoi Stati membri come se di fatto la competenza fosse esclusiva. Nelle materie del FMI, infatti, gli Stati membri dell'UE hanno già espresso, attraverso il Trattato la loro volontà di demandare alla Comunità solamente alcune delle materia facenti parte dell'Organizzazione. Il grado di integrazione raggiunto dagli Stati membri nella politica commerciale non può essere assimilato, dunque, a quello raggiunto nell'UEM, per quanto la politica monetaria sia di competenza esclusiva della CE.

In questa sede, non si vuole di certo mettere in discussione che il FMI si occupi prevalentemente di questioni monetarie. L'obiettivo è di ricordare che questo non sia sufficiente per sostenere che il Fondo non si occupi anche di questioni macro-economiche diverse da quelle strettamente monetarie. A parere di chi scrive, dunque, se realmente le attività del Fondo si ascrivessero solo ed esclusivamente alle politiche monetarie, intese queste come legate alla bilancia dei pagamenti, la partecipazione della sola Unione europea sarebbe giustificata dal punto di vista sia giuridico che politico, pur rimanendo aperta la questione della definizione del ruolo degli Stati con deroga e *opting out*. Diversamente, tenuto conto della reale portata delle attività che impegnano il Fondo, così non è. A questo proposito è, infatti, indispensabile richiamare il dibattito dottrinale intorno alla crescente espansione delle attività del Fondo. Parte della dottrina sostiene che il Fondo ha modificato progressivamente i suoi obiettivi per adattarli alle condizioni dell'economia globale, tanto da fare affermare ad alcuni autori che all'interno del Fondo, molti considerano la promozione dello sviluppo economico un obiettivo più importante della promozione della stabilità economica.<sup>562</sup>

L'evoluzione del Fondo spinge la principale istituzione monetaria ad attribuire un nuovo significato ai suoi scopi, e ciò equivale ad un emendamento *de facto* degli *Articles of Agreement* del Fondo.<sup>563</sup>

Di conseguenza, per quanto il modello di partecipazione esclusiva sia stato in seguito ripreso e sostenuto dalla dottrina,<sup>564</sup> il punto fondamentale dell'analisi risiede nel verificare se le politiche monetarie sulle quali l'Unione ha competenza esclusiva, condizione indispensabile per dare luogo al modello esclusivo di partecipazione, coincidano con le attività di cui si occupa il Fondo. Se i due ambiti dovessero coincidere, infatti, se ne concluderebbe che, dal punto di vista comunitario, il modello giuridicamente adatto è quello che vede l'Unione agire al Fondo, in sostituzione degli Stati che hanno aderito all'euro. Nel caso contrario, quando, in altre parole parte alcune competenze saranno esclusive e altre concorrenti, spetterà sia all'Unione che ai suoi stati membri il diritto di azione al suo interno sulla base della rispettiva suddivisione delle competenze. Sosteniamo, come Torrent, che 'a mere glance at the name of the IMF (International Monetary Fund) [does not provide] a sufficient basis for concluding that the work of the Fund only relates to

---

<sup>562</sup> Polak JJ., 'The Changing Nature of IMF Conditionality', *Essays in International Finance No. 184* (Princeton University, 1991), p. 19, in Denters E., 'Representation of the EC in the IMF', in Giovanoli M. (a cura di), *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, p. 218.

<sup>563</sup> Denters E., 'Representation of the EC in the IMF', in Giovanoli M. (a cura di), *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, pp. 218-219, si è posto la questione se 'it is acceptable for the Fund *de facto* to disavow its mandate to promote global monetary stability and to regard surveillance of the macro-economic policies or development strategies of its members as primary objectives', poichè se così avvenisse, secondo l'autore, 'the IMF would no longer be primarily a monetary organization and particular monetary attributes of its membership requirements would be irrelevant'. Denters conclude che 'it is not acceptable that surveillance of macro-economic policies or development strategies should be adopted as primary objectives. The 'principles of speciality' stipulates that these activities can only be pursued by the Fund within the framework of and subject to the Fund's primary objective, namely the promotion of international monetary stability. Macro-economic surveillance and development strategies can only be regarded as supportive activities or methods to help the Fund to promote monetary stability'. L'autore si interroga, inoltre, fino a che punto i cambiamenti del Fondo possono essere accettati dai propri membri, poichè come regola generale si dovrebbe presumere che se le parti desiderano emendare il trattato, lo faranno sulla base della procedura sulla quale hanno raggiunto il consenso, in altre parole, sulla procedurale formale, che nell'ambito del FMI è espressa dall'art. XXVIII. Non ci sono, ad oggi, chiare prove che gli Stati parte del Fondo sostengono, nel loro insieme, lo spostamento del Fondo verso nuove direzioni.

<sup>564</sup> Zilioli C., Selmayr M., *The External Relations of the Euro Area: Legal Aspects*, CMLR, 1999, P. 322, sostengono che: 'one may conclude that the surrender of monetary sovereignty by the Member States to the Community level has left them as 'empty shell' – IMF members who are no longer in a position to fulfil their obligations under the Fund Agreement.'

matters pertaining to monetary policy (and, accordingly, having been transferred to ‘the level of the Community)’.<sup>565</sup>

A parere di chi scrive, è proprio la mancata coincidenza tra competenze esclusive dell’Unione e le attività del Fondo, in altre parole, il fatto che non tutte le azioni di cui il Fondo si occupa siano coperte da competenza esclusiva in ambito comunitario, a far sì che questo modello non sia attualmente realizzabile. Ipotizziamo, del resto, che la Corte di giustizia, se venisse chiamata a pronunciarsi sulla partecipazione dell’UE al FMI, condurrebbe la propria analisi giuridica sulla base di valutazioni che non guardino alla sola interpretazione letterale degli *Articles of Agreements*, ma anche alle attività di cui *de facto* il Fondo si occupa. La dottrina che sostiene l’ipotesi di partecipazione esclusiva rinviene nell’art. II degli *Articles of Agreements*, indicante come criterio per la *membership* all’Organizzazione il possesso della statualità, l’unico ostacolo giuridico alla possibilità che, ad oggi, tale modello possa trovare una reale concretizzazione. Di conseguenza, tale dottrina individua nella riforma della norma in questione il percorso giuridico indispensabile affinché la voce dell’Unione al Fondo diventi forte e la sua azione efficiente. Noi dissentiamo con l’interpretazione restrittiva dell’art. II, come avremo modo di approfondire nel paragrafo successivo, e rinveniamo, di conseguenza, l’ostacolo al modello di partecipazione esclusiva non in elementi esterni all’Unione, quale lo Statuto del Fondo, quanto piuttosto in quelli interni all’assetto giuridico comunitario.

Nonostante il modello esclusivo di partecipazione a noi appaia quello che, meno degli altri, riflette l’attuale evoluzione giuridica dell’Unione e dell’area dell’euro, come abbiamo cercato di dimostrare, esponiamo nel prossimo paragrafo il quadro complessivo che risulterebbe dalla partecipazione esclusiva dell’Unione. Il delinearsi di tale situazione è interessante al fine di cogliere fino a che punto la partecipazione esclusiva potrebbe portare dei vantaggi all’Unione e per agevolare, inoltre, la riflessione su ostacoli aggiuntivi a tale modello al di là di quello che, a nostro avviso, è il principale e che abbiamo esposto sopra.

### **7. 1. 1 Ipotetico scenario di partecipazione esclusiva dell’UE al FMI**

L’analisi sul possibile impatto che il modello di partecipazione esclusiva eserciterebbe sul Fondo riveste una notevole rilevanza poiché si ottiene un quadro complessivo della forza che l’Unione potrebbe ottenere nel sistema monetario e finanziario, e, allo stesso, delle conseguenze per la comunità internazionale nel suo insieme. Ci soffermeremo, dunque, sugli aspetti del Fondo che maggiormente risentirebbero dell’istituzione di un seggio europeo, quali la revisione delle quote parte e la modifica delle costituenti esistenti. Dall’analisi emergerà un’Unione decisamente forte, potenzialmente capace di influenzare il processo decisionale della principale istituzione monetaria.

Nell’ipotesi di partecipazione esclusiva, la prima conseguenza diretta sul Fondo sarebbe un nuovo calcolo delle quote parte dei membri del FMI oltre ovviamente all’individuazione della quota spettante all’Unione come nuovo membro. Come già anticipato,<sup>566</sup> per ogni membro del FMI, la quota detenuta è fondamentale per il ruolo che esso riveste all’interno dell’istituzione monetaria. La quota è determinante poiché, in primo luogo, fissa il suo potere di voto. È importante ricordare che circa il 97, 87% del potere di voto dipende dalle quote, e solo il 2, 13% dai voti base, che sono uguali per tutti gli Stati membri. Inoltre, dalla quota dipende il suo contributo alle risorse generali del Fondo, la capacità di ottenere prestiti e la sua parte nell’allocazione degli *Special Drawing Rights* (SDR). Nel caso in cui l’UE divenisse un membro del FMI, in sostituzione dei suoi Stati membri, il calcolo della sua quota sarebbe, inevitabilmente, necessario. Il calcolo delle quote

---

<sup>565</sup> Torrent, nella sua appassionata critica in risposta all’articolo di Zilioli e Selmayr, si rivolge direttamente agli autori nella frase sopra citata. La corretta citazione dell’articolo è, quindi, la seguente: ‘apparently, for the authors, a mere glance at the name of the IMF (International Monetary Fund) provides a sufficient basis for concluding that the work of the Fund only relates to matters pertaining to monetary policy (and, accordingly, having been transferred to ‘the level of the Community)!’. Torrent R., Whom is the European Central Bank the Central Bank of?: Reaction to Zilioli and Selmayr, in *Common Market Law Review*, 36, p. 1239.

<sup>566</sup> Si veda Cap. IV, par. ...

dipende da una serie di variabili economiche,<sup>567</sup> e nel caso specifico del seggio unico dell'UE rivestirebbe un ruolo fondamentale, ai fini del calcolo, il fatto che la quota sarebbe basata sull'UE nel suo insieme, e sarebbero, dunque, escluse dal calcolo gli scambi tra gli Stati dell'Unione. Partendo dalla percentuale delle quote totali del Fondo, sebbene non ci sia accordo sull'esatto numero della quota, il risultato di questi calcoli sarebbe una cifra più bassa rispetto alla somma delle attuali quote dei suoi Stati membri.<sup>568</sup> Si aggiunga che quando la quota del seggio dell'UE verrà stabilita, agli altri membri del Fondo andrà una parte della differenza. La distribuzione potrà essere fatta in modo proporzionale rispetto alle quote attuali, ma non è escluso che queste possano subire degli aggiustamenti, anche alla luce del fatto che considerazioni di natura politica giocano un ruolo importante nella definizione delle quote attuali.<sup>569</sup> Si assisterebbe, quindi, ad una crescente polarizzazione della *governance* del FMI, in cui sia l'UE che gli Stati Uniti godrebbero di un potere di veto per le decisioni che richiedono la maggioranza dell'85% e il 70% dei voti, mentre per quelle al 50%, sarebbe sufficiente un'alleanza tra queste due potenze e una terza, quale la Cina o il Giappone.

La seconda immediata conseguenza dell'istituzione del seggio dell'UE al Fondo riguarderebbe la composizione dell'*Executive Board*, composto, come già ricordato, da 5 *Executive Directors* nominati e 15 eletti. Per quanto riguarda i cinque ED nominati, il nuovo assetto vedrebbe gli Stati membri dell'UE cedere due dei loro 3 *Executive Directors*. Seguendo quanto stabilito dall'art. XII Section 3b degli *Articles of Agreements*, per quanto attiene agli ED nominati, il diritto di nominare il proprio ED andrebbe ai Paesi con le quote più alte. Tale trasferimento di potere verrebbe accolto con particolare entusiasmo e favore da coloro i quali puntano il dito sulla attuale sovra-rappresentazione dell'UE al FMI. Tuttavia, la dottrina non esclude che un eventuale ingresso del seggio dell'UE porterebbe con sé anche un emendamento dell'art. XII. Mahieu, Ooms, e Rottier, sostengono che 'Alternatively, the number of appointed EDs could be cut, by changing Article XII. A reduction could indeed be appropriate in view of the gap in voting power between the EU/USA and the country ranked third'.<sup>570</sup>

Per quanto riguarda gli ED eletti, nel caso in cui si creasse un seggio unico, le attuali *constituencies* dovrebbero essere riviste. Alcuni Paesi dovrebbero passare ad altre *constituencies* già esistenti o crearne di nuove. Nel processo di revisione, la dottrina non esclude che il numero totale di *constituencies* possa essere ridotto oppure che alcuni ED eletti vengano attribuiti agli altri membri del Fondo, in particolare, ai paesi in via di sviluppo.<sup>571</sup> La dottrina ha ampiamente sottolineato l'impatto positivo che la presenza delle costituenti miste esercita sulla *governance* del Fondo. In primo luogo, queste tendono a creare una qualche forma di collegamento tra gli interessi diversi dei paesi presenti al Fondo. Come indicato sopra, Paesi ricchi e poveri, industrializzati o meno, del

---

<sup>567</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., 'EU Representation and the Governance of the IMF', in *European Union Politics*, 2005, p. 497, spiegano così la determinazione delle quote-parte: 'first, a country's potential contribution to the IMF's general resources is determined by its economic size, its foreign reserves and the strength of its balance of payments position. Second, the quota formulas are intended to reflect a country's economic and financial impact on the rest of the world. Third, because quotas also determine normal access limits to Fund financing, the formulas relate to the potential borrowing needs of a country, which in turn are a function of the size of the country, its openness and current account imbalances, the variability of its receipts, and the amount of its reserves.'

<sup>568</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the IMF*, in *European Union Politics*, 2005, pp. 497, nota 3, spiegano questa differenza nel calcolo delle quote come segue: 'Note that our calculated quotas are different from the quotas calculated by the Quota Formula Review Group (QFRG), or Cooper Report (IMF, 2001). The QFRG was an external panel of experts, chaired by Professor Richard Cooper, which was commissioned by the IMF in 1999 to submit an independent report on the adequacy of the quota formulas and to make proposals on a formula that would more closely reflect members' relative positions in the world economy as well as their ability to contribute to, and their need for, IMF resources. This group came up with a calculated quota share for the EU-15 of 28.0%, which was much larger than US quota of 19.6%, because it excluded only intra-EU trade in goods. It did not exclude other current account flows (services, income and current transfers), as we did. We did not exclude current account flows between the 10 new EU member states owing to a lack of data during the 1980s and 1990s. However, their effect seems to be insignificant.'

<sup>569</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the IMF*, in *European Union Politics*, 2005, pp. 498-499.

<sup>570</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the IMF*, in *European Union Politics*, 2005, pp. 499

<sup>571</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the IMF*, p. 499.

Nord o del Sud del mondo, creditori e debitori, si mescolano insieme nelle costituenti miste. In secondo luogo, gli *Executive Directors* delle costituenti miste devono prendere in considerazione gli interessi di tutti i paesi parte della propria costituente. Fattore che può indurre gli ED ad assumere, in alcuni casi, ‘a more politically independent stance’ e contribuire, di conseguenza, a ‘balanced political positions’ all’interno del Fondo.<sup>572</sup> Aspetto che può riflettersi anche nello stesso *Executive Board*.<sup>573</sup> In terzo luogo, le costituenti miste possono divenire una voce anche per i Paesi in via di sviluppo, più di quanto possano fare le costituenti dei paesi meno sviluppati, poiché le prime sono di certo più influenti.<sup>574</sup>

Condividiamo quindi quell’analisi che, a proposito delle costituenti miste, conclude sostenendo che ‘the creation of a single EU chair at the IMF would greatly reduce the number of mixed constituencies. According to geographical and debtor/creditor criteria, an EU constituency would be a homogeneous constituency (...). There would thus be fewer institutional bridges between industrialized European countries and other countries at different levels of development’.<sup>575</sup>

Nel caso del seggio unico, si porrebbe un problema che abbiamo già sollevato a proposito del Consiglio di Sicurezza, in altre parole, affinché il seggio raggiunga lo scopo desiderato in termini di efficienza e capacità di azione, richiede che l’UE sia capace di esprimere delle posizioni comuni. Nel caso contrario, infatti, l’EU correrebbe il rischio di diventare debole o immobile. Nel caso dell’FMI, grazie all’applicazione dell’art. 111, par. 4, analizzato sopra, tale rischio verrebbe meno poiché il voto è espresso dalla maggioranza e non all’unanimità. Questo dovrebbe assicurare la capacità di esprimersi attraverso il lavoro di coordinamento che attualmente svolge l’Eurogruppo. Molto più problematico appare, invece, il ruolo potenziale che gli Stati di *opting out* potrebbe rivestire in questo scenario. I quali non essendo parte dell’Eurogruppo, rimarrebbero fuori dal processo decisionale, e di conseguenza, liberi di assumere posizioni indipendenti all’interno del Fondo.

## 8. Ipotesi di partecipazione mista

La seconda ipotesi di modello di partecipazione, detta partecipazione ‘mista’, è quella che vede la presenza come membro, all’interno di una Organizzazione internazionale, sia dell’Unione sia dei suoi Stati membri. Come già esaminato nel presente lavoro,<sup>576</sup> si tratta di una pratica già nota alla CE, che attualmente viene esperita all’interno della FAO e dell’OMC, e che richiede un accordo tra le istituzioni comunitarie coinvolte e gli Stati membri nella definizione delle rispettive competenze. Questa ipotesi, applicata al FMI, rivelerebbe l’indubbio vantaggio di garantire agli Stati membri il mantenimento del proprio status all’interno dell’Organizzazione, e allo stesso tempo, permetterebbe alla CE di rivendicare un posto di governatore ed uno di direttore esecutivo senza l’attribuzione di una quota o di un autonomo diritto di veto. Di conseguenza, rispetto alla partecipazione esclusiva, la partecipazione mista sarebbe più facilmente percorribile a livello comunitario, trovando probabilmente un più alto consenso tra gli Stati membri.

Tuttavia, la dottrina ha messo in evidenza che l’ipotesi di partecipazione mista non è efficace tanto quanto la partecipazione esclusiva, come ha dimostrato, in alcuni casi, il meccanismo applicato alla FAO, dove, a seconda dei punti all’ordine del giorno avrebbero il diritto di esercitare le prerogative della *membership* l’uno o l’altro in relazione alle rispettive competenze. Nonostante l’esistenza di codici di condotta informali, e quindi di accordi interistituzionali, il coordinamento dell’azione tra

---

<sup>572</sup> Gli ED delle costituenti miste hanno giocato un importante ruolo nel bilanciamento degli interessi dei Paesi industrializzati e in via di sviluppo. In alcune occasioni, i primi hanno sostenuto le stesse posizioni dei Paesi in via di sviluppo. Van Houtven (2002), in Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the IMF*, in *European Union Politics*, 2005, p. 502, riporta che durante la ‘2000 review of Fund facilities’, diverse costituenti miste hanno sostenuto gli ED dei Paesi in via di sviluppo contro un aumento dei tassi di cambio proposti dal G7.

<sup>573</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the IMF*, p. 502, notano che ‘the consensus built within the constituency may already prepare or prefigure a consensus on the board, since the different interests within the executive board may be represented, on a smaller scale, within the constituency’.

<sup>574</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the IMF*, p. 502.

<sup>575</sup> Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the IMF*, p. 502.

<sup>576</sup> Per un’analisi sulla partecipazione mista, si rimanda al Cap. I.

la CE e i suoi Stati membri non è scevra di difficoltà pratiche.<sup>577</sup> I conflitti tra Commissione e Stati membri hanno portato la Corte a pronunciarsi, ancora una volta, sulla divisione delle competenze. La dottrina ha sottolineato la difficoltà di poter definire con esattezza l'ampiezza delle competenze nazionali e comunitarie, che costituisce un passaggio obbligato ai fini dell'implementazione di questo modello di partecipazione, che dovrebbe portare a stilare una lista di poteri rispettivi degli Stati e dell'Unione.<sup>578</sup>

Il modello di partecipazione mista costituisce, a parere di chi scrive, la corretta tipologia di rappresentanza dell'UE al FMI, sia da un punto di vista politico che giuridico. Come puntualizzato sopra, non esiste una perfetta coincidenza tra le politiche monetarie su cui l'Unione possiede competenza esclusiva e le attività del Fondo, che, in alcuni casi, sono extra-monetarie. Di conseguenza, il modello di partecipazione giuridicamente perseguibile è quello della partecipazione congiunta dovuta alla presenza di un accordo misto, in base al quale, alla CE verrebbe riconosciuto l'esercizio delle sue competenze nel campo della politica monetaria e agli Stati membri l'esercizio della propria sovranità in relazione alle questioni di politica economica non monetarie. Come sostenuto sopra, questo modello è anche appropriato dal punto di vista politico, poiché sottrae dal dibattito l'aspetto che è più temuto dagli Stati membri, in altre parole, la completa e definitiva perdita del loro seggio a favore della Comunità. Il sostegno al modello di partecipazione congiunta vuole dimostrare che la partecipazione dell'Unione è perfettamente compatibile con quella degli Stati membri, ciascuno nel proprio ambito di competenza.<sup>579</sup>

Resta, infine, quell'ostacolo, comune alle due ipotesi, partecipazione esclusiva e mista, costituito dall'art. II dello Statuto del Fondo, che apre la *membership* dell'Istituzione solo agli Stati. Le due ipotesi, del resto, non trovano riscontro in nessun documento ufficiale, e lo stesso Consiglio europeo ha, in realtà, sottolineato che le relazioni tra Comunità e FMI si dovrebbero basare sulla disposizione dello statuto secondo la quale solo gli Stati ne possono fare parte come membri.<sup>580</sup> Nel prossimo paragrafo, cercheremo di comprendere se l'art. II costituisca un reale ostacolo alla realizzazione di questo modello o se, al contrario, questo si possa interpretare in senso favorevole all'ingresso dell'Unione al Fondo.

## **8. 1 Il probabile ostacolo alla partecipazione mista: la *membership* aperta solo ai 'country' e l'interpretazione dell'art. II degli *Articles of Agreements***

Ci interrogheremo, in primo luogo, sulla possibilità che tale norma venga emendata al fine di consentire la *membership* anche alle entità non statali, quali le Organizzazioni regionali, e proseguiremo l'analisi esaminando il significato da attribuire al termine 'country', così come espresso nell'art. II.

Per quanto attiene all'ipotesi di emendare la norma, anche lo Statuto del Fondo, così come la Carta delle Nazioni Unite, prevede una procedura interna di revisione. La norma in questione è l'art. XXVIII,<sup>581</sup> secondo il quale qualunque proposta di modifica, che può essere presentata da uno Stato

---

<sup>577</sup> Si rimanda al Cap. I.

<sup>578</sup> Louis J.-V., *Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire*, in Cannizzaro E., *The EU as an actor in international relations*, 2002, pp. 98-101.

<sup>579</sup> Torrent R., *Whom is the European Central Bank the Central Bank of?: Reaction to Zilioli and Selmayr*, in *Common Market Law Review*, 36, p. 1240.

<sup>580</sup> Cafaro S., *La rappresentanza dell'Europa*, pp. 754-755.

<sup>581</sup> Article XXVIII - Amendments:

(a) Any proposal to introduce modifications in this Agreement, whether emanating from a member, a Governor, or the Executive Board, shall be communicated to the chairman of the Board of Governors who shall bring the proposal before the Board of Governors. If the proposed amendment is approved by the Board of Governors, the Fund shall, by circular letter or telegram, ask all members whether they accept the proposed amendment. When three-fifths of the members, having eighty-five percent of the total voting power, have accepted the proposed amendment, the Fund shall certify the fact by a formal communication addressed to all members.

(b) Notwithstanding (a) above, acceptance by all members is required in the case of any amendment modifying:

(i) the right to withdraw from the Fund (Article XXVI, Section 1);

membro, un Governatore o dal Consiglio d'Amministrazione, va comunicata al Presidente del Consiglio dei Governatori. Se quest'ultimo l'approva, per lettera circolare o telegramma, domanda a tutti gli Stati membri di esprimere una posizione. Se i tre quinti, che dispongono dell'ottantacinque per cento dei voti, accettano l'emendamento, il Fondo ne dà atto per comunicazione ufficiale indirizzata a tutti i membri. Se si rivolge l'attenzione ai precedenti del FMI, non si trovano risposte significate sulle potenziali opportunità, o ostacoli, di riforma atte a permettere l'ingresso dell'UE. In passato, infatti, lo status di membro non è stato attribuito all'Unione monetaria tra il Belgio e il Lussemburgo, né all'Unione monetaria dell'Africa occidentale o all'Area monetaria dell'Africa centrale. Si tratti, tuttavia, di casi che non presentano lo stesso grado di integrazione economica o sovranazionalità dell'Unione economica e monetaria.<sup>582</sup> Secondo Cafaro, l'unico caso all'interno del FMI che potrebbe presentare delle somiglianze con quest'ultima è la fusione di Stati. Nello specifico, in seguito alla nascita della Repubblica Araba Unita nel 1958, fu emessa una dichiarazione del FMI che attribuiva la qualità di membro al nuovo soggetto di diritto internazionale, con una singola quota e soggetto agli obblighi derivanti dallo statuto. Tuttavia, sostiene ancora l'autrice, non si è trattato di un'adesione ma di una sostituzione di due membri del Fondo con una nuova entità. Procedura che non sarebbe applicabile alla CE in quanto non Stato, in virtù del fatto che il trasferimento di sovranità è parziale e la soggettività internazionale dei suoi Stati membri non viene meno.<sup>583</sup>

Altra parte della dottrina pone direttamente l'accento sul fatto che, proprio in relazione al trasferimento di potestà monetaria dagli Stati alla Comunità, e solo in questo specifico aspetto della sovranità, si stia assistendo ad un fenomeno di federazione. È sulla base di tale considerazione che, secondo Smits, la Comunità dovrebbe essere considerata uno "Stato". L'autore nota che la partecipazione al Fondo trova la sua ragion d'essere nel fatto che 'essi emettono moneta, governano i cambi, e i flussi di capitali, hanno una bilancia dei pagamenti, tutte prerogative statuali oggi riferibili alla Comunità'.<sup>584</sup>

Diversa un'altra prospettiva di analisi che vede nella interpretazione della nozione di 'country', così come espressa dall'art. II dello Statuto del Fondo, il percorso giuridico che apre le porte alla *membership* dell'UE senza che si riveli necessario l'emendamento della norma in questione. Non è del tutto chiaro cosa lo Statuto intenda per 'country', ed è, dunque, necessario interpretare la nozione alla luce della prassi dell'Organizzazione e della lettura congiunta degli altri articoli. Se ci interroghiamo su quali siano gli elementi fondamentali per la *membership* al FMI, gli *Articles of Agreements* indicano l' 'own currency', 'exchange rate' and 'balance of payments'.<sup>585</sup> Ciò significa che un membro del FMI deve possedere caratteristiche distinte, rispetto a quanto tradizionalmente stabilito dalle Organizzazioni internazionali, al fine di partecipare al Fondo in modo significativo. Queste, in altre parole, consistono nella capacità di possedere una propria moneta e gestire un tasso di scambio per quella moneta.<sup>586</sup> Tuttavia, il Fondo ha, nel corso degli anni, accettato come membri anche Paesi che non avevano una 'domestic' moneta, ma utilizzavano quella di un altro membro del FMI o una moneta comune. Il Fondo ha dunque accettato come membri Paesi che avessero un controllo sulla politica del tasso di scambio.<sup>587</sup> In conclusione, 'the Fund's Articles appear to

---

(ii) the provision that no change in a member's quota shall be made without its consent (Article III, Section 2(d)); and  
(iii) the provision that no change may be made in the par value of a member's currency except on the proposal of that member (Schedule C, paragraph 6).

(c) Amendments shall enter into force for all members three months after the date of the formal communication unless a shorter period is specified in the circular letter or telegram.

<sup>582</sup> Cafaro S., *La rappresentanza dell'Europa*, pp. 751.

<sup>583</sup> Cafaro S., *La rappresentanza dell'Europa*, pp. 750-751.

<sup>584</sup> Smits, pp. 442-444, come citato in Cafaro S., *La rappresentanza dell'Europa*, pp. 750-751.

<sup>585</sup> Guitián M., indica questi elementi come il 'focus of concern that centres on the point and the terms of intersection of their national economies with each other – that is, the balance of payments, the exchange rate and the exchange system, in Guitián M., 'The Unique Nature of the Responsibilities of the IMF' [1992] IMF Pamphlet Series No 46, in Denters E., *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli M., *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, p. 216.

<sup>586</sup> Denters E., *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli M., *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, pp. 216-217.

<sup>587</sup> Per esempio, nel caso della Malesia, che usava il dollaro Malesiano (issued) dalla Gran Bretagna, il FMI acconsentì alla sua membership nel 1958, in considerazione della c. d. 'Malayan theory', in base alla quale la Malesia suggerì che

suggest that it is imperative that an IMF member should administer its own currency or use a foreign currency over which it has some control, for instance through exercising voting rights within the framework of a monetary union, or that it should use the currency of another IMF member. Alternatively, the Fund is willing to accept as members countries which use a currency that falls within the jurisdiction of Article IV of the Fund's Articles. Membership could be challenged if the member cannot control the exchange rate policy affecting its currency or if it uses the currency of a non-member'.<sup>588</sup>

Emerge in modo evidente, dunque, la distinzione tra il termine 'country', presente nello Statuto del Fondo, rispetto a 'state', che in prevalenza è utilizzato come requisito per la *membership* dalle Organizzazioni internazionali. Parte della dottrina ritiene che la scelta del termine 'country', invece di 'state', non sia stata casuale ma rispecchiasse la circostanza per la quale vigeva incertezza sullo status giuridico di alcune parti che avevano partecipato alla Conferenza di Bretton Woods.<sup>589</sup> Se ne conclude, dunque, che 'on the basis and according to a textual interpretation 'statehood' would not be *a sine qua non* for IMF membership. Other characteristics might apply that would qualify entities for membership'.<sup>590</sup> Tali caratteristiche devono essere dedotte dalla pratica del Fondo così come dalla lettura congiunta degli articoli del suo statuto. Il Fondo sembra percepire i propri membri come 'a collection of economic entities'<sup>591</sup> più che un sistema di Stati. Le condizioni principali per il Fondo sono rappresentate dalla bilancia dei pagamenti e dai tassi di cambio delle loro monete. I membri del Fondo, dunque, lo diventano grazie, non ad un generico ed ampio concetto di sovranità, ma, nello specifico, alla sovranità di emettere la loro moneta. È quest'ultimo aspetto della sovranità quello decisivo per aderire al Fondo,<sup>592</sup> e di conseguenza, ogni membro costituisce 'an economy'. Quest'ultima può essere definita come 'comprosing economic entities that have a 'closer association' with a given territory than with any other territory'.<sup>593</sup> Di conseguenza, la nozione di 'an economy' può anche applicarsi a parti di un territorio di uno stato o a organizzazioni economiche intergovernative a patto che si possa applicare a questi il concetto di

---

avrebbe richiesto al Segretario di Stato di fornire rassicurazioni 'that he would not agree to any action that would change the par value of the Malayan dollar without the consent of Malaysia, so that it was in a position to fulfil its obligations'. Un altro caso è quello rappresentato dai Paesi che usano il CFA Franco, nell'Unione monetaria africana occidentale, che furono accettati come membri del Fondo perché 'the definition and per value of the CFA franc could not be changed without the agreement of all members of the Union and France'. Altro esempio ancora è quello dei c. d. Stati 'dollarized', in alter parole Paesi che hanno sostituito la propria moneta nazionale con il dollaro o un'altra moneta convertibile. 'The Marshall Islands, Micronesia and Panama are IMF members and de jure dollarized economies. Kiribati uses the Australian dollar and San Marino the Italian lira. The Fund is willing to accept countries as members that are de jure or de facto dollarized. Denters E., Representation of the EC in the IMF, in Giovanoli M., International Monetary Law, Issues for the New Millennium, p. 217.

<sup>588</sup> Denters E., Representation of the EC in the IMF, in Giovanoli M., International Monetary Law, Issues for the New Millennium, pp. 217-218.

<sup>589</sup> Gold J., *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund* (Washington DC, IMF, 1974), p. 48 come citato in Denters E., *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli M. (a cura di), International Monetary Law, Issues for the New Millennium, p. 220.

<sup>590</sup> Denters E., *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli M. (a cura di), *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, p. 220.

<sup>591</sup> Denters E., *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli M. (a cura di), International Monetary Law, Issues for the New Millennium, p. 220.

<sup>592</sup> Denters E., *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli M. (a cura di), International Monetary Law, Issues for the New Millennium, p. 220.

<sup>593</sup> Denters spiega e puntualizza il concetto di 'economy' ai fini della membership del Fondo come segue: 'an economy is conceived as comprising economic entities that have a 'closer association' with a given territory that with any other territory. Consequently, the concept of an economy is not necessarily restricted to economic activities within the territorial jurisdiction of states. The *Balance of Payments Statistics Yearbook* and the *Annual Reports* of the Executive Board both state that the term 'country' 'does not in all cases refer to a territorial entity that is a state as understood by international law and practice; the term also covers some non sovereign territorial entities, for which statistical data are maintained and provided internationally on a separate and independent basis'. Moreover, the IMF accepts that an economy may be subject to jurisdictional change: 'a change in jurisdiction over a given territory results in a change in the status of any entities associated with that territory, from residents to non residents with respect to the old economy and from non residents with respect to the new economy'. According to this view a monetary union may constitute a 'new economy'. Denters E., Representation of the EC in the IMF, in Giovanoli M. (a cura di), International Monetary Law, Issues for the New Millennium, p. 220. Denters E., *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli M. (a cura di), *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, p. 220.

'closer association'. Queste osservazioni, applicate all'UE, che costituisce una entità economica avente una propria politica monetaria e una politica commerciale comune, porta l'autore a concludere che 'that are no overriding arguments for denying the EC IMF membership without amendment of the Fund's Articles. First, an interpretation of 'countries' in the light of the Fund's purposes justifies membership of 'non State entities'. The *travaux préparatoires* support such interpretation. Secondly, IMF practice (the concept of 'economy' and 'balance of payments') shows that the monetary jurisdiction of an entity rather than statehood should be decisive for IMF membership'.<sup>594</sup> Questo approccio teorico alla questione della *membership* dell'UE al FMI potrebbe trovare anche una sua risposta concreta attraverso il lavoro interpretativo dell'*Executive Board*, qualora uno Stato membro sottoponesse tale quesito sulla base dell'art. XXIX. Questa norma stabilisce che:

any question of interpretation of the provisions of this Agreement arising between any member and the Fund or between any members of the Fund shall be submitted to the Executive Board for its decision. If the question particularly affects any member not entitled to appoint an Executive Director, it shall be entitled to representation in accordance with Article XII, Section 3(j).<sup>595</sup>

A ciò si aggiunga che la *Balance of Payments Statistics dell'Executive Board* del FMI ha dichiarato che il termine 'country' 'does not in all cases refer to a territorial entity that is a state as understood by international law and practice; the term also covers some non sovereign territorial entities, for which statistical data are maintained and provided internationally on a separate and independent basis'.<sup>596</sup>

L'interpretazione dell'art. II del FMI come già includente anche l'ipotesi dell'ingresso dell'UE, grazie alle competenze che essa ha acquisito nelle politiche monetarie, è sostenuto da più parti.<sup>597</sup>

---

<sup>594</sup> Denters E., *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli M. (a cura di), *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, p. 221.

<sup>595</sup> La versione integrale dell'articolo in questione è la seguente: Article XXIX - I n t e r p r e t a t i o n

(a) Any question of interpretation of the provisions of this Agreement arising between any member and the Fund or between any members of the Fund shall be submitted to the Executive Board for its decision. If the question particularly affects any member not entitled to appoint an Executive Director, it shall be entitled to representation in accordance with Article XII, Section 3(j).

(b) In any case where the Executive Board has given a decision under (a) above, any member may require, within three months from the date of the decision, that the question be referred to the Board of Governors, whose decision shall be final. Any question referred to the Board of Governors shall be considered by a Committee on Interpretation of the Board of Governors. Each Committee member shall have one vote. The Board of Governors shall establish the membership, procedures, and voting majorities of the Committee. A decision of the Committee shall be the decision of the Board of Governors unless the Board of Governors, by an eighty-five percent majority of the total voting power, decides otherwise. Pending the result of the reference to the Board of Governors the Fund may, so far as it deems necessary, act on the basis of the decision of the Executive Board.

(c) Whenever a disagreement arises between the Fund and a member which has withdrawn, or between the Fund and any member during liquidation of the Fund, such disagreement shall be submitted to arbitration by a tribunal of three arbitrators, one appointed by the Fund, another by the member or withdrawing member, and an umpire who, unless the parties otherwise agree, shall be appointed by the President of the International Court of Justice or such other authority as may have been prescribed by regulation adopted by the Fund. The umpire shall have full power to settle all questions of procedure in any case where the parties are in disagreement with respect t h e r e t o .

<sup>596</sup> IMF, *Balance of Payment Statistics*, Yearbook 2000 (11 December 2000), Introduction in Homg D.-C., *The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges*, in *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November 2005, p. 815.

<sup>597</sup> Duisenberg W. F., *The Role of the ECB at the international Level* (Institute of International Finance, 23 September 2003); Denters E., 'Representation of the EC in the IMF', in Giovanoli , (...), pp. 220-221; Homg D.-C., *The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges*, in *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November 2005, pp. 814-821. [quet'ultimo autore sostiene, in particolare, che spetterebbe proprio alla BCE, più che alla CE nel suo insieme, la *membership* al FMI. Tale posizione è supportata da considerazioni attinenti al possesso della personalità giuridica internazionale e alla teoria del parallelismo dei poteri, che, sempre secondo l'autore, dovrebbero indurre all'emendamento dell'art. 111 TCE per permettere alla BCE di parlare con una sola voce sulla politica monetaria della CE a livello internazionale. A parere nostro, non si riscontrano ragioni valide su un piano pratico, giuridico e politico per sostenere tale posizione. L'UEM vede la partecipazione di più istituzioni comunitarie, che insieme concorrono alla sua implementazione, così come stabilito dal Trattato. Nonostante il ruolo fondamentale della BCE, le politiche economiche e monetarie sono frutto di una vicina cooperazione tra Consiglio, Commissione e BCE, e motivazioni valide per sottrarre alle prime due le funzioni che svolgono nell'UEM non ne rinveniamo. A ciò si

Se rivolgiamo nuovamente la nostra attenzione alle norme del Trattato che disciplinano l'UEM, emergeranno in modo chiaro le competenze dell'Unione nella gestione delle relazioni esterne.

Alla luce delle ragioni che hanno spinto i redattori degli *Articles of Agreement* all'utilizzo del termine 'country' al posto del più comune 'state', come requisito per il riconoscimento della *membership*, riteniamo si debba concludere che l'UE possieda le caratteristiche necessarie per essere assorbita nel termine 'country', così come inteso dall'art. II del Fondo. Nel caso della principale Istituzione monetaria, dunque, non sarebbe necessario un emendamento affinché l'UE ne diventi membro di pieno diritto. Diversa rimane, contrariamente, la questione della *membership* dell'UE all'interno delle NU. Quest'ultima Organizzazione, come la maggioranza dei fori intergovernativi di natura politica, richiede ai propri membri, attraverso il requisito dello *statehood*, quelle caratteristiche insite ed esclusive dello Stato, che l'UE, proprio in quanto organizzazione regionale, non possiede.

## 9. Il seggio unico attraverso la costituente degli Stati dell'Unione europea

Esistono due differenti versioni dell'ipotesi di seggio unico dell'Unione al Fondo. La prima contempla la presenza della sola Unione in sostituzione di tutti i suoi Stati membri, mentre la seconda raggiunge l'obiettivo dell'unitarietà della rappresentanza attraverso l'istituzione di un'unica costituente composta dagli Stati membri dell'Unione. Bini Smaghi, uno dei principali sostenitori di questa ultima ipotesi di partecipazione dell'Unione al Fondo, espone in modo chiaro e convincente le difficoltà pratiche legate all'attuale assetto istituzionale del Fondo, e, in particolare, gli ostacoli causati dalla frammentazione degli Stati membri dell'Unione in più costituenti. Le osservazioni espresse dall'autore, e già da noi anticipate nel presente Capitolo, possono essere sintetizzate nei seguenti punti. In primo luogo, in alcune costituenti, gli Stati dell'Unione si trovano in una posizione minoritaria, quali Spagna e Irlanda, e avrebbero, di conseguenza, enormi difficoltà nel riuscire a fare prevalere la posizione dell'Unione quando questa si differenzia in modo sostanziale da quelle dei membri della costituente.<sup>598</sup> Non meno semplice appare il coordinamento tra gli Stati dell'Unione che guidano la propria costituente poiché questi non possono ignorare le posizioni degli altri Paesi rilevanti, parte della propria costituente, quando importanti questioni finanziarie che li riguardano sono in agenda.<sup>599</sup> Per quanto, dunque, la natura cooperativa del Fondo

---

aggiunga che l'autore sostiene l'ipotesi di un seggio unico della BCE al FMI non implichi necessariamente la mancanza di indipendenza degli Stati membri dell'UE al suo interno. Tuttavia, egli non spiega attraverso quale modello questo potrebbe avvenire. L'autore sostiene, infatti, che 'whether the ECB becomes an IMF member or a sui generis member will also be affected by the interactions among existing IMF members. *The admission of the ECB as a member of the IMF would not automatically mean that all Member States, or even all euro-area states, would cease to become independent IMF members.* Continuing their independent IMF membership, Member States would have the ability to use IMF general resources to resolve their balance of payments problems as the IMF's Articles of Agreement very deliberately protect national sovereignty and allow members to decide their own economic interests' (p. 819). Nonostante ciò, egli conclude che 'the current segmentation of the EU representation on the IMF Board presents a weakness in achieving common EU positions at the IMF. It also induces some EU countries to seek extra-EU cooperative arrangements with third countries or other international organizations. *The ECB as the sole representative in the IMF would reduce the number of individual EU actors. Some low-level coordination obstacles could be easily removed, and a single seat would promote policy consistency between the ECB and the IMF. (...) The single seat for the ECB would strengthen the presence of the EU in the IMF, and will enhance the ECB's ability to act as a coherent and unified force within that organisation. It could also simplify the ECB's decision-making process at the international level. In this respect, the ECB could intervene more effectively to encourage policy development that would be advantageous to the EU as a whole. In the long run, the ECB could be a decisive building block for establishing a new multi-polar monetary regime. However, an increasing bargaining power for the ECB might also affect the status quo of the IMF.* L'autore non è, in fine, nemmeno chiaro su come implementare il 'coordinamento' tra la BCE e gli Stati membri, ma si limita a dichiarare che 'since the reduction in the number of policy actors would also make it easier to facilitate coordination among Member States, the accession ECB could act as an incentive for tighter policy coordination within the IMF' (p. 820). Una delle problematiche principali della presenza degli Stati membri nel Fondo è costituita dalla dispersione in più costituenti, questione che l'autore menziona, ma lascia aperta, poiché non spiega come la presenza sia della BCE con un proprio seggio, sia degli Stati membri dell'UE, possano coesistere all'interno del Fondo. (corsivo aggiunto)]

<sup>598</sup> Bini Smaghi L., *A Single EU Seat in the IMF?*, in *JCMS* 2004 Vol. 42, N. 2, p. 241.

<sup>599</sup> Bini Smaghi L., *A Single EU Seat in the IMF?*, p. 241.

sia importante, le posizioni dell'UE rimangono eccessivamente deboli in quanto non coese. In considerazione, inoltre, dell'importanza che rivestono le coalizioni all'interno degli equilibri interni al Fondo più che il potere delle singole costituenti. Anche in questo aspetto, la capacità di creare rapporti forti e di influenzare le altre costituenti, rimane una capacità marginale per l'Unione.<sup>600</sup>

Alla luce di queste osservazioni, è evidente che spetterebbe agli Stati dell'Unione che svelano maggiori reticenze nei confronti di questa ipotesi prendere atto delle fondamentali ripercussioni che l'accettazione di tale modello avrebbe. Nel momento in cui tale ostilità venisse superata, da un punto di vista giuridico, secondo Bini Smaghi, non sussisterebbero ostacoli di altro genere poiché le costituenti sono basate su un sistema di auto-determinazione and 'if EU countries decided to join the same constituency, it would be difficult to prevent them from doing so'.<sup>601</sup>

Diverse sono le varianti sulle possibili costituenti dell'UE. Ahearne e Eichengreen sostengono, almeno nella fase iniziale, la formazione di due costituenti. La prima è quella formata dai membri dell'area dell'euro, la seconda dagli altri membri dell'UE. Entrambe godrebbero di proprie prerogative nello scegliere le modalità di organizzazione interna. A questa fase iniziale, ne seguirebbe un'altra durante la quale le due costituenti si consoliderebbero in una sola.<sup>602</sup> Un'altra variante è presentata da Truman, che ipotizza, in un primo stadio della riorganizzazione delle costituenti, l'istituzione di sei o sette costituenti in cui gli Stati dell'Unione potrebbero convogliare. Questo consolidamento della presenza dell'Unione al Fondo è realizzato in più fasi al fine di non esercitare pressioni eccessive sull'evoluzione della volontà politica degli Stati dell'Unione. Il primo passaggio sarebbe quello di trasferire gli Stati membri dell'Unione che non sono a capo di costituenti, quali Polonia, Spagna, Irlanda, in costituenti che essi stessi possono dirigere. La seconda fase vedrebbe il trasferimento di Paesi non comunitari, quali Armenia, Bosnia, Georgia, Ucraina, verso costituenti non appartenenti ai Paesi dell'Unione. In seguito, le costituenti guidate da Paesi dell'Unione verrebbero consolidate.

Alla base del funzionamento effettivo di questo modello, risiede il nodo centrale di quanto, realmente, gli Stati membri dell'Unione siano pronti a cooperare su questioni di politica monetaria e finanziaria rispetto a quanto appaiono, attualmente, poco disposti in politica estera. Ahearne e Eichengreen si interrogano su questo punto. Da un lato, si potrebbe essere indotti a ritenere che in fondo la politica finanziaria e monetaria non sia altro che un 'subset' della politica estera e che, dunque, le preferenze dei Paesi dell'Unione rimangano eterogenei. Tuttavia, dall'altro lato, è bene osservare che 'foreign monetary and financial policies clearly differ from other foreign policies' e che 'the very existence of monetary union is an indication that there exists a relatively high degree of preference homogeneity in this domain. The fact that 13 [attualmente 16] European countries share a single currency and single central bank shows that there should be economies of scale from greater centralisation of Europe's representation in arenas concerned with international monetary and financial affairs'.<sup>603</sup> Concordiamo con questa valutazione positiva della questione poiché, come

---

<sup>600</sup> Bini Smaghi L., *A Single EU Seat in the IMF?*, p. 242.

<sup>601</sup> Bini Smaghi L., *A Single EU Seat in the IMF?*, p. 243.

<sup>602</sup> Ahearne A., Eichengreen B., 'External monetary and financial policy: a review and a proposal', Sapir A. (a cura di), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, p. 149.

<sup>603</sup> In particolare, Ahearne e Eichengreen non negano che ci siano differenti vedute tra gli Stati membri dell'Unione. Tra i vari esempi, gli autori citano: 'from the founding of the modern G10, France has been more sceptical than other European countries about the exorbitant privilege of the United States in the international monetary system. Germany has been especially concerned about the moral hazard and inflationary bias associated with international rescue packages. The UK has been relatively keen on financial deregulation and liberalisation, seeing this as giving London and advantage in the competition for international financial business. The Netherlands and the Scandinavian countries have placed a priority on development assistance and concessionary finance for the poorest countries. Every EU countries that had colonies feels a special responsibility for its one-time possessions and feels that monetary and financial policies should be adapted to help meet their special needs'.

Tuttavia, gli autori valutano l'impatto decisivo dei fattori che portano all'omogeneità e fanno riferimento ai seguenti elementi: 'to date 13 European countries share a single currency and they can only have a single exchange rate against the dollar. They can only have a single foreign exchange market intervention strategy. They must take a single decision on whether to adapt monetary policy to exchange rate developments and to conditions in the rest of the world. They must reach a collective view on the immediacy of economic and financial risks and how the ECB should respond'.

Ahearne A., Eichengreen B., 'External monetary and financial policy: a review and a proposal', Sapir A. (a cura di), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, p. 133-134.

più volte è emerso nel presente lavoro, il ruolo efficace dell'Unione come attore internazionale è il riflesso diretto di quanto 'comunitarizzata' sia una determinata politica sul piano interno. Se l'UE fatica ad affermarsi come attore sulle questioni legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, diversi sono i presupposti nelle politiche monetarie e finanziarie, dove il ruolo centrale dell'Unione, nella gestione interna dell'euro, è indubbio.

## **Sezione IV: La riforma del FMI e probabili conseguenze sul futuro dell'UE al suo interno**

### **10. Il dibattito sulla riforma del FMI e l'ipotesi del seggio europeo**

Attualmente, molti sono gli aspetti del Fondo che necessiterebbero di essere riformati ed ampio è il consenso sull'esigenza che questo avvenga a breve. Del resto, la sfida che il FMI deve affrontare oggi consiste nella capacità di adattare la propria struttura istituzionale agli attuali sviluppi dell'economia globale. Scopo del nostro lavoro è analizzare il possibile impatto della riforma sulla partecipazione dell'UE, e di conseguenza, la nostra attenzione verrà data esclusivamente agli aspetti istituzionali del dibattito.

Per quanto attiene alle origini del dibattito sulla riforma del FMI, è bene ricordare che la *governance* del Fondo è messa in discussione oramai da molti decenni. Con il collasso del sistema di Bretton Woods, negli anni '70, il Fondo ha perso la sua funzione principale in relazione alla bilancia dei pagamenti. Sebbene l'Istituzione sia divenuta uno strumento internazionale per la prevenzione e la risoluzione delle crisi internazionali, in seguito alle diverse crisi che si sono succedute negli anni '90, la capacità del Fondo, in termini di sorveglianza e *governance*, è stata messa in discussione. Le maggiori critiche possono essere sintetizzate nella mancanza di trasparenza, indipendenza e *accountability*. Nello specifico, tra gli altri aspetti, viene criticato l'eccessiva politicizzazione delle decisioni del Fondo e la rappresentanza sproporzionata dei suoi membri. I paesi del G7/G8, in particolare, rivestono una influenza eccessiva. Tra questi, specifico oggetto di critiche sono i Paesi dell'UE, che sono, secondo parte della dottrina, sovra-rappresentati al suo interno, a discapito delle economie emergenti.<sup>604</sup> Il dibattito sulla riforma del FMI è estremamente vasto poiché il livello di coinvolgimento si estende a molti settori, dalle Istituzioni internazionali, agli Stati, alla società civile. Il presente lavoro, nel riportare l'attuale dibattito, non mira all'eshaustività, quanto piuttosto a focalizzarsi su alcune questioni cruciali per comprendere possibili conseguenze sul ruolo dell'UE. Per quanto attiene al contributo delle Istituzioni internazionali al dibattito, è sufficiente richiamare l'attenzione sul fatto che anche un Gruppo di Stati, quale il G20, abbia espresso una propria visione della riforma così come lo stesso FMI e le NU hanno prodotto dei report che esprimono delle riflessioni sulla riforma. Tali report sono stati accompagnati da un ampio dibattito accademico, che ha portato all'elaborazione di diverse visioni sul come realizzare la riforma nei singoli contenuti. Per quanto riguarda le NU, queste hanno promosso la *Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on*

---

<sup>604</sup> Boorman J., *Sixty Years after Bretton Woods: Developing a Vision for the Future*, in Samans R., Uzan M., Lopez-Claros A., *The International Monetary System, the IMF, and the G-20. A Great Transformation in the Making?*, World Economic Forum, 2007, p. 296-297, riporta alcuni esempi di una rappresentanza distorta: 'Europe still has three chairs (four including Russia), and leadership or representation in six others in an Executive Board of 24 chairs; twelve EU countries have 28.3 percent of current calculated quotas, as compared to the 16.9 percent that they would have if trade between those countries was excluded from the quota calculations; Mexico, with more than three times the share of world GDP (in PPP terms) and nine times the population of Belgium, has about half its quota; the seven largest Asian countries (other than Japan) have somewhat lower aggregate quotas than seven European countries: Austria, Belgium, Denmark, Finland, Norway, Sweden and Switzerland, despite the fact that they constitute seven times the share in World GDP (in PPP terms), and vastly larger trade'.

*Development*, che si è tenuta dal 24 al 26 giugno 2009, a New York. L'esito della Conferenza non ha portato, tuttavia, a risposte concrete in tema di riforma del Fondo. Il testo finale si limita ad enunciare criteri generali che la riforma dovrebbe attuare, ma non compare una indicazione della via concreta da seguire.

Per quanto attiene all'UE, si prende atto del fatto che ancora una volta, questa non è stata in grado di assumere una posizione unica sulle modalità per realizzare la riforma. Così come è stato notato per il Consiglio di Sicurezza, la divergenza di opinioni, tra gli Stati membri dell'Unione, rimane un fattore costante. Il Ministro delle Finanze Youssef Boutros-Ghali, che presiede l'IMFC, ha dichiarato che un accordo tra i Paesi del G20 sulla riforma dei criteri di voto sarebbe un passaggio fondamentale per ottenere risultati concreti entro il 2011. Tuttavia, sebbene Paesi quali gli Stati Uniti spingano per ottenere un passaggio di 5 punti nel potere di voto dai paesi sviluppati alle nuove potenze emergenti, 'nobody is going to give up their prerogatives without a fight, whether it's France or Britain, or other countries'. In relazione ai Paesi più piccoli dell'Unione, egli ha aggiunto che 'I get the feeling that they genuinely are committed to reforming this institution', 'who would naturally' resist voting power shifts at their expense.<sup>605</sup> Alcuni funzionari dell'Unione hanno affermato che i Paesi dell'UE dovrebbero mantenere il loro peso perché il FMI dipende fortemente dall'Europa, ed è interessante notare che, nel settembre 2009, i Ministri delle finanze dell'UE hanno aumentato il contributo del gruppo da 100 miliardi di dollari a 175.<sup>606</sup> Parte della dottrina ha intravisto nel Trattato di Lisbona il momento adatto nel quale l'ipotesi del seggio europeo si realizzasse, poiché tale testo è interpretato come un chiaro passaggio in avanti nella costruzione dell'Unione come un unico attore a livello internazionale. Tuttavia, se questa ipotesi è stata più volte sostenuta da alcune importanti figure dell'Unione, quali Jean Claude Juncker, come Primo Ministro del Lussemburgo e allora alla Presidenza del Consiglio, e Joaquin Almunia, Commissario europeo per gli Affari economici e monetari, il principale ostacolo di natura politica rimane l'opposizione di Francia e Gran Bretagna a qualunque ipotesi di riforma che implichi l'abbandono del loro seggio permanente al Fondo.<sup>607</sup> Su questo punto, la Francia si è espressa in modo chiaro attraverso la dichiarazione resa dal proprio Ministro dell'economia Christine Lagarde, secondo cui la Francia "does not want for all the European to be represented by a single seat."<sup>608</sup>

## 11. Conclusioni

Il tema delle relazioni esterne dell'UE è stato definito come 'tra quelli che concorrono, nel modo forse più esemplare, ad esaltare le peculiarità del processo di integrazione comunitaria, il suo svolgersi per linee incerte e perfino tortuose e tuttavia fundamentalmente univoche nella direzione di uno sviluppo di quel processo'.<sup>609</sup> È stato, inoltre, notato che le relazioni esterne riguardanti l'UEM non solo non si sottraggono a questa osservazione generale, ma appaiono perfino più complesse e problematiche rispetto agli altri ambiti dell'azione dell'Unione sulla scena internazionale.<sup>610</sup> L'analisi della partecipazione dell'Unione alle IFI non può che rafforzare una tale conclusione. Nel precedente assetto istituzionale, nelle politiche dell'UEM, l'art. 111, par. 4, norma *ad hoc* che disciplina la procedura per la rappresentanza e l'adozione di posizioni comuni sulla

---

<sup>605</sup> Lesley Wroughton, *IMF vote change needs G20 political backing*, 24 settembre 2009

([http://www.reuters.com/article/idUSTRE58008W20090925?loomia\\_ow=t0:s0:a49:g43:r1:c1.000000:b27946778:z0](http://www.reuters.com/article/idUSTRE58008W20090925?loomia_ow=t0:s0:a49:g43:r1:c1.000000:b27946778:z0))

<sup>606</sup> Davis B., *Washington Aims to Shuffle IMF Seats*, 4 settembre 2009 (<http://online.wsj.com/article/SB125201764450284773.html>).

<sup>607</sup> James Kirkup, *Lisbon Treaty should mean single EU seat on IMF board*, 6 novembre 2009 (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/6515337/Lisbon-Treaty-should-mean-single-EU-seat-on-IMF-board.html>).

<sup>608</sup> Davis B., *Washington Aims to Shuffle IMF Seats*, 4 settembre 2009 (<http://online.wsj.com/article/SB125201764450284773.html>).

<sup>609</sup> Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne*, p. 465, in Basso R., *Sulle relazioni esterne*, p. 131.

<sup>610</sup> Basso R., *Sulle relazioni esterne*, p. 131.

scena internazionale, è emblematico della complessità della suddivisione di poteri tra le istituzioni comunitarie così come tra l'Unione e i suoi Stati membri. Essa, rimandando agli artt. 105 e 99 TCE, stabilisce che sulle questioni monetarie, la CE gode di competenza esclusiva, e che saranno gli Stati dell'area dell'euro a stabilire come la CE debba agire sulla scena internazionale, mentre, attraverso il riferimento all'art. 99, indica che quando politiche economiche sono oggetto di valutazione, la rappresentanza diventa una questione per cui tutti gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche all'interno del Consiglio. L'art. 111, par. 4 non solo presenta notevoli difficoltà interpretative, ma è una norma che non è mai stata applicata. In tema di rappresentanza, dunque, è stato il Consiglio europeo a indicare le modalità attraverso le quali l'Unione è presente sulla scena internazionale. Attraverso il Trattato di Lisbona, l'art. 138 TFUE chiarisce l'interpretazione da attribuire alla rappresentanza esterna dell'UE in ambito monetario. Attualmente, tuttavia, la rappresentanza rimane complessa.

Nel caso specifico del FMI, alla BCE è stato assegnato lo status di osservatore all'interno del Comitato esecutivo, alla Presidenza dell'Eurogruppo il compito di presentare le posizioni comuni, assistita dalla Commissione. Sebbene l'ingresso dell'euro sulla scena monetaria internazionale abbia sancito, inevitabilmente, dei rilevanti cambiamenti, a questi non ha fatto seguito l'affermazione forte ed unitaria della voce dell'Unione. Il divario tra le potenzialità che l'area dell'euro possiede e l'effettiva influenza che esercita sugli affari internazionali spinge la dottrina a guardare con particolare interesse al ruolo che l'Unione conduce nel Fondo. Alla luce dell'analisi delle relazioni UE-FMI, la dottrina ha espresso diverse perplessità sulla soluzione offerta dal Consiglio europeo a causa della difficoltà pratica di cui l'UE risente nel presentare le posizioni adottate in sede di Consiglio. Il limite principale è costituito dalla composizione eterogenea delle costituenti di cui gli Stati membri dell'Unione fanno parte. Mentre gli ED di Regno Unito, Francia e Germania sono nominati dai rispettivi Stati, i rimanenti Direttori esecutivi degli altri Stati europei sono espressione di *constituencies* che raggruppano Stati comunitari ed extra-comunitari. Gli Stati europei, pur trovandosi in una posizione di forza al loro interno, non sempre riescono ad influenzare la propria costituente. In altri casi, i Paesi europei fanno parte di *constituency* nelle quali gli Stati extra-comunitari costituiscono la maggioranza. Nonostante i molti ostacoli, interni ed esterni all'Unione, che si pongono sulla via di una soluzione che permetta all'UE di esprimere tutte le potenzialità dell'unione monetaria sul piano esterno, la dottrina si è ampiamente interrogata su quali siano le prospettive di una migliore collocazione della CE nel sistema monetario internazionale. L'introduzione dell'euro ha inevitabilmente generato un dibattito sulla rappresentanza dell'UE che si è sviluppato in termini di partecipazione esclusiva, mista e l'istituzione di una costituente unica dell'Unione.

Dall'analisi è emerso che il dibattito sulla partecipazione dell'Unione al Fondo è particolarmente delicato non solo per gli Stati membri dell'Unione, ma anche per l'impatto che essa eserciterebbe sull'istituzione monetaria stessa. Il modello di partecipazione esclusiva dell'UE al FMI comporterebbe conseguenze rilevanti sugli equilibri di poteri nell'istituzione attraverso la riallocazione di quote e degli ED tra i suoi membri. Una riduzione del numero dei Direttori esecutivi europei e del potere totale dei voti dell'Unione potrebbe realizzarsi congiuntamente ad un aumento dell'impatto dell'Unione sulle decisioni del Fondo. Tale cambiamento potrebbe anche indebolire la natura cooperativa del Fondo attraverso un riduzione nel numero e nell'impatto delle costituenti miste. Tuttavia, come abbiamo cercato di dimostrare, tale modello di partecipazione non è attuabile fino a quando permane la distinzione, in termini di competenze, tra politiche monetarie e politiche economiche, dal momento che il Fondo si occupa prevalentemente delle prime, ma ha progressivamente esteso la sua competenza verso le seconde. Il modello della partecipazione esclusiva rimane, infatti, realizzabile solo nelle Organizzazioni internazionali in cui l'UE goda di competenze esclusive, come stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Le nostre preferenze, dunque, per le ragioni esposte sopra, vanno agli altri modelli di partecipazione, in altre parole a quelli che ipotizzano una partecipazione mista o l'istituzione di un'unica costituente dei Paesi membri dell'Unione. Abbiamo, infine, cercato di prospettare possibili sviluppi futuri sulla base dell'attuale dibattito sulla riforma delle Istituzioni di Bretton Woods, dal quale è emerso, ancora una volta, che gli Stati membri dell'Unione si presentano divisi su questo tema.



## CAPITOLO V

### LA PARTECIPAZIONE DELL'UE AI GRUPPI DI STATI

Sommario: 1. Introduzione. - Sezione I: Caratteristiche, funzioni e composizione dei Gruppi di Stati di cui l'UE è parte. - 2. Il ruolo dei Gruppi di Stati nell'attuale scena internazionale. - 3. Natura giuridica e peculiarità dei Gruppi di Stati. - 4. Il G7/G8. - 4. 1 *Membership* del G7/G8. - 4. 2 La struttura organizzativa del G7/G8. - 5. Il G20 e l'L20. - 6. Le relazioni tra Gruppi di Stati e Organizzazioni internazionali. - Sezione II: L'UE nei Gruppi di Stati: dal G7/G8 al G20. - 7. Ragioni della presenza dell'UE nei Gruppi di Stati. - 8. L'UE nel G7/G8. - 8. 1 La rappresentanza dell'UE al G7/G8. - 8. 2 Osservazioni sul ruolo dell'Unione nel G7/G8. - 8. 3 L'UE nel G20 e nell'L20. - 8. 4 Osservazioni sulla partecipazione dell'Unione ai Gruppi di Stati. - Sezione III: Riflessioni sulla potenziale evoluzione del ruolo dell'UE nei Gruppi di Stati. - 9. La riforma dei Gruppi di Stati. - 10. Conclusioni.

#### 1. Introduzione

Il presente Capitolo mira a completare l'analisi sulla partecipazione dell'Unione europea al sistema finanziario e monetario internazionale attraverso l'esame del ruolo che l'Unione riveste nei c. d. Gruppi di Stati (G-), quali, nello specifico, il Gruppo dei Sette/Gruppo degli Otto (G7/G8) e Gruppo dei Venti (G20), definiti anche come organizzazioni di conferenze o conferenze semi-istituzionalizzate.<sup>611</sup> Come è noto, la lettera G, posta dinnanzi al numero, individua le riunioni annuali che coinvolgono alcuni Capi di Stato e di Governo, e/o gli incontri di alcuni dei loro Ministri, come si preciserà meglio in prosieguo. Tale sigla, infatti, nel suo significato letterale, è l'abbreviazione del termine 'gruppo', mentre il numero, che nel corso degli anni ha subito diverse variazioni, fa riferimento all'attuale *membership* di ciascun Gruppo di Stati. Come è noto, gli attuali Gruppi di Stati esistenti sono: G7, G8, G10, G15, G20, G24, G77. Il G7 è l'incontro, a livello dei Ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali, di Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti, mentre il G8 è il vertice dei Capi di Stato e di governo di tali Paesi, a cui si aggiunge, dal 1998, la Russia. Nel G7/G8, l'UE gode dello *status* di osservatore. Il G20 è costituito dai Ministri delle finanze e dai governatori delle banche centrali dei Paesi del G7, e altri 12 Stati chiave, quali Argentina, Australia, Brasile, Cina, India, Indonesia, Corea, Messico, Russia, Arabia Saudita, Sudafrica e Turchia. L'UE è il ventesimo membro del G20, ufficialmente riconosciuto. Al di là dei più noti G7/G8 e G20, costituiti dalle maggiori potenze economiche mondiali e di cui tratteremo estesamente in seguito, poiché è al loro interno che l'UE è presente, ricordiamo, in breve, che il G10 si riferisce a quei gruppi di paesi che hanno accettato di partecipare ai *General Arrangements to Borrow* (GAB), un accordo supplementare sul prestito interno al FMI. Il GAB fu istituito nel 1962, quando otto Stati parte del FMI, quali Belgio, Canada, Francia, Italia, Giappone, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti, insieme con le banche centrali di Germania e Svezia, accettarono di creare tale accordo. Il GAB fu rafforzato nel 1964 con

---

<sup>611</sup> Garramone B., *I Gruppi di Stati*, in Rossi L. S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, 2006, p. 465, definisce le organizzazioni di conferenze o conferenze semi-istituzionalizzate come 'caratterizzate da una significativa flessibilità istituzionale e da processi decisionali poco rigidi, volti a confrontare più che a coordinare le posizioni degli Stati partecipanti'.

l'associazione della Svizzera, pur rimanendo il nome lo stesso.<sup>612</sup> La loro *membership* viene così spiegata dalla dottrina: 'a handful of European countries had substantial dollar balances in the 1960s, making them the logical parties to address the US gold problem that dominated the international monetary agenda at the time'.<sup>613</sup> Per quanto attiene al G15, la spinta per la sua creazione è stata data dall'esistenza del G7, inteso come raggruppamento elitario del Nord del mondo. Il G15, infatti, possedeva, inizialmente, un atteggiamento anti-G7. Esso fu creato nel 1989 come Gruppo dei Paesi in via di sviluppo all'interno del Movimento dei non allineati,<sup>614</sup> pur abbracciando anche paesi non parte di esso, quali il Brasile e il Messico. Il G15 è composto attualmente da 17 Stati, quali Algeria, Argentina, Brasile, Cile, Egitto, India, Indonesia, Iran, Giamaica, Kenya, Malesia, Messico, Nigeria, Senegal, Sri Lanka, Venezuela, Zimbabwe.<sup>615</sup> Inizialmente, il G15 ha manifestato obiettivi essenzialmente intra-gruppo, consistenti nel rafforzamento della cooperazione tra paesi in via di sviluppo, in particolare nelle aree degli investimenti, commercio e tecnologia. Attualmente, il G15, dopo aver progressivamente abbandonato l'atteggiamento anti-G8, è aperto al dialogo. In particolare, a partire dal 1999, il G15 è occupato in un dialogo con il G8 attraverso i *leader* politici.<sup>616</sup> Il G24 nacque nel 1971 per coordinare le posizioni dei paesi in via di sviluppo sulle questioni monetarie e finanziarie internazionali al fine di rappresentare adeguatamente i propri interessi durante le negoziazioni. Il Gruppo è ufficialmente noto come *Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development*. Non si tratta, tuttavia, di un organo del Fondo, per quanto questo fornisca al Gruppo assistenza organizzativa. Sebbene la *membership* nel G24 sia limitata a 24 Paesi, quali Algeria, Argentina, Brasile, Colombia, Costa d'Avorio, Congo, Egitto, Etiopia, Gabon, Ghana, Guatemala, India, Iran, Libano, Messico, Nigeria, Pakistan, Perù, Filippine, Sudafrica, Sri Lanka, Siria, Trinidad e Tobago e Venezuela, qualunque Stato del G77 può partecipare agli incontri. La Cina, ad esempio, ne fa parte fin dal 1981, come 'special invitee'.<sup>617</sup> Il Gruppo dei 77 fu istituito nel 1964 con la 'Joint Declaration of the Seventy-Seven Countries' durante la prima sessione della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo ('United Nations Conference on Trade and Development' - UNCTAD), a Ginevra. La ragione della fondazione di tale Gruppo consisteva nella volontà di promuovere, in modo collettivo, gli interessi dei membri e di rafforzare la loro capacità negoziale sulle principali questioni economiche internazionali all'interno del sistema delle NU. La *membership*, nel corso degli anni, è passata da 77 a 130 membri, ma il nome originale è stato mantenuto, rivestendo questo un rilevante significato storico. La presidenza (*chairmanship*) del G77 ruota su base regionale, tra Africa, Asia, America-Latina e i Caraibi, con una cadenza annuale.<sup>618</sup>

Nel presente lavoro, lo scopo è delineare, in dettaglio, struttura e assetto organizzativo di quei Gruppi di Stati a cui l'UE prende parte, quali il G7/G8 e il G20, al fine di analizzare, in seguito, come essa si colloca e agisce al loro interno. Di conseguenza, nonostante il G7/G8 e G20 non esauriscano il dibattito sui Gruppi di Stati, esclusivamente su questi si focalizzerà la nostra attenzione. Ci interrogheremo, in primo luogo, sulla natura giuridica dei Gruppi di Stati. In secondo luogo, ci occuperemo di comprendere il ruolo che l'Unione europea riveste al loro interno attraverso l'analisi delle modalità partecipative. Distingueremo, nello specifico, la partecipazione dell'UE con lo status di osservatore, nel G7/G8, dalla partecipazione come pieno membro (*full*

<sup>612</sup> IMF, Factsheet, A Guide to Committees, Groups, and Clubs, September 11, 2009 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>).

<sup>613</sup> Aheame A., Eichengreen B., *External monetary and financial policy: a review and a proposal*, Sapir A. (a cura di), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, p. 128.

<sup>614</sup> Come è noto, la formazione del Movimento dei paesi non allineati risale agli anni '60, quando i Paesi in procinto di consolidare il processo di decolonizzazione miravano a garantire la loro indipendenza rispetto alle due superpotenze.

<sup>615</sup> IMF, Factsheet, A Guide to Committees, Groups, and Clubs, September 11, 2009 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>).

<sup>616</sup> Di Stasi A., *L' "outreach" del G8. G20 e sub-sistemi regionali ed interregionali*, in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, p. 169-170.

<sup>617</sup> IMF, Factsheet, A Guide to Committees, Groups, and Clubs, September 11, 2009 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>).

<sup>618</sup> IMF, Factsheet, A Guide to Committees, Groups, and Clubs, September 11, 2009 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>).

member), nel G20. Seguendo la struttura dei precedenti capitoli del presente lavoro, esamineremo, in dettaglio, la rappresentanza dell'Unione europea presso i Gruppi di Stati, evidenziando il processo di coordinamento esistente tra le istituzioni dell'Unione, competenti a rappresentarla, esprimendone la voce nel corso delle riunioni. Infine, va messo in luce che l'esistenza dei Gruppi di Stati ha permesso il raggiungimento, nonostante i limiti a questi legati, di risultati economici, politici e di sicurezza, ed, inevitabilmente, ha trascinato con sé molte critiche da parte della comunità internazionale e di parte della società civile a causa di mancanza di rappresentatività, legittimità ed efficienza,<sup>619</sup> nonché della discrepanza tra le aspettative che crea e la mancanza di concretezza nei risultati.<sup>620</sup> In questa sede, sebbene terremo conto di tali questioni solo marginalmente, non rilevandosi direttamente incidenti sull'oggetto della nostra analisi, verrà rivolta attenzione, nell'ultima parte del capitolo, ai possibili sviluppi futuri dei Gruppi di Stati e al dibattito sulle ipotesi di riforma.

## Sezione I: Caratteristiche, funzioni e composizione dei Gruppi di Stati di cui l'UE è parte

### 2. Il ruolo dei Gruppi di Stati nell'attuale scena internazionale

Gli incontri dei vari Gruppi di Stati rivestono un ruolo fondamentale nell'attuale assetto internazionale poiché essi sono componenti centrali della 'global governance'.<sup>621</sup> Inoltre, è la globalizzazione, in particolare, ad aver accresciuto la pressione a favore della convergenza nelle politiche economiche e monetarie.<sup>622</sup> La partecipazione ai Gruppi di Stati rappresenta proprio una

---

<sup>619</sup> Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, Global Finance Series, 2007, p. 1.

<sup>620</sup> Lamy P., *The Economic Summit and the European Community*, p. [2] (numero pagina non ufficiale – stampa da internet).

<sup>621</sup> La c. d. *global governance* fa riferimento a 'un insieme di istituzioni formali ed informali, meccanismi, rapporti e processi fra Stati, mercati, private ed organizzazioni governative e non governative. Il processo è quindi animato da numerosi protagonisti; accanto ai tradizionali soggetti della comunità internazionale, gli Stati e le Organizzazioni internazionali, rilevano con un ruolo sempre più incisivo altre entità quasi-istituzionali, come ad esempio i c. d. vertici e le forme di regolamentazione transnazionale (reti e gruppi) oppure soggetti privati, quali le organizzazioni non governative e le imprese multinazionali' (Porchia O., *Gli attori nel processo di globalizzazione dell'economia*, in Comba A. (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e Global Economic Governance. Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Giappichelli – Torino, 2008, p. 39). Martin Ortega (2007), *Building the Future: The EU's Contribution to Global Governance, Chaillot Paper*, 100, Paris, *European Union Institute for Security Studies*, p. 46, definisce la *global governance* come "the management of global problems and the pursuit of global objectives through the concerted efforts of states and other international actors". Tra i numerosi studi sull'argomento, si veda: Rosenau J., Czempiel O., *Governance without government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1992; Slaughter A.-M., *Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003, p. 1041 ss; Sinclair T., *The infrastructure of Global Governance: Quasi-Regulatory mechanisms and the new global finance*, in *Global Governance*, 2001, p. 441 ss.; Jayasuriya K., *Globalization, Law and the Transformation of Sovereignty: the Emergence of Global Regulatory Governance*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1999, p. 439 ss.; Moreau-Defarges P., *G7-G8 et gouvernance économique mondiale*, in *Annuaire française de relations internationales*, 2000, p. 697 ss. Tra i recenti studi sulla *global governance*, indichiamo Kirton J. J., *Main Concepts of Global Governance*, in Larionova M. (a cura di), *The EU in the G8: Making its voice heard, leading by example, promoting consensus and coordinated actions for creation of Global Public Good*, 2009, p. 4 ss. (di prossima pubblicazione), in cui l'autore, uno dei massimi esperti in tema di Gruppi di Stati, individua i concetti necessari per comprendere il fenomeno delle relazioni tra UE e G8 nell'ambito della *global governance*, quali, 'soft power' e 'soft law', *membership*, consenso e 'compliance'.

<sup>622</sup> Di Stasi A., 'L'autonomia collettiva di vertice e la governance "istituzionale" nel G8', in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Giappichelli Editore, 2006, p. 94, chiarisce che 'un fatto quale l'interdipendenza planetaria, intesa come situazione caratterizzata da effetti reciproci che si verificano tra molteplici paesi e fra attori di differenti paesi e produttiva della summenzionata vulnerabilità di ciascuno Stato rispetto agli altri, costituisce il presupposto della concertazione, come attività esplicata da un ente quale il G8, nonché un mezzo atto al superamento o, almeno, al controllo delle "vulnerabilità" individuali.'

risposta al crescente bisogno di intensificare il coordinamento e la cooperazione internazionali,<sup>623</sup> che sebbene rivestano un ruolo sempre più importante, varie difficoltà ne ostacolano il percorso.<sup>624</sup> Di conseguenza, parte della dottrina guarda con favore alla loro esistenza. In particolare, Kirton sostiene che il summit del G7/G8 persegue tre scopi principali nell'attuale sistema internazionale: 'first, it defends core societal values against severe shocks; second, it defines the international order where the old regime has been destroyed, or a new rules have yet to be defined; third, it derives coordinated programmes and mechanisms required to secure compliance with these new definitions'.<sup>625</sup> In sostanza, i summit assicurano stabilità, creano ordine internazionale e sostengono il meccanismo per la loro preparazione e continuazione. Secondo Hainsworth, i summit agiscono come un 'catalyst', nel senso che in essi confluiscono gli sforzi dei Paesi più forti al fine di influenzare, nelle aree di loro interesse, i regimi istituzionali esistenti.<sup>626</sup> Inoltre, i vertici del G8, ad esempio, devono la loro importanza, tra gli altri aspetti, al fatto di rappresentare l'unica categoria di riunioni alle quali i Capi di Stato e di governo partecipano personalmente, e di essere costituiti dagli Stati più influenti in ambito mondiale dal punto di vista sia economico che politico.<sup>627</sup> L'insieme degli Stati che ne fanno parte riveste un peso economico e politico tale per cui l'ovvia conseguenza è la capacità dei Gruppi di Stati di influenzare l'andamento della *governance* globale.<sup>628</sup> Inoltre, la dottrina riconosce alcune caratteristiche distintive dei Gruppi di Stati come luoghi di dibattito aggiuntivi e non sostitutivi agli altri *forum* già esistenti, quali le istituzioni internazionali. In particolare, Lamy sintetizza in tre punti gli aspetti importanti:

firstly, they cut across normal ministerial boundaries. Heads of State and Government can, for example, appreciate the interaction between macro-economic strategies, Energy policy and International trade issues, or the impact on the world economic outlook of what is happening in the strategic field. Secondly, these issues cut across the line drawn within an individual nation between domestic and foreign policy. Only Heads of State and Government have an equal responsibility for both. Thirdly, these issues need to be treated at the highest political level. Finance Ministers, for example, are not in all countries directly elected officials.<sup>629</sup>

Tuttavia, diversamente dalle tradizionali organizzazioni internazionali, contrassegnate da un certo grado di strutturazione, i Gruppi di Stati sono rimasti relativamente informali e privi di organi burocratizzati. Da un lato, questo aspetto ha permesso ai *leader* dei vari Stati parte di sviluppare relazioni personali, e ai Gruppi di Stati di diventare, oggi, un mezzo per realizzare processi di coordinamento in varie aree tematiche. Dall'altro, questo fenomeno risulta complesso da cogliere, non rientrando le sue caratteristiche nel tradizionale assetto giuridico-istituzionale delle Organizzazioni internazionali. Va, quindi, enfatizzata la difficoltà di svolgere un'analisi giuridica sulla partecipazione dell'Unione a causa della problematicità di reperire i documenti per l'analisi. Come è noto, i Gruppi di Stati non poggiano la loro esistenza su un trattato istitutivo, né

<sup>623</sup> Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N. 5, section III.

<sup>624</sup> La dottrina imputa l'esistenza di tali ostacoli principalmente alle pressioni che i Governi ricevono nella gestione della loro politica domestica e che li spinge, nella ricerca di soluzioni nazionali, a porre in essere strategie di breve termine, ed ancora, alla questione del peso della distribuzione di costi e benefici che tale cooperazione richiede. Si veda Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N.5, 1998, section III.

<sup>625</sup> Kirton J. J., *Contemporary Concert Diplomacy: The seven power summit and the management of International order*, Paper delivered to the International Studies Association, Aprile 1989, p. 3 in Hainsworth S., *Coming of Age: The European Community and the Economic Summit*, 1990, paragraph 1.

<sup>626</sup> Hainsworth S., *Coming of Age: The European Community and the Economic Summit*, 1990, paragraph 1.

<sup>627</sup> Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, 2006, p. 3.

<sup>628</sup> Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, Global Finance Series, 2007, p. 33, definisce come segue il ruolo del G7/G8: 'The role of the G7 and G8 embraces deliberation, direction-giving, and decision-making as well as global governance and domestic political management functions. The summit allows the attending heads of state and government to exercise political leadership, reconcile domestic and international concerns, develop collective management, and integrate economics and international concerns, develop collective management, and integrate economics and politics in their negotiations and decisions. Present and former leaders and other high officials of the G7 and G8 appreciate the value of this forum and invest considerable political, financial and personal resources in preparing, conducting and following up the summits'.

<sup>629</sup> Lamy P., *The Economic Summit and the European Community*, para. I.

posseggono un segretariato che raccolga il materiale prodotto dai lavori del Gruppo. L'analisi può essere svolta, quindi, affidandosi solamente ai comunicati ufficiali prodotti dal summit e alle interviste ai funzionari presenti ai lavori, raccolte dagli studiosi della materia. In breve, l'esistenza di tali raggruppamenti di Stati pone all'interprete non poche difficoltà rispetto al suo inquadramento sistematico nell'attuale assetto delle relazioni internazionali.

### 3. Natura giuridica e peculiarità dei Gruppi di Stati

Intorno alla metà degli anni '70, si assiste alla formazione di entità internazionali con caratteristiche giuridiche distinte dalle tradizionali organizzazioni internazionali. Queste sono variamente indicate come conferenze istituzionalizzate o organizzazioni di conferenze, e sono caratterizzate dall'assenza di un apparato organizzativo comune o collettivo distinto da quello degli Stati membri. Questi possono essere definiti come:

entità somma o cupola degli Stati membri rappresentate da riunioni permanenti o semi permanenti, di organi statali ciascuno dei quali conserva la sua personalità all'interno della struttura collettiva tanto da poter definire quest'ultima come individual-collettiva. Al loro interno gli Stati non sono membri, ma *partners* del gruppo mentre le strutture associative non sono organi e le Dichiarazioni finali non sono atti organici, ma manifestazioni collettive della volontà dei singoli e dell'insieme associativo.<sup>630</sup>

Per comprendere tale definizione, e il fatto che questo fenomeno non sia riconducibile alla tradizionale categoria delle organizzazioni internazionali, è utile menzionare la definizione di quest'ultimo. Un'organizzazione internazionale può essere descritta come 'based on a formal instrument of agreement between the governments of nation states; [which includes] three or more nation states as parties to the agreement; [and which has] a permanent secretariat performing ongoing tasks'.<sup>631</sup> Bisogna, dunque, individuare le caratteristiche prevalenti e costanti delle organizzazioni internazionali per verificare la natura del nuovo fenomeno. I connotati indispensabili alla creazione di una organizzazione internazionale sono riconducibili ai seguenti fattori: 'entità distinta e separata rispetto agli Stati membri (cd. Personalità giuridica internazionale); costituzione mediante accordo internazionale o intergovernativo da parte degli Stati membri (cd. Accordo istitutivo); dotazione di competenza internazionale attribuita dagli Stati membri in conformità allo statuto (cd. Competenze statutarie distinte da quelle statali di cui alla "giurisdizione domestica" o "dominio riservato" ex art. 2 par. 7 Carta ONU); collegamento con le Nazioni Unite secondo modalità variabili, preventive e successive (artt. 51 ss., art. 63 Carta ONU)'.<sup>632</sup>

Gli elementi su cui maggiormente l'analisi si è focalizzata al fine di concludere fino a che punto i Gruppi di Stati si allontanassero dalla tradizionale definizione di organizzazione internazionale sono vari. In primo luogo, i Gruppi di Stati non sono stati istituiti da un atto avente valore normativo; in secondo luogo, questi non godono di personalità giuridica;<sup>633</sup> in terzo luogo, non possiedono nessuna delle caratteristiche tali da poter essere identificati come un'organizzazione *tout court*; in quarto luogo, questi non stabiliscono obblighi sugli Stati che vi partecipano; in quinto luogo, sono privi di un apparato amministrativo deputato all'attuazione delle decisioni prese; infine, non posseggono né mezzi di coercizione né di controllo.<sup>634</sup> In breve, i Gruppi di Stati non possiedono nessuno degli elementi sopra-indicati. Sorge, dunque, la difficoltà di definire questo fenomeno. Secondo Conticelli, il G8 non può essere definito né come un collegio, né come 'un insieme di

---

<sup>630</sup> Panebianco M., *L'Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea: L'Euro-G8*, in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Giappichelli Editore, 2006, p. 75.

<sup>631</sup> Hajnal P.I., *The Literature of International Organizations: nature, current issues, problems and trends*, in Louis-Jacquès L., Koman J. S. (a cura di), *Introduction to International Organizations*, p. 19.

<sup>632</sup> Panebianco M., *L'Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea: L'Euro-G8*, in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Giappichelli Editore, 2006, p. 75.

<sup>633</sup> Per un'analisi degli elementi che determinano la personalità giuridica di una organizzazione internazionale, si rimanda al Capitolo I del presente lavoro.

<sup>634</sup> Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, p. 4.

collegi', poiché sebbene esso abbia acquisito 'un certo grado di stabilità dovuto anche all'elevato numero di comitati che esso ha istituito', e il funzionamento sia simile a quello di un collegio, 'il G8 non è centro di imputazione di alcuna volontà unitaria, restando i partecipanti responsabili ciascuno della sua condotta. Si potrebbe, al limite, attribuire agli atti finali la natura di atti collettivi, o complessi, piuttosto che collegiali'.<sup>635</sup>

Il dibattito dottrinale ha cercato di stabilire se tali conferenze istituzionalizzate siano organizzazioni o pseudo-organizzazioni internazionali. Esistono a tale proposito due teorie. La prima descrive questo fenomeno giuridico come *pseudo organizzazioni internazionali*, caratterizzate da una diversa natura rispetto alle organizzazioni internazionali di tipo classico pur non essendo diverse le funzioni. La seconda teoria le considera semplicemente come forme primitive ed embrionali di vere e proprie organizzazioni internazionali riconducibili alla categoria generale.<sup>636</sup> Panebianco si riferisce ai Gruppi di Stati con il termine *organizzazioni metanazionali*, espressione che sottolinea la diversità rispetto alle organizzazioni internazionali e che permette, allo stesso tempo, di far percepire la contiguità dei due fenomeni. Tale nozione è utilizzata per sottolineare come 'il rapporto di unione che lega i diversi Stati abbia una sua propria e diversa connotazione'.<sup>637</sup> Questo termine rappresenta una terza categoria rispetto alle unioni organizzate e alle riunioni collettive di tipo classico. Questo avviene perché posseggono elementi o caratteri delle une e delle altre: 'delle prime posseggono tutti o vari dati sul piano delle strutture e funzioni, delle seconde posseggono tutti o quasi i dati collettivi e di pluralismo soggettivo dando così vita a un fenomeno nuovo risultante proprio dalla combinazione dei primi due'.<sup>638</sup>

Emerge, dunque, che i Gruppi di Stati si configurano come un fenomeno distinto dalle organizzazioni internazionali e non sono riconducibili ai tradizionali modelli istituzionali internazionali. Diventa, di conseguenza, necessario rivolgere la nostra attenzione ad alcune loro specifiche caratteristiche, quali la *membership*, la struttura organizzativa e la natura giuridica degli atti emanati. Solo attraverso quest'analisi si comprenderà fino a che punto l'UE possieda maggiori margini di manovra al suo interno, rispetto alle istituzioni internazionali fino a questo momento esaminate. Ad esempio, il caso specifico del G8, attualmente, si caratterizza per la frequenza delle riunioni e il numero limitato di Stati che ne sono parte. Nonostante l'informalità, più apparente, che caratterizza le riunioni, il G8 si contraddistingue per la forte coesione del gruppo, la continuità degli incontri e il riferimento alle regole costanti, dettate dalla prassi, che ne stabiliscono il funzionamento. Inoltre, dietro l'apparente informalità si nasconde una organizzazione più complessa, infatti, il G8 coinvolge oltre ai Capi di Stato e di governo, e i rispettivi ministri, anche le burocrazie di supporto, nonché, secondo specifiche modalità, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative. Se si guarda al G8, si rinvengono delle costanti, dal momento dell'istituzione fino ad oggi, per cui, nonostante la mancanza di uno statuto e le fasi evolutive, gli incontri si sono svolti secondo procedure e regole fisse. Non solo, lo studio dei G solleva anche altri interrogativi, tra cui, ad esempio, la natura giuridica delle deliberazioni delle riunioni in relazione alla loro efficacia.

---

<sup>635</sup> Conticelli specifica che 'non si può qualificare il G8 né come collegio, se non in senso improprio, né come organo, né come ufficio. Come collegio, il G8 è un "microcosmo giuridico", una propria organizzazione, un presidente e alcuni membri ufficiali. Esso svolge la propria attività secondo moduli procedurali che sono simili ai procedimenti collegiali. In maniera analoga alla formula organizzativa del collegio, esso presenta omogeneità giuridica da un punto di vista soggettivo: nella specie, il G8 è paragonabile ad un qualsiasi organo collegiale del quale facciano parte titolari di organi, ma anche titolari di uffici, i quali sono, al suo interno, equiordinati. Inoltre, il G8 condivide con molti collegi la funzione di assorbire le istanze di decisione e di gruppi di interesse, frequenti in contesti caratterizzati da frammentazione e dispersione. Se è dato ravvisare notevoli somiglianze, è pur vero che permangono comunque notevoli elementi di differenza'. Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, p. 238-244.

<sup>636</sup> Panebianco M., *L'Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea: L'Euro-G8*, p. 74-75.

<sup>637</sup> Panebianco M., *L'Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea: L'Euro-G8*, p. 76.

<sup>638</sup> Panebianco M., *L'Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea: L'Euro-G8*, p. 76.

## 4. Il G7/G8

### 4.1 Membership del G7/G8

Il G8 è stato istituito, inizialmente, come G6 nel 1975, da Francia, Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Giappone e Italia, per diventare G7 (G6 + Canada) nel 1976,<sup>639</sup> e G8 (G7 + Russia) nel 1998. L'ammissione dell'allora Comunità europea ai summit, con lo status di osservatore, avvenne nel 1977 a ragione del fatto che i Capi di Stato e di governo avrebbero discusso materie rientranti anche nella competenza esclusiva comunitaria. Quello stesso anno, la Commissione, in rappresentanza della CE, prese parte alle sessioni relative alle materie di propria competenza esclusiva, mentre già dall'anno successivo, essa partecipò a tutte le sessioni. Il primo summit tra Capi di Stato e di governo si ebbe a Rambouillet, in Francia, nel 1975. Originariamente, queste riunioni avvenivano a livello dei Ministri delle finanze, c.d. 'Library Group',<sup>640</sup> composto da Francia, Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Giappone, che si riunirono, fin dal 1973, anche fino a tre volte l'anno.<sup>641</sup> L'esigenza dei primi incontri era sorta per discutere i problemi dell'economia mondiale, in particolare, come conseguenza della crisi che alcune delle maggiori istituzioni del sistema economico internazionali, quali la Banca mondiale e il FMI, stavano attraversando. Era, dunque, diventato necessario affrontare il dibattito sulle questioni economiche al di fuori delle sedi tradizionali, e indirizzarsi verso nuovi *forum* di discussione.<sup>642</sup>

I criteri della *membership*, basati sull'elitarità o esclusività della partnership,<sup>643</sup> sono sia di natura economica che politica. Il parametro economico consiste nella detenzione di una quota significativa del potere economico mondiale, mentre quello politico si riferisce ad una sostanziale omogeneità o condivisione di alcuni valori politici, quali democrazia, rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto. Il criterio economico-finanziario, tipico della prima fase del G7/G8, ha ceduto il passo a quello economico-politico, permettendo la continuità delle relazioni tra Stati appartenenti a tre continenti diversi e traducendosi in un'identità di gruppo.<sup>644</sup> Sulla base di questi criteri, si può concludere che le regole che governano l'ammissione al G8 sono paragonabili a quelle generalmente esistenti in qualunque gruppo che si qualifichi come 'esclusivo' in riferimento alla

<sup>639</sup> In realtà, una certa riluttanza era stata inizialmente dimostrata nei confronti dell'Italia e del Canada, prima che entrassero ufficialmente a farne parte. Per quanto attiene all'Italia, i documenti del tempo sembrano indurre ad una ammissione dell'Italia per motivi di strategia politica, nonostante l'opposizione di alcuni membri dell'originario G5. Hajnal sostiene che 'the G5 decided to extend a large loan to Italy, conditional upon excluding the Italian Communist Party from participating in the government. The way then became clear to allow Italy's summit participation.' Se, dunque, la partecipazione dell'Italia era legata a 'very particular political reasons', l'opposizione della Francia nei confronti del Canada non trovava valide motivazioni per essere superata. Fu grazie agli Stati Uniti che il Canada ricevette il primo invito ufficiale a prendere parte al G6 (Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 37-39).

<sup>640</sup> Il primo passo per la nascita del 'Library Group' fu realizzato da George Schultz nel suo ruolo di Segretario del tesoro degli Stati Uniti, che a partire dal 1973, aveva invitato le sue controparti della Repubblica Federale di Germania, Francia, Giappone e Gran Bretagna ad incontri privati che avevano luogo nella *White House Library*. Dopo esser diventato presidente della Francia nel 1974, Valéry Giscard d'Estaing, membro originale del 'Library Group', concepì l'idea di un incontro che includesse i Capi di Stato e di governo attraverso uno stile informale, proprio come quello del 'Library Group' dei Ministri delle finanze (Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N. 5, 1998).

<sup>641</sup> Per una ricostruzione dettagliata e ben documentata delle origini del G7/G8, si veda Hajnal P. I., "Origins of the G7 Summit", in *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, Global Finance Series, 2007, p. 11-22.

<sup>642</sup> Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, p. 2.

<sup>643</sup> Di Stasi A., 'L'autonomia collettiva di vertice e la governance "istituzionale" nel G8', in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Giappichelli Editore, 2006, p. 99, nota che nonostante i processi di allargamento di altre organizzazioni internazionali, quali Unione europea, OSCE e NATO, il G7/G8 non ha attraversato modifiche rilevanti. Dal 1977, anno in cui il Vertice oltre al Gruppo dei Cinque, comprendeva anche Canada e Italia, unitamente alla rappresentanza della Comunità europea, la partnership è rimasta invariata. Carattere elitario che rimane anche nella gradualità nell'inclusione della Repubblica russa che risale al Vertice di Napoli del 1994, laddove essa compare come *non full member*, sotto la formula del G7+1.

<sup>644</sup> Di Stasi A., 'L'autonomia collettiva di vertice e la governance "istituzionale" nel G8', in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Giappichelli Editore, 2006, p. 97-98.

partecipazione, quali, ad esempio i *club*.<sup>645</sup> Al di là, dunque, della manifestazione di interesse da parte degli Stati membri e la condivisione degli obiettivi del Gruppo, da una verifica empirica, emerge che i membri del G8 sono quelli che, nonostante le differenze tra loro esistenti,<sup>646</sup> si collocano tra le maggiori potenze economiche. Difatti, con la sola eccezione della Russia, i Paesi del G8 sono tra quelli che ricoprono i primi posti nell'economia mondiale in base del proprio prodotto interno lordo.

Per quanto attiene alla perdita dello status di membro, in via teorica, è ipotizzabile l'estromissione dal G8 nel momento in cui uno dei membri non si dimostrasse più in grado di mantenere le condizioni che ne determinano la partecipazione.<sup>647</sup> Il diritto alla *membership* si acquista, sulla base della prassi, attraverso varie modalità, quali l'invito da parte del Paese ospitante il summit, come è avvenuto per il Canada in occasione del Vertice di Puerto Rico del 1976; dopo una deliberazione congiunta, come è stato il caso dell'Italia; o attraverso un graduale processo di integrazione, come per la Federazione russa.<sup>648</sup> Per quest'ultimo membro, in realtà, è importante ricordare che la sua integrazione non è piena. La Russia, infatti, è entrata nel *club* dei *leader* indicato come G8, ma è esclusa dal forum dei Ministri delle finanze, che per tale motivo continua ad esistere come G7,<sup>649</sup> come verrà specificato nel paragrafo successivo, quindi, il G8 riunisce i Capi di Stato e di governo, mentre il G7, i loro Ministri delle finanze, ad eccezione della Russia.

Particolare rilievo, infine, riveste la questione della Cina, che, secondo alcuni, appare come il prossimo candidato del Gruppo, mentre per altri, tale Stato non possiede tutti i requisiti per la *membership* in termini di democrazia. In realtà, l'attenzione della stessa Cina sembra essere maggiormente rivolta ai paesi in via di sviluppo, non manifestando particolari interessi nel prendere parte al Gruppo degli Otto. La presenza della Cina nel G20, dunque, accresce l'importanza di quest'ultimo, rimanendo indubbio il suo ruolo nell'attuale scenario economico internazionale.<sup>650</sup> Il G8 ha risposto alla richiesta di un maggiore coinvolgimento di altri paesi, necessario per una migliore rappresentatività geografica, attraverso quello che è noto come il 'G8+5', in altre parole, la

---

<sup>645</sup> Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, p. 98.

<sup>646</sup> Utilizzando i criteri di classificazione di un osservatore come Chalmers, ripresi in Penttila, si distinguono: 'the hegemon' (gli Stati Uniti), 'the military medium poker' (Gran Bretagna e Francia), 'the economic medium poker' (Germania e Giappone), 'the anomalies' (Canada e Italia), 'the old enemy' (Federazione russa) e, con lo status differenziale, l'Unione europea.' (Di Stasi A., 'L'autonomia collettiva di vertice e la governance "istituzionale" nel G8', in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Giappichelli Editore, 2006, p. 97).

<sup>647</sup> Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, p. 99.

<sup>648</sup> Di Stasi A., *L'autonomia collettiva di vertice e la governance "istituzionale" nel G8*, p. 97.

<sup>649</sup> Il processo di ammissione della Russia si svolse con modalità più complesse rispetto agli altri membri. La prima fase ebbe inizio nel 1989, quando, a seguito della richiesta di ammissione presentata quell'anno dal presidente sovietico Gorbachev, i membri dell'allora G7 decisero di non includere l'Unione sovietica a giustificazione del fatto che molte differenze la separavano, sul piano economico e politico, dai Paesi del G7, quali, principalmente, le istituzioni democratiche e la stabilità economica. Nel 1991, seguì una seconda richiesta di ammissione da parte del presidente sovietico che portò alla presenza informale della Federazione russa alle riunioni del Gruppo. Nel 1994, al summit di Napoli, la Russia partecipò per la prima volta come 'full partner' nelle discussioni politiche. La Russia utilizzava il termine di 'political G8', mentre gli altri leader parlavano di 'Political 8' (P8). A Denver, nel 1997, la Russia si unì al G7, con l'eccezione di alcune questioni finanziarie ed economiche, e nel 1998, a Birmingham, il G7 diventò ufficialmente G8. Il G7, tuttavia, non smise mai di esistere dal momento che continuò a riunire i Ministri delle Finanze dei membri del G8, ad esclusione, appunto, della Russia poiché 'the finance ministers opposed the move because of Russia's economic weaknesses. Since Russia depended on the financial support of the international community, they felt it shouldn't be in on the G-7's financial decision making' (Clinton B., *My Life*, Vintage, New York, 2005, p. 758 in Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 67). Da alcuni, l'ingresso della Russia al G8 venne giustificato in relazione alle riforme economiche, democratiche realizzate dal paese, mentre altri misero in dubbio la reale capacità economica e politica della Russia. Secondo Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 41, 'it is more plausible that the decision to integrate Russia was driven to a large extent by geopolitical, strategic considerations rather than by recognition of Russia's status as an advantaged democracy and a major market-based industrial power'. Per un'analisi della Russia nel G8, si veda Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 40-45; Risi C., *Da Londra a Mosca via Napoli: il G7 verso il G8*, in *Il G7 e il nuovo ordine internazionale*, p. 87 ss.

<sup>650</sup> Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 46-47.

presenza, a partire dal 2005, di cinque Stati, quali Cina, Brasile, India, Messico e Sudafrica,<sup>651</sup> come si preciserà in seguito.

## 4. 2 La struttura organizzativa del G7/G8

Come già evidenziato, il G7/G8 non è dotato di un trattato istitutivo che stabilisca l'apparato istituzionale e organizzativo. Esso si basa su un complesso di regole non scritte che ne disciplinano il funzionamento, quali, in particolare, la rotazione annuale della presidenza a cui è dato l'incarico di organizzare il summit e le riunioni ministeriali, di esperti e dei gruppi di lavoro, nonché le attività di coordinamento in generale.<sup>652</sup> Il G8 ha attraversato notevoli cambiamenti sia nello stile che nella sostanza rispetto al *format* che avevano ideato i membri del 'Library Group'. Questi ultimi volevano degli incontri che avessero 'little ceremony, little preparation, little substantive negotiation, little institutional underpinning, and as few pettifogging bureaucrats as possible'.<sup>653</sup> Al contrario, il G7, a partire dal 1977, iniziò a sviluppare incontri sempre più formalizzati. La preparazione dei Summit divenne, dunque, sempre più elaborata, fino a richiedere, attualmente, un'attività di un intero anno e il coinvolgimento cospicuo in termini di risorse e staff.<sup>654</sup> Da quanto si dirà fra breve, emergerà che esiste una struttura ben definita, che collega tra loro le varie riunioni con cadenza periodica, dotata di un notevole grado di flessibilità poiché può essere modificata in base alle esigenze dei membri. Il coordinamento delle attività è perciò predefinito, così come la distribuzione delle funzioni e dei rapporti tra loro esistenti.

Fino al 1997, al Summit di Denver, le delegazioni di ogni Stato erano composte dal Capo di Stato e di Governo, il ministro degli esteri, il ministro delle finanze, il rappresentante personale del *leader*, c.d. 'sherpa', e dei ministri, c. d. 'sousherpa' o 'vice-sherpa'.<sup>655</sup> Il Summit di Birmingham del 1998 cambiò questo aspetto organizzativo poiché da quel momento ai summit prenderanno parte solo i *leader* dei Paesi, mentre i ministri degli esteri e delle finanze si incontreranno separatamente una settimana prima del summit al fine di preparare l'agenda dei leader e discutere aspetti non presenti in essa.<sup>656</sup> Attualmente, dunque, la composizione del G8 varia a seconda dei temi da trattare. Pur mantenendosi funzionalmente collegati alle riunioni dei Capi di Stato e di governo, accanto a questi ultimi, esistono non solamente il G7 dei Ministri dell'economia e il G8 dei Ministri degli affari esteri, ma anche, altre riunioni periodiche, quali il *Quadrilateral* dei Ministri del commercio,<sup>657</sup> il

---

<sup>651</sup> Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 47-49.

<sup>652</sup> Di Stasi A., *L'Autonomia collettiva di vertice e la governance "istituzionale" nel G8*, in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, p. 115.

<sup>653</sup> Putnum, Bayne, *Hanging Together: The Seven-Power Summits*, Harvard University Press, 1987, p. 52, in Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N. 5, 1998, par. I.

<sup>654</sup> Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, Global Finance Series, 2007, p. 33, sintetizza l'evoluzione dei Gruppi di Stato come segue: 'Over [the] history of the G7/G8, the leaders' summits have evolved from the first meeting which was then considered a one-time event to an elaborate annual occasion, central to the foreign policy endeavours and priorities of the host country, providing many opportunities ranging from substantive joint and bilateral and other meetings to photo sessions and entertainment for delegates, their spouses and the attending media. The informality and flexibility of the summits have allowed the relatively like-minded leaders of major democratic, market-economy countries to exchange views freely and in confidence, as G7 from 1975 to 1997 and as G8, larger, more cumbersome, and economically and politically more diverse formal organizations with large bureaucracies'.

<sup>655</sup> 'Sherpa', a term that originates from the name (or, rather, nationality) of the mountain guides in the Himalayas and denotes the senior official who is the leader's personal representative'. Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 39.

<sup>656</sup> Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 40.

<sup>657</sup> La riunione dei Ministri del commercio è stata definita *Quadrilateral* (c. d. Quad) poiché formata dai Ministri di Stati Uniti, Giappone, Canada e Commissione europea. Quest'ultima rappresenta i quattro Stati europei grazie alla competenza esclusiva che la CE possiede in materia. Come evidenziato da noi (si veda Capitolo I, par.?) e notato da Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N. 5, 1998, par. I, la Commissione europea parla per tutti gli Stati membri dell'UE sulle questioni attinenti al commercio, permettendo all'Unione di esprimere una voce unica come 'full member' piuttosto che lasciare il campo ai quattro Stati dell'UE presenti al G8.

G8 dei Ministri dell'ambiente, il G8 dei Ministri del lavoro, il G8 dei Ministri delle comunicazioni, il G8 dei Ministri degli interni, il G8 dei Ministri dell'istruzione. Questi incontri ministeriali possono avvenire in supporto ai Capi di Stato e di governo, in concomitanza con la loro riunione annuale, oppure in incontri autonomi.<sup>658</sup> La sede degli incontri ministeriali e dei comitati di esperti non coincide con il luogo dove si terrà il vertice, e l'organizzazione è affidata al Paese che ha ospitato l'ultimo summit annuale.<sup>659</sup>

In breve, il G7/G8 si struttura in riunioni a tre livelli, quelli dei leader, dei ministri e degli sherpa. L'attività di questi ultimi è particolarmente rilevante. Essi avviano i compiti preparatori al summit ad inizio anno al fine di discutere sia l'agenda che l'andamento del summit futuro. Complessivamente, gli sherpa si incontrano circa 4-5 volte all'anno. A questi incontri, si aggiungono quelli dei ministri che discutono le questioni di loro competenza nei mesi precedenti il summit al fine di dare vita e delineare, progressivamente, l'agenda del summit. Ogni Stato, inoltre, invia una propria delegazione nel Paese in cui il summit avrà luogo con qualche mese di anticipo per discutere i dettagli procedurali.<sup>660</sup> La fase conclusiva del vertice si compone di tre incontri finali, quali la riunione dei Ministri finanziari del G7, dei Ministri degli Esteri del G8 e Vertice dei Capi di Stato e di Governo del G8.

Il G8 appare, in definitiva, costituito non solamente dall'incontro annuale dei Capi di Stato e di governo, ma appare come un'organizzazione che si articola a più livelli. L'appuntamento annuale rappresenta, perciò, solo una parte di un'attività che coinvolge una struttura molto più complessa, sebbene non formalmente istituzionalizzata, in cui i vari incontri sono tra loro connessi in maniera funzionale. Il G8 ha assunto una struttura complessa e stabile, sviluppando tre aspetti fondamentali: l'ampliamento del corpo burocratico; la continuità dell'attività; l'aumento delle funzioni rispetto alle materie di interesse.<sup>661</sup>

## 5. Il G20 e l'L20

Il G20 si pone, fin dalla sua nascita, con finalità diverse rispetto al G15, poiché mentre quest'ultimo era frutto di una contestazione-emulazione del G7, il G20 mira ad allargare la *membership* di questo foro di consultazione. Esso è costituito dai Ministri delle Finanze e dei Governatori delle Banche centrali, con lo scopo, principalmente, di prevenire le crisi finanziarie ed economiche e promuovere la crescita globale, ed include, come abbiamo già ricordato, oltre agli Stati del G7, altri 12 Paesi, quali Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Cina, Corea del Sud, India, Indonesia, Messico, Sudafrica, Russia e Turchia. L'UE è ufficialmente il ventesimo membro, rappresentato dalla Presidenza del Consiglio e dal Presidente della Banca centrale europea. Inoltre, al fine di assicurare che le istituzioni e fori interessati alle questioni economiche internazionali lavorino insieme, ad esso prendono parte: il *Managing Director* del FMI, il Presidente della Banca Mondiale, i Presidenti del Comitato interinale del FMI (IMFC) e del Comitato per lo sviluppo del FMI ('Development Committee').<sup>662</sup> Il G20 si riunisce, a livello ministeriale, una volta all'anno, in autunno. Gli incontri, che durano due giorni, iniziano con una cena e proseguono per tutta la successiva giornata.<sup>663</sup>

La creazione del G20 è stata prefigurata al Summit del G8 di Colonia, nel giugno 1999, ma esso fu istituito ufficialmente alla riunione dei Ministri delle finanze del G7, nel settembre 1999,<sup>664</sup>

---

<sup>658</sup> Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, p. 112.

<sup>659</sup> Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, p. 126.

<sup>660</sup> Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N. 5, 1998, par. I.

<sup>661</sup> Conticelli M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, p. 215.

<sup>662</sup> IMF, *Factsheet, A Guide to Committees, Groups, and Clubs*, September 11, 2009 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>).

<sup>663</sup> Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 12.

<sup>664</sup> Per una ricostruzione dettagliata delle fasi principali che hanno portato alla nascita del G20, rimandiamo a Hajnal, *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, 2007, pp. 151 ss.; e Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 2-5, il quale conclude l'analisi sulla sua istituzione sostenendo che 'the G20 was thus born as a substantially compromised institution on all defining

prendendo il posto del G33.<sup>665</sup> Il primo meeting ebbe luogo nel dicembre 1999, a Berlino.<sup>666</sup> Il G20 è il frutto di una sentita esigenza del G8, quale quello di una nuova partnership con *systematically important countries* di ogni continente sulla base di una “shared vision and responsibility for achieving balanced and sustainable growth”. Infatti, esso risponde a criteri di rappresentanza geo-economica di tutti i continenti, quali Argentina, Brasile e Messico per l’America Latina; Cina, Corea del Sud, India, Arabia Saudita e Turchia per l’Asia; Repubblica Sudafricana; e Australia.<sup>667</sup> Di fatto, la decisione finale, nello scegliere i Paesi che ne fanno attualmente parte, all’interno delle liste di Stati presentati dei membri del G8, spettò essenzialmente al Segretario del tesoro statunitense e al Ministro delle finanze canadese. Nella scelta, giocarono un ruolo centrale anche le capacità finanziarie dei Paesi candidati, come dimostrano, ad esempio, l’ingresso dell’Arabia Saudita e l’esclusione della Thailandia.<sup>668</sup>

Le aree di competenza del G20 attengono alle questioni della stabilità finanziaria internazionale, e non si estendono, almeno per il momento, a temi legati alla pace e alla sicurezza internazionale. Secondo Di Stasi, ‘la possibilità di ipotizzare una qualche forma di coinvolgimento del G20 nella trattazione di siffatti temi (nel quadro di un Security G20), come simmetrica all’ampliamento delle competenze del G8 in tale direzione, incontra il limite dell’assenza, tra gli Stati G20 (che annovera Paesi quali Cina e Arabia Saudita) di un minimo comune denominatore in tema di condivisione di valori democratici, di libertà individuale, ecc.’.<sup>669</sup> Nonostante questo evidente limite nella attività del G20, la sua importanza nell’economia globale è indubbia. Parte della dottrina nota che gli equilibri internazionali siano ormai cambiati<sup>670</sup> e sia necessario adeguarsi a tali mutamenti riconoscendo il ruolo crescente del c. d. BRIC, in altre parole di quelli che sono gli Stati che meglio rappresenterebbero i paesi in via di sviluppo, quali Brasile, Russia, India e Cina. Ed è proprio all’interno del G20 che trovano voce i *systemically important countries* (SICs).<sup>671</sup> In particolare,

---

dimensions, into a very institutionally competitive world. But the G20 had the great benefit of its G8 maternity, and shared seminal thrust toward open democracy, individual liberty and social advancement’.

<sup>665</sup> Il G33 aveva sostituito il G22 (il cui primo incontro risale all’aprile 1998, noto anche come ‘Willard Group’ e costituito da Argentina, Australia, Brasile, Cina, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Corea, Malesia, Messico, Polonia, Russia, Singapore, Sudafrica e Thailandia) all’inizio del 1999, e fu a sua volta rimpiazzato dal G20, nel corso dello stesso anno. Il primo incontro del G33 ebbe luogo a Bonn, nel marzo 1999, su iniziativa dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali del G7. Il G33 era costituito dai ministri delle finanze e dai governatori delle banche centrali di Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Canada, Cile, Cina, Costa d’Avorio, Egitto, Francia, Germania, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Italia, Giappone, Corea, Malesia, Messico, Marocco, Paesi Bassi, Polonia, Russia, Arabia Saudita, Singapore, Sudafrica, Spagna, Svezia, Svizzera, Thailandia, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti. IMF, *Factsheet, A Guide to Committees, Groups, and Clubs*, September 11, 2009 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>).

<sup>666</sup> IMF, *Factsheet, A Guide to Committees, Groups, and Clubs*, September 11, 2009 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm>).

<sup>667</sup> Comunicato della riunione dei Ministri delle Finanze e dei Governatori delle Banche centrali del G20 tenutasi a Xianghe-Hebei-Cina nell’ottobre 2005, in Di Stasi A., L’ “outreach” del G8. G20 e sub-sistemi regionali ed interregionali, in Panebianco M., Di Stasi A., L’Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale, p. 171.

<sup>668</sup> Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20’s Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 5.

<sup>669</sup> Di Stasi A., L’ “outreach” del G8. G20 e sub-sistemi regionali ed interregionali, in Panebianco M., Di Stasi A., L’Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale, p. 171.

<sup>670</sup> Si vedano, tra gli altri, il report Goldman Sachs Economics, *Dreaming with BRICs – the Path to 2050*, Global Economics Paper N. 99, 2003, available at [www2.goldmansachs.com/insight/research/reports/99.pdf](http://www2.goldmansachs.com/insight/research/reports/99.pdf), che ha analizzato come il mondo potrebbe cambiare nel periodo che va fino al 2050 se le economie del BRIC continuassero a crescere con la stessa intensità. Tale studio ha concluso che il mondo potrebbe apparire sensibilmente diverso grazie al ruolo determinante di tali paesi nell’economia globale. Buchanan M., ‘The BRIC Dream: An Update’, in Samans R., Uzan M., Lopez-Claros A., *The International Monetary System, the IMF, and the G20. A great transformation in the making?*, World Economic Forum, p. 66, sintetizza i risultati di tale studio come segue: ‘if things go right, in less than 40 years, the BRIC economies together could be larger than the G6 in US dollar terms; by 2050 they could account for over half the size of the G6; in 2050, of the current G6, only the US and Japan may be among the six largest economies in US dollar terms, and the list of the world’s then largest economies may look quite different; the largest economies in the world (by GDP) may no longer be the richest (by income per capita), making strategic choices for firms more complex’.

<sup>671</sup> Secondo Truman E. M., le implicazioni di una crescente importanza dei SIC sono: ‘first, those countries have responsibilities for the performance and management of the global economy and financial system. Second, they should have appropriate representation in the forums of governance for the system. Global economic growth and financial stability cannot be perpetuated successfully without the active involvement of the SICs in both dimensions; they are two

parte della dottrina sottolinea il ruolo decisivo che il G20 potrebbe giocare nel riformare le istituzioni di Bretton Woods, tenendo in considerazione le esigenze di rappresentanza delle varie aree geo-politiche, e risolvendo, almeno in parte, la mancanza di 'legitimacy'.<sup>672</sup>

Attualmente, pochi sono gli studi che tentano di valutare successi o insuccessi del G20. Tra questi, sono interessanti le conclusioni dell'analisi di Kirton, secondo cui

there is still no strong evidence that the G20 has enabled its systemically-significant members to initiative norms or collective decisions of any consequence that have altered an existing consensus within the G8, or shaped outcomes in other institutions and the wider world where a united G8 has been opposed. Nor has it, in cases such as successfully concluding the Doha Development Agenda by its specified deadline, helped the G8 succeed on matters where it has performed well in the past but is now widely thought to be impotent in acting alone.<sup>673</sup>

Sebbene siano necessarie ulteriori analisi per valutare l'impatto di un foro internazionale ancora giovane, quale il G20, a differenza dei molti studi sull'attività del G8, ormai in atto da più di 30 anni, è interessante far emergere il nesso tra G8 e G20, poiché il perdurare di quest'ultimo sulla scena internazionale potrebbe, forse inevitabilmente, essere ancorato all'esistenza del G8.

Per quanto attiene alla struttura organizzativa, il G20, come il G7/G8, è sprovvisto di un proprio assetto istituzionale definito, con l'eccezione di una Presidenza a rotazione e la troika delle tre Presidenze, creata al fine di mantenere la continuità delle riunioni, a cui si aggiunge l'attività dei funzionari, due volte l'anno, per seguire e preparare gli incontri ministeriali. Inoltre, il G20 ha promosso numerosi incontri e conferenze, coinvolgendo anche il settore privato su alcune tematiche in particolare.<sup>674</sup> Le decisioni, assunte su base concertativa, presentano le conclusioni delle riunioni in uno *Statement* o Comunicato della Presidenza.<sup>675</sup>

Come si dirà meglio in prosieguo, analizzando le prospettive di riforma del sistema dei Gruppi di Stati, accanto al G20 è stato istituito l'L20, in cui la lettera L sta per *leader*. L'L20 rappresenta il corrispettivo del G8, in altre parole riunisce i Capi di Stato e di governo dei Paesi parte del G20. In seguito alla crisi del mercato finanziario che ha colpito con forza l'Occidente in particolare, l'L20 ha vissuto un processo di accelerazione nel concretizzarsi come un effettivo *forum* internazionale. Il primo incontro dell'L20, noto anche come 'G20 summit', ha avuto luogo a Washington, il 14-15 novembre 2008; il secondo a Londra, l'1-2 aprile 2009; il terzo a Pittsburgh, il 24-25 settembre 2009. Durante quest'ultimo incontro, i *leader* presenti hanno annunciato l'ufficiale nascita dell'L20, rendendo noti i prossimi incontri programmati del Gruppo:

---

sides of the same coin.' Truman E. M., Implications of structural changes for management of the global economy, in Samans R., Uzan M., Lopez-Claros A., The International Monetary System, the IMF, and the G-20. A Great Transformation in the Making?, World Economic Forum, 2007, p. 54.

<sup>672</sup> Truman E. M., Implications of structural changes for management of the global economy, in Samans R., Uzan M., Lopez-Claros A., The International Monetary System, the IMF, and the G-20. A Great Transformation in the Making?, World Economic Forum, 2007, p. 57-58. [Truman E. M. si interroga sul futuro ruolo del G20 e sulla strategia che questo dovrebbe attuare affinché un cambiamento abbia luogo. Egli sostiene che: 'the final issue is whether the G20 should gradually assume a broader role, progressively taking over from the G7, or whether a big bang would not be preferable. The truth is that the G7 will only let go gradually, as was the case when the G5 group at the level of finance ministers and central bank governors morphed into the G7. Thus, it would be difficult to implement a big bang. The transformation process for the G20 can be accelerated by a combination of three developments. First, the chosen few countries – the BRICs plus – should henceforth decline invitations to breakfast, lunch, or dinner meetings with the G7. second, those countries, along with the other non-G7 members of the G20, should insist upon more substantive discussions on the problems of global economic growth and financial stability in the G20, and take the initiative to put those topics on the agenda. Third, the non-G7 members of the G20 must approach meetings, including preparatory meetings of the G20, with a willingness themselves to contribute to concrete progress on substantive issues. In this way, those countries will demonstrate increased responsibility commensurate with their appropriately increased representation.' Truman E. M., Implications of structural changes for management of the global economy, in Samans R., Uzan M., Lopez-Claros A., The International Monetary System, the IMF, and the G-20. A Great Transformation in the Making?, World Economic Forum, 2007, p. 60]. Truman E. M., Implications of structural changes for management of the global economy, in Samans R., Uzan M., Lopez-Claros A., The International Monetary System, the IMF, and the G-20. A Great Transformation in the Making?, World Economic Forum, 2007, p. 60]

<sup>673</sup> Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 11.

<sup>674</sup> Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 16.

<sup>675</sup> Di Stasi A., *L' "outreach" del G8. G20 e sub-sistemi regionali ed interregionali*, in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, p. 172.

50. Today, we designated the G20 as the premier forum for our international economic cooperation. We have asked our representatives to report back at the next meeting with recommendations on how to maximize the effectiveness of our cooperation. We agreed to have a G20 Summit in Canada in June 2010, and in Korea in November 2010. We expect to meet annually thereafter, and will meet in France in 2011.<sup>676</sup>

Da una prima valutazione di queste dichiarazioni, si può dedurre che l'L20 è ormai entrato ufficialmente e a pieno titolo tra gli attori della scena internazionale. Tuttavia, come correttamente parte della dottrina aveva previsto, ciò è avvenuto limitatamente alle questioni economico-finanziarie. Nel breve periodo, dunque, il G8, non verrà probabilmente sostituito come forum nel quale, informalmente, le maggiori potenze mondiali discutono delicate questioni internazionali, che spaziano dalla sicurezza, alla salute, all'ambiente.<sup>677</sup>

## 6. Le relazioni tra Gruppi di Stati e Organizzazioni internazionali

Presentare un quadro generale su come i Gruppi di Stati si relazionino alle altre OI è rilevante ai fini della nostra analisi poiché, dall'esame, è emerso che tali Gruppi di Stati non mirano a rivestire un ruolo da antagonista o da rivale rispetto a queste, quanto, al contrario, puntano ad influenzarne risultati e processi decisionali agendo anche dall'interno. Tale tema esterna la portata della sua sensibilità, in particolare, in un ambito specifico, quale le Istituzioni di Bretton Woods, poiché, proprio ad esse, i G- guardano con speciale attenzione. Ecco che allora il collegamento con il precedente Capitolo del presente lavoro, basato proprio sulle istituzioni di Bretton Woods, appare inevitabile. Il ruolo dell'Unione come attore internazionale non potrà essere colto se non alla luce di come le sue potenzialità partecipative all'interno dei Gruppi di Stati si riflettano, in seguito, presso le Istituzioni di Bretton Woods. La partecipazione dell'UE ai Gruppi di Stati, dunque, completa il quadro dell'analisi.

Le relazioni che il G7/G8 intrattiene con le più rilevanti organizzazioni internazionali sono estremamente importanti, tanto da far definire i summit come 'exerting a gravitational pull on all international discussions involving the IMF, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the World Trade Organization (WTO), as well as bilateral and multilateral contacts among the summit countries'.<sup>678</sup> Il G7 lavora spesso in partnership con l'*Interim Committee of the IMF*, e più volte, i ministri della finanza hanno sottolineato il ruolo delle IFI e la necessità di migliorarne l'architettura istituzionale.<sup>679</sup> Nel rapporto con le organizzazioni internazionali, il G7/G8 si configura come avente una funzione di *under-institution*, nel senso che esso vuole evitare duplicazioni o interferenze con le organizzazioni internazionali che operano nelle stesse aree tematiche. Esso appare piuttosto come avente una funzione di supporto delle loro azioni, e non nasconde nessun intento di delegittimare o di marginalizzare le funzioni delle altre

---

<sup>676</sup> <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqué0925.html>

<sup>677</sup> Stephen Harper, Primo Ministro del Canada, Paese che ospiterà il G8 e l'L20 nel 2010, dichiara che 'the G20 has emerged as the world's premier forum for fiscal and economic cooperation. Its members include developed and developing nations alike. Previously, this responsibility belonged to a club of developed nations, the G8. *Going forward* I believe the smaller, but still influential, G8 will focus on security concerns and human welfare. It is incumbent upon the leaders of the world's most developed economies to assist those in the most vulnerable positions. [...] As its contribution to this G8 initiative, Canada will look to mobilize G8 governments and non-governmental organizations as well as private foundations. Setting a global agenda for improving maternal and child health is an ambitious plan. But working with other nations and aid agencies on the ground where the need is greatest makes it an achievable goal. There is other business to be transacted at the G8 as well as informal discussions on security, nuclear proliferation and the environment. But our focus on maternal and child health will be a priority'. (corsivo aggiunto) Stephen Harper (Prime Minister of Canada), *Canada's G8 Priorities*, January 26, 2010, Office of the Prime Minister of Canada, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2010muskoka/harper-priorities.html>.

<sup>678</sup> Putnam, Bayne, *Hanging Together: The Seven-Power Summits*, Harvard University Press, 1987, p. 78 in Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N. 5, 1998, par. I.

<sup>679</sup> Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N. 5, 1998, par. I.

organizzazioni internazionali, ma di stimolo e di indirizzo alla loro produzione normativa. In alcuni casi, il G8 ha realizzato un coordinamento con altre organizzazioni internazionali, in altri casi, esso ha espresso sostegno politico a decisioni già assunte in altri contesti internazionali, o ancora li hanno integrati nell'agenda.<sup>680</sup> A conferma di queste relazioni, nel corso degli anni, i rappresentanti di alcune delle principali organizzazioni internazionali sono stati invitati a prendere parte ai summit.<sup>681</sup>

Il G7/G8 ha sempre riconosciuto il ruolo essenziale delle organizzazioni internazionali e ha costantemente rafforzato le sue relazioni con queste. La partecipazione delle organizzazioni internazionali è aumentata anche se in una modalità non costante. Anche il G20 si colloca in una posizione di *under-institution*, e non certo di conflitto, con le altre organizzazioni internazionali, quali, in primo luogo, le istituzioni di Bretton Woods. Lo attesta, in particolare, la presenza di rappresentanti della Banca mondiale e del FMI. Il G20 sostiene la necessità della riforma delle istituzioni di Bretton Woods, e a questo fine ha redatto documenti quali 'G20 Statement on Reforming the Bretton Woods Institutions'. Sebbene i Gruppi di Stati non rientrino nel classico modello di organizzazione, il G7/G8 e il G20 hanno sviluppato, in definitiva, un insieme di relazioni con altre entità. Queste relazioni sono parte rilevante delle attività che essi svolgono, e allo stesso tempo, ai Gruppi di Stati viene attribuito un maggiore riconoscimento da parte degli altri ordinamenti giuridici.

## Sezione II: L'UE nei Gruppi di Stati: dal G7/G8 al G20

### 7. Ragioni della presenza dell'UE nei Gruppi di Stati

Una delle prime questioni che sorgono quando si riflette sul ruolo dell'UE nei Gruppi di Stati è chiedersi quali siano le ragioni che la spingono ad essere presente alle riunioni. Le motivazioni che qui indicheremo non si differenziano da quelle già individuate nei precedenti casi studio del presente lavoro. Queste si giustificano, infatti, alla luce di considerazioni di natura politica e giuridica al contempo. Dal punto di vista giuridico, l'UE ha acquisito competenze in campi precedentemente demandati alla sovranità nazionale dei propri Stati membri, incluse una serie di aree che sono discusse dal G7/G8, quali commercio, questioni monetarie, ambiente, energia e relazioni con i Paesi in via di sviluppo. Le competenze della Comunità si sovrappongono, dunque, alle questioni dibattute durante le riunioni dei Gruppi di Stati, aprendo inevitabilmente le porte alla sua presenza. Dal punto di vista politico, è evidente quanto il processo di cooperazione politica sia diventato importante all'interno della comunità internazionale, e quanto i Gruppi di Stati abbiano progressivamente spostato la propria attenzione da questioni economiche ai vari ambiti della politica internazionale. Inoltre, nel momento in cui l'UE possiede una propria voce all'interno di un foro internazionale, assume la capacità di poter rappresentare gli interessi di tutti i suoi Stati membri, inclusi quei Paesi che diversamente rimarrebbero esclusi dai dibattiti ai vertici.<sup>682</sup>

### 8. L'UE nel G7/G8

Come già menzionato, la CE inizia a prendere parte agli incontri del G7 fin dal 1977. Subito dopo il Summit di Rambouillet, nel 1975, si aprì un dibattito all'interno delle istituzioni comunitarie sulla

---

<sup>680</sup> Per esempi in tal senso, si veda: Di Stasi A., *L'Autonomia collettiva di vertice e la governance "istituzionale" nel G8*, In Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, p. 132-135.

<sup>681</sup> A titolo di esempio, menzioniamo che Kofi Annan era presente al summit di Kananaskis del 2002; nel 2003, al summit di Evian, furono invitati i rappresentanti delle NU, FMI, Banca Mondiale e OMC; mentre nel 2004 al summit di Sea Island non era presente nessun rappresentante delle organizzazioni internazionali, nel 2005, a Gleneagles e nel 2006, a S. Pietroburgo, la loro presenza si incrementò.

<sup>682</sup> Lamy P., *The Economic Summit and the European Community*, p. [4-5] (par. III - numero pagina non ufficiale - stampa da internet).

esclusione della CE dal nuovo *forum*. Il Parlamento europeo discusse la questione rivolgendosi al Consiglio dei ministri. In particolare, Gaston Thorn, Ministro degli esteri del Lussemburgo, cosciente delle preoccupazioni espresse dai Paesi della CE che ne erano rimasti esclusi,<sup>683</sup> e timoroso che questi potessero essere relegati a membri di seconda classe, enfatizzò il ruolo che la CE avrebbe potuto giocare al suo interno. Si andò, di conseguenza, alla ricerca di un compromesso che portasse la CE ad essere rappresentata nelle aree di sua competenza dalla Presidenza del Consiglio e dalla Commissione. Nel 1977, il Parlamento europeo presentò una risoluzione, sostenuta dalla Commissione, che chiedeva la presenza dei rappresentanti delle istituzioni comunitarie al G7, ed in particolare, del Consiglio dei Ministri e della Commissione.<sup>684</sup> Il Consiglio europeo discusse a sua volta la questione, e in definitiva, si decise che Commissione e Consiglio avrebbero dovuto partecipare alle riunioni in cui venivano trattate questioni per le quali la CE fosse competente. Di conseguenza, nel 1977, la CE fu rappresentata e presente al Summit di Londra. È interessante notare che, come è avvenuto all'interno di altre organizzazioni analizzate nel presente lavoro, a sollevare opposizione nei confronti di questa soluzione furono, per lo più, alcuni Stati dell'Unione, e non, al contrario, i membri non europei dei Gruppi di Stati. Bisognerà attendere il Summit di Ottawa, nel 1981, affinché la CE acquisisse l'accesso alle discussioni politiche, oltre che economiche.<sup>685</sup> Nel 1989, la CE assiste ad un reale riconoscimento del suo ruolo come attore internazionale all'interno del summit attraverso l'attribuzione alla Commissione del compito di coordinare un progetto che prevedeva aiuti alimentari di emergenza e assistenza economica a quei Paesi dell'Europa orientale, quali Polonia ed Ungheria, che stavano realizzando il passaggio dall'appartenenza al blocco sovietico a sistemi economici orientati verso il mercato.<sup>686</sup>

## 8. 1 La rappresentanza dell'UE al G7/G8

Per quanto attiene alle problematiche legate alla rappresentanza dell'Unione, va delineato un distinguo tra la partecipazione al G7 e al G8. Il G7, inteso come il Gruppo che riunisce i Ministri delle finanze e i Governatori della Banca centrale, merita di essere analizzato separatamente, grazie all'evoluzione che ha attraversato l'UE in tema di questioni economiche e monetarie con l'istituzione dell'UEM. In conseguenza della competenza esclusiva in tema di questioni monetarie, l'UE ha guadagnato il potere per poter parlare a nome degli Stati dell'area dell'euro. Tuttavia, i problemi sorgono laddove bisogna individuare l'istituzione competente a costituire la voce unica dell'Unione, in considerazione dei Paesi non appartenenti all'area dell'euro. L'attuale rappresentanza dell'UE al G7 è quella che risulta dall'Allegato II delle Conclusioni del Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998, secondo cui:

---

<sup>683</sup> E' il carattere ristretto della partnership del G7/G8 che, nel dargli la connotazione di "club", è alla base del rifiuto della candidatura avanzata da alcuni dei Paesi esclusi sia all'interno della Comunità europea che al suo esterno, quali il Belgio e i Paesi Bassi nei primi anni dei summit; l'Australia tra gli anni '70 ed '80, nonostante il sostegno del Giappone; Spagna nel 1992 e Indonesia nel 1993 (Kirton 1995:65 in Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 45). Alcuni Stati membri dell'Unione europea si ritrovano privati, in questo modo, del riconoscimento dello status di potenza industriale, trovando un ostacolo significativo nella composizione euro-centrica del Gruppo. Si inquadra pure in questo contesto la proposta presentata nel settembre 2001 dal Primo Ministro belga di allargamento della *partnership* al fine di creare un nuovo "ethical" G8 con l'inclusione di forme di rappresentanza di Organizzazioni regionali come l'Unione africana, l'ASEAN e il MERCOSUR (Di Stasi A., 'L'autonomia collettiva di vertice e la governance "istituzionale" nel G8', in Panebianco M., Di Stasi A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Giappichelli Editore, 2006, p. 99-100).

<sup>684</sup> La risoluzione del Parlamento 'insist[ed] that the Community as such – Council and Commission – be represented at the forthcoming Western Economic Summit in London; and urgently request[ed] all the Governments of the member states and the Council of the Communities to work toward this end and requests the Government of the host country of the Summit to take immediate action'. – vedere articolo *Coming of Age*].

<sup>685</sup> Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N.5, 1998, section I.

<sup>686</sup> Per una dettagliata ricostruzione delle fasi che, dal 1975 al 1990, hanno portato alla progressiva affermazione del ruolo della CE all'interno del G8: si veda: Hainsworth S., *Coming of Age: The European Community and the Economic Summit*, 1990, paragrafo 1-2.

7. Quanto alla partecipazione della Banca centrale europea alla rappresentanza della Comunità nel gruppo dei Ministri delle finanze e dei Governatori del G7, i partner non europei hanno già accettato che il Presidente della BCE assista alle riunioni del gruppo per le discussioni connesse con l'UEM, come la sorveglianza multilaterale o i punti inerenti ai tassi di cambio, e per l'approvazione delle parti pertinenti della dichiarazione pubblica.

8. Quanto alla rappresentanza della Comunità a livello ministeriale su punti relativi all'UEM, il Consiglio ha convenuto di suggerire agli altri partner del G7 di far sedere al loro tavolo il Presidente del Consiglio "ECOFIN" o, qualora egli provenga da uno Stato membro non aderente all'area dell'euro, il Presidente dell'"Euro 11". Qualora il Presidente provenga da uno Stato del G7 che non aderisce all'area dell'euro, assisterebbe in aggiunta ai membri Ecofin dell'area dell'euro già presenti.

In una fase di transizione, uno dei Ministri dell'area dell'euro coinvolti a titolo permanente nel gruppo del G7 assisterà a rotazione, per un periodo di un anno, il Presidente dell'"ECOFIN/Euro 11" per garantire una maggiore continuità.

9. Per quanto riguarda la partecipazione della Commissione alla rappresentanza della Comunità, il Consiglio ha convenuto di proporre agli altri partner del G7 che un rappresentante della Commissione figuri tra i membri della delegazione della Comunità con il compito di assistere il Presidente dell'"ECOFIN/Euro 11".

Inoltre, per quanto attiene ai lavori preparatori per l'espressione delle posizioni comuni, il documento specifica che:

10. In base alle decisioni sui punti precedenti, si esaminerà più approfonditamente la questione della presenza alle riunioni preparatorie (Supplenti). Il Consiglio ha convenuto che l'"Euro 11" debba preparare in via informale prima delle riunioni le questioni attinenti all'UEM e che questo elemento è parte integrante della rappresentanza della Comunità nel gruppo del G7. Il Consiglio ha anche evidenziato la necessità di un'efficace rete di comunicazione tra i suoi membri.

A tal fine, sarà studiata e portata avanti con urgenza la possibilità di realizzare una rete moderna di strumenti di comunicazione (audio e videoconferenze) tra i quindici Ministri dell'economia e delle finanze, la Commissione europea, la BCE e il segretariato del Comitato economico e finanziario. È evidente che tale rete non potrà essere utilizzata ai fini dell'adozione di atti legislativi giuridicamente vincolanti.<sup>687</sup>

Con l'introduzione dell'euro, la BCE partecipa ora a tutti gli incontri del G7, mentre il Presidente dell'Eurogruppo è presente solo ad alcuni di essi.<sup>688</sup> A differenza di quanto avviene nel G8, la Commissione europea prende parte agli incontri del G7 solo occasionalmente, in particolare quando argomenti di comune interesse vengono discussi, come, ad esempio, lo sviluppo. Il coordinamento per la preparazione degli incontri del G7 è ben strutturato, attraverso una divisione del lavoro tra l'Eurogruppo e la Commissione. Il primo copre le questioni monetarie mentre la Commissione si occupa con argomenti generali legati a tutti gli stati dell'unione. Le attività dell'Eurogruppo vengono organizzate all'interno dello Eurogroup working group (EWG) che lavora sulla base di testi preliminari redatti dalla Commissione. Gli argomenti generali che sono inizialmente preparati dalla Commissione vengono poi inviati all'*Economic and Financial Committee* (EFC), che si occupa dei lavori preparatori dell'ECOFIN. Anche i lavori preliminari dell'*Eurogroup working group* vengono

---

<sup>687</sup> L'Allegato II delle Conclusioni del Consiglio europeo di Vienna del 1998 si conclude con i seguenti punti: '11. Le soluzioni trovate per il gruppo dei Ministri delle finanze e dei Governatori del G7 forniranno la base per trovare soluzioni per altri gruppi. 12. Il Consiglio ha riconosciuto che molto spesso il gruppo del G7 discuterà argomenti di portata internazionale che vanno oltre la competenza della Comunità e gli interessi specifici degli Stati membri dell'area "Euro 11" e interessano tutti gli Stati membri. Anche su tali questioni, che sono di competenza degli Stati membri, può rivelarsi opportuno formulare e presentare punti d'intesa. Potrebbero fungere da esempio le discussioni e l'elaborazione di punti d'intesa alle recenti sessioni "ECOFIN" su argomenti come la Russia e il sistema finanziario internazionale. Tali punti d'intesa costituiranno in ogni caso la base per le posizioni da adottare in seno al gruppo del G7 e ad altri gruppi'.

<sup>688</sup> Dal sito ufficiale della Commissione europea, consultato nel febbraio 2010: 'Since the introduction of the euro, the European Central Bank (ECB) and the President of the Eurogroup also attend [the G7 meetings]. The ECB now participates at the entirety of the G7 meetings, while the President of the Eurogroup attends only part of them. The G7/8 deals with such issues as: global economic outlook and macroeconomic management, international trade, energy, climate change, and relations with developing countries. Recently, the summit agenda has broadened considerably to include a host of political-security issues ranging from human rights through regional security to arms control. In many of these areas, the Community has a competence, either exclusive or shared with its Member States. That is why the Commission believes that the EU should participate fully in the G7 finance ministers' meeting. The weight of the Union in the global economy, the introduction of the euro, and the protection of the strategic external interests of the EU call for the full association of the Union, including the Commission, in the entire G7 process'.  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/forums/g7\\_g8\\_g20/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/forums/g7_g8_g20/index_en.htm)

inviati all'*Economic and Financial Committee*, ma questi raramente sono soggetti a modifiche in tale sede. In generale, anche se gli altri Stati membri vengono a conoscenza delle posizioni dell'Eurogruppo, tendono a non esercitare nessuna influenza su di esse. L'ultimo passaggio avviene all'interno del Consiglio ECOFIN. La dottrina nota, sulla base delle interviste raccolte, che il grado di coinvolgimento dei Paesi dell'Unione nelle tematiche del G7 è alto, portando a offrire un contributo importante alla definizione delle sue posizioni.<sup>689</sup>

Per quanto attiene al G8, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la rappresentanza è affidata, congiuntamente, alla Commissione europea e alla Presidenza del Consiglio, il cui compito è di coordinare i punti di vista con i quattro Stati dell'Unione che sono membri del G8. Sulla base di tale formula di rappresentanza, accade che nel momento in cui la Presidenza del Consiglio è ricoperta da uno degli Stati membri del G8, tale Stato riveste, allo stesso tempo, quello della Presidenza del Consiglio e di Capo di Stato o di governo del proprio Paese. Nell'altra ipotesi, invece, lo Stato dell'Unione che detiene la Presidenza, ma non è membro del G8, partecipa al summit esclusivamente come rappresentante dell'Unione,<sup>690</sup> e in quanto tale, prende parte alla preparazione del summit.<sup>691</sup> Il Presidente del Consiglio è anche presente nel momento in cui quell'ufficio è mantenuto da un paese non appartenente al G8. Bisogna precisare che il Presidente del Consiglio europeo partecipa alle riunioni solamente, mentre la Commissione anche alla fase della preparazione.<sup>692</sup> Il ruolo centrale viene rivestito dalla Commissione europea, che attraverso il suo Presidente partecipa a tutte le sessioni di lavoro.<sup>693</sup> Per quest'ultima, sono presenti il Presidente della Commissione, i Commissari per le relazioni esterne e per gli affari economici e finanziari, e il rappresentante personale del Presidente. La preparazione delle dichiarazioni che l'UE presenterà al G8 avviene all'interno dei *working group* della Commissione, elaborati sulla base dell'agenda stabilita dagli *sherpa*. La Commissione presenta i punti di vista degli Stati membri dell'UE, pur in mancanza di un mandato formale dell'Unione, sulla base del consenso raggiunto da questi.<sup>694</sup> Delineare cosa succederà nel prossimo G7/G8, dal punto di vista della rappresentanza dell'Unione, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non è del tutto chiaro dalla lettura del Trattato. A livello degli incontri ministeriali, riteniamo, come parte della dottrina, che poco cambierà poiché i ministri nazionali continueranno a rappresentare l'UE insieme con la Commissione,<sup>695</sup> e la Presidenza del Consiglio a livello ministeriale integrerà questa modalità di rappresentanza. Diversamente, a livello dei Capi di Stato e di governo, potrebbe essere il nuovo Presidente del Consiglio europeo a sostituire il Capo di Stato o di governo che detiene la Presidenza del Consiglio, poiché l'art. 15 del Trattato di Lisbona stabilisce che 'il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla

---

<sup>689</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system: Assessing EU Member States' involvement*, *EUI Working Papers*, RSCAS 2009, 45, p. 5-6.

<sup>690</sup> Così è stato, ad esempio, nel 1982 con il Belgio, 1986 con i Paesi Bassi, 1987 con il Belgio, 1991 con i Paesi Bassi, 1997 con i Paesi Bassi, 2005 con il Portogallo e 2006 con la Finlandia.

<sup>691</sup> Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N.5, 1998, section II.

<sup>692</sup> Hajnal P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, p. 40.

<sup>693</sup> Nella Press release dell'UE, *FAQ: il vertice del G8 all'Aquila dall'8 al 10 luglio 2009*, Bruxelles, 6 luglio 2009, il ruolo dell'UE viene così descritto: 'I rappresentanti della Comunità europea iniziarono a partecipare al vertice di Londra nel 1977. Originariamente, il ruolo dell'UE era limitato ai settori in cui aveva competenze esclusive, ma il ruolo dell'Unione si è rafforzato nel tempo. La Commissione europea è stata gradualmente inclusa in tutte le discussioni politiche all'ordine del giorno del vertice e ha partecipato a tutte le sessioni di lavoro sin dal vertice di Ottawa (1981). Attualmente, il presidente della Commissione europea partecipa come membro a pieno titolo ai vertici annui del G8 e la Commissione è presente nella fase preparatoria del vertice attraverso lo *sherpa* del presidente al G8 (João Vale de Almeida, che è anche suo capo gabinetto). (...) La Commissione europea è un'organizzazione sopranazionale particolare, non uno Stato membro sovrano; per questo si parla del G8 come del "gruppo delle otto nazioni". Per lo stesso motivo, la CE non assume la presidenza di turno del G8. La Commissione europea non è uno Stato membro del G8, ma ha tutti i privilegi e gli obblighi che derivano dallo status di membro tranne il diritto di ospitare e presiedere un vertice. La Commissione ha tutte le responsabilità derivanti dalla sua appartenenza al gruppo e le decisioni che il presidente della Commissione approva in occasione del vertice sono politicamente vincolanti'.

<sup>694</sup> Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N.5, 1998, section II.

<sup>695</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system: Assessing EU Member States' Involvement*, *EUI Working Papers*, RSCAS 2009/45, p. 4.

politica estera e di sicurezza comune'. In dottrina, viene evidenziato come mancando, nel Trattato, un riferimento esplicito al G8, il testo potrebbe essere soggetto a varie interpretazioni, che tengano conto anche di motivazioni di natura politica e diplomatica.<sup>696</sup>

## 8. 2 Osservazioni sul ruolo dell'Unione nel G7/G8

Tuttavia, dal punto di vista formale, l'UE non è un membro del G7/G8 e per indicare la sua presenza si utilizzano termini quali 'representative', 'participant' e 'attende'. Nonostante ciò, in mancanza di uno statuto fondante, alcuni degli stessi membri del G8 considerano l'Unione come un 'fully-fledged member'.<sup>697</sup> Da un punto di vista sostanziale, va preso atto del fatto che lo *status* dell'Unione nel G8 in niente differisce da quello degli altri Stati parte. L'UE è presente a tutte le discussioni, esercitando lo stesso diritto di essere ascoltata sui vari punti in agenda. Partecipa, inoltre, alla preparazione delle riunioni. In quanto ai simboli, nelle occasioni formali, la bandiera dell'UE è sempre presente, il Presidente della Commissione è invitato alle sessioni della foto ufficiale e si accompagna alla moglie, secondo il protocollo del summit.<sup>698</sup> L'unica differenza risiede nel non poter ospitare il summit, elemento che non deve essere interpretato come un semplice dato formale poiché possiede un notevole significato politico. È, infatti, lo Stato che ospita il summit ad avere il privilegio di definire l'agenda e invitare le parti terze. Tuttavia, l'UE non cerca di forzare il raggiungimento di questo privilegio poiché sarebbe percepito, secondo alcuni, come 'politically impossible'.<sup>699</sup> L'equiparazione dell'UE ad un membro di fatto è riconosciuta non solo in termini di diritti, ma anche di responsabilità, poiché ci si aspetta che l'UE giochi un ruolo attivo anche nella 'compliance', nella capacità, in altre parole, di implementare e rispettare gli obiettivi individuati durante i summit.<sup>700</sup>

Secondo parte della dottrina, i vantaggi dovuti alla presenza dell'Unione al G8 sono indubbi, tuttavia, più complesso appare verificare fino a che punto l'UE possa efficacemente agire come un attore internazionale al suo interno. Secondo Bonvicini e Wessels, la partecipazione dell'UE al G8 ha avuto, principalmente, tre effetti:

the regular meetings of the Western summits 'forced' all Community countries to elaborate some common guidelines for international economic policies; have strengthened the *de facto* role of the Commission by actively involving it internally in the Community preparations and externally in the discussions and bargaining process of summitry itself; relations between participating and non-participating Community countries seem not to have deteriorated... [since] the non-participating countries apparently have felt sufficiently involved in the preparation and implementation of summit decisions.<sup>701</sup>

Per quanto attiene al ruolo dell'UE, un recente studio, condotto da Huigens e Niemann, analizza, nello specifico, la capacità dell'UE di essere un 'attore' nel G8.<sup>702</sup> Sebbene l'analisi sia condotta

---

<sup>696</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' Involvement*, *EU Working Papers*, RSCAS 2009/45, p. 4.

<sup>697</sup> Il Canada è tra coloro i quali si riferiscono all'UE come 'fully-fledged member', a differenza della Germania. Si veda nota 43 in Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, *EU Diplomacy Papers*, 5/2009, p. 14.

<sup>698</sup> Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, *EU Diplomacy Papers*, 5/2009, p. 14-18.

<sup>699</sup> Informazione ottenuta attraverso un'intervista ad un funzionario dell'UE e svolta da Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, *EU Diplomacy Papers*, 5/2009, p. 13.

<sup>700</sup> Sul tema della 'compliance' nel G8, come è noto, rivestono un ruolo accademico rilevante gli studi svolti dal G8 Research Group dell'Università di Toronto, a cui si rimanda, andando tale aspetto al di là degli scopi del presente lavoro. Si veda: Kwok A. et al., *2008 Hokkaido Toyako G8 Summit County Assessment Report*, University of Toronto G8 Research Group, 9 July 2008; Vanderlinden C., G8 Research Group ([www.g8.utoronto.ca/evaluations](http://www.g8.utoronto.ca/evaluations)).

<sup>701</sup> Bonvicini G., Wessels W., *The European Community and the Seven*, in Merlini C. (a cura di), *Economic Summits and Western Decision-Making*, New York, 1984, p. 185-186, in Ullrich H., Donnelly A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, G7 Governance N.5, 1998, section II.

<sup>702</sup> Nell'analisi, Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, *EU Diplomacy Papers*, 5/2009, p. 4, 9-10, 28-29, utilizzano alcuni strumenti noti alla Teoria delle Relazioni internazionali, quali, nello specifico, la nozione di 'actorness', intesa come 'the ability to function actively and deliberatively in relations to other actors in the International system', e individuate sulla base di quattro criteri: 'recognition', 'authority',

con la metodologia della Teoria delle Relazioni internazionali, essa offre interessanti spunti di riflessione ai fini del presente lavoro. Gli autori, infatti, fanno emergere alcuni aspetti, definiti da loro stessi 'ambigui', tali da giungere ad identificare la partecipazione dell'UE al G8 come una 'contested actorness'. Gli autori enfatizzano che le posizioni dell'UE nel G8 non sono formalmente coordinate con lo scopo di assicurare ai delegati dell'Unione il perseguimento degli stessi obiettivi. L'agenda del G8, infatti, non è discussa esplicitamente alle riunioni del Consiglio europeo, a differenza di quanto avveniva in passato come indicato sopra, né tanto meno le delegazioni dell'Unione si incontrano prima del summit per stabilire comuni 'stance'. Il grado di coesione è raggiunto, dunque, solo per quelle materie in cui l'UE ha già stabilito una propria posizione comune.<sup>703</sup> Quando questo avviene, il ruolo del coordinamento tra l'UE e gli Stati membri dell'Unione parte del G8 è affidato alla Commissione, così come quello di mediazione. Tuttavia, tale processo è informale, e si realizza nella discrezione degli attori coinvolti, in mancanza del quale, la Commissione non ha strumenti per assicurare la coesione della voce espressa, ma si limita al ruolo di mediatore neutro senza poter presentare una opinione dell'Unione.<sup>704</sup>

Altro aspetto rilevante, che emerge dall'analisi dei due autori, è che 'the ambiguity of the G8 process has proven to be beneficial for the EU as it plays to its strengths', così come per gli altri membri extra-comunitari del G8. Per quanto attiene al primo punto, il fatto che non sia stato ancora chiarito lo status ufficiale detenuto dall'UE all'interno del G8, fattore a cui va sommato la natura flessibile e informale dei summit, le permette di partecipare come un membro di fatto in tutte le riunioni, nonostante i vincoli giuridici che si impongono alla sua azione in relazione alla tipologia di competenza posseduta nelle materie oggetto di discussione.<sup>705</sup> Gli altri membri del G8 guardano con favore a questa mancanza di coesione poiché essa è percepita come funzionale al buon funzionamento del G8. Nel caso in cui, del resto, l'unità dell'Unione si manifestasse con forza, divisioni interne al G8 sarebbero potenzialmente in grado di sorgere. Non solo, probabilmente, una completa coesione dell'Unione potrebbe spingere gli altri membri del G8 a non essere più disposti ad accettare il numero attuale di partecipanti europei. Secondo gli autori, quindi, 'apparently cohesion is so limited that the US, Canada, Russia and Japan have no complaints about occasional

---

'autonomy' e 'cohesion'. Per quanto riguarda la 'recognition', definita come 'acceptance and interaction by and with the organization, other members and third parties', gli autori concludono che 'even though the Commission and, to a lesser extent, the Council Presidency are fully accepted within the summit process, obscurity persists concerning the exact position of the EU within the summit. While treated as an equal by other G8 delegations, actual membership remains a disputed issue. Third parties such as the media, the public and academic analysts remain reluctant to accept the EU representation as equal to that of the other G8 members. Especially perceptions constructed and fortified by the 'media circus' should not be underestimated, as they tend to translate back to actual influence. L' 'authority', in altre parole la 'legal competence to act on a given subject matter', 'is non-existent, since there is no mandate. But given the informal and non-binding nature of the summit, legal matters are of lesser importance in this context. Nonetheless, the reality is, to a certain extent, defined by legal boundaries as set out in the Treaties. In practice, the EU generally has most authority in areas of full competence, with the Commission acting as the main spokesperson for the EU. In cases of limited or non-existing competences, the Commission President will stay in the background and must tread carefully, as too much input will not be considered appropriate. The case of mixed competences proves most flexible, as a unique dynamic may develop per case. Interestingly, the EU has developed its authority on two major G8 subjects of mixed competence: climate change and development aid. The EU's ever increasing authority on these subjects is mainly due to growing expertise and extension of EU agreements'. Per quanto attiene all' 'autonomy', intesa come il possesso di 'distinctiveness' e 'independence', 'the Commission can be regarded completely autonomous with its own separate delegation. Formal indicators related to Commission performance and compliance also suggest substantial Commission independence. However, in practice its discretion is limited. For example, the Commission will not normally act alone, without the backing of European Member States. While the Commission meets the criteria of a 'distinctive' actor, it does 'largely' not in terms of 'independence', i. e. discretionary goal formation and decision-making'.

<sup>703</sup> Sulla base delle interviste effettuate, Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, EU Diplomacy Papers, 5/2009, p. 25, sottolineano come questo fattore sia emerso in modo evidente rispetto ai temi del cambiamento climatico e dell'energia nucleare. Mentre nel primo caso, l'esistenza di una comune linea dell'Unione ha (preventing) gli Stati membri dal perseguire proprie politiche nazionali al summit del Giappone nel 2008, in tema di energia nucleare, le posizioni si sono manifestate divergenti in mancanza di un accordo nell'Unione.

<sup>704</sup> Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, EU Diplomacy Papers, 5/2009, p. 24-26.

<sup>705</sup> Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, EU Diplomacy Papers, 5/2009, p. 29.

EU block-forming'. Una tale affermazione appare, a nostro avviso, eccessiva poichè non tiene sufficientemente conto della naturale accettazione generale da parte della comunità internazionale del ruolo giocato dall'Unione, e del fatto che questa progressivamente accetti l'espansione delle competenze dell'Unione verso temi di interesse globale.

La maggiore debolezza dell'UE è percepita attraverso l'analisi del criterio della 'cohesion', definita come la capacità di esprimere una voce unica, e dipendente dall'esistenza o meno di un pre-esistente accordo dell'Unione sul tema in questione.<sup>706</sup> In sintesi, la coesione

has proven to be the most ambiguous criterion and probably the most limited one. Although cohesion, when it comes to goals, is inevitable on some issues due to extensive EU agreement, there are no formal mechanisms at all that tie the six [Commissione, Presidenza del Consiglio e i quattro Stati dell'Unione membri del G8] separate EU participants together. Cohesion is desired and pursued when it suits the EU members, and if this is not the case, 'every delegation for itself' is the credo. EU actorness remains limited as long as this characteristic persists. [...] The formal distinction of the Commission delegation, the absence of a legal mandate and the discussion on actual EU membership all result from the fact that the EU sill does not act as a cohesive unit at the summit. If the Member States, the Commission and the Council would speak with one voice, EU representation at the summit would have to change [...]. But since cohesion remains limited, the EU delegation remains parallel and therefore ambiguous'.<sup>707</sup>

Parte della dottrina si è interrogata sul diverso grado di coinvolgimento degli Stati membri dell'UE non parte ai Gruppi di Stati sulle questioni discusse al suo interno. Per quanto attiene al G8, il basso grado di coinvolgimento, che emerge dall'analisi, viene interpretato come la conseguenza di un processo di centralizzazione del coordinamento presso l'ufficio della Presidenza. A ciò si aggiungerebbe un altro fattore, quale l'alto livello di riservatezza che impedisce l'aperta circolazione delle informazioni attinenti al G8 presso gli Stati dell'Unione non parte di tale forum informale, e che genera un basso interesse nei confronti del G8.<sup>708</sup> Nell'ultimo periodo, si starebbe assistendo ad un progressivo miglioramento del coordinamento all'interno dell'UE, grazie, in particolare, alla Commissione, che ha avviato un processo di 'information sharing'. Questo, tuttavia, coinvolgerebbe solo gli Stati dell'UE membri del G8, preservando una certa segretezza nei confronti degli altri Paesi.<sup>709</sup> Alcuni prospettano il rischio che un maggiore coinvolgimento di tutti gli Stati dell'Unione possa portare a un generalizzato e sempre crescente desiderio di partecipazione alle questioni del G8, a cui si aggiungerebbe il disaccordo dei membri non europei del G8.<sup>710</sup>

### 8. 3 L'UE nel G20 e nell'L20

La rappresentanza dell'UE al G20 è sintetizzata da Bini Smaghi come segue : 'The EA [Euro Area] is not fully represented. While the ECB participates fully, the Eurogroup President does not, unlike in the G7 meetings. Instead, the ECOFIN Presidency, which rotates every six months, does. The European Commission participates at a technical level in the delegation'.<sup>711</sup> La Commissione ha

---

<sup>706</sup> La definizione di 'cohesion' utilizzata da Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, EU Diplomacy Papers, 5/2009, p. 10, è complessa poichè distingue quattro dimensioni della stessa: 'value cohesion: does the EU express common basic goals within the G8?; tactical cohesion: are possible diverging goals made to fit with one another by issue linkage and side payments to increase cohesion?; procedural cohesion: does consensus exist within the EU representation as to how to process issues of conflict and on the rules and procedures regarding this?; output cohesion: does the EU as a whole succeed in formulating policies within the G8, regardless of substantive and procedural agreement?.

<sup>707</sup> Huigens J., Niemann A., *The EU within the G8: A case of Ambiguous and Contested Actorness*, p. 29.

<sup>708</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system: Assessing EU Member States' Involvement*, *EUI Working Papers*, RSCAS 2009/45, p. 5.

<sup>709</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system: Assessing EU Member States' Involvement*, p. 5.

<sup>710</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system: Assessing EU Member States' Involvement*, *EUI Working Papers*, RSCAS 2009/45, p. 5.

<sup>711</sup> Bini Smaghi L., *Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?*, *International Finance* 9:2, 2006: p. 6.

spesso lamentato il suo ruolo limitato all'interno dei lavori del G20, sostenendo che una sua maggiore presenza inciderebbe favorevolmente sul ruolo dell'UE.<sup>712</sup>

Per quanto attiene all'L20, sebbene l'esistenza di questo foro internazionale sia molto recente e i dati a disposizione per l'analisi siano scarsi, la dottrina si è interrogata sul grado di coesione dell'Unione nel presentare le sue posizioni durante i summit. In particolare, all'L20 del 2008 a Washington, i membri dell'Unione hanno affidato alla Commissione un mandato politico di parlare e agire a favore dell'Unione. Per quanto il mandato viene definito come 'pre-cooked' dai quattro Stati membri dell'Unione parte dell'L20, è stato indicato in modo sufficientemente generale da permettere alla Commissione di avere spazio di manovra. Questo meccanismo è stato rafforzato al Summit di Londra nell'aprile 2009. La Commissione, prima che il Consiglio europeo si riunisse, ha sottolineato le proposte per un approccio comune dell'Unione, che sono entrate a far parte dell'agenda dell'Unione.<sup>713</sup> Sebbene sia troppo presto per valutare quale sia il grado di coesione dell'Unione nei confronti dell'L20, secondo parte della dottrina esso è più alto, rispetto agli incontri del G8, poiché maggiore è il grado di coinvolgimento degli Stati dell'Unione (sebbene più basso rispetto a quello del G7). Tre sono le motivazioni addotte per giustificare questa conclusione. La prima risiede nel fatto che Spagna e Paesi Bassi sono incluse nella delegazione dell'Unione al Summit, sebbene questi non compaiano come membri ufficiali e rimangano esclusi dalla preparazione dell'L20. In secondo luogo, la circolazione dei documenti del Summit è maggiore permettendo agli altri Stati dell'Unione di scambiare opinioni al fine di influenzare la posizione finale dell'Unione, che apparendo generica lascia ampio spazio di manovra alla Commissione. In terzo luogo, il mandato dell'Unione all'L20 è portato al più alto livello politico dell'Unione, quale il Consiglio europeo. Grazie alla discussione nel Consiglio europeo, il coinvolgimento degli altri Stati membri dell'Unione è assicurato in termini formali. Tuttavia, alcune lamentele espresse da alcuni Stati dell'Unione, quali Belgio, Svezia e Polonia, è indicativo del fatto che un maggiore grado di coinvolgimento è richiesto.<sup>714</sup>

La recente istituzione dell'L20 è conseguenza della scarsa letteratura sul ruolo che l'UE sta rivestendo al suo interno. Lo studio di Larionova, che rappresenta ad oggi uno dei pochi ad aver investigato l'impatto e l'influenza dell'UE sull'L20, attraverso il confronto tra le posizioni delle istituzioni dell'UE ai Summit dell'L20 e le conclusioni/dichiarazioni finali dell'L20, giunge a concludere che, in termini generali, 'the EU level decision bore sufficient influence on defining [the main directions of collective action to bring the world economy out of recession] [...]. The EU contributed not only in the format of recommendations on the IMF and WB reform, but through outlining the algorithm, on the G20 future work and modalities of its coordination with the G8, OECD and FSF'.<sup>715</sup> In particolare, l'autrice nota che

if in the run up to the Washington summit the leadership and contribution of the EU Presidency and the European Commission were undoubted and striking, in the preparations for the London summit the Presidency yielded leadership to the EU institutions (the EC President, the ECOFIN and GAER, the High level Group) and the leaders of Germany, France and to some extent, Italy (mostly due to the latter's Chairmanship in the G8), and influence of the EU formal and informal summits. Though it is good that there

---

<sup>712</sup> 'The European Union is also a member, represented by the rotating Council Presidency and the European Central Bank. The G20 exerts significant and growing influence in areas where the Community's competence exists and where strategic interests of the EU are at stake, such as multilateral trade issues, regional integration, financing for development, combating the financing of terrorism or exchange-rate issues. At present, however, the European Commission's representation in the G20 is limited. It only participates in the meetings at deputies' level and in the workshops as part of the EU Presidency delegation. It is excluded from the G20 ministerial meeting. Commission participation in this meeting, as part of the EU delegation, would improve G20 effectiveness. The full association of the Commission to the G20 is warranted because it is entrusted with the representation of EU members in some key policies and prepares and enforces legislation or steers Member States' co-operation in areas of interest to the G20'. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/forums/g7\\_g8\\_g20/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/forums/g7_g8_g20/index_en.htm)

<sup>713</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system: Assessing EU Member States' involvement*, p. 6.

<sup>714</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system: Assessing EU Member States' involvement*, p. 6.

<sup>715</sup> Larionova M., *The G20 and the European Union*, in A.A., *The EU in the G8: Making its Voice Heard, Leading by Example, Promoting Consensus and Coordinated Actions for Creation of Global Public Good*, in via di pubblicazione (prevista nel 2010), p. 95.

institutions were able to bridge the leadership gap, and proof of their capacity to harness resources in the face of the Presidency impotence, this is also another argument in favour of a permanent EU Presidency. Ratification of the Lisbon Treaty and effective permanent President and the EU Minister for Foreign Affairs would ensure new institutional foundation for the challenges of the future. May be, it is also time to bid for the EU rotating Chairmanship at the G20 table.<sup>716</sup>

#### 8. 4 Osservazioni sulla partecipazione dell'Unione ai Gruppi di Stati

È interessante notare come parte della dottrina giunga alla conclusione che esista un diverso livello di coinvolgimento degli Stati membri dell'Unione nei diversi Gruppi di Stati, e che in particolare questo risulti basso per il G8, medio per l'L20 ed alto per il G7. Una serie di fattori vengono considerati decisivi nel determinare queste conclusioni, quali la distribuzione delle competenze, il grado consenso intra-UE, le implicazioni di policy e il ruolo degli attori dell'Unione.<sup>717</sup> Tra questi, quelli che parrebbero avere una minore incidenza sono la distribuzione delle competenze<sup>718</sup> e la posizione degli attori dell'Unione,<sup>719</sup> mentre il grado di consenso interno<sup>720</sup> all'Unione e le implicazioni della *policy* e le implicazioni della *policy* sono particolarmente significati. In relazione al grado di consenso interno, inteso come il livello di consenso tra i quattro Stati dell'Unione parte ai Gruppi di Stati e i rimanenti 23, si potrebbe concludere che 'as long as the position of the EU4 does not interfere with the positions of the EU23, there seems to be no reason to coordinate positions. Yet, once the EU4's and EU23's positions diverge, the EU23 show an interest and desire to get involved in the coordination of EU position. In these instances, the EU machinery becomes inadequate to control the EU's representatives'.<sup>721</sup> Rispetto alle implicazioni della policy, intese come le conseguenze delle decisioni di policy che hanno effetti concreti e diretti sulla posizione dei Paesi nell'UE o ad un livello internazionale, la dottrina conclude che 'when the implications of the discussions in the G8 system are concrete and predictable for the EU23, the incentives for involvement will be high. Conversely, when policy implications are more general and less predictable, the incentives for the EU23 to get involved will be low.'<sup>722</sup>

Alla luce dell'analisi del presente lavoro, non stupisce che, sul sistema dei Gruppi di Stati, ad avere una minore incidenza sul grado di coesione interna siano la distribuzione delle competenze e la posizione degli attori dell'Unione. Mentre nei Capitoli precedenti, sono stati messi in evidenza le difficoltà giuridiche derivanti proprio dalla mancanza di competenza, o limiti dovuti alla mancanza di una competenza esclusiva nella materia oggetto di analisi, nei Gruppi di Stati ciò non rileva. Il motivo è naturalmente nella natura informale di tali fori internazionali, che così come garantiscono ai *leader* mondiali un'occasione per scambi di idee e confronti fuori dai rigidi schemi dettati, tradizionalmente, dai regolamenti interni agli organi delle OI, allo stesso modo, offrono maggiore

---

<sup>716</sup> Larionova M., *The G20 and the European Union*, p. 96.

<sup>717</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, p. 6.

<sup>718</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, 45, p. 7, notano che sebbene il commercio e le questioni monetarie appartengano entrambe alla categoria delle competenze esclusive, quest'ultima politica risulterebbe risvegliare l'interesse di tutti gli Stati membri dell'Unione e quindi li porterebbe ad un alto livello di coinvolgimento, a differenza del commercio, che pare abbia perso di importanza all'interno del G8, ad esempio.

<sup>719</sup> Nel corso dell'analisi, Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, p. 10, focalizzano l'attenzione, in particolare, sulla Commissione europea e la Presidenza del Consiglio.

<sup>720</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, p. 8, descrivono l' 'intra-EU consensus' come 'the extent to which there is internal agreement among member states on policy issues'. (...) When the lack of consensus is also reflected in the positions of the EU4, the EU23 will be short of incentives to get involved in the preparation of G8 meetings. As demonstrated, the EU23 are not incited to claim a role regarding trade issues within the G8 process. (...) Yet, when a lack of intra-EU consensus is not reflected by the EU4, the EU23 are incited to demand higher involvement'.

<sup>721</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, p. 9.

<sup>722</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, p. 9.

libertà di manovra agli Stati membri dell'Unione che ne fanno parte e alle sue istituzioni. La definizione della Commissione europea come un attore che mantiene una 'schizophrenic position' all'interno del processo di coordinamento dell'Unione è conseguenza del fatto che, da un lato, essa è soggetta all'influenza che i quattro Paesi membri dell'Unione esercitano su di essa, dall'altro, è l'attore capace di costruire il consenso dell'Unione attraverso le proprie posizioni.<sup>723</sup> Il ruolo della Presidenza del Consiglio dipende per lo più dalle caratteristiche del Paese che ne detiene la Presidenza. Infatti, sebbene la Presidenza si unisca alla Commissione, la prima non esercita un ruolo sostanziale nella fase preparatoria. Nel G7, in particolare, l'UE è per lo più rappresentata dai Presidenti della BCE e dell'Eurogruppo, e l'esclusione della Presidenza determina implica una mancanza di coinvolgimento degli altri Stati dell'Unione. Al contrario, nel G8 e L20, le Presidenze, come il caso della Presidenza svedese, hanno rivestito un ruolo influente.<sup>724</sup>

Un fattore esterno che avrebbe inciso, secondo la dottrina, nel rafforzare il processo interno di coordinamento è stata la crisi finanziaria del 2008, a causa della quale, le istituzioni coinvolte nelle questioni della stabilità e dello sviluppo economico hanno lavorato a stretto contatto. In particolare, il coordinamento e lo scambio di informazione sono stati avviati, in modo più stretto, al livello dell'Eurogruppo tra gli Stati membri, la Presidenza dell'UE e i Presidenti della Commissione europea, della BCE e dell'Eurogruppo.<sup>725</sup> Con il Trattato di Lisbona, si può ipotizzare che il ruolo dell'Eurogruppo sarà destinato a rafforzarsi grazie al Protocollo n. 14 sull'Eurogruppo, nel quale viene formalmente riconosciuta l'esistenza dell'Eurogruppo, alle cui riunioni, sebbene ancora informali, prenderanno parte i ministri responsabili delle finanze degli Stati la cui moneta è l'euro, insieme con la Commissione e la BCE. Le riunioni saranno preparate dai rappresentanti dei ministri responsabili delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro e dai rappresentanti della Commissione.<sup>726</sup>

### **Sezione III: Riflessioni sulla potenziale evoluzione del ruolo dell'UE nei Gruppi di Stati**

#### **9. La riforma dei Gruppi di Stati**

Il dibattito sulla riforma dei Gruppi di Stati è iniziata nel momento in cui la comunità internazionale ha, progressivamente, preso atto del fatto che le relazioni economiche non sono più dominate esclusivamente dalle principali potenze occidentali e che, in realtà, altri Stati si sono ormai affacciati con forza sullo scenario internazionale. Interrogarsi su come l'architettura della 'global governance' debba, inevitabilmente, riflettere questi nuovi equilibri è rilevante ai fini della nostra analisi poiché il ruolo che l'UE potrà esercitare al suo interno dipenderà, in modo decisivo, dal nuovo assetto. Come evidenziato in alto, l'UE riveste una posizione diversa nel G8, come

---

<sup>723</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, p. 11.

<sup>724</sup> Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, p. 12.

<sup>725</sup> Dichiarazione dell'Eurogruppo come citata in Larionova M., *The G20 and the European Union*, p. 79.

<sup>726</sup> Protocollo (N. 14) sull'Eurogruppo, Trattato di Lisbona: Le Alte Parti Contraenti, desiderose di favorire le condizioni di una maggiore crescita economica nell'Unione Europea e, a tale scopo, di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro; consapevoli della necessità di prevedere disposizioni particolari per un dialogo rafforzato tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in attesa che l'euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri dell'Unione, hanno convenuto le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

*Articolo 1 - I ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro si riuniscono a titolo informale. Tali riunioni hanno luogo, a seconda delle necessità, per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica. La Commissione partecipa alle riunioni. La Banca centrale europea è invitata a prendere parte a tali riunioni, preparate dai rappresentanti dei ministri responsabili delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro e dai rappresentanti della Commissione.*

*Articolo 2 - I ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro eleggono un presidente per un periodo di due anni e mezzo, a maggioranza di tali Stati membri. (corsivo aggiunto)*

osservatore, rispetto al G20, in cui partecipa come pieno membro. Scopo della presente sezione sarà, dunque, riportare il dibattito sulla riforma dei Gruppi di Stati, non con fini di esaustività, ma di coglierne i possibili sviluppi futuri.

La principale critica rivolta al G8, dovuta all'incapacità di adeguarsi ai cambiamenti avvenuti nelle relazioni internazionali, si aggiunge alla sua mancanza di legittimità, rappresentatività e trasparenza.<sup>727</sup> Esso è, infatti, percepito da molti come uno strumento per aggirare le principali istituzioni internazionali, quali, in particolare, le NU, in cui il Sud del mondo avrebbe maggiore possibilità di esprimere la propria voce, con anche un potere di voto potenzialmente più influente. Tuttavia, è necessario evidenziare che, sebbene il dibattito principale intorno alla riforma del G8 miri a rispondere alla questione dell'allargamento, si colloca accanto ad esso anche una visione meno riformista, che, ponendo soprattutto l'accento sui successi ottenuti dal G8 in termini di efficienza, risultati raggiunti e capacità di portare allo stesso tavolo potenze omogenee dal punto di vista dell'assetto democratico, considera la riforma non necessaria. L'efficienza del G8 viene, da questa prospettiva, interpretata come anche la conseguenza di un ristretto numero di membri, nella sua natura appunto elitaria, mentre l'apertura a nuovi membri potrebbe risultare dannosa inficiando la coesione del gruppo.<sup>728</sup> Inoltre, se si guarda al G8 come il foro internazionale il cui scopo ultimo è la promozione della democrazia nel mondo, alcuni Paesi 'candidati' all'ingresso nel G8 non sarebbero in grado di soddisfare tale criterio nella fase attuale delle relazioni internazionali.<sup>729</sup>

Per quanto attiene ai promotori della riforma del G8, tra i primi sostenitori della necessità di apportare modifiche al principale foro internazionale informale, si collocano coloro i quali, sull'esempio delle tradizionali OI, ritengono che il G8 debba dotarsi di un segretariato e di un consiglio dei ministri.<sup>730</sup> Tuttavia, la questione, politicamente più delicata, rimane cambiare la struttura economica internazionale attraverso l'allargamento del G8 ad altre potenze mondiali.<sup>731</sup> I sostenitori dell'allargamento ritengono che il G8 diventerà progressivamente superfluo nel medio termine e dovrà, dunque, essere sostituito da un'entità composta da *leader* appartenenti al Nord e al Sud del mondo.<sup>732</sup> La rapida crescita di alcuni Paesi non appartenenti alla sfera del G8 ha portato tali Stati a divenire potenze sempre più rilevanti dal punto di vista regionale e globale. Sulla base dei dati presentati dal FMI, emerge che, tra le 10 principali potenze economiche mondiali, compaiono anche Cina, India e Brasile.<sup>733</sup> Coloro i quali evidenziano i vantaggi del G8 come foro di dibattito internazionale sostengono un suo allargamento, ma l'estensione della *membership* apre, ovviamente, le porte al dibattito su quali Stati ne debbano fare parte. L'ex Primo Ministro britannico

---

<sup>727</sup> Sohn I., *Asian financial cooperation: The problem of legitimacy in global financial governance*, in *Global Governance*, 11, 2005, pp. 487-504.

<sup>728</sup> Kirton J., *The Case for G8 Reform*, Lecture delivered at Chuo University, Tokyo, Japan, June 26, 2008, p.2.

<sup>729</sup> Kirton J., *The Case for G8 Reform*, p. 6.

<sup>730</sup> Hajnal P. I., *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, in *The Centre for International Governance Innovation, Working Paper No.20*, March 2007, p. 15, sintetizza il dibattito dottrinale degli '90 sull'istituzionalizzazione del G7/G8 come segue: 'Italian scholar Andrea de Guttery envisioned a greater degree of bureaucratic institutionalization; she suggested a secretariat for the G7 (either by creating one within the G7 or by using the OECD for this purpose). G. John Ikenberry went even further, calling for a G7 secretariat and a G7 council of ministers, composed of foreign and treasury ministers, with varying membership according to topic. Hanns W. Maull, by contrast, stated a German perspective: "the answer to the idea of a G7 secretariat is an unequivocal no" and that Germany would rather see other international organizations - the OECD, the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) - assume follow-up and monitoring of summit undertakings. Writing about ideas of radical summit reform, Robert D. Putnam pointed out that "neither Smyser's recommendation to 'abolish it' nor Ikenberry's advice to 'institutionalize it' ha[d] significant official support." La bibliografia citata è la seguente: Andrea de Guttery, *The Institutional Configuration of the G-7 in the New International Scenario*, in *The International Spectator*, vol. 29, no. 2 (April/June 1994, Special Issue): 76; G. John Ikenberry, *Salvaging the G-7*, in *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 2 (Spring 1993): 136-8.; Hanns W. Maull, *Germany in the Summit*, in *The International Spectator*, vol. 29, no. 2 (April/June 1994, Special Issue): 135; Robert D. Putnam, *Western Summitry in the 1990s: American Perspectives*, in *The International Spectator*, vol. 29, no. 2 (April/June 1994, Special Issue): 86.

<sup>731</sup> La dottrina, tra gli altri esempi, riporta l'iniziativa del Ministro delle finanze tedesco, Peer Steinbrück, che nel 2006, sotto la presidenza tedesca del G8 invitò i Ministri delle finanze di Brasile, Cina, India, Messico, e Sudafrica.

<sup>732</sup> Fues T., *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, *IPG*, 2/2007, p. 11.

<sup>733</sup> Dal sito del FMI, consultato nel febbraio 2010, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>.

Tony Blair,<sup>734</sup> insieme con l'attuale in carica Gordon Brown, figurano, ad esempio, come i sostenitori del c. d. G8+5. Secondo cui, i cinque Stati che si aggiungerebbero, detti O5 ('outreach countries'), sono Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica, per il ruolo che rivestono a livello regionale.<sup>735</sup> A questa lista, il presidente francese Nicolas Sarkozy aggiunge l'Egitto.<sup>736</sup> Il G8+O5 ha attraversato una fase decisiva nel 2007, quando sotto la Presidenza tedesca, si rafforzò il c.d. 'outreach process', durante il quale alcuni Capi di Stato non appartenenti alla sfera del G8 furono invitati come parte del summit nel più formale "Heiligendamm Process," dove cinque Paesi non membri del G8, quali Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica, verranno in modo permanente associati al G8.<sup>737</sup>

Parte della dottrina guarda con favore ad una riforma ancora più profonda e ampia del G8. Kirton ritiene, ad esempio, che l'unica riforma efficace del G8 sia quella che si muova lungo tre diverse direzioni contemporaneamente, quali le questioni 'outreach', in altre parole quali Paesi e OI debbano essere invitati come nuovi membri del G8; 'in-reach', che si riferisce a 'the institutional thickening of the summit system as a full-strength centre of global governance'; 'down-reach',<sup>738</sup> inteso come il processo di democratizzazione del G8 attraverso un adeguato inserimento della società civile nella sua struttura.<sup>739</sup> Ai fini della nostra analisi, riveste rilevanza la seconda questione, oltre naturalmente la prima. Una maggiore istituzionalizzazione del G8, infatti, potrebbe favorire l'attività del consesso internazionale. Così come sta già avvenendo negli ultimi anni, e come è stato evidenziato sopra, attraverso la definizione delle rotazioni del Paese che ospiterà il summit, o gli incontri a livello ministeriale, il grado di istituzionalizzazione del G8 è aumentato. Tuttavia, sebbene il G8 abbia sviluppato una dozzina di incontri a livello ministeriale, quali l'energia, l'ambiente, lo sviluppo e la ricerca, in altri settori, quali l'agricoltura, la salute e la difesa, il processo di istituzionalizzazione non è emerso.<sup>740</sup> Kirton conclude la sua analisi sostenendo che 'any reforms at the official level, however, should preserve the leaders flexibility to start and stop such bodies as they wish, and keep their direct relationship with the leaders themselves'. Egli chiarisce, inoltre, che 'there is thus no need for a G8 secretariat, beyond such short-lived, issuespecific, selective steps such as the Support Implementation Group and Heiligendamm Process platform that G8 governors have invented to assist with particular tasks'.

Altre proposte guardano con attenzione al G20, in particolare. A differenza del G8, il G7, nella sua composizione di Ministri delle finanze, ha avuto la capacità di innovarsi per rendere possibile l'ingresso anche di altri Paesi. È così che ha avuto origine il G20, il cui successo nell'essere stato istituito, è già insito, secondo parte della dottrina, nell'importanza dei dati numerici. Il G20, infatti, rappresenta circa il 90% del PIL mondiale, 80% del commercio mondiale e circa 2/3 della popolazione mondiale.<sup>741</sup> Inoltre, esso si sta progressivamente rivolgendo, da tematiche esclusivamente finanziarie, ad altri temi di interesse globale, quali l'energia e le politiche per lo sviluppo.<sup>742</sup> Nel dibattito dottrinale, alcuni autori hanno, al contrario, fortemente criticato il G20 sollevando il sospetto che esso possa essere interpretato come un mezzo ad uso ed consumo delle potenze occidentali. In questo senso, viene letta la fondazione stessa del G20, creato per iniziativa dei membri del G7.<sup>743</sup> Contro la tesi della strumentalizzazione, prendono posizione colori i quali

---

<sup>734</sup> Elliott L., Wintour P., *Blair wants Developing Nations in New G13 to Help Secure Key Deals*, in *The Guardian*, 13 July 2006, come citato in Hajnal P. I., *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, in The Centre for International Governance Innovation, Working Paper No.20, March 2007, p. 42.

<sup>735</sup> Fues T., *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, IPG, 2/2007, p. 16-17.

<sup>736</sup> Kirton J., *The Case for G8 Reform*, p. 4.

<sup>737</sup> Bradford C. I., Linn J. F., *Reform of Global Governance: Priorities for Action*, in *Policy Brief* n. 163, The Brookings Institution, October 2007, p. 6.

<sup>738</sup> Kirton J., *The Case for G8 Reform*, p. 8, spiega l'importanza del 'down-reach' evidenziando che 'for an institution devoted to open democracy, individual liberty and social advance, it is puzzling how slow the G8 has been to involve legislatures and judiciaries as the other two branches of government, religious leaders, NGOs and a broad range of other civil society actors'.

<sup>739</sup> Kirton J., *The Case for G8 Reform*, p. 1.

<sup>740</sup> Kirton J., *The Case for G8 Reform*, p. 7.

<sup>741</sup> Fues T., *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, IPG, 2/2007, p. 15.

<sup>742</sup> Fues T., *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, p. 15.

<sup>743</sup> Sohn I., *Asian financial cooperation: The problem of legitimacy in global financial governance*, in *Global Governance*, 11, 2005, pp. 487-504.

sostengono che il G20 rappresenti un passo importante verso una maggiore rappresentatività regionale e che esso sia funzionale ai fini della globalizzazione.<sup>744</sup> Nonostante ciò, la selezione dei Paesi che ne fanno parte non sempre risulta oggettivamente giustificata, ci si interroga, per esempio, sul perchè sia stata inserita l'Indonesia e non la Malesia, la Turchia e non la Thailandia, il Messico e non il Cile. L'interrogativo porta con sé valutazioni di natura, evidentemente, politiche più che economiche.<sup>745</sup> Nonostante le critiche avanzate nei confronti del G20, come foro potenziale per rappresentare il nuovo assetto dell'ordine economico mondiale, esso si è affermato come l'unico strumento del dialogo tra Nord e Sud del mondo e offre, ad oggi, importanti contributi nel dibattito internazionale.<sup>746</sup> Dai sostenitori del G20, nasce la proposta dell'L20, in cui L, come già ricordato, sta per *leader*. A differenza del G8 e del G8+5, l'L20 presenta una maggiore rappresentatività geografica tra Nord e Sud del mondo ed, in esso, a predominare non sono più i Paesi industrializzati.<sup>747</sup> La proposta di trasformare il G20 dei ministri delle finanze in un forum di Capi di Stato e di governo fu accolta con entusiasmo dall' ex Primo ministro canadese Paul Martin, primo ministro delle finanze a presiedere il G20, che avanzò, nel 2005, le prime ipotesi in termini di membership, ruolo ed agenda.<sup>748</sup> Per la dottrina che sostiene questa possibile riforma, l'L20 presenterebbe il vantaggio di dare vita ad un forum internazionale capace di rivitalizzare le NU, sottraendole all'attuale fase di immobilismo.<sup>749</sup>

Tuttavia, rispetto alla relazione tra G8 e G20, mentre alcuni ipotizzano un L20 che si affianchi al G8, altri guardano ad un più ambizioso progetto, quale quello di sostituire l'attuale G8, che quindi cesserebbe di esistere, con la nuova entità.<sup>750</sup> Kirton è tra i maggiori critici dell'ipotesi della sostituzione e, rimprovera alla dottrina la mancanza, in particolare, di una analisi empirica dei reali successi e insuccessi del G20 al fine di poter valutare eventuali capacità di agire dell'L20. Secondo Kirton, infatti, la dottrina non si è preoccupata di 'credibly connected the G20's alleged advantages in weight, inclusiveness, representativeness and legitimacy, in its current, largely constant, configuration, with the changing pattern of successes and failure it has presumably enjoyed'.<sup>751</sup>

In definitiva, dall'L20 potrebbe emergere un nuovo multilateralismo, di cui *membership* e metodi di lavori si aprono ad ulteriori dibattiti. Tuttavia, l'ipotesi dell'L20 non è esente da critiche. Tra queste, si fa strada, per esempio, una valutazione secondo cui i Paesi che ne dovrebbero fare parte apparirebbero "well beyond the level of their competence".<sup>752</sup>

L'allargamento del G8 e l'istituzione dell'L20 non esauriscono il ventaglio di proposte presentate dalla comunità internazionale. Alle prospettive di riforma nate dallo stesso G7/G8, se ne aggiungono, infatti, numerose altre, presentate in ambito accademico, società civile e singoli leader

<sup>744</sup> Wu Y., *International economic system at the new era*, in Yang J. (ed.), *International system in changing and shaping*, Shanghai Institute for International Studies, 2006, pp. 48-63.

<sup>745</sup> Fues T., *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, p. 16.

<sup>746</sup> Fues T., *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, p. 16.

<sup>747</sup> Fues T., *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, p. 17.

<sup>748</sup> Paul Martin, *A Global Answer to Global Problems: The Case for a New Leaders' Forum*, in *Foreign Affairs*, vol. 84, no. 3 (May/June 2005): 2-6, come citato in Hajnal P. I., *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, in *The Centre for International Governance Innovation, Working Paper No.20*, March 2007, p. 19.

<sup>749</sup> Stein, Janice (2004), as quoted in Shawn McCarthy, *Canada still supports UN, Graham Says*, in *Globe and Mail* May 1, come citato in Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 1.

<sup>750</sup> Kirton suddivide la dottrina in "rejectionists", critici nei confronti di un L20 che estenderebbe il G20 al di là delle sue competenze; "reinforcers", che affiancherebbero un L20 permanente, o su temi specifici, alle istituzioni attuali; e "replacers", che sostengono un L20 in sostituzione del G8. Bradford, Colin and Johannes Linn (2004), *Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20*, in *The Brookings Institution Policy Brief* 131 (April); Peterson, Jim (2004), as quoted in January Dean, *Trade Minister Says PM's Right on Expanding G7*, in *The Mississauga News*, April 21; Beauchesne (1999); Weltke 1999; Heinbecker, Paul (2004), as quoted in Shawn McCarthy, *Canada still supports UN, Graham Says*, *Globe and Mail* May 1, come citati in Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 1.

<sup>751</sup> Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 2.

<sup>752</sup> Foster, Peter (2003), *Far More New Faces Than new Ideas*, *National Post* December 13, in Kirton J., *Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution*, G8 Research Group, June 25, 2004, p. 1.

politici.<sup>753</sup> Tra queste, attenzione hanno anche rivestito il Global25 e l'L27. Entrambi proposti nel 2006, il primo dall'*International Task Force on Global Public Goods*; il secondo dal comitato interno al Segretariato generale di Kofi Annan ed ipotizzato su base regionale a rotazione.<sup>754</sup> È interessante riportare come, come indicato sopra, nel 2009, le ipotesi avanzate dalla dottrina abbiano potuto conoscere una concreta verifica confrontandosi con l'attuazione del processo di riforma, che ha condotto al primo Summit dell'L20. In seguito alla crisi del mercato finanziario che ha colpito con forza l'Occidente in particolare, l'L20 ha vissuto un processo di accelerazione nel concretizzarsi come un effettivo forum internazionale. Il primo incontro dell'L20, noto anche come 'G20 summit', ha avuto luogo a Washington. Sebbene l'L20 sia ormai tra gli attori della scena internazionale, esso agisce limitatamente alle questioni economico-finanziarie. Nel breve periodo, il G8, dunque, non verrà probabilmente sostituito poiché molto più ampie dell'L20 sono le tematiche di cui si occupa.<sup>755</sup> Per conoscere come, da un punto di vista strettamente pratico, i due Gruppi di Stati interagiranno tra loro ed struttureranno gli incontri, non rimane che attendere i summit del G8 e del G20, previsti rispettivamente per il 25-27 e 26-27 giugno 2010, in Canada.<sup>756</sup>

## 10. Conclusioni

L'esame del ruolo che l'UE riveste nei Gruppi di Stati risente di varie difficoltà nell'approccio analitico. Dal momento che i Gruppi di Stati sono privi di uno Statuto interno e i documenti ufficiali prodotti durante gli incontri risultano eccessivamente generici o di non semplice reperibilità, la dottrina cerca di ricostruire i dati mancanti attraverso la raccolta di interviste che, per loro stessa natura, risentono della soggettività dell'opinione di chi le esprime e raccoglie. Nonostante i limiti della ricerca, ci spingiamo a delineare il quadro generale che emerge dalla partecipazione dell'Unione ai Gruppi di Stati. I G- hanno, in sintesi, una struttura tale da non poter essere assimilati alle tradizionali OI. Questi non godono di risorse proprie, né di un staff, né di una sede, e sebbene siano dotati di un'amministrazione che poggia su quella dello Stato che detiene la Presidenza e gli *sherpa* garantiscano continuità agli incontri, i G- non hanno, tuttavia, mai raggiunto quel grado di istituzionalizzazione necessaria per rientrare nella categoria di organizzazioni. La loro principale caratteristica risiede nell'informalità e nella flessibilità, ed è questo il motivo per cui, a differenza di quanto emerso dall'analisi della partecipazione dell'UE al FMI, in cui l'assetto istituzionale rigido impedisce, nella sua complessità, un'espressione forte dell'Unione al suo interno, i G- permettono un ruolo attivo dell'UE: una presenza tale da fare diventare l'UE un componente da equiparare, a tutti gli effetti, agli altri membri del Gruppo. L'analisi della partecipazione dell'UE ai G- conferma quanto già emerso nel presente lavoro, ed in altre parole, che il grado di forza ed efficacia che l'EU possiede nell'agire come un attore nella scena internazionale dipenda, in larga parte, dai vincoli

<sup>753</sup> Per un quadro generale ed esaustivo delle molte varianti espresse in dottrina sulla riforma dei Gruppi di Stati, si rimanda a Hajnal P. I., *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, in The Centre for International Governance Innovation, Working Paper No.20, March 2007, p. 1-55.

<sup>754</sup> United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change (New York: United Nations, 2004): 88.

<sup>755</sup> Stephen Harper, Primo Ministro del Canada, Paese che ospiterà il G8 e l'L20 nel 2010, dichiara che 'the G20 has emerged as the world's premier forum for fiscal and economic cooperation. Its members include developed and developing nations alike. Previously, this responsibility belonged to a club of developed nations, the G8. *Going forward* I believe the smaller, but still influential, G8 will focus on security concerns and human welfare. It is incumbent upon the leaders of the world's most developed economies to assist those in the most vulnerable positions. [...] As its contribution to this G8 initiative, Canada will look to mobilize G8 governments and non-governmental organizations as well as private foundations. Setting a global agenda for improving maternal and child health is an ambitious plan. But working with other nations and aid agencies on the ground where the need is greatest makes it an achievable goal. There is other business to be transacted at the G8 as well as informal discussions on security, nuclear proliferation and the environment. But our focus on maternal and child health will be a priority'. (corsivo aggiunto) Stephen Harper (Prime Minister of Canada), *Canada's G8 Priorities*, January 26, 2010, Office of the Prime Minister of Canada, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2010muskoka/harper-priorities.html>.

<sup>756</sup> Per le informazioni relative alle date del Summit del G8 e del G20 e agli aggiornamenti sulle fasi organizzative, si consulti il sito del G8 Information Centre: <http://www.g7.utoronto.ca/whatsnew/2010date.html>; <http://www.g7.utoronto.ca/>.

giuridici imposti dall'assetto istituzionale interno e dell'Organizzazione a cui essa partecipa. L'inserimento dell'Unione nei G- ha offerto all'UE una opportunità senza precedenti nel partecipare alla gestione dell'ordine internazionale. L'UE ha, in sostanza, trovato il forum internazionale nel quale poter agire al fine di influenzare gli sviluppi futuri dell'attuale sistema internazionale monetario e finanziario.

Tuttavia, dall'analisi, è risultato che la partecipazione dell'Unione ai G- non è scevra di limiti, che si rinvengono in un basso grado di coordinamento e coinvolgimento degli Stati dell'Unione che non sono parte ai G-. È interessante notare come sia emerso che il grado di coinvolgimento degli Stati membri dell'Unione non-parte dei Gruppi di Stati, e il conseguente grado di coordinamento interno, siano variabili in ciascun Gruppo di Stati, in altre parole alto nel G7, basso nel G8 e medio nell'L20. In quest'ultimo foro informale, il coordinamento dell'Unione è caratterizzato da un più alto livello grazie anche alla presenza di un numero maggiore di Stati dell'Unione e dell'UE stessa come membro ufficiale. Questi due fattori, in particolare, esercitano una maggiore pressione sui quattro Stati dell'Unione parte dei Gruppi di Stati.

Se si guarda alla prospettiva di riforma dei G-, il tema inevitabilmente diventa cruciale. Il dibattito sulla riforma dei Gruppi di Stati, generatosi dalle critiche di coloro i quali ritengono evidente che il G8 non sia più in grado di coordinare le politiche economiche mondiali e di affrontare adeguatamente le sfide globali, focalizza l'attenzione sulle potenziali capacità che il G20/L20 potrà esercitare sulla scena internazionale. Il futuro ruolo che l'UE rivestirà all'interno dei Gruppi di Stati dipende, in modo decisivo, da come la struttura della 'global governance' si svilupperà nei prossimi decenni. Sebbene il dibattito sull'allargamento del G8 è sempre più presente presso la comunità internazionale e per quanto, secondo alcune valutazioni, sarà il G20 il fulcro della 'global governance', in realtà, non mancano posizioni più conservatrici che spingono a chiedersi se, realmente, bisognerà sostituire il G8. I sostenitori del G8 enfatizzano la capacità di questo foro internazionale di essere efficiente nell'assumere le decisioni e, quindi, di costituire un modello di successo.<sup>757</sup> Dato al quale si aggiunge la riflessione sul G8 come un foro che raccoglie le potenze il cui processo democratico interno e la tutela dei diritti umani si trovino ad uno stadio avanzato rispetto a quegli Stati che ne sono esclusi. La questione che viene sollevata è, quindi, come si possa configurare un ordine economico globale più giusto. Alla luce dell'attuale evoluzione del sistema di 'global governance', si potrebbe ipotizzare che l'L20 possa, nel breve periodo, assumere un ruolo centrale, almeno per quanto attiene, in prevalenza, alle questioni finanziarie ed economiche, e si possa, dunque, prefigurare un ruolo potenzialmente più incisivo dell'Unione sulla scena internazionale. In definitiva, attraverso il maggiore grado di coordinamento interno e il riconoscimento formale dell'Unione come il ventesimo membro dell'L20, l'UE gode dei requisiti necessari per assumere, in futuro, un ruolo influente.

---

<sup>757</sup> In questo senso, sono interpretati come esempi di successo la decisione, nel 2005, di eliminare parte del debito dei paesi più poveri, l'istituzione del Fondo globale per combattere l'HIV, tubercolosi e malaria, nel 2001, nonché l'aperta preoccupazione per le problematiche ambientali.

## CONCLUSIONI

Un primo rilevante dato che emerge nell'approcciare lo studio della partecipazione dell'UE alle OI è, senza dubbio, la vasta rete di relazioni che l'UE ha intessuto, fin dagli anni '70, con le principali organizzazioni regionali e internazionali presenti sulla scena internazionale. Questa attività, realizzatasi innanzitutto su impulso della Commissione europea, ha portato ai considerevoli risultati attuali. L'UE, infatti, vanta una presenza costante in numerose OI, coprendo così le molte aree di sua competenza: dalle Organizzazioni regionali della pesca, all'Organizzazione Mondiale per il Commercio, al Consiglio d'Europa, al FMI, alle NU, fino ai Gruppi di Stati, per citare alcuni dei più significativi esempi.

Il secondo elemento interessante che si evince dall'analisi è costituito dalla varietà di soluzioni giuridiche che l'UE ha, nel corso degli anni, formulato per rendere possibile la sua partecipazione nonostante i diversi limiti esistenti, dovuti, in alcune circostanze, alla distribuzione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione ovvero, ancora, tra le istituzioni stesse di quest'ultima. La dottrina ha descritto tale fenomeno riferendosi alla nozione di frammentazione: di natura 'verticale' la prima, e 'orizzontale' la seconda. La partecipazione dell'UE alle OI può assumere, di conseguenza, forme diverse dal punto di vista giuridico, variando da una efficiente partecipazione esclusiva (quale quella presso le Organizzazioni regionali per la pesca), in cui solo l'UE è competente ad agire in nome di tutti i suoi Stati membri, alla partecipazione mista, con le sue varianti di partecipazione alternata (quale nella FAO) e congiunta (quale nell'OMC), fino alla meno incidente partecipazione con lo status di osservatore (quali nelle NU e nel FMI). In relazione ai fattori legati alla natura delle competenze dell'UE e agli statuti dell'organizzazione a cui la 'membership' viene richiesta, la partecipazione dell'UE presso le OI assume, quindi, forme giuridicamente diverse.

Due sono gli scopi che il presente lavoro ha cercato di perseguire: in primo luogo, analizzare le norme che rendono possibile la partecipazione dell'Unione alle Organizzazioni, verificandone, attraverso l'esame della prassi, l'attuazione concreta. In secondo luogo, cogliere la portata del ruolo rivestito dall'UE come attore internazionale, individuandone limiti e future prospettive di evoluzione. Al fine di formulare delle risposte ai due interrogativi sopra indicati, l'attenzione si è focalizzata su due gruppi di casi studio, quali le Organizzazioni per la pace e la sicurezza internazionale e le Organizzazioni, istituzionalizzate e non, facenti parte del sistema finanziario e monetario internazionale. La scelta di questi casi studio è stata dettata dalla necessità di restringere il campo di analisi a due aree tematiche specifiche rispetto all'estesa varietà di Organizzazioni a cui l'Unione attualmente prende parte. In particolare, le Organizzazioni per la pace e la sicurezza internazionale, di cui le NU e l'OSCE rappresentano gli esempi più significati, e il sistema finanziario e monetario, in cui le Istituzioni di Bretton Woods e i Gruppi di Stati rivestono un ruolo centrale, operano, di certo, in aree tematiche particolarmente delicate dal punto di vista politico e sono, allo stesso tempo, decisive negli attuali equilibri mondiali. In relazione alla modalità di partecipazione dell'Unione, queste due categorie di OI sono accomunate da un rilevante dato giuridico, quale la debolezza istituzionale che l'Unione riveste al loro interno. Infatti, in tutti i casi studio presi in esame, con la sola eccezione del G20, l'UE partecipa con lo status di osservatore. L'Unione non è, quindi, un membro di pieno diritto, pur potendo esercitare dei diritti, quale quello di parola, ma non certo quello di voto. La nostra attenzione si è, perciò, focalizzata nell'individuazione dei meccanismi attualmente esistenti che consentono all'Unione, in modo variamente efficiente, di essere comunque presente al loro interno e muoversi come un attore coinvolto nel dibattito sui temi caldi della comunità internazionale. L'analisi del Trattato di Lisbona

che, come è noto, ha inciso in modo pervasivo sugli equilibri istituzionali interni all'Unione, con lo scopo dichiarato di rendere più forte l'Unione sulla scena internazionale, ha occupato un posto rilevante nel presente lavoro. Noi guardiamo con favore alla riforma attuata attraverso il nuovo Trattato, accogliendo la posizione di quella dottrina che, pur evidenziandone limiti e ambiguità, enfatizza il possibile impatto positivo della nuova figura dell'Alto rappresentante e dello strumento del doppio cappello per assicurare maggiore coerenza e coordinamento all'azione esterna dell'Unione, ricada questa nel primo o nel secondo pilastro. Tuttavia, i limiti del presente lavoro sono inevitabilmente imposti dall'essere redatto in una delicata fase di passaggio dell'Unione, in cui le ipotesi elaborate dalla dottrina rispetto a come il nuovo Trattato verrà attuato sono cospicue, ma a cui non segue una verifica empirica della prassi. Bisognerà, di conseguenza, attendere gli sviluppi futuri per poter esaminare l'interpretazione che delle nuove norme in tema di partecipazione dell'Unione è stata data, e valutarne così la portata in termini di efficienza e funzionalità. Nell'attuale fase di transizione dal precedente al nuovo assetto istituzionale, si denota e si prende atto della scarsa disponibilità di fonti ufficiali atte a descrivere come concretamente le istituzioni dell'Unione, coinvolte nella rappresentanza esterna dell'UE, opereranno e si coordineranno tra loro. Dal punto di vista metodologico, il presente lavoro ha presentato notevoli difficoltà. In primo luogo, l'argomento non si presta facilmente ad essere analizzato attraverso un classico approccio giuridico. Se i principali strumenti di analisi su cui si basa il lavoro di un giurista sono tradizionalmente rappresentati dalla prassi giurisprudenziale e da testi formalmente approvati, il nostro lavoro si è dovuto concentrare su altri elementi di analisi. Infatti, la prassi giurisprudenziale, con l'eccezione di poche pronunce risalenti agli anni '90, è particolarmente scarna e manca, dunque, un elemento centrale per il giurista, quale l'ausilio del giudice dell'Unione nell'interpretazione di una norma o di una sua applicazione concreta. Inoltre, pur costituendo le norme del Trattato il punto di riferimento privilegiato, nel corso della presente analisi, i testi che hanno permesso la ricostruzione completa del quadro di funzionamento sono costituiti da atti non vincolanti, quali conclusioni, risoluzioni e accordi interistituzionali mai formalmente approvati, che nel loro incerto valore su un piano giuridico, hanno reso l'analisi notevolmente complessa. Molte informazioni sul funzionamento pratico dei meccanismi istituzionali in atto sono state ricavate da interviste, raccolte in dottrina, presso funzionari dell'UE e delle OI di interesse. Tutto ciò ha determinato, inevitabilmente, una mancanza di perfetta coincidenza tra le informazioni a disposizione dello studioso. Altro fattore metodologicamente rilevante è l'abbondanza di dottrina costituita dagli studiosi della disciplina di relazioni internazionali. I loro scritti hanno offerto al presente lavoro ricchi e interessanti spunti di riflessione e non mancano, quindi, i riferimenti bibliografici ai risultati delle loro ricerche, nonostante l'evidente differente approccio metodologico tra giuristi e politologi, e la conseguente impossibilità di utilizzare strumenti di analisi appartenenti a questi ultimi.

Dopo aver richiamato l'oggetto di analisi del presente lavoro, gli scopi che esso ha voluto perseguire e le peculiarità dell'approccio metodologico utilizzato, passiamo a delineare, nella presente sezione, le principali riflessioni emerse nel corso dell'analisi. Dal momento che la struttura del lavoro ha privilegiato, all'interno di ogni suo Capitolo, l'analisi specifica dei singoli casi studio, evidenziandone le conclusioni raggiunte alla fine di ognuno di essi, ciò che intendiamo mettere in luce in quest'ultima sezione sono gli elementi comuni ai vari casi studio così come sono emersi in termini di capacità, limiti ed efficienza del sistema di partecipazione dell'UE alle OI. Proseguendo in tal modo, otterremo un quadro generale su come agisce attualmente l'UE presso alcune delle principali OI. Potremo, di conseguenza, rispondere alla domanda che ci siamo posti all'inizio del presente lavoro, in altre parole, emergerà, in definitiva, l'attuale fotografia dell'UE come attore internazionale.

In relazione al ruolo rivestito dall'Unione al loro interno, i due gruppi di casi studio, le Organizzazioni operanti nell'abito della pace e della sicurezza internazionale e quelle appartenenti al sistema monetario e finanziario, presentano alcuni significativi punti in comune, così come delle importanti differenze, che qui di seguito metteremo in luce.

Per quanto attiene alle differenze, la principale è dettata dalle diverse norme che regolano l'assetto istituzionale delle politiche che ricadono nel c.d. secondo pilastro, la politica estera e di sicurezza comune, rispetto a quello che, a parere di parte della dottrina, costituisce il quarto pilastro dell'Unione, l'Unione Economica e Monetaria. Dal confronto tra la partecipazione sulla base del primo pilastro e del secondo, quello che è emerso è un diverso grado di autonomia delle istituzioni dell'Unione coinvolte. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si può osservare che, mentre nel primo pilastro, la Commissione giocava un ruolo centrale e godeva, in base a determinate circostanze, dell'autonomia di azione, la stessa affermazione non poteva essere asserita per la Presidenza o l'Alto rappresentante nel secondo pilastro. La rappresentanza sulle questioni comunitarie funzionava abbastanza bene, sebbene, nei casi di partecipazione mista, il coordinamento poneva molteplici difficoltà. I Codici di condotta si rivelavano, dunque, necessari per regolare i rapporti tra le istituzioni dell'Unione così come tra queste ultime e gli Stati membri. A questo, va aggiunto il problema della coerenza dell'azione esterna tra il primo e il secondo pilastro. Di conseguenza, la frammentazione della rappresentanza esterna dell'Unione era proprio una delle sfide che l'Unione doveva affrontare al fine di rendere la sua azione più efficace sulla scena internazionale. Nel Trattato di Lisbona, il nuovo ruolo dell'Alto rappresentante presenta le potenzialità per esercitare importanti effetti positivi su alcuni aspetti della frammentazione. Nell'ambito della PESC, l'Alto rappresentante ha i poteri necessari per assicurare unità, efficacia e continuità alla rappresentanza esterna dell'Unione e il coordinamento degli Stati membri, mentre la coerenza tra primo e secondo pilastro verrebbe realizzata attraverso il suo doppio cappello. Tuttavia, la PESC continuerà a funzionare sulla base di una specifica struttura istituzionale e normativa, che appare più adeguata alle attuali esigenze reali dell'Unione e delle difficoltà interne che la PESC deve superare. Di conseguenza, quello che da parte della dottrina è stato definito il 'patchwork' della rappresentanza esterna sarà destinato a venire meno solo parzialmente. In sostanza, grazie al Trattato di Lisbona, l'Unione agirà sulla scena internazionale come un soggetto unico, venendo meno la distinzione tra CE e UE. L'unità della partecipazione alle OI è così realizzata. Tuttavia, nonostante l'importanza delle riforme del Trattato di Lisbona, il problema principale rimane: la PESC possiede regole e procedure diverse. Il Trattato di Lisbona estende il ricorso alla maggioranza qualificata, ma questo non sarà sufficiente se l'unanimità, che non facilita la formulazione di posizioni comuni, permane. Nel nuovo Trattato, il secondo pilastro non cessa di esistere così come il metodo intergovernativo, su cui esso si basa.

Di natura diversa è, invece, l'impatto che potrebbe esercitare il Trattato di Lisbona nell'ambito della dimensione esterna dell'UEM. In questo settore, le novità apportate dal Trattato sembrano, in sostanza, la codificazione di meccanismi già esistenti, come, ad esempio, il ruolo riconosciuto all'Eurogruppo nel processo di coordinamento degli Stati parte della zona euro sia presso le Istituzioni di Bretton Woods che dei Gruppi di Stati.

Accanto alle differenze che i due gruppi di casi studio presentano, si rinvengono anche molte somiglianze. Un punto in comune presente in entrambe le aree oggetto di analisi è che il dato politico riveste un ruolo decisivo. Permane ancora, infatti, la resistenza da parte di alcuni Stati dell'Unione alla piena accettazione sul piano esterno del trasferimento di competenze realizzato sul piano interno. Nello specifico, la questione del ruolo che l'UE esercita nel sistema internazionale finanziario riveste una elevata sensibilità per gli Stati, poiché proprio come per la politica estera e di sicurezza comune, si tratta di politiche che sono tradizionalmente considerate come facenti parte del nocciolo duro della sovranità statale. Tuttavia, bisogna fare un distinguo. Mentre per gli Stati appartenenti all'Eurogruppo, la cessione della propria sovranità in ambito monetario è già avvenuta attraverso l'euro, così non è per quanto attiene alle questioni ricadenti nella politica estera e di sicurezza comune. Di conseguenza, le dichiarazioni, riportate nel presente lavoro, attraverso cui diversi rappresentanti degli Stati appartenenti all'Eurogruppo esprimono resistenza nei confronti dell'ipotesi di una più pregnante presenza dell'Unione all'interno del FMI appare, ai nostri occhi, come la strenua difesa del potere statale in un ambito in cui la sovranità è già stata ceduta a favore

dell'Unione da diversi anni. Si denota, perciò, un mancato adeguamento da parte di tali Stati alla attuale realtà nella distribuzione delle competenze tra Unione e Stati membri. Sembra ancora giocare un fattore rilevante la portata psicologica che riveste la gestione delle relazioni con i Paesi terzi da parte di questi Stati, che pur hanno ceduto il proprio potere in un ambito rilevante quale quello della moneta. A nostro avviso, quindi, si tratta ancora di concedere del tempo a tali Stati affinché assumano consapevolezza delle conseguenze, sul piano internazionale, di scelte politiche volutamente realizzate a livello interno. Questa riflessione non ci spinge, tuttavia, a sostenere che la realizzazione di un seggio unico dell'Unione presso il FMI sia inevitabile. Abbiamo, infatti, cercato di evidenziare il nostro disaccordo nei confronti di quella dottrina che, attraverso una eccessiva semplificazione, sostiene l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione sulle materie rientranti nella competenza del Fondo per il semplice fatto dell'esistenza dell'euro. A differenza di quanto avviene all'interno del G20, grazie alla struttura non istituzionalizzata e alla flessibilità del protocollo informale che regola il funzionamento di tale conferenza di Stati, come abbiamo evidenziato, le attività del Fondo, nonostante il termine 'monetario' presente nel nome stesso dell'Istituzione, vanno ben al di là delle semplici questioni monetarie. A nostro avviso, dunque, un seggio unico dell'Unione presso il FMI non avrà luogo, nel breve termine, a causa della mancanza di competenza esclusiva in tutti i campi di azione del Fondo. Ciò che ipotizziamo è, invece, una progressiva accettazione, da parte degli Stati dell'euro, delle conseguenze, *sul piano esterno*, dell'adozione della moneta dell'Unione. Fattore, che a nostro avviso, potrebbe portare, nel breve periodo, tali Stati a sostenere l'ipotesi, da noi descritta tra le varie attuabili, di un'unica costituente dell'Unione all'interno del Fondo. Ben diverso, è al contrario, il quadro politico che si presenta presso le NU, e più nello specifico, all'interno del Consiglio di Sicurezza. Alla luce delle nostre valutazioni, non solo difficoltà di natura giuridica, consistenti nella mancanza, da parte dell'Unione, delle necessarie competenze per esercitare un ruolo all'interno del principale organo onusiano, ma anche ostacoli politici impediranno in futuro la realizzazione del seggio unico dell'Unione al Consiglio di Sicurezza. Gli Stati membri, del resto, percepiscono la propria politica estera come l'ultimo ambito di sovranità da 'tutelare' rispetto alla progressiva estensione di potere da parte dell'Unione. Ogni Stato rimane attualmente poco propenso nell'andare alla ricerca di una soluzione 'comunitaria' ai problemi posti dalla comunità internazionale e appare particolarmente desideroso di preservare relazioni privilegiate, createsi nel corso dei secoli, con Stati terzi e Istituzioni internazionali.

Altro punto in comune tra i casi studio selezionati, e che nello specifico coinvolge le NU, il FMI e i Gruppi di Stati, è l'attuale dibattito sulla loro prospettiva di riforma. In particolare, le NU e il FMI sono istituzioni che hanno mancato e ritardato ad adattarsi ai cambiamenti che l'ordine mondiale ha attraversato. Entrambe permangono legate ad un vecchio riflesso dell'assetto internazionale successivo alla Seconda Guerra Mondiale. In entrambi i casi, la riforma è inevitabile, ma particolarmente difficile da attuare. Sebbene il dibattito continui presso tali *fora* internazionali, e per quanto esista, nella comunità internazionale, una intesa, un accordo di fondo, sui principi che bisogna implementare, sulle modalità concrete per raggiungere tale risultato essa è divisa. All'interno delle NU, il dibattito più delicato riguarda la riforma del Consiglio di Sicurezza, che ormai dagli anni '90, si è focalizzato sulla necessità dell'allargamento e l'attribuzione o meno del diritto di veto ad altri membri. Tuttavia, gli Stati parte delle NU si arrestano, e non avanzano rispetto all'individuazione di quale Paese sia titolare dei requisiti necessari per entrare a farne parte. Stessa osservazione può essere estesa anche al Fondo, dove da più parti, è stata espressa la necessità di adeguare la principale Organizzazione monetaria al nuovo equilibrio economico mondiale, che tenga conto della crescente importanza di alcuni Paesi alla cui potenza economica non corrisponde un pari potere in termini di voti posseduti.

La questione dell'UE si colloca, dunque, all'interno di un processo di riforma, quello delle NU, del FMI e dei Gruppi di Stati, che è già di per sé particolarmente acceso, complesso e travagliato. Si tratta di un dibattito che svela tutta la fragilità dell'equilibrio della comunità internazionale, così come fa riemergere, ancora una volta, gli enormi interessi politici ed economici che si celano dietro le varie proposte di riforma formulate da più parti. L'UE appare, ad oggi, debole, e in parte del tutto assente, nel dibattito. Alle NU, gli Stati dell'UE si presentano come i portatori degli interessi nazionali e si dimostrano, di conseguenza, incapaci di formulare una valutazione che possa guardare

agli interessi dell'UE nel suo insieme. Questo è vero, particolarmente, per gli Stati dell'UE che attualmente si collocano tra le grandi potenze mondiali sulla scena internazionale. Non stupisce, dunque, la reticenza nel cedere la voce all'UE da parte di Paesi quali Gran Bretagna e Francia, desiderosi di mantenere la propria posizione privilegiata nei principali consessi internazionali. Tuttavia, nemmeno l'atteggiamento delle rimanenti potenze dell'UE, siano esse medie e piccole, è scevro di critiche. Questi tendono a celare la difesa dei propri interessi prettamente nazionali dietro generiche dichiarazioni sull'importanza che l'UE dovrebbe rivestire sulla scena internazionale. L'ambiguità degli Stati membri dell'UE non può che danneggiare, inevitabilmente, la credibilità di cui, oggi, l'UE gode come attore internazionale. Evidenti esempi delle enormi difficoltà dell'UE nell'esprimere una propria posizione sul dibattito sono emersi durante il *World Summit* delle NU, nel 2005, così come alla Conferenza sulla riforma del FMI, tenutasi a Washington nel giugno del 2009.

A questo quadro, già estremamente complesso, poichè variabili di natura giuridica si mescolano a questioni di politica nazionale, aggiungiamo un ultimo elemento, costituito da una riflessione sull'identità dell'UE come attore internazionale. In definitiva, si può concordare con Pisani-Ferry, il quale definisce l'UE 'as an accidental player – one which, depending on its internal arrangements or the lack of them, is sometimes at the table and sometimes off the table',<sup>758</sup> ma solo in parte. Dal nostro punto di vista, l'UE sta attualmente vivendo una fase di passaggio che l'ha portata, fin dagli anni '50, a focalizzare la propria attenzione sul mercato interno, per poi guardare, progressivamente, al suo esterno e ad inserirsi, di conseguenza, nel dibattito sulle maggiori questioni di politica internazionale. Il momento storicamente e giuridicamente centrale, nel quale l'Unione inizia ad affacciarsi sulla scena internazionale attraverso un nuovo assetto istituzionale, è indubbiamente rappresentato dal Trattato di Maastricht, che, come è tipico dell'Unione, è stato caratterizzato dalla politica dei piccoli passi. Passi, in alcuni casi, incerti o deboli, o ancora interpretati dalla dottrina come un fallimento, quali tra tutti la non-presenza presso il Consiglio di Sicurezza e nel dibattito in relazione ad esso in seno alle NU. Allo stesso tempo, in realtà, l'UE si sta progressivamente muovendo verso la costruzione della propria identità sul piano internazionale. È inevitabile, del resto, il fallimento nell'assumere decisioni se manca, in parte o del tutto, la direzione che l'Unione vuole perseguire sulla scena internazionale. Crediamo, dunque, che la partecipazione dell'Unione presso le OI sarà forte tanto quanto più sarà chiara l'identità che l'Unione percepirà del suo ruolo nelle relazioni esterne. Dal nostro punto di vista, l'euro potrà permettere, in futuro, all'Unione di essere un attore forte nel sistema finanziario e monetario internazionale poiché ben 16 dei suoi Membri si riconoscono in questa moneta. Sul piano delle relazioni finanziarie e monetarie con l'esterno, l'euro costituisce indubbiamente un elemento aggregante, coesivo ed identitario. Diversamente, fattori principalmente legati ai disomogenei retaggi storico-culturali di ciascuno dei suoi Membri difficilmente permetteranno all'Unione di esprimersi con una sola voce sulle questioni discusse in seno alle NU. L'Unione è, dunque, sì un 'accidental player', ma è soprattutto, in sostanza, un attore in cerca della propria identità in alcune sfere della politica internazionale. Il nuovo assetto istituzionale creato dal Trattato di Lisbona rileva tutte le potenzialità nel rendere possibile una più profonda e continua ricerca dell'identità dell'Unione. Tuttavia, sarà, come attesta la storia dell'Unione, uno sviluppo a piccoli passi, un'evoluzione per valutare la quale è necessario attendere gli sviluppi futuri.

---

<sup>758</sup> Pisani-Ferry J., *The Accidental Player: The EU and the Global Economy*, Prepared for a lecture at the Indian Council for Research on International Economic Relations, Delhi, 25 November 2005.

## ALLEGATO 1

### FMI Direttori Esecutivi e Voti

Aggiornato al 9 Marzo 2010

Fonte: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>

Direttore A rotazione	Rappresenta i voti di	Voti per Paese	Voti totali	Percentuale totale del fondo
<b>Nominati</b>				
Meg Lundsager <i>Daniel Heath</i>	Stati Uniti d'America	371,743	371,743	16.74
Daisuke Kotegawa <i>Hiromi Yamaoka</i>	Giappone	133,378	133,378	6.01
Klaus D. Stein <i>Stephan von Stenglin</i>	Germania	130,332	130,332	5.87
Ambroise Fayolle <i>Aymeric Ducrocq</i>	Francia	107,635	107,635	4.85
Alex Gibbs <i>James Talbot</i>	Regno Unito	107,635	107,635	4.85

Direttore A rotazione	Rappresenta i voti di	Voti per Paese	Voti totali	Percentuale totale del fondo
<b>Eletti</b>				
Willy Kiekens (Belgio) <i>Johann Prader</i> (Austria)	Austria	18,973		
	Bielorussia	4,114		
	Belgio	46,302		
	Repubblica Ceca	8,443		
	Ungheria	10,634		
	Kazakistan	3,907		
	Lussemburgo	3,041		
	Repubblica Slovacca	3,825		
	Slovenia	2,567		
	Turchia	<b>12,163</b>	<b>113,969</b>	<b>5.13</b>

Direttore A rotazione	Rappresenta i voti di	Voti per Paese	Voti totali	Percentuale totale del fondo
Age F.P. Bakker (Paesi Bassi) Yuriy G. Yakusha (Ucraina)	Armenia	1,170		
	Bosnia ed Erzegovina	1,941		
	Bulgaria	6,652		
	Croazia	3,901		
	Cipro	1,646		
	Georgia	1,753		
	Israele	9,532		
	Macedonia, ex Repubblica di Yugoslavia	939		
	Moldavia	1,482		
	Montenegro	525		
	Paesi Bassi	51,874		
	Romania	10,552		
Ucraina	<b>13,970</b>	<b>105,937</b>	<b>4.77</b>	
Ramón Guzmán Zapater (Spagna) Carlos Pérez- Verdía (Messico)	Costa Rica	1,891		
	El Salvador	1,963		
	Guatemala	2,352		
	Honduras	1,545		
	Messico	31,778		
	Nicaragua	1,550		
	Spagna	30,739		
	Venezuela	<b>26,841</b>	<b>98,659</b>	<b>4.44</b>
Arrigo Sadun (Italia) Panagiotis Roumeliotis (Grecia)	Albania	737		
	Grecia	8,480		
	Italia	70,805		
	Malta	1,270		
	Portogallo	8,924		
	San Marino	420		
	Timor Est	<b>332</b>	<b>90,968</b>	<b>4.10</b>

<b>Direttore A rotazione</b>	<b>Rappresenta i voti di</b>	<b>Voti per Paese</b>	<b>Voti totali</b>	<b>Percentuale totale del fondo</b>
HE Jianxiong <i>LUO Yang</i>	Cina	81,151	81,151	3.65
<b>Direttore A rotazione</b>	<b>Rappresenta i voti di</b>	<b>Voti per Paese</b>	<b>Voti totali</b>	<b>Percentuale totale del fondo</b>
Thomas Hockin (Canada) <i>Stephen O'Sullivan (Irlanda)</i>	Antigua e Barbuda	385		
	Le Bahamas	1,553		
	Barbados	925		
	Belize	438		
	Canada	63,942		
	Dominica	332		
	Grenada	367		
	Irlanda	8,634		
	Jamaica	2,985		
	St. Kitts e Nevis	339		
	St. Lucia	403		
	St. Vincent e the Grenadine	333	80,636	3.63
Duangmanee Vongpradhip (Tailandia) <i>Adrian Chua Tsen Leong (Singapore)</i>	Brunei Darussalam	2,402		
	Cambogia	1,125		
	Fiji	953		
	Indonesia	21,043		
	Repubblica Popolare Democratica del Laos	779		
	Malesia	15,116		
	Myanmar	2,834		
	Nepal	963		
	Filippine	9,049		
	Singapore	8,875		
	Tailandia	11,069		
	Tonga	319		
	Vietnam	3,541	78,068	3.52

Direttore A rotazione	Rappresenta i voti di	Voti per Paese	Voti totali	Percentuale totale del fondo
Hi-Su Lee (Corea) <i>Christopher Legg</i> (Australia)	Australia	32,614		
	Kiribati	306		
	Corea	29,523		
	Isole Marshall	285		
	Stati Federati di Micronesia	301		
	Mongolia	761		
	Nuova Zelanda	9,196		
	Palau	281		
	Papua Nuova Guinea	1,566		
	Samoa	366		
	Seychelles	338		
	Isole Salomone	354		
	Vanuatu	<b>420</b>	<b>76,311</b>	<b>3.44</b>
Per Callesen (Danimarca) <i>Jarle Berge</i> (Norvegia)	Danimarca	16,678		
	Estonia	902		
	Finlandia	12,888		
	Islanda	1,426		
	Lettonia	1,518		
	Lituania	1,692		
	Norvegia	16,967		
	Svezia	<b>24,205</b>	<b>76,276</b>	<b>3.43</b>
A. Shakour Shaan (Egitto) <i>Sami Geadah</i> (Libano)	Bahrain	1,600		
	Egitto	9,687		
	Iraq	12,134		
	Giordania	1,955		
	Kuwait	14,061		
	Libano	2,280		
	Libia	11,487		
	Maldive	332		
	Oman	2,190		

	Qatar	2,888		
	Repubblica Araba di Siria	3,186		
	Emirati Arabi Uniti	6,367		
	Repubblica Yemen	<b>2,685</b>	<b>70,852</b>	<b>3.19</b>

Direttore A rotazione	Rappresenta i voti di	Voti per Paese	Voti totali	Percentuale totale del fondo
Abdallah S. Alazzaz (Arabia Saudita) Ahmed Al Nassar (Arabia Saudita)	Arabia Saudita	<b>70,105</b>	<b>70,105</b>	<b>3.16</b>
Samuel Itam (Sierra Leone) Moeketsi Majoro (Lesotho)	Angola	3,113		
	Botswana	880		
	Burundi	1,020		
	Eritrea	409		
	Etiopia	1,587		
	Gambia	561		
	Kenya	2,964		
	Lesotho	599		
	Liberia	1,542		
	Malawi	944		
	Mozambico	1,386		
	Namibia	1,615		
	Nigeria	17,782		
	Sierra Leone	1,287		
	Sud Africa	18,935		
	Sudan	1,947		
	Swaziland	757		
	Tanzania	2,239		
	Uganda	2,055		
	Zambia	<b>5,141</b>	<b>66,763</b>	<b>3.01</b>
René Weber (Svizzera) Katarzyna Zajdel-Kurowska (Polonia)	Azerbaijan	1,859		
	Repubblica del Kirghizistan	1,138		
	Polonia	13,940		

	Serbia	4,927		
	Svizzera	34,835		
	Tajikistan	1,120		
	Turkmenistan	1,002		
	Uzbekistan	<b>3,006</b>	<b>61,827</b>	<b>2.78</b>

Direttore A rotazione	Rappresenta i voti di	Voti per Paese	Voti totali	Percentuale totale del fondo
Aleksei V. Mozhin (Fed. Russa) <i>Andrei Lushin</i> (Fed. RUssa)	Federazione Russa	<b>59,704</b>	<b>59,704</b>	<b>2.69</b>
Mohammad Jafar Mojarrad (Iran) <i>Mohammed Dairi</i> (Marocco)	Afghanistan	1,869		
	Algeria	12,797		
	Ghana	3,940		
	Iran	15,222		
	Marocco	6,132		
	Pakistan	10,587		
	Tunisia	<b>3,115</b>	<b>53,662</b>	<b>2.42</b>
Paulo Nogueira Batista, Jr. (Brasile) <i>Vacante</i>	Brasile	30,611		
	Colombia	7,990		
	Repubblica Dominicana	2,439		
	Ecuador	3,273		
	Guyana	1,159		
	Haiti	1,069		
	Panama	2,316		
	Suriname	1,171		
	Trinidad e Tobago	<b>3,606</b>	<b>53,634</b>	<b>2.42</b>
Arvind Virmani (India) <i>P. Nandalal</i> <i>Weerasinghe</i> (Sri Lanka)	Bangladesh	5,583		
	Bhutan	313		
	India	41,832		
	Sri Lanka	<b>4,384</b>	<b>52,112</b>	<b>2.35</b>

Pablo Andrés Pereira (Argentina) <i>David Vogel</i> (Uruguay)	Argentina	21,421		
	Bolivia	1,965		
	Cile	8,811		
	Paraguay	1,249		
	Peru	6,634		
	Uruguay	<b>3,315</b>	<b>43,395</b>	<b>1.95</b>

Direttore <i>A rotazione</i>	Rappresenta i voti di	Voti per Paese	Voti totali	Percentuale totale del fondo
Laurean W. Rutayisire (Rwanda) <i>Kossi Assimaidou</i> (Togo)	Benin	869		
	Burkina Faso	852		
	Camerun	2,107		
	Capo Verde	346		
	Repubblica Africa Centrale	807		
	Chad	810		
	Comore	339		
	Repubblica Democratica del Congo	5,580		
	Repubblica del Congo	1,096		
	Costa d'Avorio	3,502		
	Djibouti	409		
	Guinea Equatoriale	576		
	Gabon	1,793		
	Guinea	1,321		
	Guinea-Bissau	392		
	Madagascar	1,472		
	Mali	1,183		
	Mauritius	1,266		
	Nigeria	908		
	Rwanda	1,051		
	São Tomé e Príncipe	324		
	Senegal	1,868		
	Togo	<b>984</b>	<b>29,855</b>	<b>1.34</b>
			<b>2,214,607</b>	<b>99.72</b>

## ALLEGATO 2

Gruppo	Paesi Membri
<b>G7/G8</b>	Canada Francia Germania Italia Giappone Regno Unito Stati Uniti d'America  Russia

Gruppo	Paesi Membri
<b>G10</b>	Belgio Canada Francia Germania Italia Giappone Olanda Svezia Regno Unito Stati Uniti d'America

Gruppo	Paesi Membri
G15	Algeria Argentina Brasile Cile Egitto India Indonesia Jamaica Kenya Malesia Messico Nigeria Peru Senegal Sri Lanka Venezuela Zimbabwe Iran

Gruppo	Paesi Membri
G20	Argentina Giappone Australia Corea Brasile Messico Canada Russa Cina Arabia Saudita Francia Sud Africa Germania Turchia India Regno Unito Indonesia Stati Uniti d'America Italia Unione Europea

Gruppo	Paesi Membri	
<b>G24</b>	Algeria	Iran
	Argentina	Libano
	Brasile	Messico
	Colombia	Nigeria
	Costa d'Avorio	Pakistan
	Congo	Peru
	Egitto	Filippine
	Etiopia	Sud Africa
	Gabon	Sri Lanka
	Ghana	Siria
	Guatemala	Trinidad e Tobago
	India	Venezuela



## BIBLIOGRAFIA

Abbott K. W., Keohane R., Moravcsik A., Slaughter A.-M., Snidal D., *The Concept of Legalization*, 54 *International Organization*, 401 (2000)

Amadeo S., *Unione europea e Treaty-making power*, Milano – Giuffrè Editore, 2005

Amerasinghe C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005

Andrew F. Cooper, *Opening up Governance from the Top: The L20 as a project of 'New Multilateralism' and 'New Regionalism'*, in *Korean Journal of International Organizations*, vol. 1, no. 1 (2006): 132

Balboni M., *Giustizia penale internazionale e rispetto dei principi dello stato di diritto: il contributo dell'Unione europea*, in Gozzi G., Martelli F. (a cura di), *Guerre e Minoranze*, Bologna, 2004

Balfour R., *Il ruolo internazionale dell'Unione europea*, in Balfour R., Greco E. (a cura di), *Il ruolo internazionale dell'Unione europea*, 2002

Baroncini E., *Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e gli strumenti per garantire unità, coerenza e incisività all'azione esterna europea*, in Zanobetti Pagnetti A., *La Costituzione europea – una riflessione interdisciplinare*, Torino : G. Giappichelli, 2005

Barros-Garcia Xiana, *Effective Multilateralism and the EU as a Military Power: The Worldview of Javier Solana*, *EUI Working Papers*, Rscas 2007-08

Basso R., *Sulle Relazioni Esterne della Comunità Europea in Materie Riguardanti l'Unione Economica e Monetaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, fasc. 1 pag. 110 – 132

Benedek W., *Relations of the WTO with Other International Organisations and NGOs*, in Weiss F., et al. (a cura di), *International Economic Law with a Human Face*, The Hague, 1998

- Benoit-Rohmer F., Klebes H., *Le droit du Conseil de l'Europe – Vers un espace juridique paneuropéen*, Strasburgo, 2005
- Benvenuti P., *Corte Penale Internazionale, Unione Europea ed "Exemption Agreements"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, fasc. 4 pag. 15 - 21
- Bergamini E., L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in Rossi L.S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Giuffrè Editore, 2006
- Bini Smaghi L., *A Single EU Seat in the IMF?*, *JCMS* 2004 Volume 42, Number 2, pp. 229–48
- Bini Smaghi L., *Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?*, in *International Finance* 9:2, 2006: pp. 1–19
- Biondi A., *Le competenze normative dell'Unione*, in Rossi L. S. (a cura di), *Il progetto di trattato-costituzione : verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano : Giuffrè, 2004
- Biscop S., Francioni F., Graham K., Felicio T., Laurenti J., Tardy T. (a cura di), *The European Union and the United Nations : partners in effective multilateralism*, Paris : Institute for Security Studies, European Union, 2005
- Blokker N., *Decisions of International Organisations: the Cases of the European Union*, *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XXX – 1999 – pp. 3-44
- Bobbio R., *Il ruolo dell'ONU nel nuovo assetto internazionale: problemi giuridici, etici e politici in un mondo trasformato*, in *La Comunità internazionale*, 2004
- Boselli L., *The European Community as a New Actor on the United Nations Scene*, in *Italian Society for International Organization. International symposium. Prospects for Reform of the United Nations System*. Rome, 15-16 and 17 May 1992, Padova, 1993
- Bourgeois R., *The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echternach Procession*, (1995) 32 *C.M.L. Rev.*
- Bribosia E., Weyembergh A., *La personnalité juridique de l'U.E.*, in Dony M. (a cura di), *Relations extérieures de l'U.E. après Amsterdam*, Bruxelles, 1998

Brillat R., *La participation de la Communauté européenne aux Conventions du Conseil de l'Europe*, in *Annuaire français de droit international*, 1991

Bruckner P., *The EC and the UN*, 1 *EJIL* (1990), pp. 174 ss.

Cameron F., *The European Community and the CSCE*, in: Michael R. Lucas (ed.), *The CSCE in the 1990's: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden 1993, pp. 265-277

Cameron F., *The European Union and the OSCE: Future Roles and Challenges*, in *Helsinki Monitor* 2/1995, pp. 21-31

Cafaro S. (a cura di), *Il governo dell'economia in Europa*, 2008, Napoli : Edizioni scientifiche italiane

Cafaro S., *La Banca Mondiale*, in Rossi L.S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Giuffrè Editore, 2006

Cafaro S., *La Rappresentanza dell'Europa dell'euro nelle Organizzazioni Monetarie e Finanziarie Internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, fasc. 4 pag. 737 - 774

Cameron F., *After Iraq: The EU and Global Governance*, *Global Governance*, Vol. 10, No. 2: 157-163

Cafaro S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche : il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano : A. Giuffrè, 2001

Cannizzaro E. (a cura), *The European Union as an actor in international relations*, The Hague: Kluwer law international, c2002

Cannizzaro E., *La fusione dei 'pilastri': politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003

Cannizzaro E., *Le relazioni esterne della Comunità dopo il Trattato di Nizza*, in Tizzano A. (a cura di), *Il Trattato di Nizza : con i testi coordinati dei trattati sull'Unione europea e sulla Comunità europea*, Milano : A. Giuffrè, 2003

Cannizzaro, *Differenziazione ed unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2003

Cattabriga C., *La funzione attuale dell'art. 229 del Trattato CE per le relazioni tra la Comunità e le altre organizzazioni internazionali*, in *RDI*, 1996

Churchill R.R., *EEC Fisheries Law*, 1987

Cicconi M., *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, in Mariani P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea : aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e difesa comune*, Milano : Giuffrè, [2005]

Clapham A., *Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Forums?*, in Alston P. (ed.), *The EU and Human Rights* (Oxford University Press), 1999

Coeuré B., Pisani-Ferry J., *One Market, One Voice? European Arrangements in International Economic Relations*, Paper prepared for the conference on "New Institutions for a New Europe" , Vienna, 10-11 October 2003, p. 1-24

Coeuré B., Pisani-Ferry J., *How Many Voices? The Governance of the European Union's International Economic Relations*, Paper prepared for the Bruegel project on 'Europe and the Global Economy, April 2007, p. 1-38

Conforti B., *Diritto internazionale*, VII edizione, editoriale scientifica, 2006

Conforti B., *La Personalità internazionale delle Unioni di Stati*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003

Conforti B., *Le Nazioni Unite*, Padova, 2005

Corbett R., Jacobs F., Shackleton, *The European Parliament*, London, Harper 2003, quinta edizione

Creed F., *Global Perceptions of the European Union at the United Nations*, in *Studia diplomatica*, 2006, vol. 59, issue 4

- Cremona M., *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003, pp. 1347-1366
- Cremona M., *The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity*, in *Common Market Law Review*, 2004, pp. 553-573
- Crespo E. B., *L'Union européenne et l'action des Nations Unies pour la paix et la sécurité internationales*, in Dormoy D. (a cura di), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles, 1997
- Daniele L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano : Giuffrè, 2001
- Dashwood A., Hillion C. (a cura di), *The general law of E.C. external relations* - London : Sweet and Maxwell, 2000
- Dashwood A., *The attribution of external relations competence*, in Dashwood Alan and Hillion Christophe (a cura di), *The General Law of E.C. External Relations*, London : Sweet and Maxwell, 2000
- Dashwood A., *The European Union – A New international actor* (Editorial comment), *CMLRev* (2001)
- Dashwood A., *The Limits of European Community Powers*, in *Eur. Law Rev.*, 1996
- Dashwood, *External Relations provisions of the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998
- De Burca G., Scott J. (a cura di), *The EU and the WTO : legal and constitutional issues*, Oxford ; Portland, Oregon : Hart, 2001
- De Guttry, Pagani, *La riforma delle Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Bologna, 2005
- De Witte B. (a cura di), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Firenze, 2003

De Zwaan J. W., *The Legal Personality of the European Communities and the European Union*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XXX, 1999, pp. 75-113

Dedring J., *Reflections on EU Coordination in the UN*, in *CFSP Forum*, Vol. 2, No. 1: 1-3

Della Morte G., *Un Passo avanti per la Corte Internazionale, uno indietro per gli Stati Uniti e uno ambiguo per l'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2002, fasc. 11 pag. 1435 – 1437

Denters Erik, *Representation of the EC in the IMF*, in Giovanoli Mario (a cura di), *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, Oxford University Press, 2000

Der-Chin Horng, *The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges*, in *European Law Journal*, Volume 11, Issue 6: 802-822

Detlev D., *Foreign Debts in the Present and a New International Economic Order* (Paperback), Westview Press (February 1987)

Di Mauro F., *Economic Integration between the EU and the CEECs: A Sectoral Study's*, in Micgiel J. S. (a cura di), *Democracy and Integration in an Enlarging Europe*, New York, Columbia University, 2002

Di Stasi A., Panebianco M., *L'Euro G8. La nuova Unione europea nel gruppo degli Otto*, Torino, 2001

Dolmans M., *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EC and the Rights of Third States* (1985)

Dordi Claudio, *Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del Fondo Monetario Internazionale: le nuove linee-guida sulla condizionalità*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2002 fasc. 4, pp. 863 – 899

Dormoy D. (a cura di), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles : Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997

Dormoy D., *Le Statut de l'Union Européenne dans les Organisations Internationales*, in Dormoy D. (a cura di), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruxelles : Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997

Draetta U., *L'azione esterna dell'Unione nel Progetto di Costituzione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004

Draetta U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè editore, 2006

Duchene F., *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*, in Kohnstamm M., Hager W. (a cura di), *A Nation Writ Large: Foreign Policy Problems Before the European Community*, London: Macmillan

Dupuy P.M. (a cura di), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, 1998

Edwards G., *The Patterns of the EU's Global Activity*, in Hill C., Smith M. (a cura di), *International Relations and the European Union*, Oxford: OUP, pp. 39-63

Eeckhout P., *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford EC Law Library, 2005

English J., Thakur R., Cooper A. F. (a cura di), *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit* (Tokyo: United Nations University Press, 2005)

Everling U., *Reflections on the Structure of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992

Farnell J., Elles J., *In Search of a Common Fisheries Policy*, 1984

Farrell M., *EU Representation and Coordination within the United Nations*, in Laatikainen K. V., Smith K. E. (a cura di), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 27-46

Fassbender B., *The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice at the United Nations*, in *European Journal of International Law*, Vol. 15 No. 5, pp. 857-884, 2004

Ferrero-Waldner B., *The European Union and the OSCE – Natural Partners in a Networked World*, in *Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg* (ed.), OSCE Yearbook 2006, Baden-Baden 2007

Fitzmaurice M., *Common Market Participation in Legal Regime of the Baltic Sea Fisheries*, (1990) 33 *German Yearbook of International Law*

Fouwels M., *The European Union's Common Foreign and Security Policy and Human Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 15, No. 3, pp. 291-324

Frid R., *The Relations between the EC and International Organizations : Legal Theory and Practice*, The Hague: Kluwer, c1995

Frid R., *The European Economic Community. A member of a Specialized Agency of the United Nations*, *European Journal of International Law*, 1993, pp. 239-255

Frieden J. A., *One Europe, One Vote? The Political Economy of European Union Representation in International Organisations*, in *European Union Politics*, Volume 5 (2): 261-276, 2004

Fulci F. P., *L'Unione europea alle Nazioni Unite*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, (1) 2001, p. 32

Fumagalli Meraviglia M., *Compliance Review nel Consiglio d'Europa*, Milano, 2004

Gaja G., *Introduzione al diritto comunitario*, Editori Laterza, 2007

Gautron J.C., *L'Union Européenne et le Concept d'Organisation Internationale*, in Dormoy D. (a cura di), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruxelles : Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997

Gianviti P., *Current Legal Aspects of Monetary Sovereignty*, May 24, 2004 (non pubblicato), p. 1-10

Ginsberg R., *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Capability-Expectations Gap*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 4: 429-454

Ginsberg R., *The European Union in International Politics: Baptism by fire*, Lanham, MD:

Rowman Littlefield Publishers

Govaere I., Capiiau J., Vermeersch A., *In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organisations*, in *European Foreign Affairs Review*, 9: 155-187, 2004

Greco E., *Prospettive di sviluppo e riforma della politica estera dell'Unione*, in Balfour Rosa, Greco Ettore (a cura di), *Il ruolo internazionale dell'Unione europea*, 2002

Griller, *External Relations*, in De Witte, *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Firenze, 2003

Groux J., Manin P., *The EC in the International Order*, Lussemburgo : Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1985

Gstöhl S., *'Patchwork Power' Europe? The EU's Representation in International Institutions*, Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, 2 / 2008, pp. 1-32

Hajnal P. I., *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, in The Centre for International Governance Innovation, *Working Paper No.20*, March 2007

Hajnal P., *The G8 System and the G20: evolution, role and documentation*, Aldershot, 2007

Heiko B., Maurer D., *Co-operation, Rivalry or Insignificance? Five Scenarios for the Future of Relations Between the OSCE and the EU*, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.), *OSCE Yearbook 2003*, Baden-Baden 2004, pp. 403-417

Heliskoski J., *Internal Struggle for International Presence: The Exercise of Voting Rights Within the FAO*, in Dashwood A., Hillion C., *The General Law of E.C. External Relations*, 2000

Heliskoski, *The 'Duty of Cooperation' between the European Community and its Member States within the World Trade Organisation*, (1969) VII *Finnish Yearbook of International Law* 59

Higgins R., *The EC and the new United Nations*, EUI working papers no. 94/7, San Domenico (FI) : European University Institute, 1994

Hill C., *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London: Routledge

Hill C., *The European Powers in the Security Council : Differing Interests, Differing Arenas*, In *The European Union at the United Nations : intersecting multilateralisms*, 2006, Basingstoke [etc.] : Palgrave Macmillan, pp. 49-69

Hoffmeister F., *Outsider or Frontrunner? Recent Development under International and European Law on the Status of the European Union in International Organisations and Treaty Bodies*, in *Common Market Law Review*, 44: 41-68, 2007

Hornig Der-Chin, *The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges*, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November 2005, pp. 802–822

Hurwitz L., *The EEC in the United Nations: The Voting Behavior of Eight Countries, 1948-1973*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 13, no. 3, March 1975, pp. 224-43

Hymans D., *L'O.C.D.E. et les relations avec les Communautés européennes*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1970

Jackson J. H., *Global Economics and international economic Law*, in *JIEL*, 1998, p. 1 ss.

Jacqué J-P., *La participation de la Communauté économique européenne aux organisations internationales universelles*, *AFDI* (1975)

Jayasuriya K., *Globalization, Law and the Transformation of Sovereignty: the Emergence of Global Regulatory Governance*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1999, p. 439 ss.

Johansson-Nogués E., *The Fifteen and the Accession States in the UN General Assembly: What Future for European Foreign Policy in the Coming Together of the 'Old' and the 'New' Europe?*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, No. 1, 2004, pp. 67-92

Jorgensen K. E., *Intersecting multilateralisms: the European Union and Multilateral Institutions*, In *The European Union at the United Nations : intersecting multilateralisms*, 2006, Basingstoke [etc.] : Palgrave Macmillan, pp. 49-69

Jorgensen K. E., Laatikainen K., *The European Union and the United Nations*, Second Pan-European Conference, Standing Group on EU Politics, Bologna 24-26 June 2004, <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna>

Jorgensen K. E., *Theoretical Perspectives on the Role of Values, Images and Principles in Foreign Policy*, in Lucarelli S., Manners I. (a cura di), *The Role of Values and Principles in EU Foreign Policy*, London: Routledge;

Kelkar V., Yadav V., Chaudhry P., *Reforming the Governance of the International Monetary Fund*, *The World Economy*, Volume 27, Number 5, May 2004, pp. 727-743(17)

Khan I., *Taking the Lead on Human Rights Abuse*, *European Voice*, 30 January-4 February, 2003

Kim S. Y., Russett B., *The New Politics of Voting Alignments in the General Assembly*, in Russett B. (a cura di), *The Once and Future Security Council* (New York: ST Martin's Press, 1997), pp. 29-57

Kirton J., Takase J. (a cura di), *New directions in global political governance : the G8 and international order in the twenty-first century*, Aldershot : Ashgate, c2002

Klabbers J., *Re-inventing the Law of Treaties: the Contribution of the EC Courts*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XXX – 1999 – pp. 45-74

Klabbers J., *Treaty conflict and the European Union*, New York : Cambridge University press, 2009

Koers A.W., *The EEC and International Fisheries Organisation*, (1984) LIEI

Kostakos, Bourantonis, *Testing CFSP at the UN: EU Voting at the General Assembly 1990-1997*, *31 Peace and Security* (1999) 19

Koutrakos, *EU international relations law* (Hart Publishers, 2006)

Kronenberger V. (a cura di), *The European Union and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, TMC Asser Press 2001

Kronenberger V. e Wouters J (a cura di), *The European Union and conflict prevention: policy and legal aspects*, The Hague, TMC Asser Press 2004

Kurcz M., *La répartition des compétences au sein de l'Union européenne*, in *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 2005

Laatikainen K. V., *Assessing the EU as an Actor at the United Nations: Authority, Cohesion, Recognition, and Autonomy*, *CFSP Forum*, Vol. 2, No. 1: 4-10, 2004

Laatikainen K. V., *Norden's Eclipse: The Impact of the European Union's Common Foreign and Security Policy on the Nordic Group at the United Nations*, in *Co-operation and Conflict*, Vol. 38, No. 4, pp. 409-41;

Laatikainen K. V., Smith K. E., *Introduction – The European Union at the United Nations: Leader, Partner or Failure?*, in Laatikainen K. V., Smith K. E. (a cura di), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, Palgrave Macmillan, 2006

Lagrange E., *La représentation institutionnelle dans l'ordre international*, The Hague, 2002

Lang A., *La Politica Estera e di Sicurezza Comune nell'Addendum al Progetto di Revisione "Dublino II"*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, fasc. 1-2 pag. 251 – 255

Lang A., *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano : A. Giuffrè, 2002. - X, 184

Larionova M., *The G20 and the European Union*, in A.A., *The EU in the G8: Making its Voice Heard, Leading by Example, Promoting Consensus and Coordinated Actions for Creation of Global Public Good*, (in via di pubblicazione, prevista nel 2010)

Lattanti F., Spinedi M. (a cura di), *Le Organizzazioni Regionali e il Mantenimento della Pace nella Prassi di Fine XX Secolo*, Napoli, 2004

Leanza U., *Il nuovo multilateralismo nel mantenimento della pace: Nazioni Unite ed Unione Europea*, in *La Comunità internazionale*, 2007, fasc. 1

Leech D., *Voting Power in the Governance of the International Monetary Fund*, in *Annals of Operations Research* 109, 375–397, 2002

Lenaerts K., De Smijter E., *The United Nations and the European Union : living apart together*, in Wellens (a cura di), *International law : theory and practice : essays in honour of Eric Suy*, 1998, pp. 439-458

Lister F. K., *The European Union, the United Nations, and the revival of confederal governance*, Westport, Connecticut ; London : Greenwood Press, 1996

Lorusso A., *Strumenti normativi dell'azione esterna nel secondo pilastro: atti interni e accordi internazionali*, in Mariani P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea : aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e difesa comune*, Milano : Giuffrè, [2005]

Louis J.V., Ronse T., *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Bruxelles, 2005

LOUIS J.-V., *The Economic And Monetary Union: Law And Institutions*, in *Common Market Law Review* 41: 575-608, 2004

Luif P., *EU Cohesion in the UN General Assembly*, (Paris, European Union Institute for Security Studies), Occasional papers No. 49/December 2003

Luif P., Radeva M., *EU Co-ordination in International Organizations : the Case of the United Nations General Assembly and the Organization for Security and Co-operation in Europe*, in Luif P. e Radeva M., *European foreign policy in an evolving international system : the road towards convergence*, Publisher: Houndmills, Basingstoke [etc.] : Palgrave Macmillan, 2007, pp. 27-40

Lyons G. M, *International Organizations and National Interests*, ISSJ, Vol. 144: 261-273, 1995

Mahieu G., Ooms D., Rottier S., *EU Representation and the Governance of the International Monetary Fund*, in *European Union Politics*, Volume 6 (4): 493-510, 2005

Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3: 235-258, 2002

Manners I., Whitman R. G., *The 'difference engine': constructing and representing the international identity of the European Union*, in *Journal of European Public Policy* 10:3 June 2003: 380-404

- Manzini P., *The Priority of the Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law*, in *EJIL*, 2001
- Marchisio S., Di Blase A. (a cura di), *The FAO*, 1991
- Marchisio S., *EU's Membership in International Organizations*, in Cannizzaro E. (a cura di), *The European Union as an actor in international relations - The Hague: Kluwer law international*, c2002
- Mariani P., Lorusso A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in Mariani P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005
- Mariani P., *Profili giuridico-istituzionali del processo decisionale nel secondo pilastro*, in Mariani P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea : aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e difesa comune*, Milano : Giuffrè, [2005]
- Mengozi P., *Istituzioni di Diritto comunitario e dell'Unione europea*, Cedam, 2006
- Migliorino L., *La Rappresentatività nella Nomina dei Membri del Comitato Economico e Sociale*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, fasc. 1-2 pag. 99 - 107
- Moreau-Defarges P., *G7-G8 et gouvernance économique mondiale*, in *Annuaire française de relations internationals*, 2000, p. 697 ss.
- Morphet S., *States Groups at the United Nations and Growth of Member States at the United Nations*, in Taylor Paul, Groom J. R. (a cura di), *The United Nations at the Millennium. The Principle Organs* (London-New York: Continuum, 2000), pp. 224-70
- Musu C., *European Foreign Policy: A Collective Policy of a Policy of 'Converging Parallels'?*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, no. 1, Spring 2003, pp. 35-49
- Nasra S., Lesage D., Orbie J., Van de Graaf T., Vermeiren M., *The EU in the G8 system : Assessing EU Member States' involvement*, *EUI Working Papers*, RSCAS 2009, 45
- Nesi G., *The Relations between the European Union and the OSCE in Crisis Management*, in Cannizzaro E. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague 2002,

pp. 271-277

Neuwahl, *Shared Powers or Combined Incompetence ? More on Mixity*, (1996) 33 C.M.L.Rev.

Novi C., *La politica di sicurezza esterna dell'Unione Europea*, Padova : CEDAM, 2005

Nuttall S., *Coherence and Consistency*, in Hill C., Smith M. (a cura di), *International Relations and the European Union*, Oxford: OUP, pp. 91-113

O'Keeffe D., *Exclusive, Concurrent and Shared Competence*, in Dashwood Alan and Hillion Christophe (a cura di), *The General Law of E.C. External Relations*, 2000

Ortega M. (a cura di), *The European Union and the United Nations: partners in effective multilateralism*, EU-ISS Chaillot Paper No. 78, June 2005, available at <http://www.iss-eu.org/chataillot/chai78.pdf>

Padoan P. C., *Europe and Global Economic Governance*, in *EU Diplomacy Papers*, 2 / 2008, p. 1-22

Panebianco M., Di Stasi A. (a cura di), *L'Euro-G8. La nuova Unione Europea nel Gruppo degli Otto*, 2001

Panebianco M., Risi C. (a cura di), *Il nuovo diritto dell'Unione europea: diritti umani, politica estera, sicurezza comune*, Napoli, 1999

Perfetti A., *Prospettive della Partecipazione della Comunità Europea al Fondo Monetario Internazionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, fasc. 1 pag. 81 – 101

Petersmann E.U., *International Activities of the European Union and Sovereignty of Member States*, in Cannizzaro E. (a cura di), *The European Union as an actor in international relations*, The Hague °etc.! : Kluwer law international, c2002

Picone P., Ligustro A., *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002

Pigman G. A., *The World Economic Forum: a multi-stakeholder approach to global governance*, New York, 2006

Pisani-Ferry J., *The Accidental Player: The EU and the Global Economy*, Prepared for a lecture at the Indian Council for Research on International Economic Relations, Delhi, 25 November 2005, November 2005, p. 1-16

Pocar, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2001

Polakiewicz J., *Treaty-making in the Council of Europe*, Strasburgo, 1999

Porchia O., *Gli attori nel processo di globalizzazione dell'economia*, in Comba A. (a cura di), *Neoliberismo internazionale e global economic governance*, pp. 51-52, 63-65

Radighieri E., *L'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, fasc. 4 pag. 871 – 873

Rosano, *La cooperazione al vertice nell'attività dei c. d. gruppi G-5 e G-7*, in Tosano (a cura di), *Contributi allo studio del diritto internazionale dell'economia*, Rimini, 1993

Rosecrance R., *The European Union: A New Type of International Actor*, in Zielonka J. (a cura di), *Paradoxes of European foreign policy*, The Hague [etc.] : Kluwer law international, c1998

Rosenau J., Czempiel O., *Governance without government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1992

Rossi L. S. (a cura di), *Il Progetto di Trattato-Costituzione, Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, 2004

Rossi L. S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano : Giuffrè, c2006

Rossi L.S. (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna, 2003

Rossi L.S. (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione – Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004

Rummel e Wiedemann, *Identifying Paradoxes of CFSP*, in Zielonka J. (a cura di), *Paradoxes of European foreign policy*, The Hague [etc.] : Kluwer law international, c1998

Sack J., *The European Community's Membership of International Organisations*, in *Common Market Law Review*, 32 : 1227-1256, 1995

Samans R., Uzan M., Lopez-Claros A., *The International Monetary System, the IMF, and the G-20 : a great transformation in the making?*, Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan, 2007

Sapir A. (a cura di), *Fragmented power : Europe and the global economy*, Brussels : Bruegel, 2007

Saulle M.R., *Lezioni di organizzazione internazionale*, 2 vol., Napoli, 2002-2003

Schafer A., *Resolving deadlock: why international organizations introduce soft law*, in *European Law Journal*, vol. 12, issue 2, march 2006, pp. 194

Schermers H.G., Blokker N.M., *International Institutional Law: Unity within Diversity*, The Hague, 2003

Schricke C., *La CEE et l'OCDE à l'heure de l'Acte unique*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1989

Schwob, *L'amendement à l'Acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne*, (1993) 29 (1) R.T.D eur

Shachor-Landau, *The International Legal Personality of the EC and its Treaty-making Power*, 20 *Israel Law Review* (1985)

Simmonds, *The Community's Declaration Upon Signature of the UN Convention on the Law of the Sea*, 23 *CML Rev.* (1986) 521

Sinclair T., *The infrastructure of Global Governance: Quasi-Regulatory mechanisms and the new global finance*, in *Global Governance*, 2001, p. 441 ss.

- Slaughter A.-M., *Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003, p. 1041 ss
- Smith K., *EU Coordination on Human Rights in the United Nations*, CFSP Forum, Vol. 2, No. 1: 16-19, 2004
- Smith K., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press, 2003
- Smith K., *Reflections on EU Coordination in the UN*, Fonet CFSP Forum, available at [www.fonet.info](http://www.fonet.info), vol. 2, issue 1, january 2004
- Smith Karen E., *Speaking with One Voice? : European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations*, in *Journal of common market studies*, 2006, vol. 44, issue 1, page 113-137
- Smith M. E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Co-operation*, Cambridge University Press, 2004
- Smith M., *The EU as an International Actor*, in Richardson Jeremy (a cura di), *European Union, Power and Policy-making*, third edition, Routledge, 2005
- Smith M., *The Framing of the EU's Common Foreign and Security Policy: Towards a Post-Modern Policy Framework?*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4: 556-575, 2003;
- Sybesma-Knol Neri, *The Continuing Relevance of the Participation of Observers in the Work of the United Nations*, in in Wellens (a cura di), *International law : theory and practice : essays in honour of Eric Suy*, 1998
- Sybesma-Knol R.G., *The Status of Observers in the UN*, 1981
- Tancredi A., *EC Practice in the WTO: How Wide is the 'Scope for Manoeuvre?*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 15 no. 5, 2004
- Tanzi A., *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel dibattito alle Nazioni Unite*, in Lattanti F., Spinedi M. (a cura di), *Le Organizzazioni Regionali e il Mantenimento della Pace nella Prassi di Fine XX Secolo*, Napoli, 2004

Tavares de Pinho, *L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*, (1993) *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*

Taylor P., *When Europe Speaks with One Voice. The External Relations of the European Community*, London: Aldwych Press, 1979

Tesauro G., *Diritto comunitario*, quarta edizione, CEDAM

Tizzano A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1998

Tizzano A., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p.229 ss.

Tizzano A., *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, *Rivista di diritto europeo*, Padova, 1981, p.145 ss.

Tizzano A., *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004

Van Houtven L., *Rethinking IMF Governance*, *Finance & Development* September 2004

Von Bogdandy, *The legal case for unity : the European Union as a single organisation with a single legal system*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 887 ss.

Wessel R. A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Com. Market Law Rev.*, 2000

Wouters J., *The European Union as an actor within the United Nations General Assembly*, In Kronenberger, *The European Union and the international legal order : discord or harmony?*, 2001

Wouters, Hoffmeister, Ruys (a cura di), *The UN and the UE – an even stronger partnership* (The Hague, 2006)

Xenopoulos (a cura di), *FIDE 2006 national reports, External relations of the EU and the Members States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility and Effects of International Law* (Nicosia 2006)

Yann-Huei Song, *The EC's Common Fisheries Policy in the 1990s*, (1995) 26 *Ocean Development and International Law*

Youngs R., *Normative Dynamics and Strategic Interest in the EU's External Identity*, *JCMS*, 49: 415-35, 2004

Zanghì C., *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Giappichelli Editore – Torino, 2001

Zielonka J., *Paradoxes of European foreign policy*, The Hague [etc.] : Kluwer law international, c1998