



UNIVERSITÀ DI PISA
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Corso di Dottorato in “Scienze Giuridiche”
Giustizia Costituzionale e Diritti Fondamentali
Curriculum in Diritto Internazionale e dell’Unione Europea
Ciclo XXXII

TESI DI DOTTORATO

***I RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA, ORGANIZZAZIONI
INTERNAZIONALI ED
ALTRE FORME DI COOPERAZIONE ORGANIZZATA: DINAMICHE DI
INFLUENZA NELLA
GOVERNANCE GLOBALE***

Candidato: Dott. Luigimaria Riccardi

Tutor: Prof. Simone Marinai

Lista delle Abbreviazioni

AG	ASSEMBLEA GENERALE
ASEAN	ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS
BCE	BANCA CENTRALE EUROPEA
CA	CONSIGLIO ARTICO
CdE	CONSIGLIO D'EUROPA
CdS	CONSIGLIO DI SICUREZZA
CEE	COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA
CE	COMUNITÀ EUROPEA
CGCE	CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
CGUE	CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
CIG	CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA
EURIMF	EU REPRESENTATIVES AT THE IMF
FAO	FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION
FCTC	FRAMEWORK CONVENTION ON TOBACCO CONTROL
FMI	FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE
GATS	GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES
GATT	GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE
HoD	HEAD OF DELEGATION
HoM	HEAD OF MISSION
IHR	INTERNATIONAL HEALTH REGULATIONS
IMEC	INDUSTRIALIZED MARKET ECONOMY COUNTRIES
OCSE	ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E SICUREZZA EUROPEA
OI	ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE
OIL	ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO
OMC	ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO
OMI	ORGANIZZAZIONE MARITTIMA INTERNAZIONALE
OMPI	ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER LA PROPRIETÀ INTELLETTUALE
OMS	ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ
OSCE	ORGANIZZAZIONE SULLA SICUREZZA E COOPERAZIONE EUROPEA
NATO	NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION
NU	NAZIONI UNITE
PESC	POLITICA ESTERA E SICUREZZA COMUNE
PSDC	POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE
REIO	REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION ORGANIZATION
RIO	REGIONAL INTEGRATION ORGANIZATION
SCIMF	SUB-COMMITEE ON IMF MATTERS AND RELATED ISSUES
SEBC	SISTEMA EUROPEO DI BANCHE CENTRALI
TFUE	TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA
TRIPs	THE AGREEMENT ON TRADE RELATED ASPECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS
TUE	TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA
UE	UNIONE EUROPEA
UNCLOS	UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA
UNDP	UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMM

Indice

Introduzione	p. 11
---------------------	-------

PARTE PRIMA

I PROFILI ISTITUZIONALI DEL RAPPORTO TRA L'UNIONE EUROPEA ED ALTRI FORI IN CUI VIENE PORTATA AVANTI LA COOPERAZIONE ORGANIZZATA TRA STATI

Cap. I: *La base giuridica che consente all'Unione europea di partecipare alle Organizzazioni Internazionali*

1) <i>La personalità giuridica delle Organizzazioni Internazionali</i>	p. 14
2) <i>La personalità giuridica dell'UE</i>	p. 18
3) <i>La partecipazione dell'Unione europea alle Organizzazioni Internazionali: le previsioni contenute nei trattati istitutivi dell'UE</i>	p. 21
4) <i>Segue: il ruolo svolto dalla Corte di Giustizia dell'UE nell'interpretazione delle competenze esterne: i poteri impliciti, il parallelismo tra competenze interne ed esterne e la clausola di flessibilità</i>	p. 23
5) <i>La bipolarità dell'azione esterna dell'UE dopo il trattato di Lisbona</i>	p. 24
6) <i>La ripartizione delle competenze ed il diverso grado di partecipazione dell'UE alle Organizzazioni Internazionali</i>	p. 27
6.1) <i>Le competenze espresse</i>	p. 28
6.2) <i>Le competenze implicite</i>	p. 29
6.3) <i>L'impiego della clausola di flessibilità in materia di competenze esterne</i>	p. 32
6.4) <i>Il carattere esclusivo o concorrente delle competenze esterne</i>	p. 33
7) <i>Il ruolo (frammentato) dell'UE nella Politica Estera e di Sicurezza Comune post-Lisbona.</i>	p. 35

Cap. II: *Le modalità di partecipazione dell'Unione europea alla vita delle Organizzazioni Internazionali istituite mediante Trattati*

1) <i>La membership dell'UE nelle Organizzazioni Internazionali</i>	p. 38
2) <i>Le differenti tipologie di membership dell'UE nelle Organizzazioni Internazionali</i>	p. 40
2.1) <i>L'esercizio del decision-making power in caso di partecipazione esclusiva e congiunta dell'UE</i>	p. 44
2.2) <i>La presenza degli Stati membri e l'assenza dell'UE</i>	p. 48
2.3) <i>La partecipazione prevalente dell'UE</i>	p. 48

2.4) <i>La partecipazione congiunta di UE e Stati membri</i>	p. 49
3) <i>Lo strumento della “Dichiarazione di competenze”</i>	p. 50
4) <i>La ripartizione di responsabilità tra UE e Stati membri</i>	p. 52
5) <i>Le clausole “Regional Economic Integration Organizations” (REIO) e “Regional Integration Organizations” (RIO)</i>	p. 55

Cap. III: Il rapporto tra Unione europea e Stati membri nelle Organizzazioni Internazionali: profili di rappresentanza esterna e coordinamento interno

1) <i>La (pluri)rappresentanza dell’UE nelle sue relazioni esterne: troppe voci in gioco?</i>	p. 59
2) <i>La rappresentanza dell’UE nelle Organizzazioni Internazionali: il ruolo centrale delle delegazioni dell’UE</i>	p. 63
2.1) <i>La membership dell’Unione in seno alle Organizzazioni Internazionali come criterio selettivo di rappresentanza</i>	p. 64
2.2) <i>I negoziatori dell’UE</i>	p. 67
3) <i>Il dovere di coordinamento e il principio di leale cooperazione tra Stati membri e UE</i>	p. 69
3.1) <i>Il coordinamento a Bruxelles</i>	p. 74
3.2) <i>Il coordinamento locale in sede di Organizzazione Internazionale</i>	p. 75
CONCLUSIONI PARZIALI	p. 77

PARTE SECONDA

LA CAPACITÀ DELL'UNIONE EUROPEA DI INCIDERE SULL'ATTIVITÀ PORTATA AVANTI IN SENO AD ALTRI FORI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE: I DATI RICAVABILI DALLA PRASSI APPLICATIVA

Sezione I: L'Unione europea nel sistema delle Nazioni Unite

Cap. I: L'Unione europea e le Nazioni Unite

- 1) *L'UE e l'Organizzazione delle Nazioni Unite: profili generali* p. 82
- 2) *Lo status di osservatore in seno all'Assemblea Generale* p. 83
- 3) *La rappresentanza dell'UE nell'Assemblea Generale dopo il trattato di Lisbona* p. 85
- 4) *Lo status e la partecipazione dell'UE nell'Assemblea Generale dopo la Risoluzione 65/276* p. 87
- 5) *Il processo di coordinamento nell'Assemblea Generale: il ruolo centrale delle delegazioni dell'Unione* p. 92
- 6) *L'assenza di osservatori nel Consiglio di Sicurezza e la base giuridica per la partecipazione di Organizzazioni Internazionali* p. 98
- 7) *L'UE e il Consiglio di Sicurezza* p. 98
- 8) *La rappresentanza dell'UE nel Consiglio di Sicurezza post-Lisbona* p. 100
 - 8.1) *Gli obblighi degli Stati membri dell'UE in seno al Consiglio di Sicurezza* p. 103
- 9) *Il processo di coordinamento tra UE e Stati membri in seno al Consiglio di Sicurezza* p. 106
- 10) *Una concreta necessità per un seggio europeo?* p. 110

Cap. II: L'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura

- 1) *La FAO e l'UE nella governance alimentare internazionale* p. 113
- 2) *La membership dell'UE nella FAO* p. 114
- 3) *La partecipazione selettiva dell'UE nella FAO* p. 116
- 4) *Verso una nuova visione d'insieme?* p. 120

Cap. III: L'Unione europea e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro

- 1) *L'UE e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro: tra intervento economico e protezione sociale* p. 121
- 2) *Le competenze dell'UE e degli Stati membri esercitate nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro* p. 123

3) <i>La rappresentanza esterna dell'UE nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro</i>	p. 124
4) <i>L'azione dell'UE nell'International Labour Conference</i>	p. 127
5) <i>L'UE nel Governing Body</i>	p. 129
6) <i>Il processo di coordinamento dell'UE nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro</i>	p. 129
6.1) <i>Il coordinamento degli Stati membri dell'UE</i>	p. 130
7) <i>Verso una voce unica dell'UE nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro?</i>	p. 132

Cap. IV: L'Unione europea e l'Organizzazione Marittima Internazionale

1) <i>L'UE quale attore internazionale nella governance marittima</i>	p. 134
2) <i>La divisione di competenze dell'UE in materia marittima e rappresentanza esterna</i>	p. 138
3) <i>La partecipazione dell'UE attraverso il processo di coordinamento interno nell'OMI</i>	p. 143
4) <i>L'UE e le Convenzioni dell'OMI</i>	p. 147

Cap. V: L'Unione europea e l'Organizzazione Mondiale della Sanità

1) <i>L'UE e l'OMS nella governance sanitaria internazionale</i>	p. 150
2) <i>Le competenze dell'UE in materia di tutela della salute</i>	p. 151
3) <i>I meccanismi che consentono la cooperazione dell'UE con l'OMS</i>	p. 155
3.1) <i>La partecipazione dell'UE "su invito"</i>	p. 156
3.2) <i>La partecipazione unilaterale dell'UE</i>	p. 157
4) <i>La rappresentanza dell'UE nell'OMS</i>	p. 160
4.1) <i>L'UE e i Drafting Groups</i>	p. 162
4.2) <i>L'UE e gli strumenti giuridici internazionali dell'OMS</i>	p. 163
5) <i>Il processo di coordinamento</i>	p. 165
6) <i>Una valutazione dell'efficacia dell'attività svolta dall'UE in seno all'OMS</i>	p. 166

Sezione II:

L'Unione europea e le Istituzioni Internazionali a carattere economico-finanziario

Cap. I: *L'Unione europea e l'Organizzazione Mondiale del Commercio*

- 1) *L'UE ed il sistema commerciale internazionale* p. 170
- 2) *Le competenze dell'UE in materia commerciale* p. 172
- 3) *Lo status dell'UE e degli Stati membri nell'OMC: profili di rappresentanza e di membership* p. 174
- 4) *I rapporti tra istituzioni ed organi dell'UE in funzione del coordinamento dell'azione portata avanti in seno all'OMC* p. 176
- 5) *Il processo di coordinamento dell'UE* p. 178
- 6) *La partecipazione dell'UE nell'OMC attraverso le procedure di Disputes Settlement* p. 181
 - 6.1) *Il contributo dell'UE alla graduale evoluzione del meccanismo di Disputes settlement* p. 184
- 7) *Il peso politico riconosciuto all'UE in seno all'OMC: considerazioni di sintesi* p. 187

Cap. II: *L'Unione europea e l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale*

- 1) *La specificità della materia della proprietà intellettuale* p. 189
 - 1.1) *La complessità esterna: le fonti internazionali in ambito di proprietà intellettuale* p. 189
 - 1.2) *La complessità interna: le competenze dell'UE e degli Stati membri in ambito di proprietà intellettuale* p. 193
- 2) *L'UE e la OMPI: profili di membership e di rappresentanza* p. 194
- 3) *Il processo di coordinamento dell'UE nella OMPI* p. 197
- 4) *Verso un'effettiva prospettiva di partecipazione?* p. 199

Cap. III: *L'Unione europea e il Fondo Monetario Internazionale*

- 1) *L'UE e il sistema economico-monetario internazionale* p. 200
- 2) *Un trasferimento (in)completo di competenze per l'UEM* p. 203
 - 2.1) *L'attività di rappresentanza svolta dalle Banche centrali nazionali in seno al FMI* p. 206
- 3) *La membership e la rappresentanza esterna in seno al FMI* p. 207

3.1) <i>Le criticità normative prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona</i>	p. 212
3.2) <i>Le novità apportate dopo Lisbona</i>	p. 215
4) <i>Il ruolo centrale del dovere di cooperazione e coordinamento nel rapporto tra UE, Stati membri e FMI</i>	p. 217
5) <i>Prospettive per una rappresentanza unica dell'UE nel FMI?</i>	p. 219
5.1) <i>La partecipazione esclusiva</i>	p. 221
5.2) <i>La partecipazione mista</i>	p. 222
6) <i>Il miglioramento dei meccanismi di coordinamento quale strumento partecipativo dell'UE all'attività del FMI</i>	p. 223

Cap. IV: L'Unione europea e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

1) <i>Origini e sviluppo delle relazioni tra UE e OCSE</i>	p. 225
2) <i>La partecipazione dell'UE ai lavori dell'OCSE: considerazioni generali</i>	p. 226
3) <i>Status giuridico e membership dell'UE nell'OCSE</i>	p. 227
4) <i>La rappresentanza esterna dell'UE nell'OCSE</i>	p. 228
5) <i>Il processo di coordinamento</i>	p. 230
5.1) <i>Il coordinamento a Bruxelles</i>	p. 231
5.2) <i>Il coordinamento a Parigi</i>	p. 232
6) <i>La partecipazione multipla dell'UE nell'OCSE</i>	p. 232
6.1) <i>L'UE e il Development Assistance Committee</i>	p. 233
7) <i>I profili di criticità emersi dall'esame delle relazioni tra l'UE e l'OCSE</i>	p. 234

Cap. V: L'Unione europea e i Gruppi di Stati

1) <i>I Gruppi di Stati nella Comunità Internazionale: profili generali</i>	p. 236
2) <i>Il G7, G8 e G20</i>	p. 240
3) <i>Il ruolo dell'UE all'interno dei Gruppi di Stati</i>	p. 244
3.1) <i>La partecipazione dell'UE nel G8</i>	p. 245
3.2) <i>La rappresentanza dell'Area Euro nel G7</i>	p. 246
3.3) <i>La partecipazione dell'UE nel G20</i>	p. 248
4) <i>Il processo di coordinamento dell'UE all'interno dei Gruppi di Stati</i>	p. 250
4.1) <i>Il processo di coordinamento dell'UE nel G7/G8</i>	p. 250
4.2) <i>Il processo di coordinamento dell'UE nel G20</i>	p. 253
5) <i>Il ruolo del Parlamento europeo nella preparazione dell'attività in seno ai Gruppi di Stati</i>	p. 258
6) <i>La riforma dei Gruppi di Stati: un nuovo ruolo per l'UE?</i>	p. 260

Sezione III: L'Unione europea e le Organizzazioni Internazionali a partecipazione complessa

Cap. I: L'Unione europea e la NATO

- 1) *L'UE e la NATO: Profili generali* p. 263
- 2) *L'UE e la sicurezza internazionale: un attore autonomo nel processo di governance globale?* p. 265
- 3) *L'UE come partner collaborativo e non competitivo della NATO?* p. 268
- 4) *La cooperazione internazionale tra l'UE e la NATO: profili istituzionali e funzionali* p. 270
- 5) *I (limitati) meccanismi di partecipazione dell'UE in seno alla NATO* p. 272
- 6) *L'UE e la NATO: un rapporto di reciproca interdipendenza?* p. 275

Cap. II: L'Unione europea e il Consiglio Artico

- 1) *L'UE e l'Artico* p. 277
- 2) *Una governance (comune) artica dell'UE? Profili interni ed esterni* p. 278
- 3) *Il ruolo delle Istituzioni dell'UE per una politica dell'UE artica differenziata* p. 281
- 4) *L'UE e lo status di osservatore de facto nel Consiglio Artico* p. 283
- 5) *Verso una (nuova) politica artica integrata dell'UE?* p. 287

Cap. III: L'Unione europea e la Conferenza dell'Aia di Diritto Internazionale Privato

- 1) *La cooperazione in materia di diritto internazionale privato portata avanti in seno alla Conferenza dell'Aia* p. 290
- 2) *La cooperazione giudiziaria in materia civile* p. 291
- 3) *L'adesione dell'UE alla Conferenza dell'Aia* p. 292
- 4) *La divisione di competenze tra l'UE e i suoi Stati membri nella Conferenza dell'Aia* p. 295
- 5) *L'esercizio dei diritti di membership* p. 297
- 6) *Le questioni economico-finanziarie della membership dell'UE* p. 299
- 7) *L'UE e la Conferenza dell'Aia: da una partnership forzata ad una cooperazione fruttuosa* p. 300

Cap. IV: L'Unione europea e il Consiglio d'Europa

1) <i>La cooperazione internazionale tra l'UE e il Consiglio d'Europa</i>	p. 303
2) <i>Lo status (mancante) dell'UE nel CdE</i>	p. 304
3) <i>Lo sviluppo del rapporto tra l'UE e il CdE</i>	p. 306
4) <i>Il rapporto istituzionale tra l'UE e il CdE: gli attori coinvolti nella cooperazione</i>	p. 308
4.1) <i>Gli attori dell'UE</i>	p. 308
4.2) <i>Gli attori del CdE</i>	p. 309
5) <i>La metodologia di cooperazione tra l'UE e il CdE: tra contatti e conflitti</i>	p. 310
5.1) <i>I contatti</i>	p. 310
5.2) <i>I conflitti</i>	p. 311
6) <i>Il processo di adesione dell'UE alla CEDU</i>	p. 312
7) <i>La necessaria riforma del coinvolgimento dell'UE nel CdE in caso di adesione alla CEDU</i>	p. 319
8) <i>Una futura integrazione dell'UE nel CdE?</i>	p. 320
CONCLUSIONI PARZIALI	p. 321

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1) <i>I tratti disomogenei della partecipazione dell'Unione europea all'attività delle organizzazioni internazionali e di altri fori internazionali</i>	p. 329
2) <i>La ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri e i limiti della "dichiarazione di competenze"</i>	p. 331
3) <i>La multipla rappresentanza esterna dell'Unione europea</i>	p. 333
4) <i>I meccanismi di coordinamento con gli Stati membri dell'Unione europea</i>	p. 335
5) <i>L'esigenza di individuare misure concrete per attuare il principio di leale cooperazione</i>	p. 339
6) <i>Lo status formalmente riconosciuto all'Unione europea: un dato non decisivo al fine di valutare la capacità di incidere sull'attività svolta in seno alle organizzazioni internazionali ed agli altri fori internazionali</i>	p. 341
7) <i>L'Unione europea come "protagonista accidentale" verso la costruzione di una propria identità internazionale</i>	p. 343
BIBLIOGRAFIA	p. 345

Introduzione

Nel corso degli anni, e soprattutto dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'azione esterna dell'Unione europea (UE) è stata oggetto di una continua evoluzione. In particolare, il rapporto che l'Unione intrattiene con altre organizzazioni internazionali (OI) ed altre forme di cooperazione organizzata si è ulteriormente sviluppato, principalmente come risultato del ruolo sempre più attivo dell'UE quale attore internazionale. L'Unione ha cercato di diventare sempre più visibile e parte attiva nei fori internazionali in questione, con conseguenti ripercussioni tanto per lo sviluppo del diritto dell'UE, tanto per il rafforzamento della sinergia tra quest'ultimo e l'ordinamento internazionale. La partecipazione dell'UE a OI di stampo universale come, ad es., le Nazioni Unite (ONU) e le OI che ne compongono il relativo sistema, OI ed altre forme di cooperazione organizzata in materia economica e finanziaria, ad es., l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), il Fondo Monetario Internazionale (FMI) o i Gruppi di Stati, oppure OI di stampo regionale come nel caso della *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) e il Consiglio Artico è stata una conseguenza logica del trasferimento di competenze dagli Stati membri all'UE negli ultimi decenni. L'UE è diventata parte di una realtà complessa e strutturata influenzando con le proprie posizioni giuridiche e decisioni politiche il lavoro di molteplici OI operanti in ambiti differenti tra loro¹. Ciò non solo è diventato chiaro, ad es., in settori come il commercio, la salute, l'ambiente, ma anche in relazione ad attività più tecniche, ad es., in materia di *standards* sanitari ed alimentari ed in ambito di regolamentazione finanziaria o proprietà intellettuale.

Obiettivo della presente ricerca è quello di ricostruire e valutare criticamente lo stato attuale e lo sviluppo della cooperazione internazionale portata avanti tra l'UE, le OI ed altre forme di cooperazione organizzata e di comprendere, quindi, se l'attuale assetto istituzionale e politico permetta o meno all'UE di agire come attore unico ed efficace sulla scena internazionale. La ricerca individuerà i principali fattori attorno ai quali ruota la capacità dell'UE di interagire con altre OI, evidenziandone le rispettive criticità. Ciò appare necessario tenuto conto delle caratteristiche che connotano l'UE che possono renderla un'OI particolarmente evoluta. Si pensi, ad es., alla complessa ripartizione di competenze tra l'UE e i suoi Stati membri che produce effetti anche sul piano della responsabilità dell'UE nel contesto internazionale. Infatti, non sempre risulta chiara la delimitazione dei confini delle materie oggetto del possibile intervento dell'Unione e quindi, di conseguenza, può non essere evidente se ci si trovi di fronte ad una competenza esclusiva, concorrente o di sostegno. Ciò può avere ripercussioni anche sul piano della

¹ A tal riguardo, v. A. FØLLESDAL, R. A. WESSEL, J. WOUTERS (eds.), *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, 2008; R. A. WESSEL, *Institutional Lawmaking: The Emergence of a Global Normative Web*, in C. BRÖLLMAN, Y. RADI (eds.), *Research Handbook on the Theory and Practice of International Lawmaking*, 2016, p. 179; R. A. WESSEL, J. ODERMATT, *The European Union's Engagement with Other International Institutions: Emerging Questions of EU and International Law*, in R. A. WESSEL, J. ODERMATT (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham, Northampton, 2019, pp. 2-25.

rappresentanza esterna dell'Unione. Si pensi alla molteplicità di Istituzioni dell'UE (ad es., la Commissione europea, il Consiglio europeo) o anche all'Alto rappresentante per la politica estera e sicurezza comune e alle delegazioni dell'UE tutte preposte alla rappresentanza esterna dell'Unione, la cui presenza o alternanza, anche in base alla ripartizione di competenze tra l'UE e i suoi Stati membri, non sembra sempre seguire una logica chiara e costante. Si pensi, inoltre, all'importanza del ruolo che il principio di leale cooperazione, previsto ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE, ha nei rapporti tra l'Unione, le OI e gli altri fori internazionali in considerazione. Attraverso questa analisi, quindi, si cercherà di capire se il riconoscimento dello *status* dell'UE può dipendere solo e semplicemente da una allocazione e divisione interna di competenze tra l'Unione e gli Stati membri, ovvero da una prospettiva dinamica verticale, oppure se risulti invece necessario assumere anche una prospettiva dinamica orizzontale, tra l'UE ed i vari fori internazionale in esame. Si cercherà in questo modo di ricostruire i profili di legittimità, di partecipazione e di responsabilità dell'Unione quale attore internazionale all'interno della più ampia dimensione politica, economica e giuridica che caratterizza le sue relazioni esterne con le OI e le altre forme di cooperazione organizzata.

L'analisi del ruolo in concreto svolto dall'UE nell'ambito di altre OI e di diverse forme di cooperazione organizzata verrà condotta attraverso tre elementi-guida: 1) lo studio dello *status* posseduto o meno dall'UE in seno alle diverse organizzazioni o fori internazionali presi in considerazione. La descrizione del tipo di partecipazione dell'Unione verrà svolta attraverso un'indagine sulla *membership* dell'Unione, sui suoi diritti e sui poteri che alla stessa vengono di volta in volta riconosciuti. In ipotesi, si terrà conto dell'eventualità che all'UE non venga riconosciuto un formale *status* e quindi della sua potenziale capacità, anche in casi del genere, di essere presente e partecipare ai lavori del foro internazionale attraverso i suoi Stati membri; 2) l'esame dei profili inerenti alla rappresentanza esterna, mettendo in evidenza di volta in volta quale organo o istituzione assuma la responsabilità di rappresentare l'UE in quanto tale. In particolare, tale problematica assume connotati potenzialmente diversi qualora l'Unione e i suoi Stati membri siano entrambi presenti come membri dell'OI oppure nel caso in cui all'UE non venga riconosciuto uno *status* formale in seno all'organizzazione o foro preso in considerazione; 3) l'indagine del processo di coordinamento interno tra l'UE e i suoi Stati membri e tra le istituzioni dell'UE tra di loro.

Al fine di perseguire gli obiettivi fissati dalla presente indagine, la tesi sarà strutturata in due parti: nella Parte prima, verranno prese in considerazione le varie questioni di natura istituzionale interna all'ordinamento dell'UE ed internazionale e le problematiche giuridiche che si pongono quali presupposti o elementi complementari per la comprensione del rapporto tra l'UE e i fori internazionali che verranno specificamente analizzati nella Parte seconda del lavoro. Ci si riferisce, in particolare, alla personalità giuridica internazionale dell'UE; alla divisione delle competenze e delle responsabilità tra l'UE ed i suoi Stati membri, ai profili inerenti alle varie tipologie di *membership*, alle modalità di rappresentanza esterna e di coordinamento interno a livello verticale (tra UE e Stati membri) e a livello orizzontale (tra le istituzioni dell'UE ed i fori internazionali in

esame). Nella Parte seconda, verrà compiuta un'indagine sulla prassi applicativa dei rapporti che l'UE intrattiene con alcune OI e altre forme di cooperazione organizzata. In proposito, è opportuno - dal punto di vista metodologico - chiarire le ragioni che hanno influito sulla scelta delle OI ed altri fori internazionali che verranno prese in considerazione nel corso dell'indagine. Si è tenuto conto, innanzitutto, dell'esigenza di valutare l'incidenza dell'UE sull'azione di OI che si distinguono per la loro rilevanza, in quanto attori che operano in primo piano in settori chiave come la pace e la sicurezza internazionale, il settore economico e finanziario e la protezione dei diritti umani. In secondo luogo, le OI e i fori internazionali presi in considerazione si distinguono per il fatto che - in relazione ad essi - la prassi concernente le potenziali interrelazioni con l'UE appare più cospicua e, pertanto, maggiormente analizzabile dal punto di vista teorico e giuridico. Inoltre, volutamente si è scelto di prendere in esame sia OI di carattere universale, sia OI di carattere regionale; sia OI in cui l'UE vede riconosciuta una partecipazione a titolo di membro effettivo, sia OI in cui l'UE ha uno *status* meno significativo o, addirittura, inesistente.

La Parte seconda verrà suddivisa in tre sezioni: la sezione I si soffermerà sul rapporto tra l'UE e l'ONU in sede di Assemblea generale e Consiglio di Sicurezza. Si procederà poi all'analisi dei rapporti con altre organizzazioni riconducibili alla "famiglia" delle Nazioni Unite, ovvero l'Organizzazione Internazionale per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'Organizzazione marittima internazionale (OMI). Nella sezione II saranno prese in considerazione le OI operanti nel campo economico-finanziario, ossia l'OMC, l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale (OMPI), il FMI ed altre forme di cooperazione organizzata ovvero i Gruppi di Stati (G7, G8 e G20). In quest'ultimo caso, date le differenti caratteristiche che connotano i Gruppi di Stati dalle classiche OI, l'analisi della partecipazione dell'UE dovrà essere svolta principalmente attraverso i comunicati ufficiali in seno ai *summit* e le interviste ai funzionari presenti ai lavori raccolte dagli studiosi della materia. L'esistenza di tali raggruppamenti di Stati pone all'interprete non poche difficoltà rispetto al loro inquadramento sistematico nell'attuale assetto delle relazioni internazionali. Nella sezione III, infine, verranno analizzati i rapporti dell'UE con OI, a carattere regionale (la NATO il Consiglio Artico ed il Consiglio d'Europa) o universale (la Conferenza Internazionale dell'Aia sul diritto internazionale privato) che possono a nostro avviso essere accomunate dal fatto che presentano caratteristiche peculiari, sia dal punto di vista strutturale sia dal punto di vista funzionale, che rendono il rapporto con l'UE complesso, tanto che quest'ultima alterna con le OI in questione modalità di vera e propria partecipazione a modalità di mera cooperazione esterna sia in presenza di una partecipazione piena (come nel caso della Conferenza dell'Aia) ma anche in assenza di uno *status* formale.

PARTE PRIMA

I PROFILI ISTITUZIONALI DEL RAPPORTO TRA L'UNIONE EUROPEA ED ALTRI FORI IN CUI VIENE PORTATA AVANTI LA COOPERAZIONE ORGANIZZATA TRA STATI

Cap. I: La base giuridica che consente all'Unione europea di partecipare alle Organizzazioni Internazionali

1) La personalità giuridica delle Organizzazioni Internazionali

Le Organizzazioni Internazionali² (OI) rappresentano una delle principali forme di cooperazione organizzata tra Stati. Esse consentono tale cooperazione attraverso la creazione di un complesso di organi ai quali sono affidati poteri e obiettivi e che sono preposti a rappresentare e gestire l'interesse collettivo per i cui perseguimento gli Stati membri sono consapevoli che senza le OI e i rispettivi organi non potrebbero realizzare.

Tuttavia, oltre agli Stati, anche le stesse OI possono assumere una propria soggettività internazionale ed essere pieni partecipi alla vita di relazione

² Per un'analisi in materia di OI, v., tra gli altri, R. AGO, *L'Organizzazione Internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1946, p. 5 e in *Contributi allo studio della organizzazione internazionale*, SIOI, Padova, 1957, p. 1; A. MIGLIAZZA, *Il Fenomeno dell'Organizzazione Internazionale e la Comunità Internazionale*, Milano 1958; A. P. SERENI, *Diritto Internazionale*, Vol. II, tomo II, *Organizzazione Internazionale*, Milano 1960; Ch. CHAUMONT, *Les Organisations Internationales*, Paris 1961; R. MONACO, *Lezioni di Organizzazione Internazionale*, tomo I, *Diritto delle Istituzioni Internazionali*, Torino 1965; A. MALINTOPPI, *Organizzazione e Diritto Internazionale*, in *Archivio Giuridico*, 1968, p. 314; M. VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, Paris 1972; A. COMBA, *Organizzazione Internazionale e Ordinamento dello Stato*, Torino 1974; P. REUTER, *Institutions Internationales*, Paris 1975; M. UDINA, *Unioni Internazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XX, Torino 1975, p. 80; B. CONFORTI, *Organizzazione Internazionale*, in *Enciclopedia del Novecento*, 1979, p. 950; G. ABI SAAB (ed.), *The Concept of International Organization*, Paris 1980; M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Publico*, tomo II, *Organizaciones Internacionales*, Madrid 1981; P. ZICCARDI, *Organizzazione Internazionale (in generale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXI, Milano 1981, p. 158; R. L. BINDSCHEDLER, *International Organizations. General Aspects*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 5, p. 119; D. W. BOWETT, *The Law of International Institutions*, London 1982; C. ZANGHÌ, *Organizzazione Internazionale*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino 1983, p. 745; G. GAJA, *L'Organizzazione Internazionale*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto Pubblico*, Bologna 1986, p. 957; U. LEONE, *Fondamenti di Organizzazione Internazionale*, Firenze 1986; M. BETTATI, *Le Droit d'Ingérence. Mutation de l'Ordre International*, Paris 1986; M. BETTATI, *Le Droit des Organisations Internationales*, Paris 1987; P. M. DUPUY (ed.), *Manuel sur les Organisations Internationales - A Handbook on International Organizations*, Dordrecht 1988; M. PANEBIANCO, *Organizzazione Internazionale*, tomo I, *Profili Generali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma 1991; M. R. SAULLE, *Lezioni di Organizzazione Internazionale*, Napoli 1993; T. BALLARINO, *Organizzazione Internazionale. Aspetti Giuridici*, Milano 1994; P.M. DUPUY, *Droit International Public*, Paris 1995, pp. 109-155; H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, The Hague, 1995; M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di Diritto dell'Organizzazione Internazionale*, Milano 1997; U. DRAETTA, *Principi di Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, 3°ed., Milano, 2010.

internazionale³. A tal riguardo, è opportuno soffermarsi sul concetto di personalità giuridica nel diritto internazionale.

Ai fini del presente studio, è importante osservare che la personalità giuridica internazionale è per le OI un requisito fondamentale al fine di comprendere se ed in quale misura ad esse possa essere riconosciuta una autonoma soggettività internazionale, con la conseguente capacità di condurre attività di rilevanza esterna come quella concretizzantesi nella partecipazione ad un'altra OI.

Il possesso dello *status* di soggetto di diritto internazionale consente di essere titolare di diritti e obblighi internazionali, nonché di avere la capacità di tutelare tali diritti attraverso la proposizione di domande o eccezioni per il loro riconoscimento sul piano internazionale. Ne deriva che, l'ente beneficiario della personalità giuridica internazionale e delle relative posizioni giuridiche attive e passive nell'ambito del diritto internazionale sarà l'OI in quanto tale e non più gli Stati membri che ne fanno parte.

A tal riguardo, per l'individuazione dei requisiti necessari all'accertamento dell'esistenza di una personalità giuridica delle OI è necessario fare innanzitutto riferimento al parere sulle *riparazioni dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*, espresso dalla Corte internazionale di Giustizia (CIG) l'11 aprile 1949⁴, secondo cui: “[...] *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 droit, 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*

³ V. C. NOVI, *Le relazioni esterne delle organizzazioni internazionali*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, 2018, Milano, p. 367.

⁴ A tal riguardo, v. Corte Internazionale di Giustizia, *Parere sulle riparazioni dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*, in *CIJ Reports 1949*, pp. 174-189. Il parere in questione nacque 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. Secondo il parere della Corte, l'Organizzazione internazionale (le Nazioni Unite) era destinata a esercitare funzioni e godere di diritti - come è avvenuto nella pratica - che non possono spiegarsi se non con il possesso in ampia misura di personalità internazionale e della capacità di agire sul piano internazionale. Ne deriva, quale corollario, che non tutte le OI sono soggetti di diritto internazionale, ma solo quelle l'attività dei cui organi è ad esse imputabile ed è disciplinata dal diritto internazionale.

des fonctions de celle-ci énoncés où impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique”.

In particolare, nella presente sentenza, la CIG ha evidenziato due requisiti:

1. Un elemento di tipo soggettivo, ovvero la volontà degli Stati membri di attribuire all’ente la capacità necessaria per permettergli di operare in modo autonomo e genuino sul piano internazionale al fine di perseguire, attraverso le proprie strategie, i suoi obiettivi. Più precisamente, ci si riferisce all’attitudine dell’OI ad operare autonomamente nella Comunità internazionale, attraverso il perseguimento di obiettivi precisi e sulla disponibilità di un proprio e determinato apparato istituzionale;
2. Un elemento di tipo oggettivo, consistente nella verifica che l’ente preso in considerazione eserciti sul piano internazionale, in modo autonomo ed effettivo, i poteri che gli sono stati attribuiti e le funzioni per le quali è stato creato. A mero titolo esemplificativo, tra i comportamenti che presuppongono la soggettività internazionale, è possibile individuare come maggiormente rappresentativi l’esercizio del *treaty-making power*, l’avvio di stabili relazioni diplomatiche e la possibilità di determinare o essere vittima di un illecito internazionale e di ottenere la relativa riparazione.

Ora, sebbene la tesi prevalente⁵ in tema di personalità giuridica internazionale sia quella presentata dalla CIG nel 1949, è necessario sottolineare che anche la dottrina ha espresso nel tempo differenti orientamenti in merito alla personalità giuridica internazionale⁶ di una OI. A tal riguardo, è possibile individuare tre indirizzi interpretativi:

- Il primo, che sostiene la teoria volontaristica. Esso fa discendere la personalità internazionale di un’OI dalla presenza di una norma contenuta nel proprio statuto costitutivo, ovvero nella volontà degli Stati che creano l’organizzazione l’elemento determinante al fine di dotarla di una soggettività autonoma e distinta, quale emergente dal trattato istitutivo⁷;
- Il secondo, che sostiene, invece, l’idea della personalità giuridica oggettiva delle OI, evidenziando che essa sussisterebbe qualora un’organizzazione avesse almeno un organo in grado di manifestare una volontà distinta da quella dei suoi Stati membri⁸;

⁵ Più equivoco è il parere della CIG reso il 20 dicembre 1980 sull’interpretazione dell’accordo del 25 marzo 1951 tra OMS e l’Egitto nel quale la Corte ha peraltro affermato che: “l’organizzazione internazionale è un soggetto di diritto internazionale, vincolato in quanto tale da tutti gli obblighi che gli derivino dalle regole generali di diritto internazionale, dal suo atto costitutivo e dagli accordi di cui è parte” che ha portato ad alcuni a desumere che tutte le OI siano soggetti di diritto internazionale. Corte Internazionale di Giustizia, *Interprétation de l’accord du 25 mars 1951 entre l’OMS et l’Égypte*, in *CIJ Recueil 1980*, p. 89 e ss., par. 37, disponibile su <http://www.icj-cij.org/files/case-related/65/065-19801220-ADV-01-00-FR.pdf>.

⁶ In generale, tra la dottrina in materia di personalità giuridica internazionale, v. R. BARSOTTI, *Organizzazioni internazionali*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Milano, 2006, p. 4031; M. R. MAURO, *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Napoli, 2012, p. 43; M. C. RUVANOT, *The Intergovernmental Organization and the Institutionalization of International Relations: The Modelling of International Organization At Stake*, in R. VIRZO, I. INGRAVALLO, *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, 2015, p. 15.

⁷ V. R. MONACO, *L’autonomia normativa degli enti internazionali*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, tomo II, 1957, p. 135; G. BALLADORE PALLIERI, *Scritti sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1961

⁸ V. SEYERSTEDT, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, Copenhagen, 1963.

- Il terzo, che riprende quanto messo in luce 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 giuridico internazionale⁹.

In ogni caso, al pari di quanto avviene per gli Stati, la personalità giuridica internazionale delle OI non può che essere intesa *erga omnes*, ovvero nei confronti di tutti i soggetti delle Comunità internazionale. Ne deriva, tuttavia, che essa non può essere ritenuta esistente per il solo fatto di essere attribuita da una o più disposizioni dello statuto o trattato istitutivo dell'organizzazione, in quanto disposizioni del genere non potrebbero che avere efficacia *inter partes*. Ciò non impedisce, però, che alcuni statuti affermino a chiare lettere il possesso della personalità giuridica delle organizzazioni stesse come, ad es., nel caso dell'UE, l'art. 47 TUE¹⁰.

Inoltre, emerge che, a differenza della personalità giuridica internazionale in possesso degli Stati, la quale è piena e completa, quella delle OI assume un carattere "*funzionale*". Infatti, essa dipende dalle funzioni per cui è stata creata¹¹. Dato che le OI sono enti a competenza limitata, anche la loro soggettività internazionale assume un carattere limitato. Esse non sono destinatarie quindi di tutte le posizioni soggettive che si rivolgono agli Stati, enti a competenza generale, ma delle sole regole internazionali che disciplinano, direttamente o indirettamente, l'esercizio di tali competenze.

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 Stati¹².

Pertanto, si osserva che per l'attribuzione ad una OI della personalità giuridica internazionale non è dirimente che essa sia espressamente prevista all'interno di una disposizione del trattato istitutivo dell'organizzazione stessa, essendo invece essenziale desumerla dall'effettivo esercizio sulla scena internazionale delle funzioni che sono state ad essa affidate attraverso lo statuto stesso. Tuttavia, è bene osservare che un simile esercizio delle competenze può essere desunto anche da altre norme dello statuto come, ad es., quelle che regolano i profili di

⁹ V. G. BISCOTTINI, *Il Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Padova, 1971; G. ARANGIO RUIZ, *The Concept of International Law and the Theory of International Organisation (Appendix)*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1972, II, p. 627 ss.; L. FERRARI BRAVO, *Natura e Caratteri Fondamentali delle Organizzazioni Internazionali, Appendice a Lezioni di Diritto Internazionale*, Napoli 1986; J. KLABBERS, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, in M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, London, 1998; WESSEL, *The European Union's Foreign and Security Policy – A Legal Institutional Perspective*, The Hague, 1999.

¹⁰ Secondo una parte della dottrina (Draetta), norme siffatte dovrebbero essere intese come relative alla sola personalità giuridica di diritto interno, come è specificato da norme più chiaramente formulate, come gli artt. 104 e 105 dello statuto delle Nazioni Unite o l'art. 25 dell'atto costitutivo del Comitato Intergovernativo per le Migrazioni Europee, v. U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., pp. 127-135.

¹¹ V. A. DI STASI, *La personalità giuridica internazionale*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 111.

¹² Infatti, è necessario aggiungere che 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 internazionali bilaterali, ma non in merito alla capacità della CE di agire sulla base del diritto internazionale. A tal riguardo, si veda F. POCAR, *Commentario Breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001, p. 940.

rappresentanza, di voto, o che disciplinano la struttura organica dell'ente stesso.

Infine, risulta importante evidenziare che proprio in virtù del fatto che la personalità giuridica internazionale delle OI non dipende unicamente da quanto espresso dalle disposizioni del proprio statuto ma, piuttosto, dal principio di effettività, significa porre l'accento su sviluppi che possono portare all'acquisto della personalità giuridica internazionale da parte delle OI non più accanto a quella degli Stati membri ma in loro sostituzione. In tale contesto, ci si può riferire a tutte quelle organizzazioni che assumono progressivamente la veste di comunità di individui e non solo di Stati, come nel caso dell'UE.

2) *La personalità giuridica dell'UE*

La personalità giuridica dell'UE è oggi chiaramente espressa ai sensi dell'art. 47 TUE¹³ ed è stata oggetto di un lungo percorso evolutivo.

È necessario premettere che, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la creazione di un autonomo e genuino ruolo della CE, prima, e dell'UE, oggi, all'interno della Comunità internazionale è stato caratterizzato da profonde ambiguità ed incertezze in merito all'attribuzione di un'effettiva personalità giuridica di diritto internazionale¹⁴.

Il dibattito sulla personalità giuridica dell'UE si è aperto con il trattato di Maastricht ed è poi proseguito durante i negoziati per il trattato di Amsterdam. Più precisamente, in entrambi i casi, è rilevante sottolineare l'assenza di una norma specifica relativa alla personalità giuridica dell'UE. Infatti, almeno inizialmente, questo elemento negativo è stato interpretato come una negazione all'Unione della personalità giuridica di diritto internazionale. Successivamente, la dottrina si è espressa attraverso due

¹³ Per un'analisi in tema di personalità giuridica internazionale dell'UE, si veda, tra gli altri, A. TIZZANO, *La Personalità Internazionale dell'Unione Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 377; A. VON BOGDANDY, *The legal Case for Unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System*, in *Common Market Law Review*, No. 36, 1999, p. 887; B. SARDELLA, *Comunità e altre Organizzazioni internazionali*, in L. DANIELE (a cura di), *Le Relazioni Esterne dell'Unione Europea nel Nuovo Millennio*, Milano, 2001, p. 215; P. MARIANI, A. LORUSSO, *La personalità internazionale dell'Unione Europea*, in P. MARIANI (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 23 e ss; E. TRIGGIANI, *L'Unione Europea dopo la Riforma di Lisbona*, Bari, 2011; I. GOVAERE, *Multi-Faceted Legal Personality and A Hidden Horizontal Pillar: EU External Relations Post Lisbon*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 13, 2011, p. 87; E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le Relazioni esterne dell'Unione Europea*, Torino, 2012; J. BENGOTXEA, *The EU as (More Than) an International Organization*, in J. KABBLERS, A. WALLEND AHL, (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2012, p. 448; J. KABBLERS, *The European Union in International Law*, Paris, 2012.

¹⁴ Si veda, tra gli altri, M. CREMONA, *The Union as a Global Actor: Roles, Modes and Identity*, in *Common Market Law Review*, 2000, No. 41, p. 553; R. WESSEL, *Revisiting the International Legal Status of the EU*, in *European Foreign Affairs Review*, 2000, No. 5, p. 507; H. DE WAELE, J. J. KUIPERS, *The Emerging International Identity of the European Union-Some Preliminary Observations*, in H. DE WAELE, J. J. KUIPERS (eds.), *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden, 2013, p. 1. 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 in materia.

orientamenti: da un lato, i sostenitori della personalità giuridica dell'UE e, dall'altro, coloro che ne negavano il possesso¹⁵.

Ora, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, si rileva che gli Stati membri dell'UE hanno voluto espressamente riconoscere alla precedente CE la personalità sul piano internazionale, attraverso l'art. 281 TCE, il quale enunciava che la Comunità ha personalità giuridica. A causa dell'omissione del termine "*internazionale*", tale norma è stata oggetto di acceso dibattito dottrinale. Tuttavia, è stato sostenuto che il coordinamento dell'art. 281 con il successivo art. 282, il quale stabilisce la personalità giuridica della Comunità negli ordinamenti degli Stati membri, era finalizzato a chiarire che il primo dovesse essere riferito anche alla soggettività internazionale della Comunità¹⁶. Inoltre, l'art. 281 TCE, come interpretato dalla stessa Corte di giustizia dell'UE, confermava il potere della CE di stabilire relazioni esterne per l'intera gamma degli scopi enunciati nella prima parte del trattato. La dottrina ha seguito questa interpretazione riconoscendo alla norma un solo valore dichiarativo, e sostenendo che in assenza di una esplicita disposizione al riguardo, la personalità giuridica internazionale possa essere dedotta da altre norme del trattato¹⁷. In ogni caso, la CE ha goduto di una forte autonomia statutaria sia interna che esterna rispetto ai propri Stati membri, soddisfacendo i requisiti oggettivi e soggettivi individuati dalla Corte internazionale di giustizia per il riconoscimento della personalità internazionale delle OI¹⁸.

Con il nuovo assetto giuridico, è stato posto un punto all'interrogativo sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione. A tal riguardo, ai sensi dell'art. 47 TUE, si stabilisce che "*l'Unione ha personalità*

¹⁵ In questa sede, a mero titolo esemplificativo, è possibile prendere in esame l'art. 24 del TUE, il quale non risultava completamente chiaro ed inequivoco. Infatti, non sembrava del tutto certo se ed in quale misura tali accordi erano conclusi dal Consiglio per solo conto degli Stati Membri o se il Consiglio agiva per conto dell'UE stessa quale soggetto di diritto internazionale. In particolare, le perplessità conseguivano alla problematica interpretazione dell'art. 24 TUE, par. 5, contenente la c. d. clausola di esenzione, il quale statuiva 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*". Infatti, 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. Tuttavia, in base al crescente ruolo dell'UE nella Comunità internazionale e al riconoscimento espresso di una personalità giuridica internazionale, sembra risultare pacifica la tesi secondo la quale l'UE ha personalità giuridica internazionale.

¹⁶ V. F. POCAR, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, pp. 938-941.

¹⁷ V. F. POCAR, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, cit., p. 938. Tra le principali norme del TCE che riflettevano la personalità giuridica internazionale possono rilevarsi quelle attraverso le quali era garantito alla Comunità il potere di concludere accordi internazionali quali, ad es., l'art. 300 (oggi art. 218 TFUE), che disciplina la procedura per la stipulazione dei trattati internazionali, l'art. 133 (oggi art. 207 TFUE) in materia di politica commerciale comune, l'art. 111 (oggi art. 138 TFUE) in ambito di politica monetaria, l'art. 170 (oggi art. 186 TFUE) in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, l'art. 174 (oggi art. 191 TFUE) in ambito di ambiente e l'art. 177 (oggi art. 208 TFUE) in materia di cooperazione allo sviluppo.

¹⁸ In conseguenza del possesso della personalità giuridica internazionale, la CE è stata titolare, ad es., del diritto di legazione ed è stata rappresentata su base convenzionale presso numerosi Stati terzi sia mediante delegazione della Commissione sia tramite rappresentanze della Presidenza del Consiglio. Tale duplicità è il riflesso dell'attuale ripartizione delle competenze comunitarie.

giuridica”¹⁹. Anche la Dichiarazione n. 24 allegata all’atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato in questione afferma che *“la conferenza conferma che il fatto che l’Unione europea abbia personalità giuridica non autorizzerà in alcun modo l’Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati”*, con ciò confermando una personalità giuridica limitata propria delle OI. In particolare, per poter eliminare qualsiasi dubbio sulla personalità giuridica dell’UE²⁰, l’art. 47 TUE può e deve essere letto congiuntamente alle disposizioni sulla capacità e sulla procedura di conclusione di accordi internazionali ai sensi degli artt. 37 TUE²¹ e 218 TFUE²².

Pertanto, l’UE assume lo *status* di soggetto di diritto internazionale – parallelamente ai ventotto Stati membri e senza pregiudicarne le qualità di soggetti di diritto internazionale – ovvero essa può essere titolare di posizioni giuridiche attive e passive, avvalersi dei mezzi di azione internazionale, a livello giuridico e diplomatico come, ad es., del diritto di concludere trattati; del diritto di legazione; di presentare un reclamo internazionale o di agire davanti a una giurisdizione internazionale; di beneficiare di immunità; di impegnare la sua responsabilità internazionale o, soprattutto, di divenire membro di un’OI o di aderire a una convenzione internazionale, come, ad es., la CEDU²³.

¹⁹È necessario sottolineare che, in principio, anche altre soluzioni erano state oggetto di dibattito. In particolare, ci si riferisce all’ipotesi di 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 diverse.

²⁰ A tal riguardo, è necessario sottolineare quanto affermato nella Relazione finale del Gruppo III *“Personalità giuridica”* che ha dichiarato quanto segue: *“Al riguardo il Gruppo ha preso atto in particolare delle posizioni espresse dai Servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, i quali hanno tutti sottolineato con fermezza che il riconoscimento esplicito della personalità giuridica unica dell’Unione si giustifica pienamente per motivi di efficacia e di certezza del diritto, ma anche di trasparenza e di migliore visibilità dell’Unione non solo nei confronti degli Stati terzi, ma anche dei cittadini europei. Questi ultimi saranno pertanto indotti a identificarsi maggiormente con l’Unione, che deve rispettare i loro diritti fondamentali e quelli che derivano dalla cittadinanza europea, conformemente agli articoli 6 del TUE e 17 e seguenti del TCE”*, si veda Relazione finale del Gruppo III *“Personalità giuridica”*, 1 ottobre 2002, CONV 305/02, par. 11.

²¹ L’art. 37 TUE recita: *“L’Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente capo”*.

²² In particolare, evidenzia i c. 1, 2 e 3 dell’art. 218, i quali recitano:

“1. Fatte salve le disposizioni particolari dell’articolo 207, gli accordi tra l’Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali sono negoziati e conclusi secondo la procedura seguente.

2. Il Consiglio autorizza l’avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi.

3. La Commissione, o l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l’accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l’avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell’accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell’Unione”.

²³ In merito all’adesione dell’UE alla CEDU si veda Corte di giustizia, *Parere No. 2/94*, del 28 marzo del 1996, *Adesione della Comunità europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*; Corte di giustizia (Seduta Plenaria), *parere 2/13* del 18 dicembre 2014, *sulla Compatibilità del Progetto riveduto di accordo per l’adesione dell’Unione alla Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)*, in cui la Corte ha affermato la nuova bozza di accordo di adesione stipulata è incompatibile con i Trattati UE, poiché non in grado di salvaguardarne adeguatamente le caratteristiche specifiche e l’autonomia; In materia v. G. GAJA, *Opinion 2/94*, in *Common Market Law Review*, 1996, No. 33 p. 973; O. DE SHUTTER, Y. LEJEUNE, *L’adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l’homme à*

3) *La partecipazione dell'Unione europea alle Organizzazioni Internazionali: le previsioni contenute nei Trattati istitutivi dell'UE*

Prima di analizzare l'attuale competenza a stipulare dell'UE, occorre evidenziare che né il TCE, prima, né i Trattati istitutivi, oggi, contengono disposizioni che espressamente garantiscono all'UE il potere di divenire membro di una OI²⁴. Tuttavia, come si vedrà, tale competenza può essere ricavata da una pluralità di norme contenute nella Parte V del TFUE e nel Titolo V del TUE.

A tal riguardo, l'art. 216 TFUE abilita l'Unione a concludere accordi internazionali sia con Stati Terzi sia con OI. Gli artt. 220 e 221 TFUE costituiscono un nuovo paradigma giuridico all'interno dell'ordinamento dell'UE dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona creando una connessione a doppio filo tra l'Unione e le OI, i Paesi terzi e le delegazioni dell'Unione.

Ora, prima di entrare nel merito della questione, occorre evidenziare che gli artt. 302-304 TCE (oggi, art. 220 TFUE), facevano già alcuni riferimenti alle OI a livello di *"utile collegamento"* nel senso di prevedere un'astratta possibilità di relazione variabile a seconda dell'OI considerata e dell'utilità concreta nel partecipare senza tuttavia prevedere poteri specifici funzionali a garantire alla CE di mantenere rapporti più specifici con le OI. Inoltre, gli artt. 303 e 304 si presentavano come norme speciali rispetto all'art. 302. Il primo disciplinava il rapporto con il Consiglio d'Europa, mentre il secondo faceva riferimento all'Organizzazione per la Cooperazione e Sicurezza in Europa (OCSE) e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Oggi, da un lato, ai sensi dell'art. 220 TFUE, l'Unione stabilisce ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite, e le sue agenzie specializzate, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). L'Unione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con altre OI. Inoltre, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza e la Commissione sono incaricati dell'attuazione della presente disposizione. Dall'altro lato, ai sensi dell'art. 221 TFUE, si stabilisce che le delegazioni dell'Unione nei Paesi terzi e presso le OI assicurano la

propos de l'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés, in *Cahiers de droit européen*, 1996, p. 555; L. S. ROSSI, *Il parere 2/94 sull'adesione della comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 839; A. BULTRINI, *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, p. 97; C. ZANGHÌ, *Un'altra critica al parere 2/94 della Corte sull'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, 1998, p. 1101; I. DAUKSIENE, S. GRIGONIS, *Accession of the EU to the ECHR: Issues of the co-respondent mechanism*, in *International Comparative Jurisprudence*, 2015, No. 1, p. 98; G. GAJA, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 148; D. HALBERSTAM, *"It's the Autonomy, Stupid!" A modest defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, in *German Law Journal*, 2015, Vol. 16, Issue 1, p. 105; C. KRENN, *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13*, in *German Law Journal, Special Section Opinion 2/13*, 2015, Vol. 16, p. 147; J. L. SAURON, *L'avis 2/13 de la Cour de Justice del'Union Européenne: la Fin d'une Idée Anacronique*, in *Gazette du Palais*, 2015, No. 1, p. 4.

²⁴ Si fa riferimento agli artt. 302-304 e 310 TCE, rispettivamente artt. 220 e 217 TFUE.

rappresentanza dell'Unione e che le stesse delegazioni sono poste sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante dell'Unione, agendo in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri. In ogni caso, non bisogna dimenticare della presenza all'interno dei Trattati istitutivi anche di altre disposizioni concernenti la posizione dell'Unione a livello internazionale in determinati settori quali, ad es., in ambito ambientale (art. 191 TFUE), Politica Spaziale Europea (art. 189 TFUE), Co-operazione allo sviluppo (art. 211 TFUE) e Co-operazione economica, finanziaria e tecnologica (art. 212 TFUE).

Anche se l'assetto giuridico inerente il rapporto tra l'UE e le OI non sembra del tutto mutato alla luce dell'art. 220 TFUE rispetto a quanto era previsto nel TCE, è importante osservare ancora oggi il potere della Commissione nel consultare il Consiglio prima di stabilire un collegamento con altre OI e successivamente di negoziare i relativi accordi²⁵. In linea di massima, lo scopo di questi accordi di collegamento è meramente informativo, ovvero quello di mantenere la Commissione informata sulle attività delle altre OI. Ci si riferisce ad un aspetto rilevante in quanto funzionale al ruolo della Commissione, ai sensi dell'art. 218 TFUE, quale ente autonomo negoziatore dell'Unione²⁶. Infatti, è necessario osservare che, ai sensi dell'art. 218, par. 4 TFUE il Consiglio *“può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati”*. Le linee guida dei negoziati, che formalmente dovrebbero essere confidenziali, pur entrando sovente in possesso degli organi di informazione, hanno solitamente una portata generica, e spesso il loro contenuto viene anticipato già al momento della raccomandazione che Commissione o Alto Rappresentante per la politica estera e sicurezza comune rivolgono all'istituzione intergovernativa per avviare la discussione per la redazione di un nuovo accordo internazionale. Tuttavia, in questa prospettiva, il negoziatore – sia esso la Commissione (per le politiche materiali a rilevanza esterna) o l'Alto Rappresentante (in ambito PESC/PSDC) – non necessariamente dispone, di fatto, di un'ampia libertà nella condotta dei negoziati. In altre occasioni²⁷, invece, la Commissione viene costantemente e attivamente affiancata da *“comitati speciali”* i quali possono essere designati dal Consiglio dell'Unione e sono composti da rappresentanti degli Stati membri²⁸.

Infine, è importante sottolineare il ruolo assunto dall'art. 217 TFUE (già art. 310 TCE). Esso prevede la possibilità per l'UE di concludere accordi

²⁵ Inoltre, le comunicazioni tra tali istituzioni hanno assunto generalmente 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 partecipazione a procedure di conclusione di accordi elaborati in seno all'organizzazione stessa.

²⁶ A tal riguardo, v. E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Napoli, 2008, pp. 82-83.

²⁷ Ciò è soprattutto a seguito di alcuni aspetti molto contestati degli esiti dell'Uruguay Round (da parte della Francia, l'accordo di Blair House del 1992 sul dossier agricoltura; da parte della Repubblica federale tedesca, l'accordo quadro sulle banane inserito in extremis nel pacchetto degli accordi di Marrakech). A tal riguardo, v. P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, 2011, 2nd edn., Oxford, p. 197 e ss.

²⁸ V. E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2013, Vol. 5, No. 1, p. 5.

di associazione con Stati terzi o altri enti implicanti diritti e obblighi reciproci, procedure e azioni speciali²⁹. Tuttavia, occorre osservare che, mentre i collegamenti disciplinati sulla base dell'art. 220 TFUE sono caratterizzati da una cooperazione volontaria, gli accordi di associazione rendono le parti dell'accordo titolari di posizioni giuridiche soggettive attive e passive reciproche.

Alla luce di quanto premesso, come si vedrà nei paragrafi successivi, anche al fine di sopperire alle varie lacune presenti nei Trattati istitutivi, la Corte di Giustizia dell'UE ha svolto nel tempo un ruolo cruciale estendendo la capacità dell'Unione di interfacciarsi giuridicamente sempre di più all'interno delle relazioni internazionali, tutto ciò, in particolare, attraverso la teoria dei poteri impliciti³⁰ e del parallelismo tra competenze interne ed esterne.

4) Segue: il ruolo svolto dalla Corte di Giustizia dell'UE nell'interpretazione delle competenze esterne: i poteri impliciti, il parallelismo tra competenze interne ed esterne e la clausola di flessibilità

Come rilevato dai paragrafi che precedono, né il TCE, da un lato, né i Trattati istitutivi, dall'altro, prevedono alcuna disposizione che garantisca espressamente all'UE di poter diventare parte di una OI.

A tal riguardo, pur non essendo dirimenti le disposizioni dei Trattati istitutivi, la CGUE ha assunto in materia un ruolo fondamentale. È proprio attraverso alcune pronunce della Corte di Giustizia dell'UE che la capacità dell'Unione di partecipare alle OI è stata riconosciuta.

Infatti, nel *Parere 1/76*³¹ è stato riconosciuto che la Comunità fosse titolare non solo di un potere di prendere parte a relazioni contrattuali con uno Stato terzo ma anche il potere, nel rispetto della disposizione del trattato, di cooperare con lo Stato terzo in questione per costituire una appropriata struttura organica adeguata come l'istituzione pubblica internazionale propria della presente fattispecie (nel presente caso, il Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna). Questo principio è stato poi confermato all'interno del *Parere 1/94*³² nel quale la Corte ha

²⁹ Anzitutto con i maggiori protagonisti Stati Uniti, Canada, Giappone e Cina l'Unione ha raggiunto intese bilaterali, tra cui, l'Agenda Transatlantica del 1995 e la successiva Dichiarazione per una partnership transatlantica del 18 maggio 1998, integrata dalle intese di Bruxelles del 9 novembre 1998, fra la CE e gli Stati Uniti. Inoltre, anche con Australia e Nuova Zelanda, l'Unione intrattiene rapporti di cooperazione fondati su un accordo del 1971. A tal riguardo, v. T. BALLARINO, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2001, p. 298. Inoltre, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, gli accordi di associazione sono stati perfezionati in due settori principali: in ambito di politiche di sviluppo, come gli accordi di Lomè, o accordi di cooperazione con paesi del Maghreb e del Mashreq ed in ambito di adesione alla CE dei nuovi Stati candidati. Sul punto v. G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, 2019, pp. 150-151.

³⁰ Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 1987, *M. Demirel c. Comune di Schwäbisch Gmünd*, causa C-12/86, in cui la Corte ha affermato 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 TCE attribuisce necessariamente alla Comunità la competenza ad assumere gli impegni nei confronti di Stati terzi in tutti i settori disciplinati dal trattato.

³¹ Corte di giustizia, *Parere No. 1/76*, del 26 aprile 1977, *sulla compatibilità con il trattato di un progetto di accordo relativo all'istituzione di un fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*, par. 5.

³² Corte di giustizia, *Parere No. 1/94*, del 15 novembre 1994, *sulla competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*.

riconosciuto la competenza della CE di creare l'Organizzazione Mondiale del Commercio con gli altri membri dell'Organizzazione.

Una volta acquisito il principio base della partecipazione dell'Unione nelle OI, il dibattito si è focalizzato sulla distribuzione delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri al fine di determinare "chi", tra loro, sia effettivamente legittimato a partecipare nelle singole OI.

Sul punto, occorre premettere che nelle materie in cui i Trattati istitutivi non attribuiscono alle istituzioni dell'Unione i poteri necessari per l'espletamento delle sue funzioni nelle relazioni internazionali, l'UE può ricorrere a tre strade: l'una prevista a livello normativo, ai sensi dell'art. 352 TFUE, detta anche "clausola di flessibilità"³³, dal principio dei poteri impliciti di creazione giurisprudenziale ed infine dal principio del parallelismo delle competenze interne ed esterne³⁴. Tutte queste strade, se pur caratterizzate da differenti elementi, sono volte all'attribuzione all'UE di specifiche competenze esterne in determinate settori.

In particolare, occorre subito rilevare che, secondo parte della dottrina, il principio del parallelismo debba essere interpretato come una particolare espressione del principio dei poteri impliciti³⁵, mentre per altri autori, il principio del parallelismo non costituirebbe una particolare sotto-categoria dei poteri impliciti, ma piuttosto una forma di poteri espressamente attribuiti dai Trattati³⁶. Tuttavia, è necessario aggiungere anche che il ricorso alla teoria dei poteri impliciti, piuttosto che al principio del parallelismo o viceversa, può produrre conseguenze sui requisiti che le istituzioni dell'Unione dovranno rispettare nel disciplinare una determinata materia.

Tuttavia, alla luce della prassi applicativa³⁷, è stato effettuato un ricorso maggiore in favore del principio del parallelismo, mentre la teoria dei poteri impliciti ha giocato, nel settore delle competenze esterne dell'Unione, un aspetto residuale. Infatti, la maggiore applicazione del principio del parallelismo in luogo dell'art. 352 TFUE e della teoria dei poteri impliciti può ancora essere giustificato oggi soprattutto dalla complessità pratica di porre in atto la procedura prevista nella disposizione in questione e, in particolare, di poter raggiungere l'unanimità in Consiglio.

Complessivamente, come si vedrà in seguito, un'isolata applicazione di tale disposizione non sembra rivelarsi capace di soddisfare i bisogni crescenti dell'UE nelle sue relazioni internazionali.

5) La bipolarità dell'azione esterna dell'UE dopo il trattato di Lisbona

Al fine di analizzare il rapporto che l'UE intrattiene con le varie forme di cooperazione tra Stati, appare necessario esaminare la disciplina che

³³ In merito all'art. 352 TFUE, v. *infra* par. 5.1.2 del presente capitolo.

³⁴ In merito alla teoria del parallelismo tra competenze interne ed esterne dell'UE, v. *infra* par. 5.2.1 del presente capitolo.

³⁵ V. I. MACLEOD, I. D. HENDRY, S. HYETT, *The External Relations of the European Communities: A Manual of Law and Practice*, Oxford, 1996, p. 47 e ss.; D. MCGOLDRICK, *International relations law of the European Union*, London, New York, 1997, p. 48.

³⁶ A. DASHWOOD, *The Limits of European Community Powers*, in *European Law Review*, 1996, No. 21, p. 113.

³⁷ V. *infra* parr. 5.2.1 e 5.2.2 del presente capitolo.

attualmente governa l'azione esterna dell'Unione, in particolare a seguito dei cambiamenti operati con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

A tal riguardo, appare fondamentale evidenziare che l'azione esterna dell'Unione ha assunto un ruolo guida in favore di due esigenze non facilmente conciliabili se non contrapposte. Da un lato, quella di assicurare l'unità nella condotta delle relazioni internazionali e dall'altro lato, quella di mantenere una distinzione, sia in termini istituzionali sia in termini normativi, fra le varie politiche di rilievo esterno.

La nuova disciplina relativa all'azione esterna dell'Unione sembra risultare indirizzata a riavvicinare tali esigenze³⁸. A tal riguardo, in primo luogo, è necessario rilevare che il nuovo assetto normativo ha demolito la struttura c.d. "a pilastri", ma ha evidenziato, allo stesso tempo, l'importanza dei valori che debbono costituire il fondamento e il fine a cui l'Unione deve ambire, così come delineati ai sensi dell'art. 21 TUE³⁹.

In conseguenza di tale operazione, le principali forme giuridiche attraverso le quali si realizza l'esercizio delle varie competenze dell'Unione sul piano esterno sono oggi raccolte e sistematizzate nell'ambito di una unitaria disciplina dell'azione esterna.

Infatti, la soppressione dei pilastri e la previsione di un'azione esterna riconducibile all'Unione, quale ente autonomo ed indipendente nella Comunità internazionale, rappresenta la chiara intenzione sottesa al trattato di Lisbona di introdurre una struttura unificata volta a disciplinare in maniera unitaria e complessiva i vari ambiti nei quali l'azione dell'Unione svolge un ruolo essenziale sul piano esterno.

Tuttavia, il trattato di Lisbona ha preservato l'esistenza di un doppio binario normativo e istituzionale il quale non ha comportato un vero e proprio cambiamento nelle relazioni esterne dell'Unione, mantenendo di fatto inalterata la frammentazione duale del potere esterno dell'Unione tra metodo comunitario, da una parte, per le politiche materiali dell'Unione, tra cui, la politica commerciale e la cooperazione con i Paesi terzi e all'aiuto umanitario ed il metodo intergovernativo, dall'altra, che governa ancora il settore della PESC.

Il nuovo concetto di azione esterna comprende l'insieme delle politiche e delle azioni svolte dall'UE in ambito internazionale. Ciò non equivale a trasformarla in un'entità federale, né a modificare assetti o principi fondanti quest'ultima, tra cui le competenze attribuite.

Anche sul piano delle fonti e degli atti di diritto derivato permangono significative differenze, anche per il diverso ruolo svolto dalle istituzioni

³⁸ V., tra gli altri, M. CREMONA, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 40; E. CANIZZARO, M. E. BARTOLINI, *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell'azione esterna dell'Unione*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2013, No. 3, p. 531.

³⁹ In particolare, tali valori possono essere presentati sia come caratteristici dell'identità dell'Unione e come chiave di volta per raggiungere gli obiettivi specifici dell'Unione, tra cui, la sicurezza e stabilità in Europa e con gli Stati terzi limitrofi. Il ruolo che i valori dell'UE svolgono nell'azione esterna dell'UE ne costituisce un aspetto costitutivo e strumentale. A tal riguardo, v., tra gli altri, I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, No. 40, p. 235; H. SJURSEN, *The EU as a "Normative" Power: How Can This Be?*, in *Journal of European Public Policy*, 2006, No. 13, p. 235 e ss; S. LUCARELLI, I. MANNERS (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London, 2007, p. 201; M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in E. SCISO, C. MORDIVUCCI, R. BARATTA (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 4.

UE a seconda degli ambiti su cui si svolge l'azione esterna. Questa dicotomia si riflette poi sia sulla delimitazione dell'ambito di operatività delle diverse politiche componenti l'azione esterna, sia sul riparto di competenze tra UE e Stati. Inoltre, queste ultime rispondono ad una differente disciplina normativa e a due distinti sistemi di fonti e di tutela giurisdizionale⁴⁰.

Pertanto, come si dirà in seguito, tale assetto produce differenti difficoltà che influenzano, da un lato, sulle relazioni che l'UE intrattiene e potrebbe intrattenere con le forme di cooperazione tra Stati e, dall'altro, soprattutto, il processo di integrazione dell'Unione.

Ora, il trattato di Lisbona, nell'intento di semplificare l'architettura del sistema delle relazioni esterne dell'UE, ha inserito, nel Titolo V del TUE, un capo relativo all'azione esterna dell'Unione nel suo complesso, ai sensi degli artt. 21 e 22⁴¹.

In particolare, queste disposizioni cercano di imporre una struttura unificata volta a disciplinare sistematicamente i vari ambiti nei quali l'azione dell'Unione si svolge sul piano esterno. A tal scopo, il Titolo V TUE colloca insieme alla PESC non solo le politiche inserite nella Parte V del TFUE, ma anche “*le altre politiche nei loro aspetti esterni*” (art. 21, par. 3, TUE).

Infatti, se, da una parte, il criterio che fa riferimento al rilievo esterno può rendere alquanto complessa la concreta individuazione delle politiche che concorrono a definire l'azione esterna dell'Unione, dall'altra, esso ha la virtù di rendere applicabile la disciplina contenuta nel titolo V TUE a qualsiasi politica suscettibile di avere ripercussioni sul piano delle relazioni internazionali dell'UE.

Ne deriva, ad es., che anche la politica ambientale, quella in tema di visti, asilo, immigrazione, la politica monetaria e quella di vicinato, ecc., ancorché non inserite nella Parte V del TFUE, siano da considerarsi soggette alla disciplina contenuta agli artt. 21 e 22 TUE in quanto idonee, nel loro concreto esercizio, a comportare un impatto significativo sugli orientamenti dell'azione esterna dell'Unione.

⁴⁰ V., tra gli altri, G. DE BAERE, *Constitutional Principles of the EU External Relations*, Oxford, 2008; P. VAN ELSUWEGE, *External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, in *Common Market Law Review*, 2010, No. 47, p. 987; P. EECKHOUT, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: from Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY, *EU Law after Lisbon*, p. 267 ; C. HILLION, P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited The EU and its Member States in the World*, Oxford, Portland, 2010; A. DASHWOOD, *Art. 47 TUE and the relationship between first and second pillar competences*, in A. DASHWOOD, M. MARESCHEAU, *Law and Practice of EU External Relations*, p. 70 e ss; P. EECKHOUT, S. RIPLEY, (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 40 ; C. CURTI GIALDINO, (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, Napoli, 2012, ed ivi i commenti agli articoli del TUE e del TFUE in ambito di azione esterna e principio di attribuzione; E. LANNON (ed.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, Bruxelles, 2012; A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Vol. II, Milano, 2013; F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014.

⁴¹ A tal riguardo, occorre evidenziare che mentre l'art. 21 TUE elenca i principi ispiratori e gli obiettivi dell'«azione esterna» dell'Unione, l'art. 22 TUE prevede che il Consiglio europeo emani, sulla base di quei principi ed obiettivi, un atto generale di indirizzo contenente la definizione di interessi e obiettivi strategici che l'Unione deve attuare attraverso l'esercizio delle singole competenze di rilievo esterno.

In particolare, rileva sottolineare la previsione contenuta al secondo par. dell'art. 21 TUE. Infatti, nel definire una serie di obiettivi di differente natura e portata, i quali devono guidare l'azione esterna dell'Unione, sarebbe possibile affermare che la disposizione in questione abbia la funzione di assegnare a ciascuna politica di rilievo esterno obiettivi diversi ed ulteriori rispetto a quelli specificamente stabiliti da ciascuna base giuridica. Pertanto, l'effettiva competenza dell'Unione nell'ambito delle differenti politiche materiali di rilievo esterno potrebbe essere ricavata da una lettura congiunta degli obiettivi indicati all'art. 21 e dei poteri assegnati dalle specifiche basi giuridiche complessivamente considerati e bilanciati gli uni rispetto agli altri⁴².

È necessario evidenziare che, assumendo valida tale prospettiva, risulterebbe la possibilità di evitare una settorializzazione dell'azione esterna, fondata finora su una rigida separazione del sistema tra PESC e le singole politiche materiali. Presenta tuttavia evidenti limiti. Nel rendere le differenti politiche di rilievo esterno interscambiabili tra loro, tale prospettiva renderebbe assai difficoltosa l'individuazione della base giuridica pertinente in relazione a singole misure adottate. Inoltre, essa si porrebbe inevitabilmente in contrasto con il principio di attribuzione ai sensi degli artt. 4 e 5 TUE.

L'art. 40 TUE, il quale rafforza la clausola di salvaguardia, già presente nell'art. 47 TUE, tesa ad assicurare la separazione tra il sistema dei fini della PESC da quelli assegnati alle singole politiche materiali, sembra escludere la possibilità di uniformare ed integrare tutte le politiche di rilievo esterno⁴³.

Alla luce di quanto premesso, è possibile affermare che l'art. 21, par. 2, TUE non abbia la funzione di allargare l'ambito d'applicazione di ciascuna politica di rilievo esterno, bensì, proprio nell'indicare una serie di obiettivi che devono ispirare la complessiva azione esterna dell'Unione, si limiti a delineare il quadro nel quale le singole politiche devono essere condotte⁴⁴.

6) La ripartizione delle competenze ed il diverso grado di partecipazione dell'UE alle Organizzazioni Internazionali

Anche alla luce dell'importanza che la personalità giuridica internazionale assume nel dibattito sulla soggettività giuridica internazionale dell'Unione, come si vedrà, siffatto elemento non costituisce ad oggi l'elemento dirimente per poter garantire l'accesso dell'UE in una OI. Infatti, prime dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, come rilevato in precedenza, il possesso di una personalità giuridica internazionale dell'Unione non era affatto ritenuto pacifico. Nonostante ciò, essa partecipava già a varie OI.

Ora, ai sensi degli artt. 4 e 5 TUE, come rilevato in precedenza, il principio di attribuzione governa la natura delle competenze dell'UE. Le

⁴² A tal riguardo, v. M. CREMONA, *The Two (or Three) Treaty Solution*, cit., pp. 46-47.

⁴³ A tal riguardo, v. A. DASHWOOD, *The Continuing Bipolarity of EU External Action*, in I. GOVAERE, E. LANNON, P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM (eds.), *The European Union in the World*, 2014, Leiden, Boston, p. 3.

⁴⁴ B. VAN VOOREN, *The Small Arms Judgment in an Age of Constitutional Turmoil*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, No. 14, issue 2, p. 231.

disposizioni in questione prevedono, infatti, che l'UE possiede i soli poteri che le sono stati conferiti dai Trattati istitutivi, sia rispetto all'azione interna che esterna, distinguendo tra competenze esclusive, concorrenti e di coordinamento.

Attraverso un'indagine della ripartizione delle competenze, si potrà capire se ed in che misura l'UE ha la capacità di assumere impegni internazionali e di procedere verso la conclusione di accordi con Paesi terzi e altri soggetti di diritto internazionale.

Ai fini del presente studio, nei paragrafi successivi si darà conto, da un lato, se ed in che modo l'azione esterna possa rientrare nelle competenze esclusive, concorrenti o di coordinamento dell'Unione. Dall'altro lato, si cercherà di delineare la distinzione tra competenze esterne esclusive e concorrenti espresse o implicite.

In particolare, l'indagine in questione risulta rilevante sia per poter comprendere se l'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 organizzazioni stesse a cui l'adesione è richiesta⁴⁵.

Inoltre, attraverso l'analisi delle varie competenze che l'Unione può assumere ed esercitare a livello esterno sarà anche possibile evidenziare le conseguenze prodotte sulle diverse tipologie di partecipazione (come membro di pieno diritto, osservatore o attraverso accordi *sui generis*) dell'UE alle attività in ambito di *treaty-making* e di *policy-making* power delle OI e comprendere, pertanto, il grado di integrazione tra l'Unione e le organizzazioni in questione.

6.1) *Le competenze espresse*

Sebbene l'UE eserciti oggi un importante ruolo nella Comunità internazionale, soprattutto alla luce dell'attribuzione di vasti settori di competenza sul piano interno, le disposizioni che conferiscono espressamente alle istituzioni il potere di stipulare accordi internazionali continuano ad essere relativamente poche.

A tal riguardo, è necessario rilevare che anche a fronte del fatto che il trattato di Lisbona abbia attenuato tale realtà, tuttavia, essa assume oggi un ruolo ancora significativo.

Il trasferimento all'UE di una competenza espressa a stipulare continua infatti ad essere circoscritto ad ambiti ridotti. Infatti, da un lato, è possibile individuare i settori tradizionali della politica commerciale comune (art. 207, par. 3, TFUE), degli accordi di associazione (art. 217 TFUE), della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (artt. 209, par. 2, e 214, par. 4, TFUE) e della cooperazione nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico (art. 186, co. 2, TFUE) e dell'ambiente (art. 191, par. 4, TFUE). Inoltre, il trattato prevede una competenza espressa in relazione agli accordi di riammissione nel quadro della politica di immigrazione e asilo (art. 79, par. 3, TFUE) e agli accordi in materia di tassi di cambio e di regime monetario e valutario (art. 219 TFUE).

⁴⁵ V. C. NOVI, *Le competenze delle organizzazioni internazionali*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 137.

A queste disposizioni si affiancano l'art. 37 TUE in materia di PESC⁴⁶, l'art. 6, par. 2, TUE, che prevede l'adesione dell'Unione europea alla CEDU, e l'art. 8, in materia di politica europea di vicinato.

Dall'altro lato, è dato riscontrare l'esistenza di alcune più generiche clausole che prevedono la cooperazione dell'Unione con Paesi terzi o OI in materia di istruzione e di sport (art. 165, par. 3, TFUE), di formazione professionale (art. 166, par. 3, TFUE), di cultura (art. 167, par. 3, TFUE), di sanità pubblica (art. 168, par. 3) e in materia di reti trans-europee (art. 171, par. 3, TFUE).

6.2) *Le competenze implicite*

Nonostante i Trattati istitutivi non prevedono in origine una competenza generale in tema di conclusione di accordi internazionali, tale potere è stato ricostruito dalla CGUE come conseguenza implicita dell'esercizio di competenze sul piano interno⁴⁷.

L'asimmetria tra competenza ad adottare atti interni e competenza a stipulare è stata dunque tendenzialmente superata sulla base di una ricostruzione sistematica delle norme dei Trattati. Il trattato di Lisbona ha reso concreta tale giurisprudenza.

Ora, l'art. 216, par. 1 TFUE⁴⁸, impiega una formula molto simile a quella impiegata nell'art. 3, par. 2 TFUE⁴⁹, in tema di competenze esclusive. La disposizione attribuisce espressamente all'Unione una competenza a stipulare fondata su vari titoli, la cui rispettiva estensione e portata, tuttavia, possono essere dedotte solo in riferimento all'esistenza o esercizio di corrispondenti competenze interne. Pertanto, l'art. 216, par. 1, ha l'effetto di conferire in termini espressi competenze che continuano a configurarsi, quanto a contenuto e ad effetti, implicite.

Inoltre, è necessario sottolineare in questa sede che l'art. 216, par. 1, individua differenti ipotesi, tra cui, quella che esprime più compiutamente il meccanismo di collegamento che si instaura tra la dimensione interna di competenze e il riflesso che il loro esercizio produce sul piano esterno. Questa ipotesi individua infatti il potere dell'Unione di concludere accordi dall'esistenza di norme interne, in applicazione dei principi enunciati dalla Corte per la prima volta nella sentenza *AETS*⁵⁰.

In questa sentenza, la Corte di giustizia ha statuito per la prima volta che l'Unione possiede un potere esclusivo di concludere accordi produttivi di

⁴⁶ In materia di PESC, v. *infra* par. 5 del presente capitolo.

⁴⁷ V. Corte di giustizia, sentenza del 31 marzo 1971, *Commissione c. Consiglio*, causa C- 22/70.

⁴⁸ L'art. 216 TFUE statuisce che: "1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzarne, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri".

⁴⁹ L'art. 3, par. 2 TFUE statuisce che: "L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione 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".

⁵⁰ V. Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, cit.

obblighi la cui attuazione comporti un'interferenza con preesistenti norme interne. Il criterio adottato dalla sentenza *AETS* richiede un'indagine del rapporto tra le singole disposizioni dell'accordo previsto e lo stato della normativa interna. Questo criterio è stato poi oggetto di precisazioni ad opera della giurisprudenza successiva, in particolare in ragione delle rilevanti difficoltà che la sua applicazione comporta, i cui risultati sono suscettibili di mutare nel tempo.

Tuttavia, vi è da dire che, dal momento che la competenza esterna dell'Unione segue parallelamente la competenza interna, è sufficiente che una singola disposizione di un accordo fuoriesca dall'ambito d'applicazione della normativa UE per imporre la partecipazione degli Stati membri⁵¹. A tal riguardo, la Corte di Giustizia, nel *parere n. 2/91*⁵², ha precisato che gli Stati membri devono astenersi dal concludere un accordo le cui disposizioni rientrino in un settore ampiamente disciplinato da norme comunitarie o la cui applicazione altererebbe l'ambito di preesistenti norme UE. Questo orientamento è stato poi ulteriormente elaborato nelle sentenze *Open Skies*⁵³. Attraverso questi interventi (riguardanti la competenza a concludere accordi internazionali in materia di trasporto aereo) appare che la CGUE abbia affermato che l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione non derivi solo dalla interferenza che un accordo produrrebbe rispetto ad una specifica norma interna, ma anche dalla possibilità che una tale interferenza possa verificarsi, soprattutto in settori altamente disciplinati a livello interno.

Tuttavia, è possibile evidenziare che la Corte, in epoca successiva, abbia optato per un indirizzo sostanzialmente diverso da quello espresso nella sentenza *AETS*. Infatti, con il *parere n. 1/03*⁵⁴, la Corte sembra prospettare l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione a stipulare anche in relazione ad aspetti non ancora regolati da norme interne, affermando che “*occorre prendere in considerazione non solo il settore disciplinato sia dalle norme comunitarie sia dalle disposizioni dell'accordo previsto [...], ma anche la natura e il contenuto di tali norme e disposizioni, al fine di assicurarsi che l'accordo non sia tale da pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme comunitarie e il corretto funzionamento del sistema che esse istituiscono*”, con ciò non richiedendo alcuna interferenza, ancorché potenziale, tra la misura interna e le disposizioni dell'accordo.

⁵¹ Sugli accordi misti, v., tra gli altri, J. HELISKOSKI, *Mixed Agreements as A Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague, 2001; E. NEFRAMI, *Les Accords Mixtes de la Communauté Européenne: Aspects Communautaires et Internationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2007; C. HILLION, P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Portland, 2010.

⁵² In tal senso, si veda Corte di giustizia, *Parere No. 2/91*, del 19 marzo 1993, relativo alla *Convenzione No. 170 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego di sostanze chimiche sul lavoro*.

⁵³ V. Corte di giustizia, sentenza del 5 novembre 2002, *Open skies*, cause riunite C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471-98, C-472/98, C-475/98, C-476/98. Per un commento alla sentenza *Open skies*, v. P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, cit., pp. 102-103.

⁵⁴ V. Corte di giustizia, parere del 7 febbraio 2006, parere No. 1/03, *sulla competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giudiziaria, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, par. 133.

Questo cambio di rotta sembra produrre un rovesciamento di prospettiva rispetto alle sentenze *AETS* e *Open skies*. Pertanto, la competenza implicita dell'Unione preclude le attività degli Stati membri sul piano esterno non solo laddove vi sia una previa disciplina interna, ma anche nel caso in cui l'esercizio da parte degli Stati membri dei propri poteri possa potenzialmente produrre interferenze rispetto al complessivo sistema normativo UE.

Come si dirà in seguito⁵⁵, tale rovesciamento di prospettiva sembra attenuare sensibilmente anche la linea di demarcazione tra la categoria dei *poteri impliciti esclusivi* e quella dei *poteri impliciti concorrenti*.

A questo punto, è necessario soffermarsi sull'art. 216, par. 1 TFUE, disposizione che può essere considerata il risultato dell'elaborazione giurisprudenziale in materia di competenze implicite a rilievo esterno.

Ora, la prima ipotesi che l'art. 216, par. 1 TFUE prende in considerazione si basa sulla ricostruzione che la Corte di Giustizia ha svolto nel *parere n. 1/76*⁵⁶. In tale occasione, la Corte di Giustizia ha riconosciuto il potere dell'Unione di concludere accordi anche in assenza di norme comuni interne qualora la conclusione dell'accordo risulti *necessaria* per il conseguimento degli scopi del trattato. A tal riguardo, occorre sottolineare che il potere in questione concorre con quello parallelo degli Stati membri di agire sul piano delle relazioni internazionali e di concludere propri accordi, fintantoché l'Unione non abbia agito. Pertanto, solo nel caso in cui l'Unione abbia effettivamente esercitato detta competenza, quest'ultima diventerà esclusiva dell'UE.

Il contenuto del potere dell'Unione è stato poi precisato nel *parere n. 1/94*⁵⁷. Più precisamente, la Corte ha chiarito che tale potere ricorre solo nel caso in cui la realizzazione degli obiettivi del trattato è indissolubilmente collegata con la conclusione di un determinato accordo. Ne deriva che se l'Unione volesse concludere un accordo in un settore non regolato da norme interne, essa dovrebbe dimostrare che la conclusione dell'accordo appaia necessaria al fine di conseguire gli scopi del trattato, nel senso che questi non potrebbero altrimenti essere realizzati, in modo soddisfacente, ricorrendo esclusivamente a corrispondenti norme interne.

Si tratta di una competenza in principio ampia e generale, la quale deve però fare i conti con il limite, piuttosto ambiguo, rappresentato dalla *clausola di necessità*⁵⁸ che deve sussistere tra l'accordo in questione e la realizzazione di uno scopo del trattato.

⁵⁵ V. *infra* par. 4.3 del presente capitolo.

⁵⁶ V. Corte di giustizia, *Parere No. 1/76*, cit., p. 741.

⁵⁷ V. Corte di giustizia, *Parere No. 1/94*, cit.

⁵⁸ In particolare, occorre sottolineare che, parte della dottrina sostiene la tesi secondo cui il requisito restrittivo della necessità riguarderebbe l'eventuale esclusività della competenza esterna dell'Unione, più che l'individuazione della sua sussistenza nel caso concreto. Inoltre, l'applicazione della clausola in questione sarebbe di facilitare il nesso tra competenza interna ed esterna piuttosto che essere un requisito indispensabile per la conclusione di accordi internazionali al fine di delimitare l'esclusività della relativa competenza. Pertanto, al fine di 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,

Infine, l'ultima ipotesi riguarda la possibilità per l'Unione di concludere accordi allorché quest'ultima sia prevista in un atto giuridico vincolante, così come l'art. 3, par. 2 TFUE, in tema di competenze esclusive, si riferisce in termini chiaramente restrittivi, ad *“un atto legislativo”*. Anche in questo caso, l'art. 216 par. 1 TFUE rappresenta la codificazione di un principio enunciato nella giurisprudenza della CGUE. Infatti, nel *parere n. 1/94*, la Corte ha affermato che l'Unione *“allorché nei suoi atti legislativi interni [...] ha conferito espressamente alle proprie istituzioni una competenza a negoziare con i paesi terzi, acquista una competenza esterna esclusiva in misura corrispondente ai suddetti atti”*⁵⁹.

6.3) *L'impiego della clausola di flessibilità in materia di competenze esterne*

L'articolo 352 TFUE (già art. 308 TCE) contiene una disposizione che consente all'UE di adottare atti necessari a raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati istitutivi, salvo che questi ultimi non abbiano previsto poteri di azione a tal fine.

In altri termini, la disposizione in questione può servire come base giuridica unicamente quando sono soddisfatte le seguenti condizioni: 1) l'azione prevista è necessaria per raggiungere, nell'ambito delle politiche definite dai trattati, appunto le politiche materiali e ad eccezione della PESC, uno degli scopi dell'Unione; 2) non esiste alcuna disposizione dei trattati che preveda un'azione per il raggiungimento di tale scopo; 3) l'azione prevista non deve condurre all'estensione delle competenze dell'UE al di là di quanto previsto dai trattati.

In particolare, su proposta della Commissione, il Consiglio dell'UE adotta atti all'unanimità, previo consenso da parte del Parlamento europeo. Inoltre, la Commissione, attraverso la procedura relativa al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà prevista dall'art. 5 del TUE e dal Protocollo n. 2 allegato al trattato di Lisbona, deve indirizzare l'attenzione dei Parlamenti nazionali verso le iniziative prese sulla base dell'art. 352 del TFUE.

Premesso ciò, è necessario evidenziare che la prassi antecedente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha dimostrato uno scarso utilizzo della procedura in esame nell'ambito delle relazioni esterne, soprattutto per le evidenti difficoltà procedurali e politiche nell'ottenere la necessaria unanimità in Consiglio.

e per escludere la possibilità dell'azione degli Stati membri, la competenza esterna ed interna devono essere inestricabilmente legati. In particolare, sono state individuate tre motivazioni in base alle quali le dichiarazioni della Corte non dovrebbero portare ad una interpretazione restrittiva, ovvero: *“firstly, 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”*. A tal riguardo, v. A. DASHWOOD, *The attribution of external relations competence*, in A. DASHWOOD and C. HILLION (eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, London, 2000, p. 115. Per un'analisi generale dei pareri 1/94 e 2/94 della Corte di giustizia, v. P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, cit., pp. 87-102.

⁵⁹ Corte di giustizia, *Parere No. 1/94*, cit., par. 15.

Infatti, è importante evidenziare che alcuni riferimenti all'art. 308 TCE sono individuabili già nel caso *AETS*, dove la Corte di Giustizia ha sostenuto il potere del Consiglio di adottare le disposizioni del caso, sulla base di tale disposizione, anche in ambito delle relazioni esterne.

La Corte ha poi ribadito tale orientamento anche nel *parere 1/94*⁶⁰ e nel *parere 2/92*⁶¹. Tuttavia, nel *parere 2/94*⁶², la Corte ha enfatizzato il ricorso all'art. 308 TCE nei limiti discendenti dal rispetto del sistema generale del trattato.

Tuttavia, la prassi comunitaria conferma un ricorso residuale all'art. 308 TCE per la stipulazione di accordi in settori nei quali i trattati non prevedono poteri specifici, quali in materia di energia, protezione sociale e turismo.

Al pari dell'art. 308 TCE, anche l'art. 352 TFUE sottopone la procedura in esame ad un'indagine sulla necessità dell'azione dell'UE. Tuttavia, è necessario evidenziare che, da un lato, la teoria del parallelismo implica esistenti poteri espressi dell'UE a livello interno e che l'indagine sulla necessità ivi richiamata poggia sul fatto che per conseguire un obiettivo specifico indicato nei trattati, un potere espresso deve essere integrato da un potere implicito. Dall'altro lato, la base per l'applicazione dell'art. 308 TCE, prima, e dell'art. 352 TFUE, oggi, risulta essere proprio la mancanza di un siffatto potere. In tal caso, per raggiungere uno degli obiettivi dei Trattati all'interno delle politiche materiali dell'UE, un nuovo potere deve essere creato *ad hoc*. Inoltre, l'indagine in merito alla necessità di un intervento dell'Unione, come disciplinato dall'art. 352 TFUE, risulta più ampio (e, pertanto, ancora più ambiguo) rispetto a quello operativo per la teoria del parallelismo, poiché il primo fa riferimento a tutti gli obiettivi dell'UE indicati nell'ambito di tutte le politiche materiali dell'Unione così come previste all'interno dei trattati istitutivi.

6.4) *Il carattere esclusivo o concorrente delle competenze esterne*

Dopo aver descritto le differenti politiche e competenze a rilievo esterno devolute all'Unione attraverso il principio di attribuzione, da un lato e del principio dei poteri impliciti, dall'altro, è importante sottolineare che l'Unione può esercitare tali competenze in maniera esclusiva oppure concorrente con gli Stati membri.

Di conseguenza, si potrà parlare di competenze esclusive espresse o implicite e di competenze concorrenti espresse o implicite. Poiché a

⁶⁰ Corte di giustizia, *Parere No. 1/94*, cit.

⁶¹ V. Corte di giustizia, *Parere No. 2/92*, del 24 marzo 1995, *sulla competenza della Comunità o di una delle sue istituzioni a partecipare alla terza decisione modificata del Consiglio dell'OCSE relativa al trattamento nazionale*.

⁶² Corte di giustizia, *Parere No. 2/94*, cit. In particolare, in questa occasione, la Corte ha chiarito che La Corte chiarisce che l'art. 308 TCE 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, così come oggi prevista ai sensi dell'art. 48 TUE.

ciascuna categoria di competenza corrisponde un distinto regime giuridico, non è trascurabile sapere dove debba essere collocato un certo accordo.

In principio, è possibile affermare che l'identificazione di ciascuna di queste categorie risponde a criteri determinati. In questo modo, si possono agevolmente ascrivere alla categoria di competenze esclusive espresse gli accordi aventi ad oggetto la politica commerciale comune, ai sensi dell'art. 207 TFUE, oppure la gestione delle risorse biologiche del mare, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. d, cioè accordi che rientrano in tutti quei settori che i Trattati istitutivi riconducono espressamente ad una competenza esterna esclusiva, ai sensi dell'art. 3, par. 1 TFUE.

Considerazioni simili possono essere svolte anche in merito alle competenze concorrenti espresse tra cui, in particolare, gli accordi che ricadono nei settori dell'ambiente, della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario e della cooperazione nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico, materie per le quali i Trattati prevedono espressamente il carattere concorrente della competenza.

Più difficoltosa risulta essere l'individuazione delle competenze esclusive e concorrenti implicite. In principio, il trattato di Lisbona, ai sensi dell'art. 216, par. 2 TFUE nulla dice relativamente al carattere esclusivo o concorrente delle competenze ivi enunciate. Tuttavia, ai sensi dell'art. 3, par. 2, TFUE, si qualificano esclusive quelle stesse competenze richiamate nella disposizione precedente.

Ora, anche se tali norme non apportano alcuna chiarezza, è ragionevole pensare che il carattere esclusivo o concorrente di una competenza implicita debba continuare ad essere ricostruito alla luce della giurisprudenza elaborata al riguardo.

Sulla base dei tradizionali criteri individuati dalla Corte, un accordo dovrebbe così ricadere nella competenza esterna esclusiva allorché ricorrano i presupposti indicati nella giurisprudenza *AETS* (potere interno-potere esterno), mentre si avrebbe una competenza esterna concorrente se l'accordo risponde ai requisiti individuati nel *parere n. 1/76* (assenza potere interno-necessità-potere esterno).

Tuttavia, è necessario sottolineare che nella pratica può non sempre essere semplice determinare in quale categoria ricada un'azione dell'UE. Tale difficoltà è chiaramente emersa, come già accennato, nel *parere n. 1/03*. Infatti, in questa occasione, la Corte di Giustizia sembra indicare l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione a stipulare allorché una corrispondente azione degli Stati sul piano esterno sia idonea a produrre potenziali interferenze rispetto al sistema giuridico dell'Unione. Nell'orientamento espresso nel *parere n. 1/03* la Corte sembra dunque discostarsi dal criterio utilizzato nella giurisprudenza *AETS* in quanto non richiede, al fine di fondare la competenza esclusiva implicita dell'Unione, alcuna interferenza con una misura dell'Unione attuale o soltanto potenziale a livello interno.

A tal riguardo, occorre evidenziare che nella prassi è possibile riscontrare che alcune difficoltà sono emerse, ad es., nello specifico settore ambientale. Infatti, se pur vero che l'art. 191, par. 4 TFUE attribuisce all'Unione una competenza espressa a stipulare, ancorché concorrente, ciò non implica un'automatica esclusione dell'applicabilità dei poteri impliciti.

Sul punto, la CGUE, attraverso un primo orientamento espresso nel *parere n. 2/00*⁶³, ha infatti riconosciuto che i due titoli di competenza, espressa ed implicita, rispondono ad esigenze diverse. Mentre l'art. 191, par. 4, TFUE, è idoneo a fondare una competenza concorrente estesa a tutto il settore ambientale, ma limitata a disciplinare forme di cooperazione con Stati terzi, la dottrina dei poteri impliciti conferisce all'Unione una competenza esterna esclusiva idonea ad estendersi ad ogni tipo di accordo, ma solo nella misura in cui le disposizioni di quest'ultimo interferiscano su norme comuni.

Tuttavia, la Corte di Giustizia ha poi mutato il proprio indirizzo interpretativo a seguito della sentenza resa nel caso *Mox Plant*⁶⁴. In tale pronuncia, infatti, la Corte di Giustizia, discostandosi da quanto affermato nel *parere n. 2/00*, ha riconosciuto all'Unione una generale competenza a stipulare accordi in materia ambientale sulla base del solo art. 191, par. 4, TFUE anche nel caso in cui l'accordo in questione non si limiti a prevedere solo modalità di cooperazione con Stati terzi⁶⁵.

7) Il ruolo (frammentato) dell'UE nella Politica Estera e di Sicurezza Comune post-Lisbona.

Come descritto nei paragrafi precedenti, l'azione esterna dell'UE può riguardare, da un lato, le competenze dell'Unione a rilievo esterno, così come previste all'interno dei trattati istitutivi o acquisite attraverso l'applicazione della teoria dei poteri impliciti e del principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne e, dall'altro, quelle rientranti nell'ambito della PESC⁶⁶.

In particolare, occorre rilevare in questa sede l'ampia difficoltà esistente nel delimitare e, allo stesso tempo, nell'armonizzare la politica estera con le competenze a rilievo esterno. Ciò deriva, soprattutto dalla profonda diversità che investe il relativo inquadramento definitorio.

Infatti, da un lato, le varie politiche materiali dell'Unione sono definite rispetto ad un criterio, appunto, di ordine ontologico (politica commerciale, agricola, cooperazione allo sviluppo, ecc.). Inoltre, queste ultime sono determinate, tra l'altro, da ulteriori indicazioni che contribuiscono a delimitare la competenza attraverso riferimenti di carattere settoriale o finalistico⁶⁷. A ciò si aggiunga che la stessa Corte di

⁶³ V. Corte di giustizia, *Parere No. 2/00*, del 6 dicembre 2001, *concernente il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza*.

⁶⁴ V. Corte di giustizia, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione c. Irlanda*, causa C-459/03. V. anche F. CASOLARI, *La sentenza MOX: la Corte di giustizia delle Comunità europee torna ad occuparsi dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento internazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, No. 12, p. 327.

⁶⁵ E. CANNIZZARO, *Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma unitario?* in *Rivista di Diritto dell'Unione europea*, 2007, No. 2, pp. 223-226.

⁶⁶ V. F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in L. F. PACE, *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 145.

⁶⁷ Infatti, l'art. 38 TFUE, ad es., indica che la politica comune agricola include la disciplina dei prodotti del suolo, nonché i prodotti di prima trasformazione. L'art. 39 TFUE precisa le varie finalità alle quali tale disciplina dovrà tendere. Analoghi criteri di carattere materiale e finalistico servono quindi, generalmente, a tracciare la linea di demarcazione fra le varie politiche. A tal

Giustizia ha affermato che la pertinenza di un atto rispetto ad una data politica deve essere verificata attraverso parametri obiettivi, rilevando, tra gli altri elementi, il suo contenuto e il suo scopo⁶⁸.

Al contrario, la PESC non risulta essere definita in alcun modo sul piano ontologico⁶⁹. Infatti, l'art. 24, par. 1 TFUE afferma che: *“la competenza dell’Unione in materia di PESC riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell’Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che può condurre ad una difesa comune”*. Pertanto, non vi è alcuna indicazione sull’ampiezza materiale della competenza in ambito PESC, salvo il fatto che essa, ai sensi del par. 2 della disposizione in questione, è condotta ed attuata *“nel quadro dei principi e degli obiettivi dell’azione esterna”* e si fonda *“sullo sviluppo della reciproca solidarietà degli Stati membri, sull’individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri”*⁷⁰.

In ogni caso, vi è da dire che, prima dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona, l’art. 11 TUE definiva infatti la politica estera attraverso un criterio funzionale⁷¹.

Dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona, l’art. 21, par. 2 TUE, che ha sostituito la precedente disposizione, opera un ampio richiamo ad elementi prettamente politici, come, ad es., *salvaguardare i suoi interessi fondamentali, i suoi valori, la sua sicurezza* (art. 21, par. 2, lett. a); *a realizzare interessi d’indole universale quali lo sviluppo dei diritti dell’uomo, della democrazia e dello Stato di diritto e i principi del diritto internazionale* (art. 21, par. 2, lett. b); *a preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale* (art. 21, par. 2, lett. c), sembra conferire alle istituzioni politiche un corrispondente ed ampio margine di discrezionalità nel determinare gli scopi concreti della propria azione⁷².

È proprio alla luce di tutte queste difficoltà, formali e sostanziali, che potrebbe essere complesso inquadrare in modo preciso se alcune competenze siano riferibili nell’ambito delle politiche materiali o nell’ambito della PESC. A mero titolo esemplificativo, tale questione

riguardo, v. E. CANIZZARO, M. E. BARTOLINI, *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell’azione esterna dell’Unione*, cit., pp. 540-544.

⁶⁸ V. Corte di giustizia, sentenza dell’11 settembre 2003, *Commissione c. Consiglio*, causa C-211/01, par. 39; Corte di giustizia, sentenza del 29 aprile 2004, *Commissione c. Consiglio*, causa C-338/01, par. 55, e Corte di giustizia, sentenza del 10 gennaio 2006, *Commissione c. Consiglio*, causa C-94/03, par. 35.

⁶⁹ C. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, C. PANELLA (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 341.

⁷⁰ Sull’obbligo di coordinamento tra UE, v. *infra* Parte prima, Cap. III del presente lavoro. In ogni caso, è necessario osservare che, poiché l’applicazione della norma è rimessa alla discrezionalità degli Stati membri, il richiamo all’interesse generale non appare idoneo a costituire un reale limite alle attività in ambito PESC. Pertanto, in assenza di una chiara indicazione di competenza e di meccanismi regolatori, la competenza in materia di PESC si estende laddove gli Stati membri consentano all’Unione di esercitarla. In mancanza di forme di esercizio da parte dell’UE, la competenza ad agire in questione permane in capo agli Stati membri.

⁷¹ Si parlava infatti di politica estera come l’insieme delle azioni tese alla realizzazione degli scopi indicati dall’art. 11 TUE (anteriforma).

⁷² La dottrina si era già espressa in tal senso. A tal riguardo, v. R.A. WESSEL, *The European Union’s Foreign and Security Policy*, The Hague, Boston, London, 1999, p. 48 e ss.

potrebbe porsi qualora determinate competenze dell'Unione a rilievo esterno venissero esercitate per il perseguimento di scopi prettamente politici⁷³.

In ogni caso, anche alla luce di quanto premesso, è rilevante in questa sede sottolineare che, in base alle disposizioni contenute nel Titolo V TUE, gli Stati membri restano sottoposti a quattro differenti obblighi:

- Il dovere di informarsi e consultarsi tra loro sia all'interno del Consiglio europeo sia all'interno del Consiglio riguardo qualunque questione attinente alla politica estera e di sicurezza di "interesse generale" prima di poter esercitare qualsiasi azione a rilevanza internazionale, ai sensi dell'art. 32 TUE;
- L'obbligo di conformarsi a qualunque decisione adottata nell'ambito della PESC adottate ai sensi degli artt. 28 o 29 TUE;
- L'obbligo di coordinare la loro azione all'interno delle OI e di conferenze internazionali e di permettere all'Alto Rappresentante dell'Unione di organizzare questa *coordinata cooperazione*, ai sensi dell'art. 34, par. 1 TUE;
- Con riguardo agli Stati membri che sono membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, qualora l'Unione abbia definito di adottare un determinato indirizzo giuridico, economico e politico che risulta essere oggetto dei lavori del Consiglio di Sicurezza, il dovere di richiedere che l'Alto Rappresentante dell'UE sia invitato a rappresentare tale posizione assunta dall'Unione, ai sensi dell'art. 34, par. 2 TUE.

Infine, vi è da dire che un ulteriore elemento che incide ancora oggi sul ruolo residuale che l'Unione può svolgere nell'ambito della PESC, rafforzando l'autonomia degli Stati membri sulla scena internazionale, non solo è rappresentato dall'esclusione dell'effetto *AETS* in ambito PESC, ma anche dalle stesse norme dei Trattati istitutivi. Infatti, ai sensi dell'art. 4, par. 2 TUE, si statuisce espressamente che "*la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro*"⁷⁴.

⁷³ A tal riguardo, la Corte di giustizia, nella sentenza *ECOWAS*, ha chiaramente indicato che una misura che apporti un contributo finanziario al fine di prevenire l'accumulazione e la diffusione di armi leggere e di piccolo calibro potrebbe contestualmente essere adottata sia sulla base delle disposizioni PESC, che sulla base delle disposizioni relative alla cooperazione allo sviluppo. Una misura del genere potrebbe, infatti, per scopo e contenuto, avere un oggetto che contestualmente s'iscrive in un'ottica di aiuto allo sviluppo, che di mantenimento della pace e di rafforzamento della sicurezza internazionale. La Corte di giustizia sembrerebbe dunque ammettere, seppure implicitamente, una certa interscambiabilità tra azioni PESC e le altre azioni di rilievo esterno sul piano dei rapporti internazionali. Per ulteriori analisi, v. C. HILLION, R.A. WESSEL, *Competence Distribution in EU External Relations after ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?*, in *Common Market Law Review*, 2010, No. 46, p. 551.

⁷⁴ V. A. DASHWOOD, *The Continuing Bipolarity of EU External Action*, cit., p. 7; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, pp.171-172; C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, n. 2, p. 253.

Cap. II: Le modalità di partecipazione dell'Unione europea alla vita delle Organizzazioni Internazionali istituite mediante trattati

1) La membership dell'UE nelle Organizzazioni Internazionali

Occorre preliminarmente osservare che, tradizionalmente, la partecipazione alle OI era riservata agli Stati. Le OI, infatti, nascono quali strumenti mediante i quali gli Stati portano avanti in modo organizzato la cooperazione internazionale nell'ambito di determinati settori. Di conseguenza, solo agli Stati, in quanto detentori di sovranità e unici e veri soggetti di diritto internazionale, era permesso prendere parte alle attività di una OI.

Tuttavia, a partire dagli anni '50 del secolo scorso, si è assistito ad una graduale partecipazione agli enti internazionali anche di organizzazioni a carattere regionale, in un primo momento soprattutto all'interno delle Nazioni Unite. A mero titolo esemplificativo, è possibile fare riferimento, alla Lega araba⁷⁵, all'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)⁷⁶, all'Organizzazione di Cooperazione di Shanghai⁷⁷, al Consiglio di cooperazione del Golfo⁷⁸, e l'OCSE, la quale ha sempre di più negli ultimi anni cooperato con OI quali la FAO, o l'OIL⁷⁹ ed anche in altri fori internazionali come, ad es., il G20.

L'UE ha contribuito in modo decisivo a questa evoluzione. Tale sviluppo ha preso il via con la partecipazione in alcune OI sulla pesca quali, ad es., nell'Atlantico, la *Northwest West Atlantic Fisheries Organisation* (NWAFO)⁸⁰; la *North East Atlantic Fisheries Commission* (NEAFC)⁸¹, la *North Atlantic Salmon Conservation Organisation* (NASCO)⁸²;

⁷⁵ A partire dal 1° novembre 1953, la Lega araba è stata ammessa a partecipare in qualità di osservatore all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Sul punto v. anche B. BOUTROS-GHALI, *La Ligue des Etats arabes*, Académie de Droit International de La Haye, *Recueil Des Cours*, 1972, Vol. 137., p.1.

⁷⁶ Nel 1977, l'*United Nations Development Program* (UNDP) ha ufficialmente dato avvio ad un dialogo costante con l'ASEAN. La partecipazione dei maggiori attori mondiali in ambito economico nell'UNDP è stata la principale fonte guida alla cooperazione internazionale tra l'UNDP e l'ASEAN quale istituzione regionale e dal febbraio 2000, l'ASEAN ha tenuto regolari incontri al vertice con le Nazioni Unite. Sul punto, v. J. U. WUNDERLICH, *The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actorness*, in *Journal of Common Market Studies*, 2012, Vol. 50, No. 4, p. 653 e spec. p.661.

⁷⁷ A partire dal 2 dicembre 2004, l'Organizzazione di Cooperazione di Shanghai è stata ammessa a partecipare in qualità di osservatore all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

⁷⁸ A partire dal 6 dicembre 2007, il Consiglio di Cooperazione del Golfo è stato ammesso a partecipare in qualità di osservatore all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

⁷⁹ OCSE/C(2006)78/REV1/Final, *Revised resolution of the council on a new governance structure for the organization*, 10/02/2011.

⁸⁰ V. Regolamento CEE No. 3179/78 del Consiglio, del 28 dicembre 1978, *relativo alla Conclusione da parte della Comunità economica europea della convenzione sulla futura cooperazione multilaterale per la pesca nell'Atlantico nord-occidentale*, in GUCE L 378, del 30 dicembre del 1978, p. 2.

⁸¹ V. Decisione 81/608/CEE del Consiglio, del 13 luglio 1981, *relativa alla Conclusione della convenzione sulla futura cooperazione multilaterale per la pesca nell'Atlantico nord-orientale*, in GUCE L 227 del 12 agosto 1981, p. 21

⁸² V. Decisione 82/886/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1982, *relativa alla Conclusione della convenzione per la conservazione del salmone nell'Atlantico settentrionale*, in GUCE L 378 del 31 dicembre 1982, p. 25.

nell'Oceano Indiano, la *Indian Ocean Tuna Commission* (IOTC)⁸³; e nel Mediterraneo, la *Fisheries Commission for the Mediterranean* (FCM)⁸⁴. Tale crescente integrazione è conseguenza del trasferimento di competenze nella materia interessata da parte degli Stati membri alla stessa UE. Il trasferimento di competenze da Stato a organizzazione assume un ruolo essenziale e diviene elemento chiave per comprendere perché è preferibile che sia l'organizzazione regionale in quanto tale a partecipare alla vita delle OI che agiscono nei campi di competenze trasferite. Così, in ambito di politica commerciale, trattandosi di materia per la quale sono state trasferite competenze esclusive dagli Stati membri all'UE, è stato consentito fin dal 1994 alla CE (poi UE) di divenire membro fondatore dell'OMC⁸⁵.

Lo *status* che l'UE può possedere all'interno di una OI dipende da due elementi:

- Dall'ordinamento giuridico dell'Unione. In particolare, dal riconoscimento della personalità giuridica internazionale, oggi espressa ai sensi dell'art. 47 TUE, dalle sue competenze a stipulare accordi internazionali per la creazione e/o adesione ad una cooperazione organizzata tra Stati (e soprattutto dalla ripartizione delle stesse con gli Stati membri) e dagli obiettivi stabiliti nei Trattati istitutivi che assumono rilievo esterno;
- Dalle norme dello statuto costitutivo dell'organizzazione stessa a cui si richiede l'accesso.

Facendo riferimento all'ordinamento giuridico dell'Unione, la previsione espressa di una personalità giuridica dell'UE, ai sensi dell'art. 47 TUE ha prodotto notevoli sviluppi al rapporto che l'UE intrattiene con le differenti OI, si pensi al caso, come si vedrà, della partecipazione rafforzata dell'UE in sede di Assemblea Generale dell'ONU. Pur in assenza di una disposizione nei Trattati istitutivi che disciplini espressamente la partecipazione dell'UE all'interno di OI, questi ultimi forniscono importanti elementi da cui trarre tale possibilità di coinvolgimento. Infatti, in primo luogo, ai sensi dell'art. 21 TUE, che apre il Titolo V TUE dedicato all'azione esterna dell'UE, si prevede espressamente la competenza dell'Unione ad intrattenere relazioni con Stati terzi e OI a livello regionale e mondiale. In secondo luogo, si richiama l'art. 216 TFUE che prevede espressamente la competenza dell'Unione a concludere accordi internazionali sia con Stati terzi sia con OI e, negli artt. 220 e 221 TFUE, si evidenzia rispettivamente la competenza dell'Unione di attuare ogni possibile forma di cooperazione con OI e che la rappresentanza della stessa è affidata alle delegazioni dell'Unione.

A livello internazionale, essendo ogni organizzazione un'entità giuridica autonoma, le regole poste per divenire membri di una OI differiscono da

⁸³ V. Decisione 95/399/CEE del Consiglio, del 18 settembre 1995, *relativa all'Adesione della Comunità all'accordo che istituisce la Commissione dei Tonni nell'Oceano Indiano*, in GUCE L 236, del 5 ottobre 1995, p. 24.

⁸⁴ V. Decisione 98/416/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1998, *relativa all'Adesione della Comunità europea alla Commissione Generale per la Pesca nel Mediterraneo*, in GUCE L 190, del 4 luglio 1998, p. 34.

⁸⁵ In realtà, ai sensi dell'art. 207 TFUE, l'UE aveva già *de facto* rappresentato gli Stati membri in sede di GATT, la quale non era ancora un'OI. Successivamente, ai sensi dell'art. XI dell'accordo istitutivo dell'OMC, a conclusione del c.d. *Uruguay Round*, con l'accordo di Marrakech del 15 aprile 1994, l'UE è divenuta *de jure* membro fondatore dell'organizzazione in questione. V. U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit. pp. 39-43.

un ente all'altro. Soltanto quei soggetti che possiedono i requisiti e le condizioni richieste dallo statuto dell'organizzazione possono entrare a farne parte. Tale possibilità dipende principalmente dalla presenza nello statuto dell'OI di una disposizione che permetta anche ad una organizzazione regionale di richiedere l'accesso alla stessa. Esempi in tal senso sono rappresentati dalle c.d. clausole "*Regional Economic Integration Organisations*" (REIO) o "*Regional Integration Organisations*" (RIO).

È importante evidenziare in questa sede che spesso i Paesi terzi rispetto all'UE, ma membri di una determinata OI, sollevano molteplici questioni, sia di natura pratica che giuridica, in merito alla possibilità per l'Unione di partecipare all'OI in questione. In particolare, ci si riferisce:

- al fatto che i Paesi terzi spesso nutrono preoccupazione in caso di mancanza di una chiara definizione delle competenze dell'Unione e alle correlate questioni di responsabilità giuridica che ciò comporta;
- Gli Stati terzi sembrano essere poco disposti ad accettare le difficoltà che si generano nei casi di partecipazione congiunta dell'UE e dei suoi Stati membri in relazione all'esercizio dei diritti di membro, poiché le complesse regole interne che disciplinano il rapporto tra UE e i suoi Stati membri⁸⁶ possono rallentare o, nei casi peggiori, ostruire i canali di comunicazione ed i lavori dell'OI nel suo complesso.

In ogni caso, si evidenzia che gli Stati terzi non sono vincolati ad un determinato trattato che preveda il relativo trasferimento di competenze dagli Stati membri all'organizzazione stessa, come nel caso dell'UE, ciò in virtù del principio generale espresso ai sensi degli artt. 34-36 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati, secondo cui il trattato non può creare diritti ed obblighi per gli Stati terzi senza il loro consenso.

2) *Le differenti tipologie di membership dell'UE nelle Organizzazioni Internazionali*

L'UE può assumere differenti *status* all'interno di altre OI o regimi internazionali⁸⁷. In particolare, l'Unione può possedere la qualità di

⁸⁶ Inoltre, è possibile sottolineare che gli stessi Stati membri dell'UE hanno sollevato alcune perplessità, quale, ad es., in merito alla capacità dell'Unione di rappresentare, prima, ed obbligare, poi, i propri Stati membri a mantenere gli impegni assunti in sede internazionale.

⁸⁷ È possibile fin da qui evidenziare che nel presente lavoro per regime internazionale o *International treaty-regimes* si fa riferimento a quell'insieme di "*regole e principi impliciti ed espliciti, di processi di decision-making attorno ai quali le aspettative degli attori convergono per costituire un sistema di relazioni internazionali*". A tal riguardo, v. S. KRASNER, *Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables*, in *International Organizations*, 1982, Vol. 36, No. 2, p. 186. È importante evidenziare inoltre che il termine "regime", è stato introdotto nell'ambito della *governance* economica internazionale da J. RUGGIE, *International Responses to Technology: Concepts and Trends*, in *International Organizations*, 1975, Vol. 29, No. 3, p. 570. In particolare, il presente lavoro prenderà in considerazione tutti quei regimi internazionali i quali sottintendono non solo alla creazione di OI, ma che ruotano e si sviluppano attorno ad esse ad altri fori di cooperazione internazionale (come, ad es., al G20), molto spesso anche nella forma di Convenzioni internazionali multilaterali. Si pensi, ad es., in materia di *governance* marittima, alla Convenzione del Diritto del Mare del 1982; in materia ambientale, alla Convenzione di Rio sui Cambiamenti climatici del 1992 e il relativo protocollo di Kyoto del 1997 e alla Convenzione di Cartagena sulla Biodiversità del 1992; in materia di diritti umani (attraverso le

membro effettivo o “*full-member*” (per il quale bisognerà distinguere tra l’essere membro originario o fondatore e membro non-fondatore)⁸⁸, di osservatore (tale *status*, come si vedrà, può assumere differenti caratteristiche a seconda dell’OI presa in considerazione) ai quali fanno rispettivamente capo una serie di diversi diritti (rappresentanza, partecipazione, voto) ed obblighi (cooperazione, esecuzione, finanziamento). In ogni caso, il riconoscimento di tali *status* dipende sia da un elemento interno, ovvero dall’ordinamento giuridico dell’Unione, sia da uno esterno, ovvero dalle norme che regolano lo statuto dell’organizzazione a cui si richiede l’accesso. In particolare:

- A livello interno, l’UE assume il ruolo di membro effettivo laddove l’OI svolga la propria attività in aree nelle quali l’Unione ha una competenza espressa ed estesa come, ad es., nell’ambito della politica commerciale. Tuttavia, anche in questo caso, sarà necessario distinguere se tale qualità sia svolta in modo esclusivo o concorrente con gli altri Stati membri, da cui dipenderà la corrispondente partecipazione esclusiva o congiunta all’interno della relativa OI. In teoria, prendendo in considerazione, ad es., la politica commerciale comune (che è competenza esclusiva dell’UE), l’Unione dovrebbe partecipare in modo esclusivo all’OMC. In realtà, come si vedrà⁸⁹, la prassi non rispecchia siffatto ragionamento, creando notevoli problematiche a livello di rappresentanza esterna e alla possibilità dell’Unione di parlare con un’unica voce;
- A livello esterno, l’UE può assumere lo *status* di membro qualora sia lo statuto dell’organizzazione a cui si richiede l’accesso a prevedere tale possibilità. In quest’ultimo caso, è possibile fare riferimento all’ingresso dell’Unione nella FAO in conseguenza ad una modifica dello statuto dell’organizzazione stessa nel 1991 che ha permesso l’ingresso anche all’UE⁹⁰.

In ogni caso, l’UE ricopre ad oggi lo *status* di “*full-member*” solo in un numero limitato di OI⁹¹. Inoltre, è possibile osservare che, con riferimento

Nazioni Unite e il Consiglio d’Europa) e di sicurezza internazionale, al regime di non proliferazione nucleare siglato nel relativo Trattato di Non proliferazione nucleare del 1970).

⁸⁸ V. P. PUSTORINO, *Lo status di membro delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 141.

⁸⁹ Siffatte problematiche non riguardano solo l’OMC, ma anche le altre OI in cui Unione e Stati membri partecipano in modo effettivo, quale, ad es., la FAO o alcune OI a livello regionale in materia di pesca. Per le relative considerazioni, si veda la Parte seconda del presente lavoro.

⁹⁰ In merito alla partecipazione di Organizzazioni a carattere regionale in altre OI o Istituzioni internazionali, v. par. 2 del presente Capitolo. V. anche K. E. JØRGENSEN, S. OBERTHÜR, J. SHAHIN, *Introduction: Assessing the EU’s Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings*, in *Journal of European Integration*, 2011, No. 33, p. 599.

⁹¹ L’UE ricopre lo *status* di “*full-member*” all’interno delle seguenti OI: FAO, WTO, *Conferenza dell’Aia di diritto internazionale privato*, *Organizzazione intergovernativa per il trasporto ferroviario internazionale (OITF)*, *Agenzia internazionale per le energie rinnovabili*, *Organizzazione internazionale del cacao*, *Organizzazione internazionale del caffè*, *Consiglio internazionale dei cereali*, *Consiglio oleicolo internazionale*, *Organizzazione internazionale dello zucchero*, *Organizzazione internazionale del legname tropicale*, *Fondo Comune per le materie prime*, *Gruppo di studio internazionale sul rame*, *Gruppo internazionale di studio sulla iuta*, *gruppo internazionale di studio sul nichel*, *gruppo internazionale di studio sulla gomma*, *Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo*, *Commissione per la pesca nell’Atlantico nordorientale*, *Organizzazione della pesca nell’Atlantico nord-occidentale*, *Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo*, *Commissione per la pesca nell’Atlantico nord-orientale*, *Organizzazione per la pesca nell’Atlantico nord-occidentale*, *Organizzazione per la pesca nell’Atlantico sudorientale orientale*, *Organizzazione regionale di gestione della pesca*, *la Commissione per la pesca nel Pacifico centro-occidentale*, *Commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell’Antartico*, *Commissione per il tonno dell’Oceano Indiano*, *Commissione*

alla qualità di membro, l'Unione assume in altri casi un peculiare *status* che *de facto* garantisce a quest'ultima una speciale partecipazione ai lavori di altre organizzazioni. Ci si riferisce, in particolare, all'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD) oppure all'OCSE. In particolare, si osserva che la partecipazione dell'UE all'OSCE assomiglia a quella di un membro a pieno titolo. In questo caso si rende noto che questa partecipazione va ben oltre quella di un semplice osservatore, e in infatti conferisce alla Commissione lo *status* di quasi-membro, nonostante il più modesto accordo formale secondo cui la Commissione europea prende parte ai lavori dell'OCSE⁹². Come si vedrà, tale status è spesso più fragile della piena appartenenza legale, in quanto può ancora dipendere dalla buona volontà e dalla disponibilità dei membri a pieno titolo per consentire la piena partecipazione dell'Unione⁹³.

In generale, è importante evidenziare che l'effettiva e (e teorica) partecipazione dell'Unione non sempre coincide con la prassi e con ciò che lo *status* formale ad essa riconosciuto porterebbe a credere.

Inoltre, l'UE ricopre lo *status* di membro anche in molteplici regimi internazionali, tra i quali, ad es., quelli adottati sotto gli auspici delle Nazioni Unite quali: la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, la Convenzione contro la corruzione, la Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale e la Convenzione in materia di cambio climatico⁹⁴.

Per quanto concerne lo *status* di osservatore ricoperto dall'UE, esso implica che l'Unione possa presenziare agli incontri e alle riunioni poste in essere dall'organizzazione e dai relativi organismi di cui essa è parte, ma senza alcun diritto di voto. Tuttavia, in alcuni casi, la presenza di un osservatore durante le sessioni dei lavori dell'organizzazione può essere limitata ai soli incontri formali, e quindi essere esclusa da quelli informali o dagli incontri riservati ai soli membri e parti rilevanti dell'organizzazione stessa. Inoltre, è importante sottolineare che, pur in assenza di un diritto di voto, l'UE in quanto osservatore può avere diritto

interamericana per il tonno tropicale, Commissione internazionale per la Conservazione di tonni idi dell'Atlantico, Organizzazione per la conservazione del salmone del Nord Atlantico, Commissione per la protezione dell'ambiente marino del Baltico (Commissione di Helsinki), Commissione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nord-orientale (Commissione OSPAR), Commissione internazionale per la protezione del fiume Danubio, Commissione internazionale per la protezione dell'Oder, Commissione internazionale per la protezione del Reno, Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e accordo del 28 luglio 1994 relativa all'attuazione della parte XI dello stesso, Spazio economico europeo, Banca europea per Ricostruzione e sviluppo, Centro internazionale di scienza e tecnologia. V. anche the *Directory of European Union legislation in force*,
su

http://eurlex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&classification=inforce#arrow_20. V. anche B. VAN VOOREN, R. A. WESSEL, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2014, p. 253.

⁹² Art. 13 della Convenzione di Parigi del 1960 in concomitanza con il Protocollo 1 ad esso allegato.

⁹³ In quest'ultimo caso, è importante evidenziare che la sua partecipazione assume connotati maggiormente simili ad una *full-membership* che allo *status* di osservatore. Per i dovuti approfondimenti sul rapporto UE-OCSE, v. Parte Seconda, Sez. II, Cap. IV.

⁹⁴ In materia di partecipazione dell'UE all'interno dei regimi internazionali, v. R. A. WESSEL, *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, pp. 628-629; P. J. KUIJPER, J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (eds.), *The Law of the EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford, 2013, pp. 200-207.

di parola, ma ciò è spesso garantito ed autorizzato solo alla fine dei vari interventi da parte dei membri dell'organizzazione, con inevitabili ripercussioni sul peso politico dell'Unione stessa.

Bisogna considerare, peraltro, che lo *status* di osservatore ricoperto dall'Unione non assume sempre le stesse caratteristiche ma muta a seconda dell'organizzazione presa in considerazione e ciò dipende in particolar modo dallo statuto dell'OIL a alla quale si fa riferimento. Inoltre, , quando gli statuti di OI attive in materie nelle quali l'Unione possiede una competenza espressa, non permettono all'UE di diventare membro di pieno diritto, è possibile che l'Unione possa assumere uno *status* di osservatore particolarmente complesso. A tal riguardo, sin da ora è possibile menzionare i rapporti che l'Unione intrattiene con l'OIL. Infatti, pur in assenza di una disposizione all'interno dello statuto del 1919 che permetta anche alle OI di fare parte dell'organizzazione in questione, la competenza dell'Unione in materia di politiche sociali, oggi disciplinate dall'art. 4, par. 2, lett. b) TFUE e dell'art. 153 TFUE, ha spinto l'OIL a garantire fin dal 1989 alla Comunità europea (poi all'Unione) un ruolo all'interno delle sue Conferenze in qualità di osservatore. Tuttavia, tale *status* non permette ancora all'Unione di diventare parte di alcuna Convenzione dell'OIL⁹⁵. In questo caso, è importante evidenziare che sono gli Stati membri ad agire quali agenti dell'UE per permettere a quest'ultima di attuare le sue competenze a rilievo esterno in materia di politiche sociali. Ovviamente, tale situazione solleva questioni inerenti al rapporto e il dovere di coordinamento tra l'Unione e i suoi Stati membri nel rispetto del principio di leale cooperazione, ai sensi dell'art. 4 par. 3 TUE⁹⁶. Lo *status* rafforzato di osservatore di cui gode l'UE nell'OIL non è unico e può essere trovato in molte agenzie specializzate e programmi delle Nazioni Unite, così come nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e nell'ECOSOC. Per quanto riguarda un certo numero di istituzioni internazionali (tra cui l'ICAO, l'UNESCO, l'OCSE e il Consiglio d'Europa), gli accordi sono stati indicati come *status* di "*full-participant*", il che indica che l'unico elemento che separa l'UE dalla piena adesione riguarda il diritto di voto.

Una situazione totalmente contraria alla precedente, nella quale l'UE non può esercitare nessun diritto di partecipazione se non in maniera del tutto ridotta può essere riscontrata nei rapporti che l'Unione intrattiene oggi con il Consiglio Artico, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica, in cui l'UE aspira ad essere membro⁹⁷ e l'Organizzazione Marittima Internazionale (OMI). Infatti, in quest'ultimo caso, solo gli Stati possono diventarne membri. È rilevante evidenziare l'intervento operato dalla Corte di Giustizia dell'UE nel 2009, la quale ha affermato che gli Stati

⁹⁵ È possibile osservare che la complessa questione riguardante la divisione di poteri e di rappresentanza tra UE e Stati membri all'interno dell'UE è stata oggetto anche dell'intervento della Corte di giustizia dell'UE. In particolare, v. Corte di giustizia, *Parere No. 2/91*, cit. Per i dovuti approfondimenti del rapporto UE- OIL, v. Parte Seconda, Sez. I, Cap. III del presente lavoro.

⁹⁶ In merito al principio in questione e alle altre questioni inerenti il coordinamento tra l'Unione e i suoi stati membri, v. par. 2, Cap. III, Parte Prima.

⁹⁷ J. WOUTERS, J. ODERMATT, Th. RAMOPOULOS, *The EU in the world of international organizations: Diplomatic aspirations, legal hurdles and political realities*, in M. SMITH, S. KEUKELEIRE, S. VANHOOACKER (eds.), *The diplomatic system of the European Union: evolution, change and challenges*, 2013, Oxford, pp. 94-111.

membri dell'UE (i quali sono tutti membri dell'OMI) non possono, in ogni caso, abusare della esclusione dell'Unione dall'organizzazione in questione ma, al contrario, devono rispettare il principio di leale cooperazione⁹⁸.

Pertanto, nel caso in cui l'Unione assuma lo *status* di osservatore all'interno di una OI, le questioni principali che si pongono sono quelle di capire, da un lato, se gli Stati membri rispettino sempre tale obbligo di leale cooperazione e, dall'altro, se ed in che misura l'Unione possa assumere un potere effettivo all'interno dell'organizzazione in questione proprio attraverso il ruolo svolto dai singoli Stati membri⁹⁹.

Infine, l'UE può anche partecipare, in qualità di mero osservatore, a regimi internazionali in materie lasciate deliberatamente ed espressamente alla competenza dei suoi Stati membri. Un esempio di tale coinvolgimento dell'Unione è dato nei regimi internazionali in materia di non proliferazione delle armi nucleari e riguardanti i controlli alle esportazioni¹⁰⁰. Infatti, a mero titolo esemplificativo, ai sensi dell'art. 347 TFUE, gli Stati membri hanno sempre richiamato nella propria sfera di competenza questioni inerenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tuttavia, questi ultimi hanno l'obbligo di assicurare che le misure o le azioni intraprese in tali materie non influenzino negativamente il funzionamento del mercato interno. In tal caso, può essere assicurata alla Commissione europea o un seggio di "osservatore permanente" come accade, ad es., nel "*Comitato Zangger*", noto anche come comitato per gli esportatori nucleari, nato dall'articolo III, par. 2 del trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP), entrato in vigore il 5 marzo 1970 oppure un seggio di "*full participant*" come accade, ad es., nel Gruppo Australia¹⁰¹, il quale mira ad assicurare che le esportazioni non contribuiscano allo sviluppo di armi chimiche o biologiche¹⁰².

2.1) L'esercizio del decision-making power in caso di partecipazione esclusiva e congiunta dell'UE

Nel caso in cui l'Unione assuma lo *status* di *full-member* di una OI, tale situazione comporta per la stessa la titolarità di diritti (di rappresentanza,

⁹⁸ V. Corte di giustizia, sentenza del 12 febbraio 2009, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Ellenica*, causa C-45/07, par. 31-38.

⁹⁹ Per un'indagine generale del ruolo dell'UE in qualità di osservatore, si veda F. HOFFMEISTER, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under the International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, in *Common Market Law Review*, 2007, No. 44, p. 41.

¹⁰⁰ V. H. ALAVI, T. KHAMICHONAK, *A European Dilemma: The EU Export Control Regime on Dual-Use Goods and Technologies*, in *Danube: Law & Economics Review*, 2016; D. JOYNER (ed.), *Non-Proliferation Export Controls Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening*, 2006, Burlington.

¹⁰¹ Il gruppo Australia è un accordo informale che mira a consentire ai paesi esportatori o trasbordatori di ridurre al minimo il rischio di assistere la proliferazione di armi chimiche e biologiche (ACB). Il Gruppo si riunisce ogni anno per discutere le modalità per aumentare l'efficacia delle misure nazionali di licenza di esportazione dei paesi partecipanti per evitare che i proliferatori potenziali ottengano materiali per i programmi ACB. I partecipanti al Gruppo Australia non assumono alcun obbligo giuridicamente vincolante: l'efficacia della loro cooperazione dipende unicamente da un impegno condiviso nei confronti degli obiettivi di non proliferazione della ACB e dalla forza delle rispettive misure nazionali.

¹⁰² V. B. VAN VOOREN, R. A. WESSEL, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, cit., p. 256.

partecipazione, parola e voto) ed obblighi (di cooperazione, esecuzione e finanziamento)¹⁰³.

In particolare, lo *status* di *full-member* può concretizzarsi attraverso una partecipazione esclusiva o congiunta. Ciò dipende principalmente dalla diversa tipologia di competenze (esclusive o concorrenti) possedute dalla stessa Unione, ma anche dalle disposizioni inerenti lo statuto dell'OI di riferimento.

Nel caso di partecipazione esclusiva, si prevede che solo l'UE possa diventare membro di una OI, poiché gli Stati membri non hanno più competenza per negoziare o diventare parte dei vari statuti e costituzioni delle varie OI, quali, ad es., la *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 all'UE una *membership* in tutto e per tutto pari alle altre parti terze. Esempi di questa parità si ritrovano nel contributo della stessa Unione in termini di budget (esso è calcolato sulla base della stessa formula delle altre parti contraenti) e nella partecipazione agli organi dell'OI (l'UE vi partecipa con gli stessi diritti delle altre parti). In questo caso, gli Stati membri rimangono semplici osservatori, non godendo né del diritto di parola, né di voto.

Nel caso di partecipazione congiunta, si prevede che sia l'UE sia gli Stati membri possano diventare parte dell'OI o del regime internazionale a cui è richiesto l'accesso. A tal riguardo, risulta necessario innanzitutto verificare se la distribuzione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri assuma rilevanza meramente interna al sistema dell'UE oppure se essa possa essere fatta valere dagli Stati terzi che partecipano all'OI in questione o al regime internazionale considerato.

Secondo un primo orientamento, che poggia anche sul piano del diritto internazionale dei trattati¹⁰⁴, alla luce di un'applicazione rigorosa del principio di attribuzione, l'ambito delle competenze materiali dell'UE

¹⁰³ Più precisamente, è possibile distinguere due diverse tipologie di partecipazione in qualità di membro: da un lato, la possibilità per l'Unione, in quanto tale, di accedere ad un'altra OI, con una propria struttura organizzativa indipendente; dall'altro, ci si riferisce ai casi di partecipazione ad un accordo internazionale che verta sulla creazione di una struttura organizzativa vincolante tra le parti coinvolte, in funzione di attuare le relative disposizioni statutarie.

¹⁰⁴ L'orientamento in questione può trovare una sua base giuridica nell'art. 6 della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati ed organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali, il quale afferma che: "*la capacità di un'organizzazione internazionale di concludere dei trattati è retta dalle regole dell'organizzazione stessa*". In ogni caso, la Convenzione suddetta non è entrata ancora in vigore e, pertanto, si discute della sua applicabilità all'Unione. Tuttavia, è stato ritenuto che molte delle sue disposizioni, tra cui l'art. 6 in commento, abbiano natura di codificazione del diritto internazionale dei trattati e rappresentino principi generali del diritto internazionale. Sul rapporto tra la Convenzione di Vienna del 1986 e UE, v. P. MANIN, *The European Communities and the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and Organizations or between International Organizations*, in *Common Market Law Review*, 1987, p. 457 ; G. GAJA, *A New Vienna Convention on Treaties between States and Organizations or between International Organizations: A Critical Commentary*, in *British Yearbook of International Law*, 1987, Vol. 58, p. 253.

avrebbe valenza anche esterna. In questo caso, le convenzioni internazionali e volte all'accesso ad una OI o accordi generatrici di un regime internazionale multilaterale sarebbero nulli se conclusi al di là della ripartizione delle competenze prevista nei Trattati istitutivi¹⁰⁵.

Un secondo orientamento avallato dalla Corte di Giustizia dell'UE reputa piuttosto che la suddivisione delle competenze sia una questione prettamente interna, sulla quale gli Stati terzi non debbono intervenire¹⁰⁶. Anche alla luce di tale intervento, vi è la tendenza da parte degli Stati terzi di richiedere, per esigenze di certezza giuridica, la traccia di una precisa demarcazione tra le competenze (e responsabilità) rispettive dell'Unione e dei suoi Stati membri, soprattutto nell'ambito di convenzioni internazionali multilaterali. In particolare, come si vedrà, tale coinvolgimento è attuato nella prassi grazie alle c.d. "*Dichiarazioni di competenze*", come ad es., nei rapporti che l'UE intrattiene oggi con la FAO e l'OMC.

La partecipazione congiunta solleva importanti questioni in materia di *decision-making process* e di diritto di voto. Infatti, a livello astratto, è possibile distinguere due differenti modalità di interazione tra l'Unione, i suoi Stati membri e l'OI: da un lato, l'esercizio alternato e, dall'altro, l'esercizio cumulativo/congiunto dei diritti di *full-member*. Infatti, nel caso di partecipazione *congiunta-cumulativa*, l'UE possiederà, nelle questioni che ricadono nella sua competenza, diritti ed obblighi conformi allo *status* di *full-member* pari agli altri membri. In ambito di esercizio del diritto di voto, l'Unione possiederà un numero di voti pari a quello dei suoi Stati membri aventi diritto di voto e potrà votare cumulativamente ai suoi Stati membri. Tuttavia, proprio in virtù di un esercizio congiunto del diritto di voto sia da parte dell'UE sia da parte dei suoi Stati membri, questa tipologia di partecipazione è opposta dagli Stati terzi in quanto è considerata una modalità di ultra-rappresentazione dell'Unione e dei suoi Stati membri all'interno dell'OI. Il caso più rilevante è quello del Protocollo annesso all'Accordo di Madrid del 27 giugno 1989 concernente la registrazione internazionale dei marchi, ove, ai sensi dell'art. 14, è attribuito anche alle OI, la possibilità di diventare parti contraenti e, pertanto, esercitare ai sensi dell'art. 10 del Protocollo in questione il diritto di voto nell'Assemblea prevista dall'Accordo di Madrid¹⁰⁷.

Per quanto concerne la partecipazione *congiunta-alternata*, vige il principio dell'*alternative exercise of rights*, ovvero, dell'esercizio alternato dei diritti di membro. Tale coinvolgimento prevede che l'UE e gli Stati membri indichino, 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. Nella prassi, tale modalità di partecipazione è preferita rispetto a quella cumulativa. Ne sono esempi, l'art. II, par. 8 dell'Atto Costitutivo della

¹⁰⁵ V. A. GIARDINA, *Comunità europee e Stati terzi*, Napoli, 1964, pp. 135-174.

¹⁰⁶ Corte di giustizia, *Parere No. 1/78*, del 14 novembre 1978, pronunciata ai sensi dell'art. 103, terzo comma, del trattato CEEA. - *Progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione fisica dei materiali nucleari, delle strutture e dei trasporti* - p. 2151, par. 36.

¹⁰⁷ A tal riguardo, v. J. SACK, *The European Community's membership of International Organizations*, in *Common Market Law Review*, 1995, No. 1227.

FAO; l'art. IX, n. 1, dell'Accordo istitutivo dell'OMC e l'art. 19, par. 2, della *Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali*¹⁰⁸. Essa risulta essere posta non solo in funzione di una migliore cooperazione e coordinamento tra l'Unione e i suoi Stati membri, ma anche e soprattutto in favore di garanzia verso le parti terze dell'OI con le quali si andrà eventualmente a negoziare e trattare.

In ogni caso, occorre precisare che in relazione alle materie per le quali sussista una competenza concorrente, in forza della accennata esigenza di unità di rappresentazione internazionale dell'Unione, l'azione degli Stati membri e dell'UE dovrà essere ispirata ad una stretta cooperazione. Tale coordinamento in sostanza risulta disciplinato da accordi, definiti in genere codici di condotta, siglati molto spesso tra la Commissione, da una parte, e gli Stati membri o il Consiglio, dall'altra. Il modello in questione è quello dell'intesa PROBA 20, raggiunta nel 1981 per garantire la cooperazione in relazione agli accordi sui prodotti di base coperti dal programma integrato dell'UNCTAD¹⁰⁹: in forza di questa l'UE e gli Stati membri partecipano attraverso una delegazione congiunta che esprime, con una singola voce, una posizione comune, stabilita al proprio interno attraverso la procedura del *consensus*.

Tali accomodamenti possono anche raggiungere livelli elevati di analiticità, come ad es., si può riscontrare in relazione all'accordo informale tra Commissione e Consiglio del dicembre 1991, con il quale è stato regolato l'esercizio della partecipazione dell'Unione o degli Stati membri all'interno degli organi della FAO¹¹⁰. Tuttavia, non risulta del tutto pacifico che tali intese abbiano un effetto vincolante sia a livello interno che esterno. Infatti, l'impostazione tradizionale non esclude che tali intese abbiano un effetto vincolante, come, al contrario, accade per i "*purely gentlemen's agreements*"¹¹¹. A tal riguardo, la Corte di Giustizia dell'UE ha però espresso una differente opinione secondo cui tale tipologia di intesa produrrebbe effetti giuridici vincolanti. In particolare, la Corte ha ritenuto invalida, annullandola, una decisione del Consiglio che violava proprio l'accomodamento siglato tra lo stesso e la Commissione concernente la partecipazione alle riunioni della FAO, dimostrando un'apertura in ordine alla rilevanza giuridica del dovere di cooperazione in ambito di partecipazione congiunta, nel rispetto dell'art. 4, par. 3 TUE¹¹².

¹⁰⁸ V. Il testo della Convenzione è reperibile al seguente su <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20031989/201203070000/0.814.04.pdf>. V. anche Decisione 98/685/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998, *relativa alla Conclusione della Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali*, in GUCE L 326, del 3 dicembre 1998, p. 1.

¹⁰⁹ V. *Intesa tra il Consiglio e la Commissione*, in Bollettino del 30 marzo 1981. Su tale accomodamento, denominato "*produits de base*", v. I. MACLEOD, I. D. HENDRY, S. HYETT, *The External Relations*, cit., p. 185 e G. ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, Vol. 53, p. 256-270.

¹¹⁰ V. R. FRID, *The Relations Between the EC and International organizations*, The Hague, 1995.

¹¹¹ V. J. SACK, *The European Community's membership of International Organizations*, cit., p. 1253.

¹¹² V. Corte di giustizia, sentenza del 19 marzo 1996, *Commissione c. Consiglio*, causa C-25/94.

2.2) La presenza degli Stati membri e l'assenza dell'UE

I casi in cui gli Stati membri operano in assenza dell'UE stanno diventando piuttosto rari. Ciò è dovuto all'enorme crescita delle competenze normative dell'UE nel mercato interno, nella giustizia e negli affari interni negli ultimi due decenni, che sono diventati materia di competenze concorrenti¹¹³.

Si noti tuttavia che ciò riguarda per lo più la politica interna dell'Unione, lasciando in una sorta di limbo la dimensione delle relazioni esterne dell'UE. Ciò che è emerso in pratica è che queste accresciute competenze interne dell'UE hanno esteso l'ambito di competenza esterna dell'Unione, soprattutto per la necessità di coerenza tra le sue politiche di regolamentazione nazionali e internazionali.

Vi sono ancora alcuni casi molto importanti in cui l'UE non ha uno status istituzionale, come ad es., il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, la NATO e la Banca mondiale. Tuttavia, come si vedrà, l'attività dell'UE in questi settori ha generato lo sviluppo di relazioni orizzontali limitate:

- Nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'UE inizia ad avere un sia pur limitato diritto di parola, che può ora svilupparsi in modo utile, ma ciò è sorretto da una base legale e politica debole e precaria¹¹⁴;
- Le relazioni UE-NATO sono diventate piuttosto intense nell'ultimo decennio, e la relazione è ora descritta come una partnership strategica; questo potrebbe essere migliorato ora da uno *status* di osservatore reciproco (al Consiglio Nord Atlantico e al Comitato politico e di sicurezza dell'UE)¹¹⁵;
- La situazione della Banca mondiale è una grande anomalia, dal momento che l'UE pur contribuendo finanziariamente di più rispetto a tutti i suoi Stati membri, non possiede lo *status* di osservatore nel suo consiglio di amministrazione (partecipando solamente nel suo comitato di politica ministeriale).

2.3) La partecipazione prevalente dell'UE

I casi in cui l'UE ha competenze esclusive e quindi una posizione preminente nelle organizzazioni pertinenti e nelle convenzioni legali è piuttosto ridotta.

Il caso principale è nel campo della politica commerciale, riguardante l'OMC e l'OMD (Organizzazione Mondiale delle Dogane). In particolare, per l'OMC, l'UE (la Commissione) è l'unico negoziatore, che opera su mandato degli Stati membri. Mentre questi mandati sono sostanzialmente negoziati a Bruxelles, gli Stati membri mantengono comunque costose

¹¹³ Per un'analisi della crescita delle competenze interne dell'UE e delle conseguenze in materia di partecipazione esclusiva o congiunta dell'Unione nelle OI, v. M. EMERSON, R. BALFOUR, T. CORTHAUT, J. WOUTERS PIOTR, M. KACZYŃSKI and T. RENARD (eds.), *Upgrading the EU's role as global actor institutions, law and the restructuring of european diplomacy*, Centre for European Policy Studies (CEPS), The Royal Institute for International Relations, Egmont, European Policy Centre (EPC), Leuven, Centre for Global Governance Studies, University of Leuven, 2011, pp. 42-45.

¹¹⁴ V. Parte seconda, Sez. I, Cap. I, par. 7 e ss del presente lavoro.

¹¹⁵ Sui rapporti UE-NATO, v. *infra* Parte seconda, Sez. III, Cap. I del presente lavoro.

missioni di sorveglianza a Ginevra, con i funzionari di tutti i 28 Stati membri schierati dietro la Commissione e ascoltando ciò essa dice e riferendo in centrale. Sul punto, vi è da dire subito che un singolo addetto alle note del Segretariato del Consiglio potrebbe essere sufficiente a tali mansioni al fine anche di un risparmio economico-finanziario.

In ogni caso, si evidenzia che gli stati membri non sono tendenti a ritirarsi dalle organizzazioni o dalle convenzioni internazionali per cedere il loro posto interamente all'UE. Inoltre, ciò è ostacolato anche dal fatto che, in molti casi, alcune delle attività dell'OI riguardano ancora aree in cui gli Stati membri possiedono alcune competenze residue. Tuttavia, quando viene stabilita l'esclusività, si verificano casi in cui l'ingresso nell'UE in un accordo internazionale comporta un monito affinché uno o più Stati membri si ritirino formalmente dall'accordo. Un esempio calzante è la convenzione per la Commissione Interamericana per il Tonno Tropicale a cui la CE ha aderito nel 2006, precedendo il recesso della Spagna.

L'altra grande competenza esclusiva dell'UE è la politica monetaria nella zona euro. Qui l'anomalia riguarda l'inadeguata rappresentanza della zona euro nel Consiglio di amministrazione del FMI, dove la BCE ha solo uno *status* di osservatore con poteri limitati. Come si vedrà, questa anomalia combinata con la sovra-rappresentazione degli Stati membri ha raggiunto nell'ottobre 2010 un punto di crisi politica che ha visto un confronto tra gli Stati, gli Stati membri della BRICs (Brasile, Russia, India e Cina) e gli Stati Uniti. Il recente accordo del G20 sulla riforma del FMI annuncia il 2020 come prossima revisione del FMI, e che potrebbe essere una buona occasione per stabilire un unico seggio nell'area euro.

2.4) La partecipazione congiunta di UE e Stati membri

Maggiori difficoltà in materia di partecipazione dell'UE nelle OI sono generate dalle competenze concorrenti.

Infatti, la presenza dell'UE abbraccia un ampio spettro di partecipazione, da quello di "*osservatore-semplce*" all'"*osservatore-speciale* o "*membro virtuale*" fino ad assumere lo *status* di membro a pieno titolo o parte contraente a fianco degli Stati membri.

È possibile evidenziare tre casi:

- Un primo caso riguarda l'Assemblea generale delle Nazioni Unite. L'UE partecipa con uno *status* anomalo di "*osservatore-semplce*". Nel periodo pre-Lisbona, la presidenza di turno del Consiglio poteva intervenire per l'UE. Dopo Lisbona, spetta all'Alto Rappresentante o al Presidente del Consiglio Europeo rappresentare l'UE, ma lo *status* di osservatore non consente a tali istituzioni di collaborare come vorrebbero, con il risultato che la rappresentanza della presidenza di turno è ancora un'opzione alternativa in quelle circostanze in cui le regole complesse dell'ONU impediscono in altro modo un'efficace partecipazione dell'UE. Tuttavia, a partire dal 2011, la partecipazione dell'Unione in sede di Assemblea Generale dell'Onu rappresenta un'eccezione.
- Un secondo caso riguarda il rapporto che l'UE intrattiene ad oggi con l'OCSE, l'OSCE e il Consiglio d'Europa. L'UE ha già (OCSE), o sta

sviluppano (OSCE), la posizione di “membro virtuale”, che consente un pieno diritto di partecipazione, senza tuttavia la possibilità di diritto di voto.

- Un terzo caso riguarda diverse OI in cui l'UE, pur avendo competenze sostanziali, non ricopre uno *status* di membro come nella FAO. Tra queste figurano ad esempio OMI e l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO), dove l'evoluzione dello *status* dell'UE da osservatore a membro a pieno titolo è attesa da tempo e in cui la mancanza di sostegno da parte di vari Stati membri è un fattore rilevante. In questi casi, l'UE può invocare la clausola RIO al fine di richiedere un aggiornamento da “membro-virtuale” a membro “a pieno titolo”.

3) *Lo strumento della “Dichiarazione di competenze”*

Pur considerando l'Unione oggi parte di molteplici OI e convenzioni internazionali, la partecipazione congiunta della stessa con i suoi Stati membri genera, come già rilevato, enormi perplessità in materia di effettiva rappresentanza esterna da parte degli altri Stati terzi o da parte della stessa OI a cui è richiesto l'accesso. Per tale ragione, questi ultimi hanno un interesse legittimo a stabilire certe condizioni che l'Unione e i suoi Stati membri devono rispettare nelle sessioni dei lavori e degli incontri della stessa organizzazione qualora si prospetti la possibilità di una loro partecipazione congiunta.

In altre parole, le parti terze cercano, *inter alia*, di perseguire l'obiettivo di assicurare (e di assicurarsi) che l'Unione e gli Stati membri esercitino determinati diritti e siano destinatari di altrettanti e certi obblighi, così da identificare l'esatto interlocutore ed il contenuto ed i limiti delle rispettive responsabilità. A tal riguardo, un importante precedente è rappresentato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982. In questo caso, infatti, mentre l'art. 305, par. 1, lett. f) permette l'ingresso di OI¹¹⁶ come parti contraenti della stessa Convenzione, l'Annex IX specifica le relative condizioni di accesso¹¹⁷.

La partecipazione congiunta dell'Unione e dei suoi Stati membri alle OI e ai regimi internazionali è caratterizzata da due fasi distinte ma connesse tra loro. In primo luogo, è necessario che vi sia la dimostrazione durante le negoziazioni che gli Stati membri abbiano integralmente o anche solo parzialmente trasferito all'Unione le competenze in tutte le materie o parte di esse oggetto dell'OI o del regime internazionale a cui si richiede l'accesso. In secondo luogo, risulterà essenziale depositare, congiuntamente allo strumento di accettazione¹¹⁸, la c.d. “*Dichiarazione di*

¹¹⁶ Ad oggi, l'UE è la sola OI ad essere parte contraente della Convenzione in questione ai sensi della disposizione in esame.

¹¹⁷ Annex IX (Partecipazione delle Organizzazioni internazionali) della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, artt. 1-8, reperibile su http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

¹¹⁸ Ai sensi degli artt. 2, par. 1, lett. b) e 14, par. 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, gli strumenti di “accettazione” o “approvazione” di un trattato hanno lo stesso effetto giuridico della ratifica e di conseguenza esprimono il consenso di uno stato ad essere vincolato da un trattato. Nella pratica di alcuni stati, l'accettazione e l'approvazione sono state usate

Competenze” o, inserire, nell’accordo internazionale una clausola del suddetto tenore¹¹⁹. A tal riguardo, è necessario evidenziare che tali dichiarazioni e clausole permettono di individuare più o meno analiticamente, nell’interesse delle parti terze, i rispettivi ambiti di competenza dell’Unione e degli Stati membri¹²⁰. Esse dovranno avere obbligatoriamente un tenore non meramente ricognitivo riguardo tale ripartizione, essendo la mera ricognizione una funzione del tutto inutile per i rapporti tra l’UE, gli Stati membri e l’OI e il regime internazionale considerato. Un esempio in tal senso è offerto dall’art. 32 dell’Accordo Interregionale di Cooperazione tra l’UE e i suoi Stati membri e il Mercato comune del Sud (MERCOSUR) e i suoi Stati membri, sottoscritto a Madrid il 15 dicembre 1995¹²¹.

Per essere realmente efficaci, tali dichiarazioni non dovranno richiedere la modifica dell’accordo ove occorra un suo adeguamento in relazione all’evolversi della ripartizione delle competenze, in quanto, ad es., si individui esplicitamente il soggetto (UE o Stati membri) cui spetta la competenza in relazione alle diverse disposizioni dell’accordo¹²²

Inoltre, è necessario evidenziare che non sempre un singolo deposito della dichiarazione di competenze risolve il problema di chiarire il singolo ruolo che spetta all’Unione o ai suoi Stati membri all’interno dei lavori dell’OI e del regime internazionale considerato, con inevitabili conseguenze sia in ambito di rappresentanza esterna sia in materia di esercizio di diritto di parola e di voto. Infatti, nell’atto costitutivo della FAO, ad es., così come modificato per consentire l’ingresso dell’allora CE, è contenuto un generico riferimento all’obbligo di rendere una dichiarazione di competenza prima di ogni incontro dell’organizzazione in questione e per ogni ordine del giorno in agenda-lavori¹²³. Ciò è importante non solo ai fini della validità dell’eventuale votazione posta in essere nell’organo competente all’interno dell’OI considerata, ma soprattutto anche perché, senza tali dichiarazioni, la competenza degli Stati membri risulta presunta. Un altro caso esemplificativo può essere individuato nella Terza Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 e firmata

al posto della ratifica quando, a livello nazionale, la legge costituzionale non richiede che il capo sia ratificato dal capo dello stato.

¹¹⁹ Per quanto riguarda i criteri di individuazione in concreto di tali accordi e per una classificazione delle clausole di competenza, v. G. TOGNAZZI, *Nozione e classificazione degli accordi misti*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1994, No. 4, p. 583.

¹²⁰ Tuttavia, è importante evidenziare che, oltre ad una funzione chiarificatrice di suddivisione delle competenze, la dichiarazione o clausola di competenza svolge sicuramente una funzione interpretativa, riconducendo le stesse nell’ambito di applicazione dell’art. 31, par. 2, lett. b) della Convenzione di Vienna del 1969 e del 1986. V. anche I. MACLEOD, I. D. HENDRY, S. HYETT, *The External Relations*, cit., p. 161.

¹²¹ L’art. 32 dell’Accordo Quadro Interregionale di Cooperazione recita: “*Definizione delle parti Ai fini del presente accordo, per “parti” si intendono, da un lato, la Comunità o i suoi Stati membri oppure la Comunità e i suoi Stati membri, in base alle rispettive competenze definite dal trattato che istituisce la Comunità europea, e, dall’altro, il Mercosur o i suoi Stati membri, a norma del trattato che istituisce il Mercato comune del Sud*”. V. GUCE L 69, del 19 marzo 1996, p. 4.

¹²² Era questo il caso della Seconda convenzione ACP-CEE firmata a Lomè il 31 ottobre 1979. V. GUCE L 347, del 22 dicembre 1980, p.2.

¹²³ L’art. XLI, par. 2 stabilisce che: “*Each regional economic integration organization applying for membership in the Organization shall, at the time of such application, submit a declaration of competence specifying the matters in respect of which competence have been transferred to it by its Member States*”. Sul punto, v. anche S. MARCHISIO, *Lo status della CEE quale membro della FAO*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, Vol. LXXVI, p. 342

dall'allora CEE il 7 dicembre 1984, in cui l'Annex IX alla Convenzione esprime a chiare lettere la possibilità di pronunciare nuove dichiarazioni tenendo conto del continuo sviluppo dell'ordinamento dell'Unione¹²⁴. In ogni caso, è possibile affermare che la necessità di molteplici dichiarazioni di competenze, pur rispondendo all'evoluzione dell'ordinamento dell'Unione, può diventare un ostacolo rilevante ad una effettiva partecipazione dell'UE nelle varie OI, creando tra le parti contraenti notevoli incertezze sul soggetto competente a cui rivolgersi di volta in volta¹²⁵. Ciò accade soprattutto nel caso in cui essa sia ritenuta invalida perché realizzata in violazione del diritto internazionale. Sarà difficilmente possibile giungere ad una esatta individuazione degli ambiti di intervento, anche perché l'interesse di uno Stato membro a prendere parte ai lavori in seno all'OI considerata potrebbe sorgere in un momento successivo rispetto al deposito della dichiarazione di competenze.

Infine, deve essere considerata l'eventualità, frequente nella prassi, che la discussione in seno all'istituzione internazionale modifichi il contenuto della deliberazione da adottare al punto tale da alterare l'equilibrio inizialmente esistente tra gli aspetti di competenza dell'Unione e quelli di competenza degli Stati membri. Con ciò sottolineando la sola parziale utilità di tali dichiarazioni di competenza¹²⁶ che lasciano aperte numerose questioni giuridiche di natura sostanziale e procedurale, come ad es., in ambito di ripartizione di responsabilità.

4) *La ripartizione di responsabilità tra UE e Stati membri*

È importante evidenziare che gli Stati terzi, al fine di ostacolare il pieno coinvolgimento dell'UE nelle OI, hanno in passato invocato, da un lato, la difficile (e ambigua) identità, quale OI, dell'Unione. In particolare, questi ultimi hanno sottolineato la problematicità riguardante la chiara ripartizione delle responsabilità tra Unione e Stati membri qualora sia permesso ad entrambi partecipare all'OI¹²⁷.

Dall'altro, che l'accesso dell'UE in una OI può implicare il rischio di incoraggiare posizioni ostruzionistiche all'interno dell'organizzazione stessa e di ostacolarne i lavori, come nel caso in cui la ripartizione dei voti tra Unione e Stati membri espressa all'interno della Dichiarazione di

¹²⁴ V. *Law of the Sea Bulletin, United Nations*, 1985, No. 5, p. 26

¹²⁵ V. P. J. KUIJPER, J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS, *The Law of the EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, cit., pp. 201-205; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, cit., p. 229.

¹²⁶ V. S. MARCHISIO, *Lo status della CEE quale membro della FAO*, cit., p. 336; R. FRID, *The European Economic Community. A Member of Specialized Agency of the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1993, No. 4, p. 251. Inoltre, anche la Corte di giustizia dell'UE ha evidenziato che, in virtù del carattere evolutivo delle competenze nell'ordinamento dell'Unione, non è necessario rendere le dichiarazioni di competenza immutabili e vincolanti per le parti terze dell'OI considerata o dell'accordo internazionale di riferimento, v. Corte di giustizia, *Parere No. 1/78*, cit. p. 2151. Per tutto, v. B. SARDELLA, *La partecipazione della Comunità europea ad altre organizzazioni internazionali*, cit., pp. 231, 232.

¹²⁷ V. P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 315.

competenze non rispetti la ripartizione delle stesse effettuata dai Trattati istituitivi¹²⁸.

La prassi applicativa dimostra che, nella maggior parte dei casi, la partecipazione ad un'OI o ad un regime internazionale dipende dalla conclusione di un accordo internazionale che assume la natura di accordo misto. A tal riguardo, occorre evidenziare sin da ora che, non diversamente dagli accordi conclusi unicamente dall'UE, anche agli accordi misti si applica l'art. 216, par. 2 TFUE secondo cui essi sono vincolanti sia per le istituzioni dell'Unione sia per gli Stati membri.

In primo luogo, risulta controversa la questione se ed in che misura gli Stati membri siano ritenuti responsabili per il mancato rispetto degli accordi conclusi dall'UE. Ci si riferisce dunque alla necessità di comprendere se tale responsabilità abbia unicamente una valenza interna al sistema dell'Unione oppure se, in caso di inadempimento degli obblighi internazionali assunti dall'Unione in quanto tale, gli Stati membri siano ritenuti altrettanto responsabili nei confronti dell'OI e delle parti terze dell'organizzazione¹²⁹. A tal riguardo, è possibile individuare due distinti orientamenti:

- Una prima impostazione tende ad affermare che, nel caso di mancato rispetto degli obblighi derivanti da una convenzione multilaterale di cui sia parte l'UE, gli Stati membri saranno ritenuti responsabili unicamente all'interno del sistema dell'Unione dove a tal fine può essere esperita una procedura di infrazione, ai sensi degli artt. 258-262 TFUE. Sul piano esterno, nei confronti dell'OI e delle parti terze dell'organizzazione, unica responsabile sarà l'UE, secondo le regole del diritto internazionale. Tale orientamento è stato accolto anche dalla Corte di Giustizia, argomentando sulla distinta soggettività internazionale dell'Unione rispetto a quella degli Stati membri¹³⁰.
- Un secondo orientamento poggia essenzialmente sul presupposto secondo cui l'Unione non agirebbe in quanto organizzazione-membro ma come organo comune degli Stati membri¹³¹. Seguendo tale argomentazione, l'accordo internazionale concluso dall'UE (e le decisioni assunte in seno all'OI) creerebbe vincoli diretti tra gli Stati membri e le parti terze dell'OI

¹²⁸ Su tali aspetti, v. *infra* Parte prima, Cap. II, par. 2.

¹²⁹ V. P. PESCATORE, *Report on Legal Personality of the EC*, in M. MELCHIOR, (ed.), *Les Relations Extérieures de la Communauté Européenne Unifiée*, Colloque de Liège 1969, p. 77 ; R. QUADRI, *Report on the Legal Personality of the EC*, in M. MELCHIOR, (ed.), *Les Relations Extérieures de la Communauté Européenne Unifiée*, Colloque de Liège, 1969, p. 41.

¹³⁰ V. Corte di giustizia, sentenza del 26 ottobre 1982, *Hauptzollamt mainz/Kupferberg*, causa C-104/81. Sulla responsabilità dell'Unione ai sensi del diritto internazionale, v. Corte di giustizia, sentenza del 9 agosto 1994, *Repubblica Francese c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-327/91, par. 25.

¹³¹ Tale orientamento è stato sostenuto in quanto l'affermazione esplicita dell'obbligatorietà per gli Stati membri degli accordi conclusi dall'Unione-membro, evidenzerebbe che l'UE in quanto tale è portatrice di un interesse proprio e di situazioni giuridiche distinte da quelle degli Stati membri. L'obbligo di rispettare gli accordi internazionali ai sensi dell'art. 216, par. 2 TFUE non ha dunque rilevanza unicamente interna ma determina la nascita di vincoli diretti tra gli Stati membri e le parti terze dell'accordo internazionale. A tal riguardo v. A. GIARDINA, *Comunità europee e Stati terzi*, cit., p.109. Tale argomentazione è stata sostenuta anche da R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1965, pp. 512-550; B. CONFORTI, *Commento art. 210*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, *Commentario del Tratto CEE*, Milano, 1965, Vol. III, p. 1502; A. TIZZANO, *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della C. e. e.*, in *Foro italiano*, 1973, V, c. 1; N. OKOWA, *The European Community and the International Environmental Agreements*, in *Yearbook European Law*, 1995, No. 15, p. 187.

considerata e quindi, in caso di inadempimento da parte dell'Unione, i primi sarebbero responsabili a livello esterno verso queste ultime e l'OI stessa, secondo le regole del diritto internazionale¹³².

Per quanto riguarda gli accordi internazionali che assumono la forma di accordi misti e le decisioni internazionali assunte in seno all'OI conseguentemente alla conclusione dei primi, il nodo critico risulta essere quello di comprendere se la ripartizione delle responsabilità segua la suddivisione delle competenze e, quindi, se quest'ultima rilevi solo internamente o anche esternamente. Sostanzialmente, ci si deve chiedere se ed in che misura l'Unione sia responsabile per eventuali inadempimenti posti in essere dai singoli Stati membri nei confronti dell'OI e delle relative parti terze¹³³. Ora, secondo la prima impostazione descritta sopra, l'accordo internazionale si ricostruirebbe quale accordo multilaterale tra l'Unione, gli Stati membri e le altre parti terze, ovvero come un fascio di relazioni bilaterali tra UE e gli Stati terzi e tra gli Stati membri e gli Stati terzi, in base alla ripartizione delle competenze interne all'ordinamento dell'Unione. In base al secondo orientamento, invece, si valorizzerebbe il vincolo di solidarietà tra Stati membri ed UE, conseguendo a ciò una responsabilità congiunta di questi ultimi indipendentemente dal soggetto inadempiente e dall'obbligo violato. Quest'ultima ricostruzione sembrerebbe essere la più adatta qualora ci si trovi di fronte a competenze dell'Unione e degli Stati membri particolarmente interconnesse tra loro o difficilmente distinguibili, soprattutto nel caso in cui si preveda la possibilità di interventi incrociati in parti diverse dell'accordo. Ne è un esempio la prassi della Commissione in relazione alle controversie emerse in sede OMC. In tal caso, infatti, l'Unione partecipa sia come parte ricorrente sia come parte resistente, ogni volta che siano coinvolti interessi anche di un singolo Stato membro¹³⁴.

In ogni caso, alla luce di tale *join responsibility*, sarà necessario capire se ed in che modo quest'ultima dovrà e potrà trovare un bilanciamento nel puntuale dovere di cooperazione e coordinamento cui sono tenuti alla luce della responsabilità congiunta l'Unione in quanto tale ed i suoi Stati membri, nel rispetto del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE¹³⁵.

¹³² R. QUADRI, *Report on the Legal Personality of the EC*, cit., p. 74.

¹³³ V. Qualche risposta potrebbe essere tratta, anche se non priva di criticità, applicando il criterio del "controllo effettivo" facendo riferimento al progetto di articoli sulla responsabilità delle OI del 2011 della Commissione di Diritto Internazionale. A tal riguardo, v. P. PUSTORINO, *The Control Criterion between Responsibility of States and Responsibility of International Organizations*, in INGRAVALLO I., VIRZO R. (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, cit., p. 406 e spec. pp. 407- 408.

¹³⁴ A tal riguardo, v. P. PESCATORE, *Opinion 1/94 on "Conclusion" of the WTO Agreements: Is There An Escape From A Programmed Disaster?* in *Common Market Law Review*, 1999, No. 36, nel quale l'autore sottolinea, da un lato, che la ragione cruciale che spiega la partecipazione degli Stati membri all'OMC è l'esigenza di garantire gli Stati terzi circa l'osservanza degli obblighi assunti dall'Unione, "*tout le reste n'est que littérature*", p. 388, No. 7. Dall'altro lato, l'autore evidenzia che "*When the EC brought its first case under the TRIPS, in the litigation against India in the Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products case, the compliant was introduced by the Commission – on behalf of the European Communities and their Member States – (doc. WT/DS79R del 24 agosto 1998, Annex I), an entity which in the Panel's Findings has been referred to "collectively" as "the EC"*" (stesso documento, punto 7.6)".

¹³⁵ V. *infra*, Parte prima, Cap. III, par. 5.

5) *Le clausole “Regional Economic Integration Organizations” (REIO) e “Regional Integration Organizations” (RIO)*

Pur non espressamente previsto all'interno dei Trattati istitutivi, la prassi applicativa ha dimostrato la competenza dell'UE, come OI a carattere integrativo¹³⁶, ad accedere sia ad OI sia agli *“international treaty-regimes”*. Tale possibilità è offerta sulla base di una specifica clausola che consente all'Unione la suddetta partecipazione.

In particolare, in un primo momento, la partecipazione dell'UE in qualità di osservatore o di membro a pieno titolo, è stata garantita attraverso l'inserimento di una clausola nota come *“Organizzazione per l'integrazione economica regionale”* (clausola REIO). L'art. 11, par. 4 dello statuto della FAO, definisce la REIO, come: *“un'organizzazione costituita da Stati sovrani di una data regione a cui i suoi Stati membri hanno trasferito competenze in materia disciplinata dalla [...] convenzione o dai suoi protocolli e [che] è stata debitamente autorizzata, conformemente alle sue procedure interne, a firmare, ratificare, accettare, approvare o aderire ad esso”*.

A tal proposito, è importante evidenziare nuovamente che l'ingresso dell'UE nella FAO è stato reso possibile, nel 1991, dall'emendamento¹³⁷ allo Statuto della presente organizzazione, la quale si presenta anche come l'unica agenzia specializzata delle Nazioni Unite ad aver ammesso tra i suoi membri l'UE. La modifica dello Statuto, che ora permette la partecipazione di organizzazioni regionali a carattere integrativo, è stato il risultato di vari negoziati su aspetti quali la definizione delle OI a cui è permesso l'ingresso, ovvero le Organizzazioni di Integrazione Economica e Regionale, il significato di esercizio alternato dei diritti di *membership*, e il contributo alle modalità di finanziamento dell'organizzazione. Inoltre, come è stato osservato in precedenza, è l'art. II, par. 8 dell'atto costitutivo della 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”*.

Un altro importante esempio di clausola REIO può essere individuato nella Convenzione delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (CNUCC)¹³⁸. Infatti, ai sensi dell'art. 22, par.1 di detta Convenzione, si stabilisce che *“The Convention shall be subject to ratification, acceptance, approval or accession by States and by economic integration*

¹³⁶ Sulla qualità dell'UE quale OI a carattere integrativo, v. C. ECKES E R.A. WESSEL, *An International Perspective*, in R. SCHÜTZE E T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, Vol. 1: *The European Union Legal Order*, Oxford, 2018.

¹³⁷ V. Sulla prassi realtiva all'approvazione di emendamenti agli statuti delle OI, v. C. PANELLA, *Gli emendamenti agli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali*, Milano 1986, p. 183.

¹³⁸ La Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (in inglese *United Nations Framework Convention on Climate Change* da cui l'acronimo UNFCCC o FCCC), nota anche come Accordi di Rio, è un trattato ambientale internazionale prodotto dalla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*), informalmente conosciuta come “Summit della Terra”, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. Il trattato è entrato in vigore il 21 marzo 1994 e attualmente conta 196 parti contraenti (tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, così come Niue, Isole Cook e l'UE). Il trattato punta alla riduzione delle emissioni dei gas serra, sulla base dell'ipotesi di riscaldamento globale.

organizations”. Ai sensi dell’art. 22, par. 2-3 si disciplinano i casi in cui l’organizzazione partecipi alla Convenzione in modo esclusivo o concorrente ai suoi Stati membri, evitando in questo modo una sovrarappresentazione dell’Unione ma anche di un esercizio concorrente dei diritti di membro. La Convenzione, infatti, richiede che al momento dell’accettazione, nel caso di partecipazione concorrente, l’Unione depositi una dichiarazione che chiarisca le proprie competenze.

Tuttavia, in un secondo momento, la clausola REIO è stata trasformata in una clausola concernente “*Organizzazioni per l’integrazione regionale*” (clausola RIO), che sembra oggi rendere giustizia alla complessa natura internazionale dell’UE. In particolare, ai sensi dell’art. 44 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹³⁹, per “*organizzazione di integrazione regionale si intende un’organizzazione costituita da Stati sovrani di una data regione, a cui i suoi Stati membri hanno trasferito le competenze in relazione alle materie disciplinate dalla presente Convenzione*”¹⁴⁰. Dato che detta Convenzione focalizza la sua attenzione sulla protezione dei diritti umani delle persone con disabilità, è stato ritenuto che riferirsi alla clausola RIO piuttosto che ad una REIO potesse essere più appropriato, allontanandosi da un carattere prettamente economico¹⁴¹.

Nel momento in cui all’UE è permesso accedere ad un regime internazionale attraverso le clausole in questione, essa assume pari diritti e doveri come tutte le altre parti della medesima convenzione, nel rispetto del principio di attribuzione previsto nei Trattati. In particolare, da un lato, in aree ove l’UE è competente, la Commissione o chi per essa, esercita il diritto di voto pari al numero dei suoi Stati membri, oggi 28, e gli Stati membri mantengono il silenzio; dall’altro, in aree ove la competenza è condivisa, gli Stati membri possono alternativamente esercitare individualmente il proprio diritto di voto o delegarlo ad altri attori quali, ad es., la Commissione, l’Alto Rappresentante o alla Presidenza di turno del Consiglio¹⁴². Come si vedrà, in quest’ultimo caso, sarà il deposito da parte del Consiglio al momento della ratifica della Convenzione, di una dichiarazione di competenza che potrà chiarire i diritti e i doveri reciproci dell’UE e dei suoi Stati membri, e pertanto le reciproche responsabilità. Tuttavia, anche in questo caso, ci si potrà chiedere se ed in quale misura sia consentito agli Stati membri, nei limiti delle loro proprie competenze, di agire individualmente o se essi siano, in ogni caso, obbligati al rispetto del principio di leale cooperazione, ai sensi dell’art. 4, par. 3 TUE.

¹³⁹ La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, è stata adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008. Adottata da 192 paesi, firmata da 126 e ratificata da 49, con i suoi 50 articoli la Convenzione ONU rappresenta il primo grande trattato sui diritti umani. È un documento di grandissima importanza per la promozione di una nuova cultura riguardo alla condizione delle persone con disabilità e delle loro famiglie. L’UE ha ratificato la Convenzione il 23 dicembre 2010.

¹⁴⁰ Sulle clausole REIO e RIO, v. M. EMERSON, R. BALFOUR, T. CORTHAUT, J. WOUTERS PIOTR, M. KACZYŃSKI and T. RENARD (eds.), *Upgrading the EU’s role as global actor institutions, law and the restructuring of european diplomacy*, cit., pp. 30-34.

¹⁴¹ V. HOFFMEISTER, *Outsider or Frontrunner?*, cit., pp. 56, 57.

¹⁴² Per un’analisi più approfondita delle questioni riguardanti la procedura di rappresentanza e negoziato dell’Unione e degli Stati membri, soprattutto in materia di competenze condivise, v. Cap. III, Parte Prima del presente e, in particolare il par. 2 e 2.1 ivi presente.

Tuttavia, in ambito di competenze condivise e di accordi misti, è importante focalizzare l'attenzione anche sull'eventuale struttura organizzativa prevista dal regime internazionale a cui si richiede l'accesso. Infatti, molto spesso le convenzioni internazionali multilaterali possono prevedere la creazione oltre che di una Assemblea generale delle parti, alla quale normalmente tutti i membri della convenzione possono prendere parte, ed un segretariato (con funzioni prettamente amministrative), anche la costituzione di un organo ristretto. Un caso importante è rappresentato dalla Convenzione UNESCO in materia di diversità culturale¹⁴³. Quest'ultima prevede la creazione di una commissione di 18 rappresentanti eletti nel rispetto del principio di rappresentanza geografica e a rotazione. In questo caso ci si è chiesti, in primo luogo, se la presenza dell'UE, con un peso di 28 Stati membri, possa ostruire e far venir meno la natura ristretta di detto organo; in secondo luogo, se sia consono ritenere possibile tale partecipazione comprimendo il relativo diritto di voto, ed infine, se sia maggiormente opportuno ritenere l'UE non eleggibile in detto organo. Sin da ora, è necessario osservare che detta convenzione prevede, ai sensi dell'art. 23, par. 1 che la commissione possa essere costituita solo dai rappresentanti degli "*Stati parti*" della convenzione. Detta disposizione sembra escludere la possibilità di una partecipazione dell'UE, riservandola unicamente agli Stati in quanto tale. Tuttavia, è necessario osservare che la convenzione UNESCO, ai sensi dell'art. 27, par. 3, lett. a), prevede una clausola RIO, permettendo, in questo modo, l'ingresso all'UE in quanto organizzazione a carattere integrativo¹⁴⁴. In tale contesto, la clausola RIO non solo sembra assumere un ruolo di accesso ma anche di assimilazione, permettendo all'UE non solo di fare ingresso nella commissione ristretta dei 18 rappresentanti ma anche di assumere gli stessi diritti e doveri al pari degli altri Stati membri. Tuttavia, sino ad oggi, l'UE non sembra mostrare interesse per tale coinvolgimento. In ogni caso, anche alla luce delle problematiche premesse e poiché gli Stati membri conservano ancora oggi piena sovranità in numerose ed importanti competenze in molteplici materie, è possibile osservare che gli

¹⁴³ La Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata dalla 32° Conferenza generale dell'UNESCO il 20 ottobre 2005, istituisce una base di diritto internazionale vincolante che si fonda sul diritto di tutti gli Stati ad avere una propria politica culturale. La Convenzione è entrata in vigore il 18 marzo 2007. È importante sottolineare che la Convenzione in questione si configura quale accordo misto dell'UE e dei suoi stati membri e che alla stessa decisione con cui la convenzione è stata conclusa dall'Unione (allora Comunità) afferma espressamente, nel quinto considerando del preambolo, che sia la Comunità sia i suoi Stati membri sono competenti nei settori interessati dalla stessa e che è "*opportuno che la Comunità e gli Stati membri diventino parti contraenti, per adempiere assieme agli obblighi stabiliti dalla convenzione UNESCO ed esercitare in modo coerente i diritti che la stessa conferisce loro nei casi di competenze miste*".

¹⁴⁴ Alla decisione è stata allegata, in conformità a quanto previsto dalla Convenzione stessa all'art. 27, par. 3 (clausola RIO), una dichiarazione atta ad esplicitare l'allocazione delle competenze tra Comunità e Stati membri. Tale dichiarazione attiene al profilo esterno o di responsabilità internazionale, ossia mira a distinguere (almeno formalmente) sul piano internazionale gli obblighi (e i diritti) assunti rispettivamente dall'Unione e dai suoi Stati membri. Non è però stata ignorata dal legislatore dell'UE, che ha inserito nell'allegato un'apposita clausola secondo la quale "*l'esercizio delle competenze comunitarie è, per sua natura, sottoposto a un continuo sviluppo, per cui la Comunità si riserva il diritto di presentare in futuro ulteriori dichiarazioni riguardanti la ripartizione delle competenze tra la Comunità europea e gli Stati membri*". Ad oggi nessuna ulteriore dichiarazione è stata depositata dall'UE.

accordi “misti” sembrano lo strumento più appropriato per l’UE e i suoi Stati membri al fine di impegnarsi in istituzioni ed organi internazionali nelle quali entrambi possono partecipare¹⁴⁵. Tuttavia, in questo caso sarà necessario garantire un coordinamento effettivo tra l’Unione ed i suoi Stati membri, soprattutto cercando di comprendere se ed in che misura questi ultimi dovranno o potranno agire nell’interesse dell’UE.

Infine, ci si può chiedere se ed in che misura il modello REIO/RIO può essere usato più ampiamente in organizzazioni o organismi internazionali di natura politica come nel caso delle Nazioni Unite e le sue varie agenzie. A tal riguardo, tale clausola è stata invocata nel progetto di risoluzione presentato nel settembre 2010 all’Assemblea generale delle Nazioni Unite al fine precipuo di migliorare i diritti di partecipazione dell’UE¹⁴⁶. La maggiore difficoltà è la prova oggettiva della competenza in materia di PESC. Quest’ultima, infatti, si caratterizza per la sua portata e per i suoi limiti ibridi, indefiniti, e può essere più difficile da determinare rispetto alle altre competenze (esclusive o concorrenti) dell’UE di natura giuridica ed economica. La maggior parte degli Stati membri dell’ONU non vuole aprire una strada di accesso per un gran numero di organizzazioni attualmente osservatrici dell’Assemblea generale, per esempio l’Unione africana, l’Organizzazione di Cooperazione di Shanghai, il Consiglio di cooperazione del Golfo, la Lega araba, ecc.). Tuttavia, poiché l’attuale esperienza dell’UE in seno all’Assemblea generale delle Nazioni Unite sta mostrando una crescita graduale, è possibile auspicare un’apertura in tal senso anche per le altre OI, proprio attraverso il modello REIO/RIO.

¹⁴⁵ Sugli accordi misti dell’UE, v. P. KOUTRAKOS, *EU international relations law*, Oxford, 2006; C. HILLION, *Mixity and coherence in EU external relations: the significance of the ‘duty of cooperation*, in C. HILLION, P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited – The European Union and its Member States in the World*, Oxford, 2010.

¹⁴⁶ V. Per i recenti sviluppi in materia di partecipazione dell’UE nell’ONU, v. *infra* Parte Seconda. Sez. I, Cap. I del presente lavoro.

**Cap. III: Il rapporto tra Unione europea e Stati membri nelle
Organizzazioni Internazionali: profili di rappresentanza esterna e
coordinamento interno**

1) La (pluri)rappresentanza dell'UE nelle sue relazioni esterne: troppe voci in gioco?

Nell'ambito delle relazioni internazionali dell'UE, un aspetto particolarmente problematico consiste nel comprendere se ed in che misura sia possibile parlare di unicità sostanziale di rappresentanza esterna dell'Unione.

A tal riguardo, è importante osservare che prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la rappresentanza dell'Unione era fornita dalla Commissione, per le questioni rientranti le singole politiche dell'Unione avente rilevanza esterna, e dalla Presidenza semestrale del Consiglio dell'UE, per le questioni riguardanti l'ambito della PESC.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è possibile osservare un parziale cambiamento dei soggetti preposti alla rappresentanza dell'Unione ovvero: la Commissione europea, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (e, sotto la sua guida, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna e le delegazioni dell'Unione), il Presidente del Consiglio europeo e, come si vedrà, in alcuni limitati casi, anche la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione. Tale organigramma è sottoposto a numerose eccezioni, soprattutto quando si tratta di fornire rappresentanza all'Unione in sede di OI che operano in materie di competenza condivisa.

In particolare: l'art. 17 TUE afferma a chiare lettere che *“con l'eccezione della politica estera e di sicurezza comune, e altri casi previsti dai trattati, essa [la Commissione] deve garantire la rappresentanza esterna dell'Unione”*. In linea di principio, è la Commissione ad avere la competenza di fornire rappresentanza esterna su tutte le questioni legate alle politiche dell'Unione come, ad es., commercio, sviluppo, ambiente, clima, energia, trasporti, immigrazione, cooperazione finanziaria. Più precisamente, a livello politico, è il corrispondente Commissario che fornisce la rappresentanza esterna dell'UE per la relativa politica. Allo stesso modo, il presidente della Commissione europea provvede alla rappresentanza esterna dell'Unione a livello di capi di Stato e di governo. L'unico limite alle prerogative della Commissione è la PESC.

In ambito PESC, infatti, la rappresentanza è fornita dall'Alto Rappresentante e, sotto la sua guida, dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), istituito con la decisione del Consiglio 2010/427/UE¹⁴⁷ del 26 luglio 2010 ed operativo dal 1° gennaio 2011¹⁴⁸. Infatti, ai sensi

¹⁴⁷ Decisione 2010/427/UE del Consiglio, del 26 luglio 2010, *che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, in GUUE L 201, del 3 agosto 2010, p. 30

¹⁴⁸ Sul SEAE, v., tra gli altri, G. MARHIC, *Still New Kids on the EU's Institutional Block? The High Representative and the European External Action Service Seven Years after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon*, in J. CZUCZAI, F. NAERT (eds.), *The EU as a Global Actor Bridging Legal Theory and Practice*, 2017, Vol. 13, Leiden, p. 3; L. PALADINI, *Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Aspetti Giuridici e Prospettive di Sviluppo*, in *Studi sull'Integrazione*

dell'art. 27, par. 2 TUE, è statuito che: “L’Alto Rappresentante rappresenta l’Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune [...]”. Con l’entrata in vigore del trattato di Lisbona, la posizione dell’Alto Rappresentante (il quale è allo stesso tempo anche alla Presidenza del Consiglio Affari esteri e Vicepresidente della Commissione europea) è stata notevolmente rafforzata. Nei casi in cui una determinata materia rientra all’interno sia della PESC sia delle altre politiche dell’Unione a rilievo esterno come, ad es., questioni in materia di *climate change* nell’ambito della conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, o ancora come nel caso della *global co-operation* nell’ambito del G20 sulla vigilanza finanziaria dei mercati, o in materia di sviluppo, la rappresentazione dell’Unione è fornita congiuntamente sia dall’Alto Rappresentante (o dalle singole delegazioni dell’Unione) sia dal rispettivo Commissario europeo addetto alla relativa politica¹⁴⁹. Sin da ora, è possibile osservare che tale situazione può caratterizzare sia un fattore di interconnessione istituzionale tra Commissione e Alto Rappresentante sia un elemento ostruzionistico sul piano internazionale. Per evitare simili problematiche, l’Alto Rappresentante ha a sua disposizione il nuovo SEAE. Quest’ultimo costituisce un’istituzione *sui generis* con il compito di cooperare simultaneamente con la Commissione europea, il Segretariato generale del Consiglio e le diplomazie degli Stati membri. È composto da personale proveniente dai corpi di cui sopra e la grande maggioranza dei quali lavora nelle delegazioni dell’UE sotto la guida dell’Alto Rappresentante.

Ai sensi dell’art. 221 TFUE¹⁵⁰, le delegazioni dell’UE sono direttamente responsabili della rappresentanza esterna dell’UE all’interno delle OI, alla definizione delle posizioni assunte dall’UE e al coordinamento tra le delegazioni tra l’Unione e gli Stati membri. A tal riguardo, occorre sottolineare che le missioni europee gestiscono il coordinamento con i diplomatici degli Stati membri, incentrato, in particolare, sul controllo della coerenza delle linee politiche e delle proposte presentate nelle varie riunioni che si svolgono nell’ambito delle OI. La centralità e l’importanza delle delegazioni dell’Unione presso i paesi terzi e le OI è stata ribadita dalla decisione n. 2010/427/UE. La decisione in questione configura le delegazioni dell’unione come l’articolazione esterna del nuovo corpo diplomatico dell’Unione, ovvero come “*fully-fledged EU embassies*”¹⁵¹

Europea, 2017, No. 17, p. 30; B. VAN VOOREN, *A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service*, in *Common Market Law Review*, 2011, No. 48, p. 475; M. LEFEBVRE and C. HILLION, *The European External Action Service: towards a common diplomacy?*, in *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, June, Issue 2010, p. 1; G. QUILLE, *The European External Action Service and the Common Foreign and Security Policy (CSDP)*, in E. GRECO, N. PIROZZI and S. SILVESTRI (eds.), *EU crisis management: institutions and capabilities in the making*, in *Quaderni Istituto Affari Internazionali (IAI)*, English series, 2011, No. 19, p. 55.

¹⁴⁹ V. P. M. KACZYŃSKI, *Swimming in Murky Waters. Challenges in Developing the EU’s External Representation*, FIIA Briefing Paper 88, September 2011, p.4; S. DUKE, *The European External Action Service: Antidote against Incoherence?* in *European Foreign Affairs Review*, 2012, Vol.17, Issue 1, pp. 52-53.

¹⁵⁰ M. MELLONI, *Commento all’art. 221 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Napoli, 2012, pp. 1644-1647.

¹⁵¹ V. M. BENSON-REA, C. SHORE, *Representing Europe: The Emerging “Culture” of EU Diplomacy*, in *Public Administration*, 2012, p. 480.

con un altissimo profilo politico-istituzionale per le missioni europee. Sia le delegazioni “bilaterali” presso gli Stati terzi, che quelle “multilaterali,” presso le OI, devono ora essere formate da funzionari della Commissione, dipendenti del Consiglio, e diplomatici provenienti dalle amministrazioni nazionali degli Stati membri. Attualmente, la fitta e rilevante rete diplomatica bilaterale e multilaterale dell’Unione conta 139 delegazioni e uffici sparsi in tutto il mondo e presso le principali OI¹⁵². In particolare, le delegazioni dell’Unione costituiscono il collegamento permanente dell’UE con l’OI. Esse assicurano, così, la piena partecipazione dell’Unione alla vita internazionale dello Stato accreditatario e dell’OI, approntando contatti strutturati e sistematici con gli organi nazionali competenti per le questioni sia internazionali che interne. Oltre a presentare ufficialmente le dichiarazioni di politica estera dell’Unione alle autorità preposte del Paese terzo o in sede di OI, le delegazioni intervengono, quindi, con note e documenti in questioni interne dello Stato ospite e dell’OI considerata, in particolar modo sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali¹⁵³.

Nel caso specifico di OI, le delegazioni rappresentano l’Unione, partecipando ai lavori dei vari organi intergovernativi, presentando le posizioni europee, e, laddove l’Europa ne abbia il diritto, manifestando il voto dell’Unione. Esse si ritrovano sotto la guida diretta dell’Alto Rappresentante in un vincolo di subordinazione gerarchica. Ai sensi dell’art. 5 della decisione 2010/427/UE, spetta all’Alto Rappresentante decidere se aprire una nuova delegazione o chiudere una già esistente. Inoltre, esse intrattengono stretti rapporti anche con la Commissione, potendone affiancare o sostituire i lavori in sede di rappresentanza esterna. Particolarmente importante risulta essere il capodelegazione/*Head of Delegation* (HoD). Esso è il garante della coerenza delle attività esercitate presso le rappresentanze europee, ossia il responsabile dell’intera azione svolta dalle strutture esterne permanenti espressione della capacità diplomatica dell’Unione. Il capo della delegazione, infatti, ha un’autorità generale su tutte le questioni trattate nelle missioni europee, gestendo sia lo staff della Commissione, per le materie rientranti nelle politiche dell’Unione a rilievo esterno (ex pilastro comunitario), che i funzionari del SEAE - provenienti anche dal Consiglio dell’Unione e dalle diplomazie degli Stati membri - i quali lavorano sulle questioni rientranti in ambito PESC. L’HoD, quindi, e la struttura della quale è responsabile sono istituzionalmente predisposti a garantire efficacia e coesione alle politiche europee presso il paese terzo o OI nella quale è ubicata la delegazione dell’Unione, dando concreta attuazione al principio ed obiettivo di coerenza di cui all’art. 21, par. 3 TUE¹⁵⁴.

¹⁵² Per i dati aggiornati sulle delegazioni dell’Unione si rinvia al sito web ufficiale del SEAE http://www.eeas.europa.eu/index_en.htm.

¹⁵³ Ad es., nell’ambito della lotta dell’UE per l’abolizione della pena di morte, si ricordano qui le numerose lettere inviate dal Capo della delegazione dell’Unione presso gli Stati Uniti d’America alle autorità degli Stati federati, attraverso le quali sono rivolti appelli umanitari a favore dei condannati all’esecuzione capitale.

¹⁵⁴ L’art. 21, par. 3 TUE afferma che: “L’Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell’azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine”. Sul principio in questione, v., tra gli altri, Corte di giustizia, *Parere 2/91*, cit., par. 36. V. anche C. NOVI, *Il principio di coerenza e la clausola di compatibilità*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell’Unione europea*, cit., pp. 27-

Per quanto concerne la Presidenza stabile del Consiglio europeo, essa rappresenta l'UE al livello più alto (Capi di Stato e di Governo) nelle materie che rientrano nella PESC, affiancandosi al ruolo svolto dal Presidente della Commissione europea nell'ambito delle politiche dell'Unione, come in ambito commerciale¹⁵⁵. A tal riguardo, ai sensi dell'art. 15, par. 6 TUE, la Presidenza del Consiglio europeo assicura “*in tale veste e in tale capacità*” la rappresentanza esterna dell'UE per tutte le materie relative alla PESC, fatte salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Ora, per evitare sovrapposizioni tra la Presidenza del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante, si potrebbe ritenere che, in virtù dell'art. 15, par. 6 TUE, la Presidenza debba sedere nei più alti consessi internazionali o, in ogni caso, nelle riunioni ai più alti livelli, mentre, l'Alto Rappresentante, dato il suo maggiore ruolo direttivo-esecutivo, si ritiene che esso debba sedere a livello di commissioni esecutive, ovvero, a livello ministeriale. Inoltre, anche ragionando in tal senso, il rischio di una sovrapposizione non è escluso data l'assenza di una completa e chiara suddivisione delle competenze in materia di PESC, che lascia alla prassi della loro collaborazione la sua determinazione, con l'ulteriore pericolo di una possibile frammentazione dell'azione esterna dell'UE a livello multilaterale.

Suddivisione del livello di competenza e rappresentanza per l'azione esterna dell'UE

Livello competente	PESC	No-PESC
Liv. Capi di Stato e di Governo	Presidenza del Consiglio europeo	Presidenza della Commissione/Commissione (se competenza esclusiva), Commissione + Presidenza del Consiglio Europeo (se competenza condivisa), Alto rappresentante (in sostituzione della Presidenza) se competenza di supporto
Liv. Ministeriale	Alto Rappresentante/delegazioni dell'UE	Commissario competente/delegazioni dell'UE

Tale assetto strutturale, pur potendo rappresentare un maggior grado di istituzionalizzazione del sistema-UE nei suoi rapporti esterni, sembra essere uno dei maggiori punti critici con riguardo a possibili rischi di

29, il quale afferma che organi europei devono non solo evitare incongruenze o conflitti tra la politica estera, le politiche esterne e quelle interne dell'Unione, ma anche adoperarsi per creare sinergie “*in grado di far conseguire risultati complessivi migliori di quelli derivanti dalla mera somma delle singole azioni svolte*”; M. CREMONA, *Coherence in European Union Foreign Relations Law*, in P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy*, Cheltenham, 2011, p. 55 ; della stessa A., *Coherence Through Law: What Difference Will the Treaty of Lisbon Make?*, in *Hamburg Review of Social Sciences*, 2008, n. ??, p. 11 ; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, II ed., p. 133.

¹⁵⁵ In materia di politica estera dell'Unione, v. M. COMELLI, N. PIROZZI, *La Politica Estera dell'Unione Europea dopo Lisbona*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2013, No. 72, p. 1.

sovrapposizione o sovrarappresentazione dell'Unione e con riguardo all'affidabilità che tale sistema può trasmettere verso i membri dell'OI considerata, potendo minare in tal modo l'efficienza della *membership* dell'Unione.

2) *La Rappresentanza dell'UE nelle Organizzazioni Internazionali: il ruolo centrale delle delegazioni dell'UE*

A differenza delle delegazioni presso Stati terzi, le delegazioni presso OI riscontrano ancora molteplici criticità¹⁵⁶. Infatti, rispetto alle missioni bilaterali presso i Paesi terzi (le quali hanno un “*country-specific mandate*”) le rappresentanze presso le OI hanno compiti molto estesi, da svolgere, peraltro, in un contesto istituzionale particolarmente complesso. Infatti, le delegazioni multilaterali devono occuparsi: di tutti i temi trattati dagli enti intergovernativi dei quali l'Unione è osservatore, oppure membro a pieno titolo; raccordarsi con le diplomazie degli Stati membri e decidere costantemente quale figura istituzionale (Presidente del Consiglio europeo, Alto Rappresentante, Commissione o la delegazione stessa) debba prendere la parola presso gli enti intergovernativi e in rappresentanza di quali soggetti (solo l'Unione, oppure l'Unione e gli Stati membri). Per capire chi rappresenta l'UE in una particolare OI, le delegazioni dovranno basarsi, da un lato, sulla divisione di competenze attribuite dai trattati all'Unione stessa ai sensi dell'art 5, par. 2, TUE, in virtù del principio di attribuzione. Ne deriva che le delegazioni dell'UE potranno rappresentare l'UE soltanto nei settori in cui sono state attribuite competenze (esclusive o condivise) all'UE. Dall'altro lato, le delegazioni dovranno guardare allo *status* che l'Unione possiede in quella data OI. Pertanto, il potere di rappresentanza delle delegazioni dell'UE all'interno delle OI non è esclusivo. Infatti, come già accennato, ai sensi dell'art. 221 TFUE, tale competenza non incide sulla portata dei poteri di rappresentanza assunti dal Presidente del Consiglio europeo, dell'Alto Rappresentante o dalla Commissione¹⁵⁷.

Tale situazione può comportare maggiore complessità delle questioni giuridiche e di attribuzione delle competenze¹⁵⁸ che investe i sensibili aspetti dell'equilibrio e del rapporto inter-istituzionale dell'Unione, come pure la portata dei poteri degli Stati membri, rallentando inevitabilmente i lavori di coordinamento in seno alle OI. Inoltre, è possibile riscontrare che,

¹⁵⁶ Come è stato riconosciuto dal precedente Alto Rappresentante C. Ashton nella sua relazione del 2011, mentre la trasformazione delle ex delegazioni della Commissione nelle delegazioni dell'Unione è andata straordinariamente bene nelle relazioni bilaterali, la situazione nelle delegazioni multilaterali è stata più impegnativa “*data la maggiore complessità delle questioni giuridiche e di competenza*”. V. Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Report dall'Alto Rappresentante al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione*, del 22 dicembre 2011, disponibile su http://eeas.europa.eu/images/top_stories/2011_eeas_report_cor_formatting.pdf http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf.

¹⁵⁷ Per un'analisi approfondita del ruolo e dei poteri delle delegazioni dell'Unione, v. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona. Struttura, status e funzioni*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2014, Vol. 6, No. 1, p. 68.

¹⁵⁸ PROC HR (2011) 018, Servizio europeo per l'azione esterna, *Relazione dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione*, 22.12.2011, a p. 8.

in primo luogo, il trattato di Lisbona non ha apportato cambiamenti sostanziali nella divisione delle competenze tra Stati membri e UE in merito all'azione esterna. Di conseguenza, le competenze condivise prevalgono ancora nelle relazioni esterne dell'UE. Questa situazione crea problemi complessi per quanto riguarda la rappresentanza e l'adozione di posizioni dell'UE all'interno di OI o in occasione di conferenze internazionali. In secondo luogo, il nuovo organigramma in materia di rappresentanza esterna dell'UE non sembra essere connesso a un sostanziale miglioramento dello *status* dell'UE nelle differenti OI. In terzo luogo, la partecipazione congiunta degli Stati membri e dell'Unione in sede di OI richiede un forte impegno di coordinamento. In tali circostanze, le delegazioni dell'UE affrontano i complessi compiti di guidare il coordinamento locale con rappresentanze permanenti degli Stati membri e di rappresentare l'UE in molte OI, di cui generalmente non è membro a pieno titolo o membro virtuale. In quarto luogo, laddove l'Unione non abbia una rappresentanza *ad hoc* presso un ente intergovernativo, la delegazione europea situata nel Paese terzo nel quale ha sede un'OI ha spesso il compito di coordinare le relazioni dell'Unione con l'organizzazione in questione; infine, per l'ipotesi in cui vi siano dei dialoghi politici strutturati tra gli Stati membri dell'Unione ed un gruppo di Paesi terzi facenti capo alla regione nella quale è stabilita una delegazione europea, quest'ultima può essere chiamata a coordinare detti dialoghi politici. Così, ad es., nel settembre 2005 la Commissione europea ha stabilito a Montreal, nell'ambito della struttura organizzativa della sua delegazione in Canada, un ufficio presso l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (International Civil Aviation Organization, ICAO), l'istituto specializzato delle Nazioni Unite la cui attività riguarda anche il miglioramento della sicurezza e dell'efficienza dell'aviazione civile, nonché la riduzione delle emissioni di gas serra, e, più in generale, degli effetti negativi sull'ambiente causati dalla navigazione aerea, tutti settori nei quali l'Unione si adopera per garantire alti standard, e che, dunque, le impongono di rapportarsi costantemente e di partecipare incisivamente ai lavori di detto ente intergovernativo¹⁵⁹.

2.1) *La membership dell'Unione in seno alle Organizzazioni Internazionali come criterio selettivo di rappresentanza*

La ripartizione di competenze, pur essendo ancora un fondamentale presupposto in materia di rappresentanza dell'Unione nel contesto internazionale non è l'unico criterio da cui essa dipende. Infatti, come accennato sopra, la rappresentanza dell'Unione dipende anche dalla tipologia di *membership* che l'UE e i suoi Stati membri possiedono all'interno delle OI.

A tal riguardo, è possibile indicare sei differenti modelli di partecipazione:

¹⁵⁹ È possibile anche rilevare che il Capodelegazione della missione europea in Indonesia è anche accreditato presso l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico stabilita il 18 agosto 1967 con la Dichiarazione di Bangkok e che raggruppa i dieci Paesi della regione; e la delegazione di Giacarta funge pure da supporto logistico e di coordinamento dell'*Asia-Europe Meeting Dialogue*, del quale fanno parte 20 Paesi asiatici, includendo sia l'India che la Cina.

- 1) tutti gli Stati membri sono membri a pieno titolo, mentre all'UE è riservato lo *status* di osservatore. Questo è il modello più comune nelle OI;
- 2) tutti gli Stati membri e l'UE godono di uno *status* di membri a pieno titolo. Ciò si verifica laddove le competenze dell'UE sono particolarmente importanti, come, ad es., per il commercio (OMC) e la pesca e l'agricoltura (FAO).
- 3) alcuni Stati membri e l'UE sono partecipanti a pieno titolo. Questo è più comune nei processi internazionali o Gruppi di Stati come, ad es., il G20, dove i più grandi Stati membri dell'UE sono presenti insieme con l'Unione stessa. In quest'ultimo caso, il presidente del Consiglio europeo e della Commissione europea partecipano alle riunioni che rappresentano l'Unione in senso orizzontale.
- 4) l'UE come membro a pieno titolo o parte contraente, senza la partecipazione degli Stati membri. Questo è visto soprattutto nel caso di accordi internazionali altamente specializzati, come quelli per le singole inerenti alle politiche dell'Unione.
- 5) gli Stati membri come membri a pieno titolo e l'UE quale osservatore speciale. Questo è il caso inerente all'Assemblea Generale dell'ONU, nel quale sono presenti gli Stati membri quali membri permanenti e l'UE come osservatore speciale.
- 6) solo gli Stati membri hanno accesso all'OI.

Ora, nei modelli ai punti da 1) a 5), in linea di principio, la rappresentanza esterna dell'Unione in sede di OI è affidata al SEAE attraverso le delegazioni dell'UE. Tuttavia, nelle questioni di competenze condivise la creazione di una Delegazione unica risulta particolarmente complessa. In secondo luogo, ci sono molte OI in cui la posizione dell'UE è cambiata dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Ad es, nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'Alto Rappresentante può essere invitato a parlare per l'Unione europea, se gli Stati membri dell'UE dimostrano di possedere una posizione comune. Tuttavia, l'Alto rappresentante non può, ovviamente, parlare a nome degli Stati membri permanenti o eletti che siedono nel Consiglio. Inoltre, nelle istituzioni finanziarie internazionali, il trattato di Lisbona fornisce un'astratta possibilità per i membri della zona euro ad avere una rappresentanza unificata, come accade nel FMI e nella Banca mondiale. Nel caso indicato al punto 6), è importante osservare che nelle OI nelle quali sono ammessi a parteciparvi in qualità di membri solo gli Stati, l'Unione è rappresentata, o dovrebbe esserlo, dai suoi Stati membri. Ciò accade, in particolare, in tutte quelle organizzazioni o Convenzioni internazionali che operano in materie nelle quali non vi è stato integralmente o parzialmente un trasferimento di competenze dagli Stati membri all'UE. Ciò comporta l'esigenza di un meccanismo garante di coordinamento tra gli Stati membri e l'Unione stessa. A tal riguardo, è stato sostenuto che per prevenire l'eventuale *impasse* tra l'UE e i suoi Stati membri, sarebbe necessario ed utile assicurare all'UE quanto meno uno *status* di osservatore, permettendo a quest'ultima di agire anche nell'interesse degli Stati membri in settori nei quali l'Unione ha assunto un rilevante potere giuridico e politico, piuttosto che basarsi solo sulle

attività degli Stati membri di rappresentare gli interessi dell'Unione in sede di OI ed in settori nei quali i propri poteri risultano ridotti¹⁶⁰.

Inoltre, in ambito di competenze condivise, le questioni più controverse riguardano la definizione della rappresentanza dell'UE, il rapporto tra le delegazioni dell'UE, l'Alto Rappresentante, la Presidenza permanente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione. In primo luogo, le delegazioni dell'UE e la Commissione sembrano sostenere che in qualsiasi caso, in sede di OI, è solo la delegazione o la Commissione che dovrebbe assumere i ruoli di rappresentanza più ampi possibili. Questo include tutti i tipi di attività, formali e informali svolti in seno di OI. Tuttavia, la maggioranza degli Stati membri è del parere che la rappresentanza debba conseguire alla ripartizione su base individuale delle competenze tra l'UE e gli Stati membri. Come regola generale, è la Presidenza del Consiglio, che dovrebbe agire come rappresentante comune degli Stati membri quando si tratta di competenze degli Stati membri e non l'UE. In secondo luogo, risulta controverso se ed in quali modi la rappresentanza dell'UE possa estendersi anche ai suoi Stati membri nel contesto delle competenze condivise. Infatti, alcuni Stati membri contestano che la Commissione o le delegazioni dell'UE possano in linea generale agire *“in nome e nell'interesse dell'UE e dei suoi Stati membri”*.

Con l'obiettivo di affrontare le difficoltà incontrate dalla partecipazione dell'UE alle OI, l'ex Presidente della Commissione Barroso e il Vicepresidente Ashton hanno adottato il 20 dicembre 2012 una *“Strategia per il progressivo miglioramento dello status dell'UE nelle organizzazioni internazionali e in altri forum in linea con gli obiettivi del trattato di Lisbona”* (strategia Barroso-Ashton), che conteneva una serie di raccomandazioni per affrontare il problema della rappresentanza dell'UE nelle OI, tra cui, in particolare, le NU. In primo luogo, la strategia individuava diverse organizzazioni per le quali lo status dell'Unione deve essere necessariamente concretizzato. Tra questi, ad es., il Consiglio Artico, l'OMI, l'Organizzazione internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO)¹⁶¹. Un anno dopo è stata pubblicata una nota sull'attuazione della Strategia del 2012, che informa sulla sua attuazione¹⁶². Si riconosce che il miglioramento dello status dell'UE nelle OI, e quindi la sua rappresentanza, *“richiede sforzi sostenuti in una prospettiva a medio-lungo termine”*, poiché dipende da fattori sia interni che esterni all'Unione¹⁶³.

¹⁶⁰ V. V. B. VAN VOOREN, R. A. WESSEL, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, cit., pp. 256-257.

¹⁶¹ La strategia Barroso-Ashton si riferisce anche alla Commissione per la protezione del Mar Nero contro l'inquinamento, l'Organizzazione internazionale della Vigna e del Vino (OIV), l'Organizzazione Europea e Mediterranea per la Protezione delle Piante. V. Communication to the Commission from the President in agreement with Vice-President Ashton, *Strategy for the progressive improvement of the EU status in international organisations and other fora in line with the objectives of the Treaty of Lisbon*, of 20 december 2012, C (2012) 9420 final, disponibile su <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2012/EN/3-2012-9420-EN-F1-1.PDF>.

¹⁶² V. Nota al Collegio dei Commissari dal Presidente Barroso e dal Vice-Presidente Ashton, *Strategy for the progressive improvement of the EU status in international organisations and other fora in line with the objectives of the Treaty of Lisbon*, del 19 dicembre 2013.

¹⁶³ Sulla rappresentanza dell'Unione nelle OI Post-Lisbona e sulle criticità ad essa conseguenti, v. J. S. VARA, *EU Representation to International Organisations: A Challenging Task for the EEAS*, in

2.2) I negoziatori dell'UE

La questione su chi “*rappresenta*” l'Unione nel contesto internazionale deve essere distinta giuridicamente e istituzionalmente dalla questione di chi “*negozia*” per l'Unione in quanto tale in seno alle OI.

L'art. 218 TFUE stabilisce la procedura per la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione. La disposizione in questione fa riferimento solo all'Alto Rappresentante e alla Commissione, i cui rispettivi ruoli sono assegnati rispettivamente in base alla dicotomia PESC/no-PESC.

Proprio perché alcuni accordi, principalmente accordi quadro di associazione o partenariato e cooperazione, possono riguardare sia la PESC che competenze che rientrano nelle politiche dell'Unione a rilievo esterno, l'art. 218, par. 3, stabilisce una procedura che consente al Consiglio di prendere decisioni, sulla base di una raccomandazione dell'Alto Rappresentante o della Commissione “*in funzione dell'oggetto dell'accordo previsto, designando il negoziatore dell'Unione o il capo della squadra negoziale dell'Unione*”. Il gruppo risulterebbe in questo modo un team combinato tra Alto Rappresentante e Commissione. Gli Stati membri non farebbero parte di questo gruppo di negoziatori. Tuttavia, se il Consiglio decide in tal senso, questi ultimi potrebbero far parte di un comitato speciale, con un ruolo meramente consultivo, ovvero un comitato speciale in consultazione con il quale condurre i negoziati – ai sensi dell'art. 218, par. 4 TFUE.

Nella prassi, questo compito viene generalmente attribuito ai gruppi di lavoro del Consiglio o ai gruppi di lavoro regionali preesistenti. Le situazioni più complesse sorgono laddove l'UE e gli Stati membri hanno competenze condivise e in cui le regole sono incerte su come negoziare a nome degli Stati membri in merito a quelle aree in cui l'Unione non ha ancora intrapreso azioni. Nel preparare la raccomandazione ai sensi dell'art. 218, par. 3, la Commissione dovrà analizzare in dettaglio se le aree che rientrano nell'accordo internazionale rientrano nelle competenze dell'Unione (perché sono di competenza esclusiva dell'UE o perché l'Unione ha già adottato atti giuridicamente vincolanti in tali settori); nel caso in cui l'Unione non abbia (ancora) esercitato la competenza condivisa in questione, gli Stati membri hanno ancora il diritto di adottare determinate misure, anche a livello internazionale. Ne deriva che ciò comporterà una rappresentanza degli Stati membri accanto alla stessa Unione. Di conseguenza, la Commissione e/o l'Alto Rappresentante dovranno analizzare prima di tutto in che misura l'Unione ha esercitato la sua competenza nei settori di competenza condivisa che devono essere coperti dall'accordo internazionale da negoziare¹⁶⁴.

L. N. GONZÁLEZ ALONSO (ed.), *Between Autonomy and Cooperation: Shaping the Institutional Profile of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2014, No. 6, p. 65.

¹⁶⁴ Infatti, il Protocollo No. 25 allegato ai Trattati istitutivi stabilisce che, in materia di esercizio di competenze condivise: “*Con riferimento all'articolo 2, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo alla competenza concorrente, quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore*”.

Per quanto riguarda le questioni che non rientrano nelle competenze dell'Unione, gli Stati membri hanno il diritto di negoziare per loro conto. Tuttavia, essi possono anche scegliere di incaricare la Commissione, l'Alto Rappresentante o anche la Presidenza provvisoria del Consiglio¹⁶⁵ di negoziare a loro nome. Il fatto che la Commissione e/o l'Alto Rappresentante possano essere incaricati di negoziare a nome degli Stati membri non significa che l'Unione abbia esercitato la propria competenza e rilevato l'area in questione dalla sfera di potere degli Stati membri, ai sensi dell'art. 2, par. 2 TFUE. Gli Stati membri continueranno ad avere la capacità di adottare atti legalmente vincolanti a livello nazionale finché l'Unione non adotterà atti giuridicamente vincolanti in questo settore. Tuttavia, ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE, gli Stati membri sono tenuti dai trattati a facilitare il raggiungimento dei compiti dell'Unione e ad astenersi da qualsiasi misura che possa mettere a repentaglio la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. A questo punto, l'unicità della rappresentanza nella negoziazione può risultare un elemento chiave.

Una situazione diversa sorge quando la conclusione di un accordo internazionale è necessaria per consentire all'Unione di esercitare la sua competenza interna, o nella misura in cui la sua conclusione può incidere su norme comuni o modificarne la portata. In questo caso, l'art. 3, par. 2 TFUE prevede che l'Unione abbia competenza esclusiva per la conclusione di tale accordo internazionale. Più precisamente, la problematica di cui si discute è quella di determinare se la conclusione di un accordo internazionale da parte dell'Unione è necessaria per l'esercizio della sua competenza interna, o se ciò può incidere sulle norme comuni o modificarne la portata ai sensi dell'articolo 3, par. 2 TFUE.

A ciò si collega un'ulteriore criticità inerente se gli Stati membri possono agire collettivamente, ma al di fuori dell'Unione, nei settori delle competenze condivise non ancora esercitate dall'UE, o se tale esercizio collettivo implica necessariamente l'azione da parte dell'Unione delle sue competenze. In questo caso, per essere più efficiente nella sua rappresentanza esterna, sarà importante che vengano raggiunti accordi pratici di stampo inter-istituzionale per chiarire chi è il negoziatore ufficiale di accordi internazionali che riguardano materie di competenze condivise, sempre se gli Stati membri hanno ancora la capacità di adottare

¹⁶⁵ La Presidenza di turno del Consiglio non è più menzionata nel trattato di Lisbona per quanto riguarda le relazioni esterne dell'Unione. Da ciò si potrebbe supporre che il ruolo di rappresentante esterno della presidenza rotante sia terminato. La presidenza belga della seconda metà del 2010 ha sostenuto sistematicamente questa posizione, chiarendo ogni qual volta si sentisse in obbligo di intervenire durante il periodo transitorio prima che il SEAE fosse pienamente operativo e lo ha fatto a nome dell'Alto Rappresentante. Tuttavia, questo punto di vista è contestato da vari Stati membri. In primo luogo, dal Regno Unito, che si oppone a qualsiasi mossa che potrebbe migliorare l'apparente ruolo dell'UE come attore di politica estera, e in secondo luogo dalle rappresentanze permanenti ungheresi e polacche a Bruxelles. Tali questioni sono riscontrate, anche in modo complesso, nei vari centri della diplomazia multilaterale (New York, Ginevra, Vienna, Parigi), dove vari ambasciatori cercano di organizzare alleanze a favore di questa o quella argomentazione per chi parla a nome di chi anche attraverso lo spostamento delle targhette e delle disposizioni dei posti. Il margine di discussione ruota intorno alla complessità e alla portata delle singole competenze condivise. A tal riguardo, v. M. EMERSON, R. BALFOUR, T. CORTHAUT, J. WOUTERS PIOTR, M. KACZYŃSKI and T. RENARD (eds.), *Upgrading the EU's role as global actor institutions, law and the restructuring of european diplomacy*, cit., p. 30-31.

atti giuridicamente vincolanti (perché l'Unione non ha ancora esercitato la sua competenza).

La necessità di una tale sinergia risulta importante perché nelle aree di competenze condivise l'azione dell'Unione non deve impedire agli Stati membri di esercitare le loro competenze. In questo caso, la rappresentanza dell'Unione sarà ibrida, nel senso che i negoziati a nome dell'Unione dovranno essere integrati da negoziati a nome degli Stati membri¹⁶⁶. Sarebbe positivo una guida chiara che indichi quali competenze condivise sono quelle in cui l'UE non ha ancora esercitato la sua azione.

3) Il dovere di coordinamento e il principio di leale cooperazione tra Stati membri e UE

La compresenza degli Stati membri e dell'UE all'interno di una OI rende necessario un coordinamento tra le reciproche posizioni. A tal riguardo, nel corso degli anni, la Corte di Giustizia dell'UE è intervenuta più volte cercando, da un lato, di chiarire la necessità di garantire il rispetto del dovere di coordinamento, e, dall'altro, di descriverne la portata, ponendo alla base innanzitutto il rispetto del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE¹⁶⁷.

Ora, nella sentenza 1/78, la Corte di Giustizia ha evidenziato che *“quando ci si trovi di fronte ad un accordo ad oggetto una competenza concorrente, è importante assicurare una cooperazione e un coordinamento sia nella fase di negoziazione sia nella fase di conclusione e quindi nell'adempimento degli obblighi assunti. L'obbligo di cooperazione e di coordinamento scaturisce dalla necessità di unità nella rappresentanza dell'Unione a livello internazionale”*¹⁶⁸.

Tale principio è stato poi ripreso in alcune pronunce successive, al fine di esaminare la portata del principio di leale cooperazione, ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE. La Corte ha preso in considerazione differenti questioni:

- a) i casi in cui l'UE partecipa nelle OI insieme ai suoi Stati membri come, ad es., nell'OMC o nella FAO¹⁶⁹;
- b) tutte quelle situazioni in cui solo gli Stati membri possono accedere ad una OI o essere parti di accordi internazionali multilaterali come, ad es., nel caso dell'OIL¹⁷⁰, dell'OMI¹⁷¹ e nel caso del PFOS¹⁷².

¹⁶⁶ Nella recente prassi applicativa si sono registrate numerose difficoltà, soprattutto nel caso in cui gli Stati membri agiscano a nome dell'Unione in OI o accordi internazionali di cui l'Unione non è membro. A tal riguardo, si rinvia al par. 4 del presente Cap.

¹⁶⁷ V. F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?* in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon-Amending or coping with the Existing Treaties?* Heidelberg, 2014, p. 93.

¹⁶⁸ Corte di giustizia, *Parere No. 1/78*, cit., par. 34-36. Sull'obbligo di cooperazione, v. C. HILLION, *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the “Duty of Cooperation”*, in C. HILLION, P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, 2010, p. 87; M. CREMONA, *Defending the Community Interest: The Duties of Cooperation and Compliance*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 125; E. NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope Through its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 47, issue 2, p. 323.

¹⁶⁹ V. Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, cit..

¹⁷⁰ V. Corte di giustizia, *Parere No. 2/91*, cit..

In particolare, riguardo al primo aspetto, è possibile prendere in esame il rapporto tra l'UE e la FAO, da una parte, e l'UE e l'OMC, dall'altra. Ora, nella causa *Commissione c. Consiglio* del 1996, la Commissione europea chiedeva alla Corte di Giustizia l'annullamento di una decisione del Consiglio "Pesca" con cui era stato attribuito agli Stati membri il diritto di voto in seno alla FAO ai fini dell'adozione dell'Accordo sul *Rispetto delle Misure internazionali di Conservazione e di Gestione da parte dei pescherecci in Alto Mare*. In sede di accettazione della Costituzione della FAO nel 1991, ai sensi dell'art. II, n. 5 dell'atto costitutivo e del corrispondente art. XLIV del regolamento generale della FAO, la CE depositava una Dichiarazione di competenze con la quale precisava di avere competenza esclusiva, fra l'altro, in tutte le materie riguardanti la pesca, allo scopo di garantire la protezione dei fondali di pesca e la conservazione delle risorse biologiche marine. Ora, la principale questione sottoposta alla Corte di Giustizia riguardava l'esercizio del diritto di voto tra Unione e Stati membri in sede di OI. Infatti, le parti della presente controversia non contestavano l'esistenza di una competenza mista, né quella di un accordo su una posizione comune, ma dissentivano fra loro sul problema se l'accordo sottoposto per l'adozione alla conferenza della FAO riguardasse una materia di competenza esclusiva della CE. Occorre premettere che la Commissione ed il Consiglio avevano concluso un accomodamento interno per l'intervento in sede di incontri e lavori della FAO e avevano stabilito le modalità di esercizio del diritto di voto. Inoltre, per i diritti inerenti alla qualità di membro, è necessario evidenziare che il regolamento generale della FAO prevede, ai sensi dell'art. XLI, nn. 2 e 3, un sistema di esercizio alternato fra l'organizzazione-membro ed i suoi Stati membri¹⁷³. Nel caso di specie occorre rilevare che, nel momento in cui il Consiglio adottava la decisione impugnata, il progetto di accordo sottoposto per l'adozione alla conferenza della FAO riguardava essenzialmente il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione da parte dei pescherecci in alto mare e non conteneva più disposizioni relative all'attribuzione della bandiera, sulle quali il Consiglio si è basato per dichiarare che l'accordo non rientrava, per l'essenziale, nella competenza esclusiva della Comunità. Tuttavia, è proprio in tale contesto che la Corte richiama quanto statuito nel citato parere 1/78, ovvero che qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire uno stretto

¹⁷¹ V. Corte di giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Ellenica*, cit.

¹⁷² V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 aprile 2010, *Commissione c. Svezia*, causa C-246/07. Il caso in questione riguarda la *Convenzione di Stoccolma sugli Inquinanti Organici Persistenti* del 22 maggio 2001.

¹⁷³ "L'XLI, nn. 2 e 3 dell'atto costitutivo della FAO prevede quanto segue: "Prima di ogni riunione dell'Organizzazione, l'Organizzazione Membro o i suoi Stati Membri indicano chi tra l'Organizzazione Membro o i suoi Stati Membri è competente [...] e chi fra l'Organizzazione Membro o i suoi Stati Membri eserciterà il diritto di voto per quanto riguarda questo particolare punto dell'ordine del giorno. Qualora un punto dell'ordine del giorno contenga, allo stesso tempo, questioni trasferite nella sfera di competenza dell'Organizzazione Membro e questioni rientranti nella competenza dei suoi Stati membri, sia l'Organizzazione Membro sia i suoi Stati Membri possono prendere parte alle discussioni. In tali casi la riunione, all'atto della presa di decisioni, terrà conto solo degli interventi della parte che gode del diritto di voto". In particolar modo, il punto 1.12 statuisce essenzialmente che in assenza di un accordo tra Commissione e gli Stati membri la questione sarebbe stata riferita al Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER).

coordinamento tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie (oggi dell'Unione) tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione discende dalla necessità di un'unità di rappresentanza internazionale della Comunità¹⁷⁴. Pertanto, spetta alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire nel miglior modo possibile detta cooperazione¹⁷⁵. Nella fattispecie concreta occorre considerare che il punto 2.3) dell'accomodamento stipulato tra il Consiglio e la Commissione costituisce l'adempimento, in seno alla FAO, di quest'obbligo di cooperazione fra la Comunità e gli Stati membri. Dai termini dell'accomodamento risulta peraltro che le due istituzioni intendevano impegnarsi reciprocamente. Pertanto, la Corte ha ritenuto che il Consiglio avesse violato gli obblighi inerenti all'esercizio di voto all'interno dell'organizzazione e ha conseguentemente annullato la sua decisione.

Per quanto concerne l'OMC, in tale contesto la Corte di Giustizia, richiamato sempre quanto statuito nel parere 1/78, ponendo tuttavia l'accento sul fatto che l'operatività del dovere di coordinamento non presuppone la necessaria partecipazione dell'Unione nell'OI considerata. Ora, l'UE è divenuta uno dei membri fondatori insieme ai suoi Stati membri dopo il parere n. 1/94¹⁷⁶. In tale pronuncia, la Corte ha sottolineato che il dovere di coordinamento e cooperazione si applica sia nel momento in cui l'UE è membro di una OI sia nel momento in cui non lo è. La Corte offre un'interpretazione estensiva all'obbligo in questione, anche in un'ottica di garanzia per l'Unione stessa, enfatizzando proprio il caso in cui, data la potenziale assenza dell'Unione, sia rimesso agli Stati membri il dovere di portare avanti i suoi interessi.

Per quanto concerne il secondo aspetto, con il parere 2/91¹⁷⁷ e la sentenza *Commissione c. Repubblica Ellenica*¹⁷⁸, il dovere di coordinamento e cooperazione tra UE e Stati membri e tra Stati membri è stato esaminato in relazione alla partecipazione dell'Unione rispettivamente nell'OIL e nell'IMO. In entrambe l'UE non è ammessa ad acquistare lo *status* di membro, con la possibilità da parte della Commissione di essere un mero osservatore a latere degli Stati membri.

Nel parere 2/91 la Corte ha affermato che nel caso in cui le condizioni per concludere una convenzione internazionale escludano una stipulazione diretta da parte dell'Unione, ma l'ambito al quale attiene la detta convenzione rientri nella competenza esterna dell'Unione, tale competenza può essere esercitata per il tramite degli Stati membri che agiscano congiuntamente nell'interesse dell'Unione. La Corte enfatizza il ruolo negativo del principio di leale cooperazione ovvero il non concludere nessun accordo che, non essendo ratificabile direttamente dall'Unione ma che riguarda materie di sua competenza (esclusiva o concorrente), possa

¹⁷⁴ V. Corte di giustizia, *Parere No. 1/78*, cit., parr. 34-36 e anche *Parere No. 2/91*, cit., par. 36 e *Parere No. 1/94*, cit., par. 108.

¹⁷⁵ V. Corte di giustizia, *Parere No. 2/91*, par. 38.

¹⁷⁶ V. Corte di giustizia, *Parere No. 1/94*, cit.

¹⁷⁷ Corte di giustizia, *Parere No. 2/91*, cit.

¹⁷⁸ Corte di giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Ellenica*, cit., parr. 31-38.

nuocere all'interesse dell'Unione, perfezionando in questo modo il coordinamento richiesto ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE.

Nella sentenza *Commissione c. Repubblica Ellenica* del 2009, la Corte è intervenuta dirimendo una controversia in cui bisognava comprendere se la Grecia, membro dell'OMI, fosse titolare del diritto di sottoporre una proposta all'organizzazione in una materia di competenza dell'UE. La Commissione riteneva che l'adozione di un Regolamento dell'Unione¹⁷⁹ implicasse la titolarità esclusiva della competenza ad assumere obblighi internazionali negli ambiti disciplinati dal Regolamento in questione, escludendo a monte qualsiasi competenza statale. Nel caso di specie, invitando il comitato di sicurezza marittima OMI ad esaminare l'istituzione di liste di controllo ("*check lists*") o di altri strumenti appropriati per assistere gli Stati contraenti della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare nella verifica della conformità delle navi e degli impianti portuali ai requisiti previsti dal capitolo XI-2 dell'allegato della suddetta Convenzione e dal codice internazionale relativo alla sicurezza delle navi e degli impianti portuali, la Corte ha ritenuto che uno Stato membro sottoponesse al suddetto comitato una proposta idonea ad avviare un processo che poteva condurre all'adozione, da parte dell'OMI di nuove norme. Orbene, l'adozione di tali disposizioni avrebbe prodotto conseguentemente effetti sul regolamento e quindi sul diritto dell'Unione. La Corte di Giustizia ha ritenuto che attraverso tale condotta la Grecia avesse violato non solo le disposizioni del trattato inerenti alle politiche in materia di trasporto ma soprattutto il principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE. Pertanto, si evince che nelle ipotesi in cui l'UE non abbia la possibilità di assumere la qualità di membro, ma si ricada in materia nelle quali l'Unione possiede una competenza esclusiva, il principio di coordinamento, nel rispetto dell'art. 4, par. 3 TUE, obbliga gli Stati membri a non sottoporre all'OI di riferimento o all'organi internazionale considerata nessuna proposta unilaterale, indipendentemente dalla sua forza vincolante.

Infine, è possibile riscontrare situazioni in cui gli Stati membri, pur essendo competenti in una certa materia in modo esclusivo o concorrente, avranno il dovere, nel rispetto del principio di leale cooperazione, di coordinarsi con l'UE attraverso una mera astensione. Ne è un esempio il caso *Commissione c. Regno di Svezia*. Nella presente sentenza, la Corte di Giustizia, nella sua più grande formazione, ha riscontrato che il Regno di Svezia, avendo proposto unilateralmente di includere una sostanza, il *perfluorottano sulfonato*, nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 4, par. 3 TUE (già art. 10 TCE)¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Nel caso di specie, ci si riferisce al Regolamento CE No. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, sul *Miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali*, GUUE L 129, del 29 aprile 2004, p. 6, che ha integrato nell'ordinamento dell'UE le disposizioni della Convenzione sulla Sicurezza della Vita in Mare e al Codice Internazionale per la Sicurezza delle Navi e degli Impianti Portuali.

¹⁸⁰ Corte di giustizia, *Commissione c. Svezia*, cit., par. 73. Sul principio di leale cooperazione, v. F. CASOLARI, *The Principle of Loyal Cooperation: A "Master Key" for EU External Relations?* in S. BLOCKMANS, R. A. WESSEL (eds.), *Principles and Practices of EU External Representation*, CLEER Working Papers, 2012, No. 5, p. 11; F. CASOLARI, *The Principle of Loyal Cooperation: A "Master Key" for EU External Relations?* in S. BESSON, N. NEVRAT

Alla luce di quanto premesso, nei casi in cui l'Unione partecipi congiuntamente con gli Stati membri in una OI ma anche qualora e soprattutto sia permesso ai soli Stati membri di parteciparvi, è possibile evidenziare che il dovere di coordinamento, nel rispetto del principio di leale cooperazione, può assumere differenti caratteristiche. Il principio può obbligare ad un *facere* o ad un *non facere*, perseguendo sempre però gli scopi dei Trattati, senza dipendere dal fatto di trovarsi in ambiti di competenza esclusiva (OMI) o concorrente (FAO; caso PFOS¹⁸¹). Il dovere di coordinamento deve essere rispettato in ogni ambito delle relazioni esterne¹⁸².

Gli Stati membri sembrano non facilitare sempre tale cooperazione. Infatti, in una speciale Dichiarazione allegata al trattato di Lisbona questi ultimi hanno evidenziato che la creazione di SEAE e l'ufficio dell'Alto Rappresentante, ai quali è devoluto il compito di coordinare le azioni degli Stati membri nelle OI ai sensi dell'art. 34, par. 1 TUE, non possono influenzare, in ogni caso, né le responsabilità (e i poteri) che gli Stati membri ancora oggi detengono nel formulare o condurre la propria politica esterna né la loro rappresentanza presso Stati terzi o OI¹⁸³. Attraverso tale Dichiarazione risulta del tutto evidente la tensione esistente ancora oggi tra l'Unione e i suoi Stati membri nel coordinare, da un lato, le proprie posizioni all'interno di OI attraverso un unico rappresentante dell'Unione e, dall'altro, il desiderio (o ferma volontà) di molti Stati membri di mantenere la propria singolarità all'interno delle istituzioni internazionali soprattutto alla luce delle competenze condivise. A tal riguardo, il SEAE ha evidenziato che *"the situation has in general been more challenging in multilateral delegations [...] given the greater complexity of legal and competence issue"*¹⁸⁴.

Infine, il rapporto tra dovere di coordinamento e unicità di rappresentanza si presenta ancora particolarmente problematico anche alla luce di quanto statuito a livello normativo. Infatti, ai sensi dell'art. 220, par. 1 TFUE si afferma che: *"l'Unione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con altre organizzazioni internazionali"*. Tale disposizione, lungi dal rappresentare una delle basi giuridiche per la partecipazione dell'Unione all'interno di OI, comporta un sostanziale frazionamento nella rappresentanza dell'Unione nelle sue relazioni internazionali. Ne è un esempio il graduale (e, a tratti, indefinito) processo di integrazione dell'UE all'interno delle Nazioni Unite e, in particolare, nell'Assemblea Generale,

(eds.), *L'Union européenne et le droit international – The European Union and International Law*, Geneva, 2015, p. 91.

¹⁸¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Commissione c. Svezia*, cit.

¹⁸² In ambito di coordinamento e cooperazione tra UE e Stati membri, v. C. KADDOUS, *Introduction: The European Union in International Organisations – Functional Necessity or General Aspiration?* in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, pp. 14-18.

¹⁸³ V. Dichiarazione No. 13 relativa alla *Politica Estera e di Sicurezza Comune*, allegata all' Atto Finale della Conferenza Intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona, in GUUE C 326, del 26 ottobre 2012, p. 345. V. anche F. CASOLARI, *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests-A Mapping of the Law*, in M. VARJU (ed.), *Between Compliance and Particularism-Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 49.

¹⁸⁴ V. Servizio Europeo Azione Esterna, *Report dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione*, del 22 dicembre 2011, p. 8.

sia in termini di *membership* sia di esercizio del diritto di parola ed intervento¹⁸⁵.

3.1) *Il coordinamento a Bruxelles*

Il fattore fondamentale su cui l'UE forma la sua strategia negoziale è il coordinamento interno tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri operato a Bruxelles. L'articolazione degli obiettivi comuni dell'UE implica di per sé un processo difficile in cui sono coinvolti diversi soggetti interessati.

Di norma, sono i gruppi di lavoro o *working party* specifici che partecipano alla determinazione degli obiettivi politici dell'UE¹⁸⁶. A mero titolo esemplificativo è possibile riferirsi al COHOM o Gruppo di lavoro "Diritti Umani", il quale è responsabile degli aspetti relativi ai diritti umani nelle relazioni internazionali dell'UE e sostiene il processo decisionale del Consiglio in questo settore. Il compito principale che persegue è quello di aiutare ad identificare le priorità strategiche dell'Unione su questioni tematiche e geografiche specifiche. In più, esso coordina inoltre le posizioni degli Stati membri dell'UE sulle questioni tematiche e geografiche nelle sedi multilaterali competenti per i diritti umani quali l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Terzo comitato) e il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.

Una volta finalizzati e predisposti all'interno di "draft priorities papers", tali obiettivi divengono la bussola ed il sestante per le Istituzioni dell'UE nella sua azione rappresentanza e coordinamento esterno in sede di OI. Tuttavia, il coordinamento interno, a volte, si rivela un esercizio particolarmente delicato. Ad es., in materia di diritti umani, le divergenze tra gli Stati membri possono risultare particolarmente evidenti¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Per un primo commento alla partecipazione dell'UE nelle Nazioni Unite, v. C. ASHTON, *Statement by the High Representative following her call with the UN Secretary-General Ban Ki-Moon*, A 162/10 (Brussels, 18 agosto 2010) ed anche C. ASHTON, *Statement by the High Representative on the adoption of the UN General Assembly Resolution on the EU's participation in the work of the UN*, A 172/11 (Brussels, 3 maggio 2011), ma anche B. VAN VOOREN, R. A. WESSEL, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, cit., p. 258-259. Per una più approfondita analisi, si rinvia al Cap. I, Parte Seconda del presente studio.

¹⁸⁶ In particolare, il "Comité Juridique" (COJUR) è diventato uno dei 132 gruppi di lavoro permanenti tematici del Consiglio. Nel caso specifico, è possibile indicare alcuni dei gruppi di lavoro che si occupano di questioni di diritto internazionale: il gruppo di lavoro sui diritti umani (COHOM), il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite (CONUN) e il gruppo di lavoro sul diritto del mare (COMAR). Sui gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione e sull'importanza del loro contributo al diritto internazionale, v. J. WOUTERS, M. HERMEZ, *The EU's Contribution to "The Strict Observance and the Development of International Law" at the UNGA sixth committee*, Working Paper NO. 177 – October 2016, Leuven Centre for Global Governance Studies, Institute for International law, p. 1.

¹⁸⁷ Ad es., per quanto riguarda la partecipazione dell'UE ai lavori della Commissione per lo Status della Donna (che opera come organismo funzionale del Consiglio economico e Sociale delle Nazioni Unite), gli Stati partecipanti hanno dimostrato di possedere un approccio diverso gli uni dagli altri su questioni inerenti la salute e ai diritti sessuali e riproduttivi, difficilmente armonizzabili tra loro. Sugli obiettivi della Commissione per lo Status della Donna, v. Risoluzione del Consiglio Economico e Sociale, del 21 giugno 1946, in *Journal of the Economic and Social Council*, No. 29, documento E90 ed E84, par. 6., pp. 525-529, reperibile su http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/11%28II%29. Sul coordinamento a Bruxelles e sulle sue problematiche, v. I. GALARIOTIS, M. GIANNIOU AND I. IAKOVIDIS, *Factors and Parameters of the EU Performance in International Organisations: A Theoretical*

3.2) *Il coordinamento locale in sede di Organizzazione Internazionale*

Se il coordinamento interno dell'UE a livello di Bruxelles costituisce la fase iniziale per la formulazione di qualsiasi strategia negoziale dell'Unione e degli Stati membri (in particolare nel momento in cui entrambi possiedono uno *status* definito all'interno dell'OI considerata), il coordinamento operato nella sede in cui si svolgono i negoziati (in sede di OI), si rivela essere il pilastro fondamentale su cui attuare e perseguire tutti gli orientamenti generali e gli obiettivi comuni stabiliti a Bruxelles¹⁸⁸.

Al fine di comprendere in linee generali il complesso lavoro svolto in sede di OI, è possibile tenere conto di ciò che accade in sede di ONU a New York e di OSCE a Vienna.

Nel primo caso, la composizione della squadra negoziale comprende diplomatici provenienti da tre diverse dimensioni, connesse tra loro:

- a) personale della delegazione dell'UE presso le Nazioni Unite. Principalmente ci si riferisce a diplomatici degli Stati membri distaccati presso il SEAE;
- b) diplomatici nominati per le missioni permanenti dei 28 Stati membri dell'UE afferma, con competenze in materia;
- c) esperti delle capitali europee di tutti gli Stati membri dell'Unione, che partecipano attivamente alle consultazioni al fine di colmare opinioni divergenti tra le posizioni proposte dall'UE e le priorità nazionali.

Le delegazioni dell'UE presso l'ONU sono responsabili del coordinamento quotidiano della posizione comune assunta dall'UE, compresa la stesura definitiva delle dichiarazioni dell'UE e il perfezionamento delle posizioni dell'Unione in merito a risoluzioni e agli altri provvedimenti assunti in loco. Esse sono generalmente istituite attraverso riunioni di coordinamento dell'UE a New York che si basano sui lavori dei precedenti meeting preparatori svolti in sede di Consiglio a Bruxelles¹⁸⁹. La delegazione così stabilita svolge un ruolo attivo nella definizione delle posizioni dell'UE, contribuendo in tal modo al ruolo rafforzato dell'Unione presso l'ONU. Nel caso specifico, a New York, la delegazione dell'UE ospita oltre 1300 riunioni di coordinamento all'anno per garantire coerenza tra gli interventi dell'Unione e dei suoi Stati membri¹⁹⁰.

Nel secondo caso, gli Stati membri dell'UE generalmente assumono una posizione unica nell'OSCE sintetizzata in una dichiarazione, presentata dall'ambasciatore OSCE del Paese che detiene la Presidenza di turno del

Framework, in European University Institute (EUI) Working Papers, MWP 2017/03, Max Weber Programme, p. 12

¹⁸⁸ Sul coordinamento in sede di OI, v. I. GALARIOTIS, M. GIANNIOU AND I. IAKOVIDIS, *Factors and Parameters of the EU Performance in International Organisations: A Theoretical Framework*, cit., pp. 12-13.

¹⁸⁹ E. PAASIVIRTA, D. PORTER, *EU Coordination at the UN General Assembly and ECOSOC: A View From Brussels, A view from New York*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER AND T. RUYTS (eds.), *The United Nations and the European Union: an Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, p. 35.

¹⁹⁰ Nel 2015, l'UE ha consegnato più di 220 dichiarazioni all'ONU a New York, di cui 31 al Consiglio di sicurezza. La coerenza della votazione degli Stati membri in sede di Assemblea generale è elevata: nel 2014, ad es., questo è dimostrato dal 92% delle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale. V. J. WOUTERS, M. HERMEZ, *The EU's Contribution to "The Strict Observance and the Development of International Law" at the UNGA sixth committee*, cit., p. 11.

Consiglio dell'UE a favore degli Stati membri. Prima che abbia luogo la riunione ufficiale, si susseguono molteplici incontri a differenti livelli, tra i rappresentanti delle missioni degli Stati membri dell'UE a Vienna. Anche la Commissione europea gioca un ruolo importante nel processo di coordinamento in sede di OI. Infatti, un rappresentante della Commissione partecipa a tutte le riunioni con gli Stati membri dell'UE e i membri dell'OSCE. Il rappresentante dell'Unione lavora a stretto contatto con la Direzione generale Relazioni esterne a Bruxelles, informandolo sullo sviluppo delle attività in sede di organizzazione¹⁹¹.

In ogni caso, è importante sottolineare che al fine di garantire una coerente sinergia tra il coordinamento interno ed esterno, il Segretariato del Consiglio ha creato dei “*liaison offices*”, per assistere i rappresentanti degli Stati membri in sede di OI. La preparazione di “*draft priorities papers*” a Bruxelles è, dunque, solamente il momento iniziale di un lungo processo di coordinamento. È per lo più negli uffici del Consiglio dell'UE a New York e Vienna che le delegazioni degli Stati membri dell'UE mantengono rapporti con i rispettivi ministri per ricevere le necessarie istruzioni, e allo stesso tempo, per la stesura delle dichiarazioni della Presidenza del Consiglio dell'UE, mantenendo però costantemente i contatti con Bruxelles.

¹⁹¹ v. P. EECKHOUT, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, cit., pp. 59-64.

CONCLUSIONI PARZIALI

Nel corso della Parte prima della presente indagine sono state analizzate le norme di diritto internazionale e dell'UE che rendono possibile la partecipazione dell'Unione ad altre OI o altre forme di cooperazione organizzata, verificandone l'attuazione concreta.

Un dato importante che è emerso dall'analisi in questione è, senza dubbio, la vasta rete di relazioni che l'UE ha instaurato, fin dagli anni '70, con le principali OI di stampo universale e regionale presenti sulla scena internazionale. Questa attività, realizzatasi innanzitutto su impulso della Commissione europea, ha portato ai considerevoli risultati attuali. L'UE, infatti, può vantare una presenza costante in numerose OI, coprendo così molte delle aree di sua competenza: dalle OI a stampo universale come l'ONU, l'OMC, il FMI, ad OI di stampo regionale, come la NATO o il Consiglio Artico, fino a forme di cooperazione organizzata diverse dalle classiche OI come, ad es., i Gruppi di Stati, per citare alcuni dei più significativi esempi ripresi nel presente studio.

Gli elementi che caratterizzano e che permettono all'UE di svolgere la sua azione a livello esterno e, in particolare, di partecipare ai lavori delle OI sono vari e complessi. La riforma operata dal trattato di Lisbona nel 2009 ha di sicuro comportato un'evoluzione importante delle componenti istituzionali e delle regole giuridiche che devono sottintendere al rapporto tra l'Unione e le OI, le quali, tuttavia, non si presentano prive di criticità.

In primo luogo, nel Cap. I è emersa una positiva evoluzione delle basi giuridiche che consentono all'UE di relazionarsi con le OI delle sue relazioni esterne. Tuttavia, tali basi giuridiche si presentano disperate e di contenuto piuttosto generale e disomogeneo. Ciò non sembra consentire di comprendere sempre se ed in che misura l'UE in quanto tale possa interagire con le OI. Tale disparità e dispersione, inoltre, impedisce ai Trattati di garantire un parametro di riferimento unitario per l'azione esterna dell'UE in tutte le OI e, inoltre, ciò non attenua il grave contrasto che l'Unione può subire nella sua azione interna alle OI con gli Stati terzi e le altre OI. L'esistenza dell'UE come attore non statale in grado di esercitare funzioni simili a quelle degli Stati che partecipano alle varie forme di cooperazione organizzata è accettata solo in parte e come un dato di fatto. In termini più istituzionali, il diritto internazionale sembra sperimentare modi che consentono all'UE di "giocare" in qualità di attore internazionale particolarmente evoluto. La sua logica, che si persegue è quella di offrire chiarezza e stabilire le condizioni per una cooperazione agevole tra soggetti diversi. In funzione di tale obiettivo, è possibile creare regole speciali per entità speciali o particolarmente evolute come l'UE. Infatti, come analizzato nel Cap. II, le clausole sulle organizzazioni regionali di integrazione economica (REIO) inserite in alcuni accordi multilaterali o Trattati costitutivi di OI possono costituire un buon esempio. Le stesse clausole, tuttavia, sembrano limitare o non bastare per consentire all'UE in quanto tale di agire con una unica voce. Tale difficoltà è dovuta dal fatto che la questione più problematica è la complessa divisione delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri. A tal riguardo, le competenze dell'Unione nelle diverse materie - di cui si

occupano anche le OI e i fori internazionali ai quali l'UE pretende di partecipare - sono frammentate e sparse nei trattati. La stessa ripartizione di competenze tra l'UE e i suoi Stati membri, che dovrebbe guidare in maniera chiara e precisa l'azione dell'Unione all'interno delle OI di volta in volta considerate genera forti perplessità. Ciò può essere dovuto sia ad elementi interni all'ordinamento dell'UE quali, in particolare, l'esigenza di capire se una data materia possa rientrare nella competenza esclusiva o in quella concorrente, sia ad elementi esterni caratterizzanti i lavori dell'OI presa in esame. La stessa evoluzione delle competenze dell'UE e la teoria dei poteri impliciti lascia all'UE la possibilità di essere coinvolta in azioni che altrimenti le sarebbero negate. Anche in questo caso, i Trattati istitutivi non fanno chiarezza degli equilibri che devono soggiacere a tale ripartizione di poteri.

In tale contesto, però, la Corte di giustizia dell'UE ha svolto un ruolo fondamentale nell'interpretazione e nell'applicazione della competenza dell'UE e dell'applicazione della teoria dei poteri impliciti nella cooperazione internazionale con altre OI, evidenziando l'importanza di un'azione compatta e coordinata alla luce del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE. In ogni caso, particolarmente problematico risulta ancora l'operatività dell'azione dell'UE nell'ambito PESC. Sebbene a prima vista, la politica estera possa sembrare caratterizzata da un sistema compatto ed unitario, essa finisce per coprire una vasta gamma delle competenze esterne dell'UE che ad un esame più attento risulta avere una portata molto limitata e confusa. Tutte queste questioni si intrecciano con il diritto dei trattati, in base al quale un'OI non può invocare le regole dell'organizzazione come giustificazione per la sua mancata esecuzione di un trattato (art. 27, par. 2, Convenzione di Vienna del 1986). L'art. 46, par. 2, della Convenzione del 1986 aggiunge che un'OI non può invocare il fatto che il suo consenso a essere vincolato da un trattato sia stato espresso in violazione delle norme dell'organizzazione relative alla competenza a concludere trattati come invalidanti il suo consenso, a meno che la violazione sia palese e riguardi una regola di fondamentale importanza. L'art. 46, par. 3 specifica, poi, che una violazione è palese se è obiettivamente evidente a qualsiasi Stato o OI che si comporta in materia conforme alla normale prassi degli Stati e, se del caso, delle OI e in buona fede. Nel caso specifico dell'UE, date le molteplici relazioni internazionali e le competenze dinamiche ed estese dell'Unione, la questione si pone nei termini del se ed in che misura la divisione delle competenze dovrebbe o possa essere obiettivamente evidente per gli altri attori internazionali siano essi Stati o OI. Abbiamo evidenziato che quando questa divisione è stata resa nota attraverso il deposito di una dichiarazione di competenza, le regole non sono più puramente interne, ma possono far parte degli accordi internazionali o almeno costituire una fonte di interpretazione autonoma degli stessi. Ciò sarebbe particolarmente vero nei casi in cui una dichiarazione di competenza sia stata depositata dall'UE per la partecipazione ad una data OI. Resta tuttavia difficile sostenere che altre OI e i loro membri restino vincolati da una divisione delle competenze che si basa solo sul diritto dell'UE e che non è diventata parte degli accordi internazionali con altre parti. Inoltre, bisogna tenere conto della continua evoluzione delle

competenze e dei rapporti dell'UE con i suoi Stati membri che potrebbero comportare la necessità di rivedere le dichiarazioni di competenza depositate e, quindi, le eventuali ripartizioni di responsabilità a livello interno ed internazionale.

In secondo luogo, un elemento interessante ricavabile dall'analisi fin qui compiuta 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 (interni ed esterni) 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 a diversi tipi di frammentazione: di natura "verticale" la prima, e "orizzontale" la seconda. Tale frammentazione si intreccia a doppio filo con i vari *status* eventualmente posseduti dall'UE all'interno delle OI con le quali coopera. Un conto è che i trattati dell'UE facciano riferimento alle OI o Istituzioni internazionali e forniscano una base giuridica affinché l'Unione possa aderire o impegnarsi con queste ultime. Tuttavia, come e in che misura l'UE si avvalga effettivamente di queste competenze esterne è una questione differente. Abbiamo evidenziato che l'impegno può variare dalla piena appartenenza a un'OI, allo *status* di osservatore con una varietà di diritti e doveri di natura e ampiezza differente e che si concretizzano dalla semplice cooperazione all'assenza di impegno. In generale, la piena adesione si trova principalmente nelle aree in cui l'UE ha ampie competenze (quali commercio, pesca e dimensioni ampiamente armonizzate del mercato interno). L'UE è però membro a pieno titolo di un numero limitato di OI come la FAO o l'OMC e la conferenza di diritto internazionale privato dell'Aia. A ciò, possiamo aggiungere un'altra categoria di partecipazione: l'appartenenza di fatto. Questo è il caso in cui l'UE non è formalmente membro, ma esercita diritti di partecipazione che assomigliano a quelli della piena adesione. Tale *status* è spesso più fragile della piena adesione legale, poiché esso può ancora dipendere dalla buona volontà e dalla prontezza dei membri a pieno titolo nel consentire la piena partecipazione dell'Unione. Inoltre, l'effettiva partecipazione dell'UE in pratica non coincide sempre con ciò che lo *status* formale potrebbe far credere, come avviene nel caso dell'OMS. Una seconda modalità di partecipazione è stata individuata nello *status* di osservatore, il quale implica che l'UE può partecipare alle riunioni di un organismo o di un'organizzazione, ma senza diritto di voto. L'insieme preciso di diritti che l'UE può esercitare differisce da un'organizzazione all'altra. Può comportare tutti i diritti di appartenenza ad eccezione dei diritti di voto o può essere limitato alle riunioni formali solo dopo che tutte le consultazioni formali e informali sono state condotte con i membri e le parti interessate. Inoltre, gli interventi formali possono essere consentiti solo al termine degli interventi dei partecipanti formali, il che può avere un impatto sul peso politico dell'UE all'interno dell'OI considerata. In alcuni casi, però, lo *status* di osservatore può essere potenziato a tal punto che l'UE può essere considerato un membro di fatto, come accade nel caso della partecipazione all'AG dell'ONU a partire dalla riforma descritta del 2011. Nelle aree in cui l'UE ha competenze formali, se gli statuti delle OI non consentono l'adesione dell'UE, è possibile individuare una forma

complessa di coinvolgimento dell'Unione. Un buon esempio è costituito dall'OIL. Infine, l'Unione può persino partecipare in settori deliberatamente lasciati agli Stati membri. Esempi in questo settore includono i regimi di non proliferazione e di controllo delle esportazioni. Inoltre, sulla base dell'art. 347 del TFUE gli Stati membri hanno sempre sostenuto la propria competenza in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, come nel caso del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Allo stesso tempo, questa disposizione li invita a garantire che qualsiasi misura adottata a tale riguardo non impedisca il funzionamento del mercato interno e sia in linea con la politica commerciale comune. A sua volta, ciò costituisce un motivo per la Commissione europea (non l'UE in quanto tale) a partecipare in qualità di "osservatore permanente" (ad es. come constatato in relazione al comitato Zangger per armonizzare l'interpretazione delle politiche di controllo delle esportazioni nucleari per le parti del trattato di non proliferazione) o anche come "pieno partecipante" (ad es., come avviene del gruppo Australia che mira a garantire che le esportazioni non contribuiscano allo sviluppo di armi chimiche o biologiche).

Infine, un'ulteriore problematica è collegata, dal punto di vista istituzionale, all'organismo, organo o istituzione dell'Unione che ha la responsabilità di partecipare ai lavori dell'OI di volta in volta presa in esame. Come rilevato nel Cap. III, l'UE può essere rappresentata da istituzioni differenti a seconda della competenza esercitata, dello *status* posseduto e del foro internazionale in considerazione. La situazione attuale della rappresentanza esterna può essere sintetizzata come segue: nei casi in cui la stessa UE è membro dell'OI e la questione affrontata rientra nella sua competenza esclusiva, l'Unione agisce attraverso la Commissione europea, che può essere assistita da un comitato di rappresentanti degli Stati membri (ad es. il "Comitato 207" per la politica commerciale). In caso di competenza condivisa (o di competenza esclusiva senza appartenenza formale dell'UE all'OI), sarà necessario capire se la materia di cui si discute ricada nelle politiche generali dell'UE oppure tocchi aspetti più propriamente riconducibili all'ambito della PESC. Nel primo caso, la rappresentanza esterna sarà affidata alla Commissione europea, affiancata più tenacemente dai rappresentanti degli Stati membri inseriti nelle delegazioni del SEAE. Nel secondo caso, sarà la Presidenza del Consiglio Europeo che rappresenterà l'UE sulla base di una posizione coordinata all'interno di un comitato composto dagli Stati membri e dalla Commissione. Ciò però accade solo ai più alti livelli di rappresentanza istituzionale ai sensi dell'art. 15, par. 6 TUE. In tutti gli altri casi, ovvero al livello ministeriale, la rappresentanza sarà affidata all'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Tuttavia, anche in quest'ultimo caso, anche considerando l'importanza del "doppio cappello" dell'Alto Rappresentante dell'UE, ci si può chiedere come possa fare un'unica persona a gestire molteplici attività di rappresentanza qualora esse siano svolte contemporaneamente a Bruxelles o in sede di OI. Inoltre, i Trattati istitutivi offrono agli Stati membri dell'UE la possibilità di negoziare da soli ma tenendo conto del dovere generale di cooperazione con la Commissione o con la presidenza del Consiglio Europeo. In settori di competenza nazionale, gli Stati membri possono in linea di principio

parlare da soli, ma sono obbligati a coordinare a livello locale a Bruxelles o a livello internazionale in sede di OI le loro posizioni con quella dell'UE. Anche in questo caso, nell'ambito della PESC e della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), l'UE è rappresentata dalla Presidenza del Consiglio Europeo o dall'Alto rappresentante dell'UE qualora l'Unione partecipi ad un livello inferiore di dibattito istituzionale, anche se la Commissione è pienamente integrata. Tuttavia, anche se il trattato di Lisbona elimina la funzione di rappresentanza della presidenza del Consiglio dell'UE, quest'ultima risulta ancora sporadicamente coinvolta, soprattutto quando l'UE non posseda uno *status* nell'OI o le competenze esercitate rientrano all'interno dello spettro nazionale di azione.

Alla luce del quadro descritto, la divisione delle competenze non sembra essere l'unico parametro per capire se l'Unione in quanto tale è un attore internazionale per il fatto che la stessa delimitazione delle competenze può essere ambigua e frammentata o, in ogni caso, difficile da carpire. È comprensibile aspettarsi, infatti, eventuali contrasti tra le stesse istituzioni dell'UE quando la materia oggetto di lavoro risulti non chiara nei suoi elementi strutturali. Gli eventuali compromessi raggiunti in sede di rappresentanza esterna possono essere la fonte di un'azione disomogenea e non unitaria dell'Unione, impedendo così a quest'ultima di agire come un attore unitario. Tuttavia, allo stesso tempo, la capacità dell'Unione di avvalersi di più rappresentanti può consentire alla stessa di interagire in maniera efficace quando le proprie competenze non siano del tutto chiare o sconfinino in ambiti puramente statali. In questo caso, però, altre parti potrebbero desiderare o evitare una sovra-rappresentazione dell'UE, compromettendo ancora una volta una rappresentanza unica, efficace e forte che sostituisca gli Stati membri nelle sedi internazionali appropriate. In questo contesto, però, i meccanismi di coordinamento interni ed esterni possono rappresentare un valido strumento per bilanciare tali criticità e offrire all'UE la possibilità di parlare con un'unica voce.

PARTE SECONDA

LA CAPACITÀ DELL'UNIONE EUROPEA DI INCIDERE SULL'ATTIVITÀ PORTATA AVANTI IN SENO AD ALTRI FORI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE: I DATI RICAVABILI DALLA PRASSI APPLICATIVA

Sezione I: L'Unione europea nel sistema delle Nazioni Unite

Cap. I: L'Unione europea e le Nazioni Unite

1) L'UE e l'Organizzazione delle Nazioni Unite: profili generali

La cooperazione tra l'UE e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) è radicata nel tempo¹⁹². Sebbene i contatti tra l'allora Comunità Economica Europea e l'ONU siano iniziati a partire dagli anni '50, la Comunità è stata formalmente invitata a partecipare come osservatore solo nel 1974, durante la 29° sessione dell'Assemblea Generale (AG) con la risoluzione 3208 XXIX¹⁹³. Successivamente, l'Unione, nella consapevolezza di affrontare grandi sfide internazionali su più fronti, ha continuato a nutrire grandi ambizioni volte a migliorare la propria partecipazione ed il proprio contributo all'ONU, cercando di costruire un multilateralismo effettivo¹⁹⁴.

Oggi l'Unione, con i suoi Stati membri, ha assunto un ruolo chiave nei vari contesti internazionali in cui l'ONU opera come, ad. es., nell'ambito delle politiche ambientali, dell'intervento umanitario, del disarmamento nucleare, dei diritti umani e della politica di sviluppo economico e sociale. In tale contesto, per l'anno 2018-2019, il Consiglio ha adottato conclusioni sulle priorità dell'UE nel contesto delle Nazioni Unite e della 73° sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La priorità fondamentale dell'Unione consisterà nel difendere, rafforzare e riformare le Nazioni Unite e l'ordine globale fondato su regole precise e determinate¹⁹⁵.

Inoltre, è importante osservare che l'Unione rappresenta ad oggi il più grande investitore finanziario dell'ONU. Infatti, essa contribuisce a circa il 40 % del budget ordinario dell'ONU, più del 40 % del budget per le missioni di peacekeeping e circa il 50 % dei contributi totali apportati per i

¹⁹² In generale, v. C. NOVI, *Il rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., p. 105.

¹⁹³ V. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione sullo Status della Comunità economica europea nell'assemblea generale*, A/RES/3208 (XXIX), dell'11 ottobre 1974.

¹⁹⁴ V. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *L'Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo*, del 10 settembre 2003, COM(2003) 526 def., p. 1.

¹⁹⁵ In particolare, nella 73ª sessione dell'AG delle NU, l'UE ha ribadito che il suo impegno primario si focalizzerà su una *governance* globale rafforzata, sulla pace e prevenzione dei conflitti, sullo sviluppo di un programma comune positivo che metta al centro del multilateralismo la promozione e la protezione dei diritti umani, un impegno globale in espansione su questioni quali l'azione per il clima, l'ambiente, la migrazione, la lotta al terrorismo e la non proliferazione delle armi di distruzione di massa. Per le dichiarazioni di impegno dell'UE, v. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10056-2018-INIT/it/pdf>.

fondi e i programmi dell'organizzazione. Inoltre, vi è da sottolineare che sia l'UE sia i suoi Stati membri rappresentano i più grandi donatori in materia di aiuti allo sviluppo, contribuendo circa a più del 50% del budget totale¹⁹⁶.

Ora, anche considerando la graduale evoluzione che ha caratterizzato il rapporto tra l'Unione e l'ONU, è possibile chiedersi se ed in che misura l'UE risulti integrata all'interno dell'OI in questione. Tale perplessità sorge prendendo in considerazione varie criticità che compongono il quadro di analisi del rapporto tra l'UE e l'ONU sia dalla prospettiva dell'Unione sia da quella internazionale. In particolare, ci si riferisce alla rappresentanza, al diritto di *membership* garantito all'Unione, al coordinamento interno ai processi di negoziazione e partecipazione. In più, tali criticità risultano enfatizzate soprattutto dall'impossibilità di guardare alle NU quale unica entità internazionale. Infatti, l'ONU, come accade per altre OI, si caratterizza per la molteplicità di organi interni tra loro eterogenei che ne costituiscono la propria struttura portante e funzionale. In particolare, ci si riferisce al Consiglio di Sicurezza (CdS), all'AG, l'ECOSOC, il Consiglio per i Diritti Umani (CDU). Tuttavia, a differenza delle altre OI, è importante evidenziare anche la presenza di singole agenzie e fondi specializzati dell'ONU come l'AIEA e organi sussidiari come il Programma per lo Sviluppo (UNDP), tutti costituenti autonomi centri di lavoro.

2) *Lo status di osservatore in seno all'Assemblea Generale*

Ai sensi dell'art. 4, par. 1 Carta ONU¹⁹⁷, si stabilisce che l'adesione all'Organizzazione è aperta a "*other peace loving states*". In base a tale disposizione, la Carta ONU impedisce l'ingresso effettivo nell'ONU ad entità non statali, quale appunto l'UE, ostacolandone la possibilità di assumere lo *status* di membro in quanto tale. Ciò è stato confermato anche dalla CIG nel 1948 in un parere ad essa richiesto sulle condizioni di adesione alle Nazioni Unite (NU)¹⁹⁸. Ne deriva che per poter garantire all'Unione una piena *membership* alle NU, sarebbe necessario modificare l'art. 4 Carta ONU, estendendo la piena partecipazione all'organizzazione anche ad attori non statali¹⁹⁹.

¹⁹⁶ In materia di rapporti finanziari tra l'UE e le NU, v. Ufficio delle Pubblicazioni dell'UE, *Il Ruolo dell'Unione europea nel sistema multilaterale delle Nazioni Unite*, 2011, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:rx0034&from=IT>. Per un commento, v. DE BAERE G., E. PAASIVIRTA, *Identity and Difference: The EU and the UN as Part of Each Other*, in H. DE WAELE, J. J. KUIPERS (eds.), *The European Union's Emerging International Identity*, cit., p. 21.

¹⁹⁷ L'art. 4, par. 1 della Carta ONU recita: "*Possono diventare Membri delle Nazioni Unite tutti gli altri Stati amanti della pace che accettino gli obblighi del presente Statuto e che, a giudizio dell'Organizzazione, siano capaci di adempiere tali obblighi e disposti a farlo*".

¹⁹⁸ V. Corte Internazionale di Giustizia, *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations*, Parere del 28 maggio 1948 - *ICJ Rep. 57, 1948*, in cui la Corte elenca espressamente come primo requisito-presupposto per la *membership* all'ONU l'essere uno Stato. V. anche S. CHESTERMAN, I. JOHNSTONE, D. M. MALONE, *Law and Practice of the United Nations. Documents and Commentary*, Oxford, pp. 195-200.

¹⁹⁹ Per un'analisi della procedura di cui all'art. 4 Carta ONU, v. J. WOUTERS, M. BURNAY, *The EU and Asia in the United Nations Security Council*, in Working Paper 2011/78, Leuven Centre for Global Governance Studies, pp. 392-405.

Sebbene la Carta ONU non disciplini formalmente l'ingresso di entità non statali, grazie alla crescente importanza assunta da alcune organizzazioni regionali, a partire dalla fine della II Guerra Mondiale, diverse OI hanno assunto lo *status* di osservatore su invito dell'AG²⁰⁰. Questi inviti, ancora oggi, concedono uno *status* permanente e richiedono a tale scopo l'adozione di una risoluzione da parte della stessa AG. La maggior parte di queste risoluzioni è piuttosto succinta e non specifica la capacità di azione, di voto e di intervento che viene conferita all'osservatore in questione²⁰¹.

In generale, l'accesso di entità non statali all'ONU in qualità di membri effettivi è da sempre considerato un obiettivo ambizioso e un fattore di inestimabile valore per l'Organizzazione in questione. Ciò per il fatto che gli Stati, in qualità di soggetti di diritto internazionale, non possono essere più considerati gli unici attori principali nei processi di relazione internazionale²⁰².

Nella vigenza della risoluzione del 1974, lo *status* di mero osservatore assunto dalla CEE si esauriva in un "*observateur traditionnel*", condizione che conferiva alla Comunità e, poi, all'UE prerogative basilari di partecipazione, anche di natura protocollare, il tutto esaurendosi in un mero "*sitting and listening*". È però generalmente inteso che gli osservatori possono "*osservare*"²⁰³ in modo differente l'uno dall'altro ed essere titolari di molteplici prerogative. In particolare, essi possono partecipare alle riunioni dell'AG, alle sue commissioni e ai gruppi di lavoro, avere accesso ai documenti ufficiali delle NU e possono essere iscritti nell'elenco degli oratori intervenienti sempre dopo i membri delle NU. Nel caso specifico, una sezione di posti a sedere nella sala dell'AG è riservata agli osservatori con uffici permanenti presso la sede delle NU a New York o a Ginevra.

Né la Carta ONU, né il regolamento interno dell'AG fanno riferimento però agli osservatori, né concedono loro diritti, né limitano quelli che

²⁰⁰ Per un'analisi generale dello *status* di Osservatore all'interno delle NU di OI, v., tra gli altri, *Guidelines for the Implementation of General Assembly Resolutions Granting Observer Status on a Regular Basis to Certain Intergovernmental Organizations, the Palestine Liberation Organization and the National Movements in Africa*, in *United Nations Juridical Yearbook*, 1975, Vol. II, p. 164 e ss; *Observer Status in the General Assembly for the Interparliamentary Union – Procedures for Obtaining Observer Status with the United Nations for Intergovernmental Organizations – Question Whether the Secretary-General may Intervene in the Process*, in *United Nations Juridical Yearbook*, 2000, Vol. II, p. 363; F. MORGENTEIN, *Legal Problems of International Organizations*, Cambridge, 1986, p. 76 ; G. SYBESMA-KNOL, *The Status of Observers in the United Nations*, Leiden, 1981, p. 24 e ss. Per una analisi dello *status* di Osservatore e delle tipologie di "Osservazioni" presenti nell'AG, v. E. SUY, *Status of Observers in International Organizations*, in *Recueil Des Cours. Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, 1978, Tomo II, No. 160, pp. 103-107. In particolare, l'autore sostiene che, al fine di comprendere a pieno le differenti tipologie di osservatore e di osservazioni, è necessario scorporare lo *status* in questione nelle sue principali componenti funzionali: accesso (documentale, assistenza finanziaria); partecipazione (sostanziale e procedurale); immunità e privilegi. In generale, le prerogative possono limitarsi, ad un mero "*sitting and listening*" fino a giungere al diritto di parola e di intervento.

²⁰¹ Ad esempio, la risoluzione del 1974, che ha concesso lo *status* di osservatore alla CEE, richiedeva semplicemente al Segretario generale di invitare la Comunità economica europea a partecipare alle sessioni e ai lavori dell'Assemblea generale in qualità di osservatore.

²⁰² N. SYBESMA-KNOL, *The Continuing Relevance of the Participation of Observers in the Work of the United Nations*, in K. WELLENS (a cura di), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague, Boston, London, 1998, pp. 373-374.

²⁰³ Attraverso tale espressione ci si riferisce in generale alle attività e alle prerogative che possono essere esercitate da coloro che rivestono la qualità di osservatore all'interno di una OI. In particolare, come si vedrà, la prassi applicativa dimostra che tali prerogative dipendono in gran parte dalla OI considerata e dalle caratteristiche interne dell'osservatore.

possono essere loro concessi. È possibile rilevare che le differenze tra i singoli osservatori dipendono solo in parte dallo *status* formale, basandosi, invece, più che altro, sulla natura interna dell'osservatore e sulla prassi applicativa in sede di Assemblea, modulando così, in modo più o meno ampio le prerogative da accordare. Oggi, molte OI hanno ottenuto tale *status*²⁰⁴. Parallelamente, il numero di Stati-osservatori si è ridotto drasticamente²⁰⁵.

Nel caso specifico dell'UE, la situazione risulta parzialmente mutata. Come si vedrà, rispetto a quanto accadeva durante la vigenza della risoluzione 3208 del 1974, sono due i fattori che hanno modificato la partecipazione, la rappresentanza e perfezionato il processo di coordinamento dell'Unione ai lavori dell'AG: da un lato, l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e, dall'altro lato, l'adozione della risoluzione 65/276 del 3 maggio 2011.

3) *La rappresentanza dell'UE nell'Assemblea Generale dopo il trattato di Lisbona*

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Commissione deteneva in seno all'ONU il potere rappresentativo dell'UE per tutte quelle materie riguardanti il “*primo pilastro*” o “*pilastro comunitario*” nella misura concessa dalle regole interne e dalla prassi delle NU. Spettava invece alla Presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione rappresentare gli interessi dell'UE per tutte le altre materie che ricadevano nello spettro della PESC²⁰⁶. Ogni volta che la materia oggetto dell'ordine del giorno

²⁰⁴ Per una lista aggiornata delle OI invitate a presiedere alle sessioni dell'AG in qualità di osservatori, v. Note by the Secretariat, *List of non-Member States, entities and organizations having received a standing invitation to participate as observers in the sessions and the work of the General Assembly*, A/INF/72/5, del 19 ottobre 2017, disponibile su <http://undocs.org/en/A/INF/72/5> e Protocol and Liaison Service, *Permanent Missions to the United Nations*, No. 307, aggiornato al gennaio 2018, pp. 360-391, disponibile su [https://protocol.un.org/dgacm/pls/site.nsf/files/BB307/\\$FILE/bb307.pdf](https://protocol.un.org/dgacm/pls/site.nsf/files/BB307/$FILE/bb307.pdf).

²⁰⁵ Ad oggi, la Santa Sede e lo Stato della Palestina possiedono lo *status* di osservatore permanente come Stato non membro. Tale *status* conferisce loro ulteriori diritti e privilegi di partecipazione alle sessioni e ai lavori dell'AG e alle conferenze internazionali convocate sotto l'egida della stessa o di altri organi delle NU e di altre conferenze delle NU. In particolare, entrambi hanno ottenuto il diritto di partecipare al dibattito generale; iscrizione nell'elenco degli oratori in punti all'ordine del giorno diversi dalle questioni palestinesi o del Medio Oriente, dopo l'ultimo Stato membro iscritto in tale elenco; diritto di risposta; diritto di sollevare questioni relative ai procedimenti relativi a questioni palestinesi e mediorientali, ma non di contestare la decisione dell'ufficiale che presiede; diritto di patrocinare progetti di risoluzioni o decisioni su questioni palestinesi e del Medio Oriente; assunzioni di posti a sedere subito dopo gli ultimi non iscritti e prima di tutti gli altri osservatori, con sei posti assegnati nella Sala dell'AG. Per quanto concerne la Santa Sede, essa ha ottenuto il diritto affinché le sue comunicazioni riguardanti le sessioni e i lavori dell'AG e le conferenze internazionali convocate sotto gli auspici dell'Assemblea o di altri organi delle NU, così come altre conferenze delle NU, siano emesse e distribuite direttamente, e senza intermediario, come documenti ufficiali. In merito allo *status* della Palestina, v. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione sulla partecipazione della Palestina ai lavori delle Nazioni Unite*, A/RES/52/250, del 7 luglio 1998, Assemblea generale delle Nazioni Unite, *concessione dello status di osservatore*, A/RES/67/19, del 29 novembre 2012. In merito allo *status* della Santa Sede, v. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione sulla partecipazione della Santa Sede ai lavori delle Nazioni Unite*, A/RES/58/314, del 1° luglio 2004. Per un'analisi di tali precedenti, v. E. BREWER, *The Participation of the European Union in the work of the United Nations: Evolving to Reflect the New Realities of Regional Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2012, No. 9, pp. 194-197; P. A. SERRANO DE HARO, *Participation of the EU in the work of the UN: General Assembly Resolution 65/276*, CLEER Working Paper 2012, No. 4, pp. 13-14.

²⁰⁶ Si parlava, infatti, di una rappresentanza “bifronte” o “bifasica”.

cambiava dal primo al secondo pilastro, all'interno degli incontri dell'AG, le due Istituzioni dell'Unione si scambiavano di posto, rappresentando in questo modo l'Unione²⁰⁷. Inoltre, sul piano dell'esercizio dei diritti di *membership*, poiché gli Stati membri che detengono la Presidenza dell'UE erano anche membri a pieno titolo dell'AG, il processo di rappresentanza e coordinamento dell'azione dell'Unione e dei suoi Stati membri era piuttosto semplice in quanto la Presidenza poteva esercitare i suoi pieni diritti di membro. In questo modo, l'Unione poteva godere, in un certo senso, di uno *status* e di un peso politico paritario rispetto a quello posseduto dai suoi Stati membri.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, invece, ferme restando le competenze esterne assegnate alla Commissione, i Trattati istitutivi hanno rimosso tutte le disposizioni che facevano espressamente riferimento al ruolo di rappresentante esterno per gli affari PESC alla Presidenza del Consiglio, facendo trasmigrare, ai sensi degli artt. 17 e 27, par. 2 TUE, tutte le sue competenze nella titolarità dell'Alto Rappresentante. Quest'ultimo, come già descritto in precedenza²⁰⁸, può essere assistito dal SEAE, coordinando e operando attraverso le singole delegazioni dell'Unione. In particolare, la disposizione essenziale in tal senso è l'art. 221 TFUE, il quale stabilisce che l'Unione venga rappresentata, presso i paesi terzi e le OI, da una rete di delegazioni dell'Unione.

Ora, le agende degli incontri dell'AG delle NU coprono una grande vastità di materie, molte delle quali, riguardanti competenze condivise, da un lato, e materie che tuttavia mostrano una natura ambigua, rientrando così tra le singole politiche esterne dell'Unione e la PESC. A tal riguardo, operando attraverso un mero criterio *ratione materiae*, non risulta sempre così semplice capire l'esatta natura del *messaggio* discusso in sede di AG e il *messaggero* legittimato a dichiarare la posizione dell'Unione in materia. Infatti, è possibile che la questione discussa in sede di AG ricada in un ambito ibrido o piuttosto ambiguo tra le politiche dell'Unione (per le quali sarebbe competente la Commissione, il Presidente e i singoli Commissari) e l'ambito PESC (per il quale sarebbe competente l'Alto Rappresentante e il Presidente del Consiglio Europeo).

Ora, per quanto concerne la PESC, per evitare sovrapposizioni o ultra-rappresentazioni dell'Unione, si potrebbe affermare che l'Alto Rappresentante possa rappresentare al meglio l'Unione in ambito PESC a livello ministeriale, mentre il Presidente del Consiglio Europeo, ricomprendo un ruolo prettamente politico, quale *primus inter pares* nel Consiglio Europeo, rivestirebbe al meglio il ruolo del rappresentante dell'Unione a livello dei più alti consessi internazionali, nel caso specifico, ad es., negli incontri plenari dell'AG.

Qualche dubbio potrebbe sorgere anche in merito alle materie riguardanti le politiche dell'Unione disciplinate dal TFUE. Ai sensi dell'art. 17, par. 1 TUE, si afferma che la Commissione assicura la rappresentanza dell'UE ad eccezione delle questioni riguardanti la PESC come, ad es., in materia di cooperazione internazionale. L'Alto Rappresentante, ai sensi dell'art.

²⁰⁷ E. PAASIVIRTA, *The EU's External Representation after Lisbon: New Rule, a New Era?*, in P. KOUTRAKOS (ed.), *The European Union's External Relations a Year after Lisbon*, CLEER Working Papers, 2011, No. 3, The Hague, p. 42.

²⁰⁸ V. *supra* Parte prima, cap. III del presente lavoro.

18, par. 4 TUE ricopre anche la carica di uno dei Vicepresidenti della stessa Commissione e che in tale veste, ai sensi dell'art. 220 TFUE, garantisce l'attuazione di ogni più appropriata forma di cooperazione con "gli organi delle Nazioni Unite e con i suoi Istituti specializzati". In base al combinato disposto degli artt. 220 TFUE e 18, par. 4 TUE, è stato sostenuto che l'Alto Rappresentante sia legittimato alla rappresentanza dell'Unione oltre che nelle materie rientranti nel TFUE, anche per le politiche dell'Unione a rilievo esterno. Infatti, se l'art. 17, par. 1 TUE assegna tale potere alla Commissione (*rectius*, al Presidente o al commissario competente), non è escluso che l'Alto Rappresentante, in qualità di Vicepresidente della Commissione, presi i dovuti accordi con il Presidente ed il Commissario competente, possa rappresentare l'Unione in tale sede per le suddette materie²⁰⁹.

In entrambi i casi, la cooperazione e il coordinamento tra le Istituzioni dell'UE risultano essere di essenziale importanza al fine di mantenere la necessaria unità nella rappresentanza esterna dell'Unione²¹⁰, soprattutto nei casi di rappresentanza nell'interesse dell'Unione e dei suoi Stati membri. Oggi, la cooperazione e il coordinamento tra l'Unione e gli Stati membri risultano particolarmente intensificati nell'ONU, anche attraverso la prassi diplomatica degli Stati membri dell'UE.

4) Lo status e la partecipazione dell'UE nell'Assemblea Generale dopo la Risoluzione 65/276

I cambiamenti operati a livello europeo dal trattato di Lisbona in merito alla rappresentanza esterna dell'Unione hanno reso necessario l'aggiornamento della normativa con la quale fino ad allora l'Assemblea Generale delle NU aveva disciplinato la partecipazione dell'UE ai suoi lavori. In particolare, mediante la risoluzione dell'AG 65/276 del 3 maggio 2011²¹¹. Sono state apportate varie novità sulle modalità di rappresentanza ed intervento dell'Unione in seno all'AG, modificando in tal senso lo *status* di osservatore ivi detenuto dall'UE.

Con la risoluzione 65/276, l'AG ha approvato con 180 voti a favore e 2 astenuti (Siria e Zimbabwe)²¹², le modalità attraverso le quali l'Unione può

²⁰⁹ A tal riguardo, v. L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?* in *Studi sull'Integrazione europea*, 2012, No. 1, pp. 91-92.

²¹⁰ V. Corte di giustizia, *Commissione c. Svezia*, cit., par. 73 ed i singoli casi citati nella sentenza della Corte. È importante evidenziare che il processo di coordinamento tra UE e Stati membri trova le sue origini in quello tra i Paesi appartenenti al BENELUX avuto inizio nel lontano 1940 e sviluppato poi dalla costituzione della Cooperazione Politica Europea nel 1970. A tal riguardo, v. G. DE BAERE, E. PAASIVIRTA, *Identity and Difference: The EU and the UN as Part of Each Other*, cit., p. 27-28.

²¹¹ Risoluzione dell'AG, *Participation of the European Union in the work of the United Nations*, A/RES/65/276, del 3 maggio 2011, reperibile su <https://undocs.org/A/RES/65/276>.

²¹² Sulle perplessità avanzate in merito alla risoluzione 65/276 e sul processo di negoziazione della stessa, v. F. A. GUIMÀRES, *Speak Up! Getting the EU a Voice at the UN*, in J. A. KOOPS, G. MACAJ (eds), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Basingstoke, 2015, pp. 91-99; E. BREWER, *The Participation of the European Union in the Work of the United Nations*, cit., pp. 201-206; P. A. SERRANO DE HARO, *Participation of the EU in the work of the UN*, cit., pp. 15-20. In particolare, la risoluzione in questione è stata accompagnata da notevoli preoccupazioni avanzate dagli Stati sia legate alla natura e alla quantità delle nuove prerogative assegnate all'UE sia di natura prettamente politica-diplomatica. Ad es., gli Stati di piccole dimensioni sono giunti ad affermare che tale risoluzione potrebbe influenzare la stessa struttura delle NU, costituendo un

partecipare ai lavori dell'Assemblea, dei suoi comitati e gruppi di lavoro, ai consessi internazionali tenuti sotto gli auspici della stessa AG e alle conferenze dell'ONU.

Emblematica è stata la “*battaglia di rappresentanza*” diffusa sulle modalità di espressione delle dichiarazioni nel 2011 presso l'ONU. Molteplici interventi dell'UE sono stati bloccati a causa di un profondo disaccordo, non sul contenuto ma sulla questione simbolica di chi “*consegna*” la dichiarazione: “*l'UE*” o “*l'UE e i suoi Stati membri*”. Questo problema è stato (solo in parte) risolto concordando una linea guida per le dichiarazioni dell'UE²¹³. Anche alla luce dei cambiamenti apportati dalla risoluzione 65/276, le questioni problematiche sulla rappresentanza esterna dell'UE sono sintomatiche delle difficoltà che l'UE e gli Stati membri incontrano più generalmente nelle OI e nelle conferenze internazionali.

La risoluzione in questione accorda una serie di prerogative che consentono all'osservatore-Unione di partecipare in modo rafforzato ai lavori dell'Assemblea. Infatti, la risoluzione evidenzia il diritto dell'Unione di poter partecipare al dibattito generale, avvalendosi del diritto di replica sulle posizioni assunte, facendo, tra l'altro, circolare anche i propri documenti tra i singoli delegati ivi presenti ed esercitando, a certe condizioni, il diritto di presentazione orale di proposte ed emendamenti. Tuttavia, la risoluzione esclude l'esercizio di tutte quelle prerogative legate allo *status* di *full-member*. L'UE, infatti, non dispone né del diritto di voto né della possibilità di co-esercitare l'iniziativa per l'adozione di atti e di proporre candidature, di sollevare mozioni d'ordine o di procedura²¹⁴. In particolare:

- per quanto concerne la partecipazione al dibattito generale, è importante evidenziare che la risoluzione in questione, nell'indicare i presupposti di un possibile intervento, non fa nessun riferimento alla necessaria esistenza di un interesse specifico dell'interveniente riguardo al tema discusso in assemblea. Pertanto, l'Unione avrebbe accesso anche a prescindere da un interesse specifico al tema oggetto dell'AG²¹⁵;
- l'Unione può intervenire tra i *major political groups* prima dei componenti dell'AG e degli altri osservatori e ciò in quanto i *political groups* operanti all'ONU²¹⁶, tra cui l'UE, possono prendere la parola per primi nell'ambito dei lavori assembleari²¹⁷;

“*serious risk*” in merito alla loro rappresentanza nella AG. A tal riguardo, v. 65° *General Assembly, Plenary, 88° Meeting*, A/65/PV.88, of 3 May 2011, disponibile su <http://undocs.org/A/65/PV.88>.

²¹³ V. Council of the European Union, *EU Statements in Multilateral Organizations*, General Arrangements, del 24 ottobre 2011, disponibile su <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015901%202011%20INIT>.

²¹⁴ In materia, v. Allegato alla Risoluzione dell'AG 65/276, parr. 1, lett. d), e 3.

²¹⁵ Si tratta di una deroga alla partecipazione *ratione materiae* che deve essere apprezzata tenendo conto delle possibili sovrapposizioni tra le competenze esterne dell'Unione (in buona parte concorrenti) e quelle oggetto dell'AG. Ai sensi dell'art. 10 Carta ONU, l'AG può discutere di ogni materia che rientri nelle finalità della Carta ONU, ovvero qualsiasi materia. V. L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU*, cit., pp. 86-87.

²¹⁶ I principali *major political groups* operanti all'interno delle NU sono i seguenti: G77 e Cina (132 Stati), Paesi non allineati (117 Stati), Conferenza Islamica (56 Stati), Lega degli Stati Arabi (21 Stati), Unione Africana (53 Stati), Unione Europea (28 Stati membri) e JUSCANZ (15 Stati). Per una lista completa, v. <https://outreach.un.org/mun/content/groups-member-states>.

²¹⁷ Anche in questo caso, ciò configura una deroga all'ordine di intervento ai lavori, secondo cui gli osservatori possono prendere la parola solo dopo i membri dell'AG. A tal riguardo, v. *Practice of the General Assembly and its main committees regarding statements by observers*, in *United Nations*

- riguardo alla possibilità di presentare proposte o emendamenti, essa rappresenta la più rilevante delle nuove prerogative accordate. A tal riguardo, l'Unione può rappresentare proposte o emendamenti rispettando determinate condizioni: a) previo accordo tra i suoi Stati membri; b) in forma verbale; c) senza nessuna garanzia che di trattazione in seduta²¹⁸.

Con riferimento ai poteri accordati ai singoli osservatori che sono stati ammessi a partecipare all'AG, tutte queste prerogative non trovano riscontro nella prassi applicativa. Tuttavia, esse non si avvicinano a quelle di un "super osservatore", né, tanto meno, a quelle di un membro effettivo. Inoltre, vi è da dire che la materia non trova alcuna maggiore indicazione né nella Carta ONU né all'interno dei singoli regolamenti protocollari e di procedura della stessa Assemblea, trovando una propria regolamentazione solo attraverso la prassi applicativa. Per tutte queste ragioni, è possibile affermare che l'UE non possa essere più considerata un osservatore tradizionale ma un osservatore avanzato o, quanto meno, speciale²¹⁹.

Si potrebbe ipotizzare che quanto premesso trovi un motivo fondante nella particolare natura dell'UE sia in punto di diritto interno (ripartizione di competenze) sia in materia di rappresentanza esterna, nonché nel fatto che uno *status* di osservatore tradizionale in seno all'AG fosse già posseduto dall'Unione dal 1974 con la risoluzione 3208. Di fatto, la risoluzione in esame costituisce il primo aggiornamento di quest'ultima²²⁰. In particolare, con la risoluzione 65/276, preso atto dei cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona, è assicurata al Presidente del Consiglio Europeo, all'Alto Rappresentante, alla Commissione e alle singole delegazioni dell'Unione la possibilità di prendere parte all'area riservata agli osservatori al fine di rappresentare l'Unione. Nel caso specifico, a seconda della questione oggetto all'ordine del giorno dell'AG, i rappresentanti dell'Unione si alterneranno in base alla propria competenza. A mero titolo esemplificativo, per le questioni riguardanti *Peace and Security*, di regola

Juridical Yearbook, 1982, II, p. 160. Inoltre, vi è da dire che fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, tale intervento è stato sempre garantito dalla Presidenza semestrale del Consiglio dell'UE attraverso una dichiarazione di apertura attraverso la quale era espressa la posizione dell'Unione riguardo la materia discussa. Pertanto, è stato sostenuto che le nuove prerogative, lungi dal garantire una nuova e più attiva partecipazione dell'Unione nell'AG, vadano per formalizzare una prassi già esistente. A tal riguardo, v. M. ARPIO SANTACRUZ, *L'Union européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme*, in D. DORMOY (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles, 1997, p. 47

²¹⁸ Infatti, affinché la proposta dell'Unione possa essere oggetto di trattazione e discussione, è necessario che uno Stato membro dell'UE, nell'esercizio delle proprie prerogative in qualità di membro dell'ONU ne faccia espressa richiesta.

²¹⁹ V. General Assembly, A/64/L.67, *Participation of the European Union to the United Nations - Draft Resolution*, 31 August 2010. In particolare, è necessario sottolineare che tale risoluzione ha destato subito notevoli perplessità da parte di altre OI a carattere regionale come la Comunità Caraibica (CARICOM) e dell'Unione Africana, le quali avevano rilevato il pericolo che la risoluzione in questione poteva creare "a new category of no-State observer with a unique complement of rights and privileges". V. General Assembly, A/65/PV.88, cit., p. 5 (H.E. Paulette Bethel (Bahamas), intervenendo per conto del CARICOM), disponibile su <http://undocs.org/A/65/PV.88>. Per un commento ai negoziati della prima proposta presentata dall'Unione in seno alle NU, v. F. A. GUIMÁRES, *Speak Up! Getting the EU a Voice at the UN*, cit., p. 90.

²²⁰ In particolare, nessun aggiornamento alla risoluzione dell'AG 3208 del 1974 era stato apportato né dal trattato di Maastricht né in occasione delle successive revisioni. Ciò può trovare una ragionevole giustificazione nel fatto che fino al trattato di Lisbona la rappresentanza esterna dell'Unione era rimasta immutata.

sarà l'Alto Rappresentante a sedere ai lavori dell'Assemblea in quanto si tratta di materia rientrante nell'ambito PESC, ai sensi degli art. 27 e 42 TUE. Tuttavia, non è escluso che quest'ultimo, previo coordinamento con il Presidente del Consiglio Europeo, non possa legittimare la delegazione competente o il capo-delegazione a presentarsi al suo posto. Infatti, la risoluzione 65/276 consente anche alle delegazioni dell'UE presso l'ONU di sedere nell'AG atteso che, ai sensi dell'art. 221 TFUE, queste ultime rappresentano l'Unione in sede di OI. A tal riguardo, occorre evidenziare che con l'approvazione della decisione del Consiglio 2010/427/UE²²¹, il sistema centrale che governa le delegazioni stesse è confluito all'interno del SEAE. In particolare, in tale decisione sono indicati espressamente New York e Ginevra quali uffici di collegamento per tutte le delegazioni dell'Unione operanti presso l'ONU.

Essendo una situazione del tutto imprevedibile, una prioritaria e chiara divisione del lavoro ed un aggiornamento continuo sui lavori dell'Assemblea risultano necessari, dati i possibili rischi di sovrapposizione e ultra-rappresentazione tra le differenti Istituzioni dell'Unione, da una parte, e la necessità di un intervento esterno da parte dell'Istituzione non presente in seduta.

È importante evidenziare che nel periodo successivo all'adozione della risoluzione in questione, le Istituzioni dell'Unione -Commissione, Presidenza del Consiglio Europeo - e l'Alto Rappresentante e le delegazioni dell'Unione (in particolar modo l'HoD) hanno preso parte in maniera diretta ai lavori dell'AG e delle commissioni ad essa connesse.

Per poter meglio chiarire le modalità di partecipazione e rappresentanza dell'Unione, è possibile fare riferimento alle negoziazioni del trattato sul commercio di armi (*the Arm Trade Treaty* – ATT). In particolare, l'ATT è stato adottato dall'AG il 2 aprile 2014 ed è stato il primo strumento globale a regolare il commercio internazionale di armi convenzionali. L'UE ha partecipato attivamente alle negoziazioni dell'accordo enfatizzando la sua importanza nel rafforzare la sicurezza internazionale e per sostenere il principio di un multilateralismo efficace nel campo del controllo degli armamenti. In tale contesto, prendendo in considerazione le negoziazioni sull'ATT del 2013, l'UE era convinta che, per avere un valore aggiunto e un impatto positivo sulla sicurezza globale, il suo intervento dovesse essere espresso e rappresentato “*il più forte possibile*”²²². Quest'obiettivo globale era condiviso da un gran numero di paesi dell'America latina, dell'Africa e dei Caraibi, così come da paesi europei non UE. Adottando un approccio massimalista al regime emergente del commercio di armi, l'UE ha preso una posizione progressista su ciascuno degli argomenti controversi. Ad es., per quanto riguarda i criteri di controllo delle esportazioni, l'UE voleva assicurarsi che le decisioni sui trasferimenti di armi fossero effettuate nel rispetto dei diritti umani e del

²²¹ Decisione 2010/427/UE del Consiglio, cit., p. 30 e ss. In particolare, l'art. 5 sottolinea che il capo-delegazione riceve istruzioni dall'AR e dalla Commissione, conformemente all'art. 221, par. 2 TFUE, che afferma la preminenza dell'Alto Rappresentante sulle delegazioni.

²²² V. I. ROMANYSHYN, *Explaining EU Effectiveness in Multilateral Institutions: The Case of the Arms Trade Treaty Negotiations*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, Vol. 53, No. 4, p. 875, in part. p. 880. L'A. ha svolto sul punto un'intervista con un ufficiale dell'UE a Bruxelles, il 4 Aprile 2013.

diritto internazionale umanitario nel paese di destinazione²²³ In questo caso, l'UE è stata rappresentata congiuntamente dalla Commissione europea e dalle delegazioni del SEAE. Per quanto riguarda il campo di applicazione del trattato, l'UE ha affermato che, oltre ai tipi di armi esistenti iscritti nel registro delle armi convenzionali delle Nazioni Unite, il trattato in questione avrebbe dovuto includere armi leggere e di piccolo calibro, munizioni e trasferimenti di tecnologia. In termini di attività, secondo Bruxelles, il trattato avrebbe dovuto essere limitato alle esportazioni e alle importazioni soltanto, ma è necessario che includa un insieme di materie quali, ad es.: il trasbordo e l'intermediazione negli scambi dei prodotti²²⁴. Inoltre, l'Unione ha suggerito un meccanismo di attuazione con la creazione di un segretariato internazionale e regolari conferenze di revisione, uno schema di trasparenza con relazioni pubbliche sulla vendita di armi e sullo scambio di informazioni tra gli Stati. Infine, l'UE si è impegnata a perseguire l'inclusione di una clausola di organizzazione di integrazione regionale (RIO), che consentirebbe all'Unione stessa e alle altre organizzazioni regionali di diventare parti formali del trattato. L'UE ha insistito sulla clausola a causa delle sue competenze giuridiche nei settori relativi al commercio di armi e di aumentare il suo profilo all'interno delle istituzioni internazionali²²⁵.

Più di recente, considerando il ruolo che l'AG svolge nell'ambito degli oceani e del diritto del mare, è possibile considerare la partecipazione attiva dell'Unione anche in tale contesto. Bisogna premettere che al fine di facilitare l'adozione della risoluzione annuale dell'AG sul diritto del mare, nonché di risoluzioni più specifiche su questioni come, ad es., la pesca sostenibile o la sicurezza marittima, l'ONU, tramite l'AG, ha istituito organi sussidiari, che svolgono ruoli rilevanti nello sviluppo del diritto del mare. Essi operano principalmente per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina oltre le aree di giurisdizione nazionale (BBNJ) al centro di negoziati attuali in sede di AG per l'adozione di un accordo internazionale giuridicamente vincolante²²⁶. Si fa riferimento, in primo luogo, al processo consultivo informale a tempo indeterminato delle Nazioni Unite sugli oceani e il diritto del mare (ICP) istituito nel 1999. In secondo luogo, è stato istituito un comitato preparatorio (PrepCom) per formulare raccomandazioni sostanziali all'AG sugli elementi di un progetto di testo di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante nel settore del BBNJ.

L'UE, attraverso la Commissione e le sue delegazioni partecipa attivamente ai lavori dell'ICP e collabora pienamente al PrepCom. L'UE dimostra di avere grandi aspettative dal processo di negoziato sul BBNJ²²⁷. Le delegazioni dell'UE, pur garantendo unità di azione nel PrepCom,

²²³ European Union, "Statement on Behalf of the European Union by Mr. Attila Zimonyi: Parameters of an Arms Trade Treaty", 1 Marzo 2011.

²²⁴ European Union, "Statement by Mr. Werner Bauwens: Scope of the ATT", 15 Luglio 2010.

²²⁵ V. I. ROMANYSHYN, *Explaining EU Effectiveness in Multilateral Institutions*, cit., p. 880 e ss.

²²⁶ UNGA Resolution, A/RES/69/292, *Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, 6 July 2015

²²⁷ Conclusioni del Consiglio, 11332 del 2017, "EU Priorities at the United Nations and the 72nd United Nations General Assembly", disponibili su <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/17/eu-priorities-un/>.

stanno concentrando le proprie forze sull'adozione di misure giuridiche concrete che dovrebbero affrontare un regime di accesso e di ripartizione dei benefici nel più ampio contesto della protezione e dell'uso sostenibile della biodiversità marine in aree al di fuori della giurisdizione nazionale²²⁸. È necessario evidenziare che tradizionalmente le negoziazioni sul regime applicabile al BBNJ sono state caratterizzate da punti di vista ideologicamente opposti. In quest'occasione, le delegazioni dell'UE sono finite per ritrovarsi ad occupare una posizione intermedia nella scelta del regime di utilizzazione del BBNJ. Infatti, ci si chiede se il regime in questione debba essere basato sul principio della "libertà" o sul principio del "patrimonio comune dell'umanità"²²⁹. L'UE e i suoi Stati membri cercano di superare la tradizionale dicotomia tra i suddetti regimi adottando una posizione pragmatica. Se queste misure giuridiche concrete, che per il momento non sono ancora definite attirassero un sostegno sufficiente da altri Stati nell'ambito della discussione in AG, molto probabilmente esse segneranno nuovi orizzonti nella *governance* internazionale del mare, a cui l'UE ha dato un contributo rilevante nonostante la sua limitata presenza istituzionale in qualità di osservatore. In ogni caso, l'UE è stata tra i primi a sostenere la necessità di uno strumento giuridicamente vincolante BBNJ nel rispetto delle regole sulla Convenzione di Montego Bay del 1982.

5) *Il processo di coordinamento nell'Assemblea Generale: il ruolo centrale delle delegazioni dell'Unione*

La complessa struttura che caratterizza la rappresentanza dell'Unione nell'ONU richiede inevitabilmente un precedente e complesso processo di coordinamento tra le Istituzioni dell'UE. Ciò risponde a differenti ragioni, tra le quali spicca quella di evitare che l'Istituzione dichiarante, che presiede la sessione dei lavori dell'AG o di uno dei suoi consessi internazionali, possa ricadere nel rischio, non improbabile, di parlare *ultra vires*. Tale necessità si impone soprattutto perché, di regola, la Presidenza di turno del Consiglio è oggi esclusa dalla rappresentanza dell'Unione. Tuttavia, come si vedrà, la prassi sembra dimostrare il contrario. In ogni caso, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, ai sensi degli artt. 19 TUE e 180 TCE, che stabilivano la necessità di coordinare

²²⁸ Opening Statement del 1° aprile 2014 davanti al Working Group sul BBNJ dell'AG da parte di Anastasia Strati "on behalf the EU and its Member States", disponibile su <https://euccnews.files.wordpress.com/2014/07/eu-bbnj-june-meeting-openingstatementbydranastasiastrati1.pdf>. Sul punto, v. anche T. SCOVAZZI, *The Negotiations for a binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond national jurisdiction*, in *Marine Policy*, 2016, No. 70, p. 188.

²²⁹ V. European Parliament, Policy Department A for the Committee on Environment, Public Health and Food Safety (ENVI), *Towards a Possible International Agreement on Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, 2014, disponibile su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536292/IPOL_STU\(2014\)536292_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536292/IPOL_STU(2014)536292_EN.pdf). Per un commento, v., tra gli altri, E. VÁZQUEZ-GÓMEZ, *La Unión Europea y Derecho del Mar*, in J. ALCAIDE-FERNÁNDEZ, E. W. PETIT DE GABRIEL (eds.), *España y la Unión Europea en el Orden Internacional*, Valencia, 2017, pp. 679-704; D. TLADI, *Conservation and Sustainable use of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction: Towards an Implementing Agreement*, in R. RAYFUSE (ed.), *Research Handbook on International Marine Environmental Law*, Sydney, 2015, pp. 259-271.

l'azione degli Stati membri e di questi con la CE nelle OI e nelle Conferenze internazionali, nonché ai sensi del principio di leale cooperazione di cui all'art. 10 TCE, i lavori presso l'AG venivano diretti esclusivamente dalla Presidenza semestrale, la quale, prima di ogni sessione, faceva circolare presso il Consiglio e nei suoi *working groups* competenti il documento a carattere ricognitivo riguardante gli argomenti della discussione, al fine di ottenere una valutazione, revisione e finale approvazione. Successivamente, il documento così approvato approdava, per una ulteriore negoziazione, a New York sul tavolo delle delegazioni ivi presenti attorno al quale sedevano il Segretariato del Consiglio, la Commissione (nelle vesti del Presidente o del commissario competente) e i rappresentanti degli Stati membri. Tale processo costituiva un continuo *work in progress* che culminava nella finale dichiarazione sulla posizione dell'UE, svolta dalla Presidenza di Turno o dalla Commissione - in stretta collaborazione tra loro - in sede di AG in merito alla questione discussa²³⁰. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il processo di coordinamento vede l'esclusione della Presidenza di turno e la partecipazione in prima linea delle delegazioni dell'UE.

Molteplici incontri settimanali coinvolgono il Capo Missione dell'UE/*Head of Mission* (HoM) a New York e a Ginevra al fine di discutere delle questioni rientranti nell'agenda dell'AG. Questi ultimi, sotto la guida dell'HoD dell'UE, partecipano regolarmente con i singoli direttori delle varie Agenzie specializzate delle NU/*Head of Agencies* (HoA) al fine di discutere più strategicamente del programma di lavoro della singola agenzia e per la preparazione dei relativi incontri. Inoltre, è possibile considerare anche numerosi incontri di esperti per meeting di livello tecnico. A mero titolo esemplificativo, gruppi di esperti sono presenti nel settore dei diritti umani, salute, umanitario. Essi si incontrano molto spesso prima e durante i maggiori incontri dell'AG per coordinare la posizione dell'UE da dichiarare, poi, in sede di consessi internazionali²³¹.

In particolare, si deve ritenere che tale attività sia (e debba essere) preceduta da una minuziosa diffusione, comunicazione e comprensione del contenuto degli interventi e dell'Istituzione competente a pronunciarla in sede di AG o nelle sue singole commissioni, in modo da garantire a pieno l'operato del Presidente del Consiglio Europea, dell'Alto Rappresentante, della Commissione e delle delegazioni dell'Unione così da soddisfare due essenziali necessità: 1) l'unità della rappresentanza dell'Unione e 2) la coerenza dell'azione esterna. A tal riguardo, la maggiore difficoltà può essere riscontrata nella partecipazione in sede di AG da parte delle delegazioni dell'Unione, che siedono al posto della Presidenza semestrale del Consiglio. Ciò richiede che il processo di coordinamento includa anche

²³⁰ Su tali aspetti, v. L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU*, cit., p. 93 e ss; K.V. LAATIKAINEN, A. DEGRAND-GUILLAND, *Two Logics, One Treaty: The Lisbon Treaty and EU Foreign Policy in Brussels and at the UN*, in *Studia Diplomatica*, 2010, No. 1, p. 4 e ss; M. B. RASCH, *The European Union at the United Nations. The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-Centric Environment*, Leiden, 2008, p. 35 e ss; E. PAASIVIRTA, D. PORTER, *EU Coordination at the UN General Assembly and ECOSOC: A View from Brussels, a View from New York*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYSS (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, p. 38.

²³¹ V. M. ZAPPÀ, *The United Nations: An EU Perspective*, in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance*, cit., p. 29.

una possibilità di avvicendamento tra le singole delegazioni e la Presidenza di turno, garantendo così una rappresentanza continuativa sul piano operativo²³² e ciò nel rispetto del principio di leale cooperazione tra le Istituzioni (e figure istituzionali) dell'Unione sanato dall'art. 13, par. 2, TUE²³³. In altri casi, le delegazioni dell'UE e la Presidenza di turno hanno anche condiviso la rappresentanza dell'Unione, come avvenuto durante la 66° sessione dell'AG del 15 settembre 2011. Mentre le attività delle delegazioni dell'UE trovano il proprio fondamento nel trattato di Lisbona, ai sensi dell'art. 221 TFUE, e della risoluzione 65/276 del 3 maggio 2011, la rappresentanza fornita dalla Presidenza di turno può destare qualche perplessità a livello normativo. Ad es., in seno alla 66° sessione dell'AG, la Presidenza polacca, fino al dicembre 2011, si è occupata dei lavori informali sulle bozze di risoluzione in materia di mine antiuomo o sulla situazione sociale della famiglia, tenendo anche alcuni interventi in seno all'AG sulla necessità di porre fine all'embargo imposto dagli USA contro Cuba, nonché sul disarmo e sicurezza internazionale. La successiva Presidenza semestrale danese (dal gennaio 2012) ha parlato a nome dell'Unione in sede di definizione dell'agenda dei lavori del 2012 della *Disarmament Commission*. In ogni caso, poiché si tratta di un'attività di rappresentanza limitata a specifiche questioni, è possibile ritenere che vi sia stato un precedente incontro tra le varie Istituzioni e, in particolare, con le delegazioni dell'UE, ritenendo più opportuno mantenere in tal sede la presenza della Presidenza di turno. Inoltre, sul piano normativo, senza un preventivo coordinamento interno, la Presidenza di turno avrebbe finito per svolgere una competenza *ultra vires* e, pertanto, illegittima²³⁴. Tuttavia, dato il grande numero di OI in cui l'Unione possiede solo lo *status* di osservatore e dato che molti dei settori coinvolti rientrano nelle materie di competenze condivise, un efficace processo di coordinamento richiede inevitabilmente il rispetto di una leale cooperazione (politica e giuridica) tra questi ultimi e l'Unione, così come sancito ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE. È proprio in questo contesto che entra in gioco il meccanismo del *Burden Sharing*. Tale sistema, infatti, permette di fare un buon ed equilibrato uso delle risorse appartenenti ad entrambi e può contribuire ad implementare l'impatto dell'Unione a livello internazionale ad avere, in primo luogo, un maggiore impatto a livello internazionale e, in

²³² A tal riguardo, ci si potrebbe domandare se ed in che misura la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE, pur priva formalmente dei poteri di rappresentanza esterna, può giocare ancora un ruolo chiave nei processi in seno alle NU.

²³³ Sull'interpretazione estensiva del principio di leale cooperazione inter-istituzionale, v. Corte di giustizia, sentenza del 30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-65/93, par. 23. V. anche, M. CREMONA, *Defending the Community Interest: The Duties of Cooperation and Compliance*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 157

²³⁴ Come rilevato in dottrina, infatti, non era affatto escluso che la Presidenza di turno del Consiglio potesse ancora esercitare sulla scena internazionale un ruolo rappresentativo, che si sarebbe concretizzata inevitabilmente come un'attività prettamente unilaterale. In materia, si rinvia a A. SANTINI, *Le nuove figure di vertice dell'Unione europea: potenzialità e limiti*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010 No. 4, p. 909; C. TOMUSCHAT, *Calling Europe by Phone. Guest Editorial*, in *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 47, No. 3, pp. 3-7; U. VILLANI, *Gli sviluppi del trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'Integrazione europea*, 2011, No. 9-24, in particolare p. 13, in cui l'A. rileva che "quando la presidenza spetti ad un Paese 'forte', la voce più autorevole dell'Unione può risultare quella del capo del governo di tale Paese.

secondo luogo, ad assicurare la coerenza necessaria tra le iniziative nazionali e le priorità dell'UE di volta in volta stabilite a Bruxelles nei singoli *Working Groups* del Consiglio dell'Unione.

Ora, riprendendo le negoziazioni sull'ATT del 2013, il ruolo centrale nel coordinamento della posizione negoziale dell'UE nelle deliberazioni ATT è appartenuto al gruppo di lavoro *Council Working Group on Conventional Arms* (COARM) del Consiglio. Il processo di coordinamento è iniziato nel 2008, quando l'*Open-ended Working Group* (OEWG)²³⁵ è stato creato e i funzionari dell'UE hanno iniziato a impegnarsi nel suo lavoro. Dal 2009 un gruppo speciale, il COARM-CODUN²³⁶, ha svolto un ruolo attivo, unendo le competenze sul controllo delle esportazioni di armi convenzionali con i processi di disarmo a livello delle Nazioni Unite. Al gruppo COARM-CODUN ATT è stato affidato il compito di sviluppare posizioni strategiche e tattiche in base alle diverse disposizioni. Dal 2012, il gruppo ha il compito di preparare le diverse fasi del processo negoziale. Oltre agli intensi incontri di coordinamento, il COARM-CODUN ha redatto un documento informale dell'UE sull'ATT, un documento confidenziale che conteneva la posizione dell'UE su diversi aspetti dell'ATT. Il documento ha formato la base dei cambiamenti tra gli Stati membri durante la conferenza delle Nazioni Unite nel luglio 2012²³⁷.

Anche il ruolo della Commissione europea nel coordinamento dell'ATT è stato significativo, sebbene offuscato da una controversia in materia di competenza con gli Stati membri. La presenza della Commissione era necessaria per garantire che l'ATT fosse compatibile con l'*acquis* dell'UE e non compromettesse il funzionamento del commercio interno dell'Unione nei prodotti per la difesa²³⁸. Sebbene la Commissione partecipi normalmente alle deliberazioni dei gruppi di lavoro del Consiglio, essa ha segnalato la sua volontà di partecipare ai negoziati multilaterali solo alcuni mesi prima della conferenza delle Nazioni Unite del luglio 2012. Di conseguenza, la Commissione non è riuscita a fare i preparativi necessari e, in via eccezionale, ha chiesto al Consiglio di autorizzare gli Stati membri a negoziare alcune parti del trattato coperte dalla competenza esclusiva dell'Unione. Tuttavia, nella conferenza delle Nazioni Unite del marzo 2013, la Commissione cercò di ottenere un diverso mandato che l'autorizzasse a negoziare gli aspetti rilevanti dell'ATT stesso. Ciò ha creato naturalmente confusione e ha causato frustrazione per alcuni membri del Consiglio. Ciononostante, il dibattito interistituzionale non ha influito sulla rappresentanza esterna dell'UE, poiché i diplomatici del SEAE hanno continuato a parlare a nome

²³⁵ Il Gruppo di lavoro a tempo indeterminato (OEWG) è stato creato dalla successiva risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2008, con l'incarico di elaborare i parametri del trattato. L'OEWG si è trasformato nella commissione parlamentare che, durante i suoi quattro incontri nel 2010 e 2011, ha discusso i dettagli procedurali e sostanziali nel

Durante i negoziati nell'OEWG e nel comitato preparatorio è emerso chiaramente che le questioni più controverse che dovrebbero essere conciliate riguardavano i criteri per il controllo delle esportazioni, l'ambito di applicazione del trattato in termini di elenco e attività delle armi, meccanismi di attuazione e trasparenza disposizioni.

²³⁶ Il CODUN si riferisce al *Global Disarmament and Arms Control working group*.

²³⁷ V. I. ROMANYSHYN, *Explaining EU Effectiveness in Multilateral Institutions*, cit., p. 883.

L'A. ha svolto sul punto un'intervista con un ufficiale dell'UE a Bruxelles, il 4 Aprile 2013.

²³⁸ Ibid p. 883. L'A. ha svolto sul punto un'intervista con un ufficiale dell'UE a Bruxelles, il 25 Aprile 2013.

dell'UE²³⁹. Il Parlamento europeo ha ribadito il suo sostegno a un trattato globale e giuridicamente vincolante e ha appoggiato le conclusioni del Consiglio su questo argomento. Inoltre, ha riconosciuto *“il ruolo coerente svolto dall'UE e dai suoi Stati membri a sostegno del processo internazionale volto a stabilire un trattato sul commercio di armi”*²⁴⁰. Nonostante il divario tra la Commissione e il Consiglio sulla divisione delle competenze giuridiche, il livello del coordinamento interno dell'UE sull'ATT può essere valutato come moderatamente elevato. Ha contribuito a raggiungere un certo grado di fiducia e coerenza tra gli attori dell'UE che hanno creato uno slancio positivo per gli obiettivi dell'Unione e la coesione esterna nel processo ATT. Oltre a monitorare la conformità del testo dell'ATT con l'*acquis* dell'UE, la Commissione era anche incaricata di confermare la clausola RIO e la sua squadra di negoziazione era composta da molti funzionari con esperienza legale²⁴¹. Tuttavia, la Commissione ha iniziato a partecipare ai negoziati solo nel 2012, e ciò non ha consentito alla Commissione di analizzare e discutere a fondo della questione. In effetti, la clausola RIO è apparsa per la prima volta nelle dichiarazioni dell'UE solo durante la conferenza delle Nazioni Unite nel luglio 2012 e non ha avuto alcun riferimento o priorità durante le riunioni del comitato preparatorio.

Un panorama simile è riscontrabile per quanto riguarda il processo di coordinamento dell'UE nelle negoziazioni per l'adozione di un accordo internazionale giuridicamente vincolante in materia di BBNJ.

Molte questioni controverse concernenti l'interpretazione e l'attuazione della Convenzione sul diritto del Mare del 1982 (UNCLOS) sono esaminate a livello tecnico nell'ambito delle istituzioni europee dal gruppo di lavoro sulla politica marittima estera e di sicurezza comune sul diritto del mare (COMAR). Il mandato del COMAR è ampio ed era originariamente fissato nella decisione del Consiglio del 1998 sull'approvazione della CE dell'UNCLOS e dell'accordo sulla parte XI²⁴². Il mandato comprende, ad es., la disposizione sulla compatibilità delle politiche e delle misure normative dell'UE con l'UNCLOS e con il diritto internazionale in generale; la preparazione delle decisioni e dichiarazioni del Consiglio relative all'UNCLOS; il coordinamento delle attività dell'UE e degli Stati membri nell'Autorità internazionale dei fondi marini e dei suoi organi costitutivi e le consultazioni con gli Stati membri e la stesura di posizioni comuni sullo sviluppo del diritto del mare e le sue ripercussioni sulla politica estera dell'UE. In particolare, il COMAR²⁴³

²³⁹ Ibid p. 883. L'A. ha svolto sul punto un'intervista con un ufficiale dell'UE a Bruxelles, via telefono, l'8 Aprile 2013.

²⁴⁰ European Union (2012) *“Opening Statement by Mr. Mayr-Harting at the UN Conference on the Arms Trade Treaty”*, 5 Luglio.

²⁴¹ I. ROMANYSHYN, *Explaining EU Effectiveness in Multilateral Institutions*, cit., p. 883. L'A. ha svolto sul punto un'intervista con un ufficiale dell'UE a Bruxelles, il 25 Aprile 2013.

²⁴² Decisione del Consiglio (CE) 98/392, del 23 marzo 1998, *relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e dell'accordo del 28 luglio 1994 concernente l'attuazione del Parte XI della Convenzione*, in GUCE L 179, del 23 giugno 1998, p.1.

²⁴³ V. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-law-sea/>. Per un commento, v. E. PAASIVIRTA, *The European Union and the United Nations convention on the law of the sea*, in *Fordham International Law Journal*, 2015, Vol. 38, No. 5, p. 1045.

prepara le posizioni dell'UE presso gli organismi interni delle OI, come nell'AG, o anche a livello di ICP.

Il meccanismo in funzione è stato attivato con esiti positivi nelle iniziali sessioni di negoziato svolte tra il 2018 e la prima metà del 2019²⁴⁴. L'UE è riuscita ad esprimersi con una sola voce e a esercitare tutta una serie di prerogative garantite dal suo *status* di osservatore potenziato nell'AG. In generale, come dimostrato dai progressi dei negoziati BBNJ, attraverso la sua piena partecipazione all'ICP e al PrepCoM e attraverso i suoi Stati membri, l'UE esercita attualmente un'influenza sull'AG delle Nazioni Unite nell'ambito degli oceani e del diritto del mare. Nel caso concreto del processo di negoziato in corso sul BBNJ non vi sono casi segnalati in cui uno Stato membro abbia agito in violazione di quanto è stato deciso in una riunione del COMAR, o di uno Stato membro che abbia adottato una posizione unilaterale pregiudizievole nei confronti dell'UE o all'esercizio da parte dell'Unione della sua competenza esclusiva o condivisa su una particolare questione di diritto del mare.

In pratica, sembra che il processo di coordinamento interno dell'UE per l'adozione di una posizione comune sulle questioni marittime nell'ambito dell'AG funzioni bene e, di conseguenza, l'UE eserciti influenza all'interno dell'AG e dei suoi organi sussidiari non solo indirettamente attraverso i suoi Stati membri, ma anche attraverso la sua partecipazione diretta in tali organi. È possibile quindi affermare che l'UE sta contribuendo attivamente alla definizione del processo BBNJ in corso a livello internazionale.

In generale, si può notare che uno dei principali contributi del quadro dell'UE al diritto del mare è stato quello di portare l'AG a decidere di sviluppare uno strumento internazionale giuridicamente vincolante nell'ambito del BBNJ nell'ambito del regime previsto dall'UNCLOS²⁴⁵.

Anche se è complesso prevedere se ed in che modo il processo di coordinamento dell'UE si svilupperà in futuro, è possibile fin da ora evidenziare di certo la sua efficacia nel rendere l'UE un attore internazionale nella *governance* marittima.

²⁴⁴ La terza sessione è stata svolta tra il 19 e il 30 Agosto 2019 e la quarta sessione delle negoziazioni sarà svolta nella prima metà del 2020. Per maggiori informazioni, v. <https://www.un.org/bbnj/>.

²⁴⁵ V. E. MORGERA, *Summary of the First Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction* (4-17 September 2018), in *Earth Negotiations Bulletin*, 2018, Vol. 25, No. 179, pp. 1-18, disponibile su <http://enb.iisd.org/oceans/bbnj/igc1/>. Ciò è stato enfatizzato anche durante la seconda sessione (25 marzo – 5 aprile 2019) del processo di negoziazione sul BBNJ, sul punto v. <https://enb.iisd.org/oceans/bbnj/igc2/25mar.html> e <https://www.un.org/bbnj/content/statements>. In particolare, durante la seconda sessione della conferenza, le delegazioni degli Stati parte nella negoziazione, compresa quella dell'UE in quanto tale, hanno partecipato a discussioni basate sulle idee e sulle proposte promosse dal Presidente (A/CONF.232/2019/1), che miravano a facilitare i negoziati. Inoltre, all'inizio della seconda sessione, è stato chiesto al Presidente di preparare un documento allo scopo di consentire alle delegazioni di negoziare il testo del futuro strumento. Una bozza dell'accordo internazionale - pubblicato il 25 giugno 2019 - preparato dal Presidente con l'assistenza della *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea of the Office of Legal Affairs of the United Nations* è disponibile su https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/draft_text_a.conf_232.2019.6_advanced_unedited_version_corr_0.pdf?fbclid=IwAR01tct6MV61dHdf1GA_N_uCSWBU32MwC5VA4_FcvavU9-vEksXMxXmIETc.

6) L'assenza di osservatori nel Consiglio di Sicurezza e la base giuridica per la partecipazione di Organizzazioni Internazionali

Al fine di comprendere il rapporto tra l'UE e il CdS, è importante rammentare in primo luogo che non sono ammessi osservatori nel Consiglio. Infatti, ai sensi dell'art. 32 della Carta ONU²⁴⁶, è previsto che gli Stati non membri dell'organo o dell'ONU che siano parti di una controversia all'esame del CdS possono essere invitati a partecipare alle sue riunioni. In base ad un'interpretazione letterale della disposizione in questione, e in combinato disposto con l'art. 4 della Carta ONU – che limita la partecipazione alle NU ai soli Stati - non sembra possibile ritenere che l'art. 32 della Carta ONU si riferisca anche alle OI²⁴⁷. Tale conclusione può essere estesa anche ai sensi dell'art. 31 della Carta ONU²⁴⁸, il quale ha per destinatari gli Stati membri dell'ONU che non siano anche membri del CdS.

Pertanto, l'art. 32 della Carta ONU non può costituire la base giuridica per la partecipazione delle OI nel CdS.

Tuttavia, una partecipazione è garantita dall'art. 39 delle *Provisional Rules of Procedures of the Security Council*²⁴⁹. Tale disposizione consente al CdS di invitare ai propri lavori “[...] persons, whom it considers competent for the purpose, to supply it with informations or to give other assistance in examining matters within its competence”. Nel caso specifico, infatti, tale disposizione può riferirsi, attraverso il richiamo generale alle “persons”, anche a funzionari di enti non statali, e quindi anche di OI, o soggetti che possono esprimerne la posizione²⁵⁰.

7) L'UE e il Consiglio di Sicurezza

L'analisi della partecipazione dell'UE ai lavori del CdS riveste particolare importanza alla luce delle competenze di cui il Consiglio è titolare.

Il CdS è unico, *in primis*, nella sua composizione, contando 5 membri permanenti e 11 membri non permanenti eletti in base ad un sistema circolare a rotazione, ma anche nelle singole procedure di funzionamento stabilite ai sensi degli artt. 23-32 della Carta ONU.

²⁴⁶ L'art. 32 della Carta ONU stabilisce che: “Ogni Membro delle Nazioni Unite che non sia Membro del Consiglio di Sicurezza od ogni Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite, qualora sia parte in una controversia in esame avanti al Consiglio di Sicurezza, sarà invitato a partecipare, senza diritto di voto, alla discussione relativa alla controversia. Il Consiglio di Sicurezza stabilisce le condizioni che ritiene opportune per la partecipazione di uno Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite”.

²⁴⁷ A tal riguardo, v. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2017, 11° ed., p. 103 e ss., il quale discute sulla applicazione dell'art. 32 della Carta ONU ai governi insurrezionali o formati su porzioni di territorio controllate da Stati membri delle NU; A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002, p. 34 e ss., sull'applicazione dell'art. 32 della Carta ONU alle sole entità statali.

²⁴⁸ L'art. 31 della Carta ONU stabilisce che: “Ogni Membro delle Nazioni Unite che non sia Membro del Consiglio di Sicurezza può partecipare, senza diritto di voto, alla discussione di qualsiasi questione sottoposta al Consiglio di Sicurezza, ogniqualevolta quest'ultimo ritenga che gli interessi di tale Membro siano particolarmente coinvolti”.

²⁴⁹ L'art. 39 della Carta ONU 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”. V. <http://www.un.org/en/sc/about/rules/chapter6.shtml>.

²⁵⁰ G. SYBESMA-KNOL, *The Status of Observers in the United Nations*, cit., p. 32 e ss.

Il CdS detiene i maggiori poteri all'interno del sistema dell'ONU che lo rendono un organo del tutto peculiare nel sistema internazionale²⁵¹. Può adottare le azioni da intraprendere in caso di minaccia alla pace, violazione della pace, o di un atto di aggressione, ai sensi del Cap. VII della Carta ONU²⁵². Il CdS, infatti, ha competenza esclusiva e piena discrezionalità nell'adottare atti vincolanti, nella veste di decisioni - attraverso misure implicanti o no l'uso della forza - o atti non vincolanti, quali le raccomandazioni.

Alla luce di quanto premesso, è possibile evidenziare sin da ora l'importanza della necessità di garantire un ruolo attivo all'Unione nel CdS, che, inevitabilmente, avrebbe ripercussioni nella Comunità Internazionale. Tuttavia, da un lato, ai sensi dell'art. 4 della Carta ONU, non sono ammessi entità non statali e, dall'altro lato, ai sensi dell'art. 32 della Carta ONU, il CdS non estende la propria *membership* ad entità non statali.

A tal riguardo, però, tutti gli Stati membri dell'UE sono anche membri dell'ONU. La promozione degli interessi dell'Unione in seno al Consiglio è lasciata ai suoi Stati membri. Inoltre, se l'UE è riconosciuta come un partner indispensabile nel campo della pace e della sicurezza internazionale, allo stesso tempo è proprio all'interno del CdS che emergono le maggiori contraddizioni tra gli Stati membri dell'Unione, i quali si ritrovano a dovere tutelare i propri interessi nazionali e quelli dell'Unione, spesso in contraddizione tra loro²⁵³. In tal senso, merita particolare menzione il ruolo ed il dovere di leale cooperazione che deve essere rispettato *in primis* dalla Francia e dal Regno Unito, in quanto membri permanenti del CdS. Lo *status* di membro permanente pone dunque il Regno Unito e la Francia in una posizione speciale rispetto agli altri membri non permanenti dell'UE. Infatti, pur avendo dimostrato di avere interessi distinti, soprattutto in ambito di politica estera, con conseguenti ripercussioni in ambito PESC²⁵⁴, il fatto stesso che siano grandi potenze permette alla Francia e al Regno Unito di esercitare un

²⁵¹ Per un'analisi generale del CdS, v. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 103 e ss.; B. SULYOK, *Thoughts on the Necessity of Security Council Reform*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2007, Vol. 48, No. 2, p. 143. L'A., in particolare, evidenzia l'unicità del CdS, sottolineando che: "*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 criticism formulated against it*".

²⁵² Il Cap. VII della Carta ONU (artt. 39-51) è rubricato: "Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione".

²⁵³ V. C. HILL, *The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas*, in K. V. LAATIKAINEN, K. E. SMITH (eds.), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, 2006, Basingstoke, p. 52. In particolare, l'A. evidenzia che in un contest internazionali gli Stati devono affrontare un simile dilemma dai connotati giuridici, politici e morali: "[...] 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?".

²⁵⁴ V. C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, cit., pp. 254-256.

ruolo guida. Essi sono potenze nucleari, hanno interessi economico-politici in varie parte del mondo grazie ad un passato coloniale e posseggono le risorse necessarie per esercitare influenza sulla Comunità Internazionale. Inoltre, le stesse procedure di lavoro in seno al CdS sono caratterizzate da dinamiche differenti rispetto a quanto accade in sede di AG e che rendono questi ultimi ancora più responsabili nei confronti dell'Unione stessa²⁵⁵.

Alla luce di quanto premesso, l'analisi del rapporto tra UE e CdS richiama, da un lato, un'attenta indagine sulla partecipazione degli Stati membri dell'UE al Consiglio. In particolare, quest'ultima consegue alla capacità e i limiti degli Stati membri nel coordinare le proprie posizioni all'interno del CdS - permettendo così all'Unione di essere presente ai lavori di tale organo attraverso la presentazione delle posizioni comuni, e nell'esprimere un voto coerente e unitario - e il più ampio contributo politico e finanziario degli stessi nel funzionamento del CdS. Ancora oggi, però, sono presenti molteplici aspetti giuridici che impediscono sia sul piano dell'ordinamento dell'Unione sia su quello internazionale che, ad oggi, impediscono all'Unione di attuare una politica estera efficiente e coesa in seno al CdS. A tal riguardo, ad es., è possibile prendere in considerazione due casi emblematici di tale *impasse*. Dalla prospettiva internazionale, le divisioni tra gli Stati membri dell'UE in seduta di Consiglio durante la crisi irachena del 2002-2003 e Libica del 2011 e da un punto di vista istituzionale, in ambito di riforma del CdS²⁵⁶ e sulla necessità di un seggio europeo. Dall'altro lato, proprio l'impegno degli Stati membri dell'UE nelle diverse fasi del processo di riforma del CdS può fornire un quadro effettivo della *performance* dell'Unione nel Consiglio stesso.

8) *La rappresentanza dell'UE nel Consiglio di Sicurezza post-Lisbona*

Al fine di comprendere lo *status* e le modalità di partecipazione dell'Unione in seno al CdS è importante fare riferimento sia alla nuova disciplina in materia di rappresentanza dell'Unione introdotta dal trattato di Lisbona sia, come osservato in precedenza, alla prassi che ad oggi caratterizza la partecipazione delle OI ai lavori del CdS ai sensi dell'art. 39 delle *Provisional Rules* dei lavori in seno al CdS.

La rappresentanza e la partecipazione dell'Unione in seno al Consiglio riguardano soprattutto l'Alto Rappresentante e le delegazioni dell'UE presso l'ONU. In particolare, per quanto concerne l'Alto Rappresentante, ai sensi dell'art. 34, par. 2 TUE, è stabilito che gli Stati membri che sono anche membri permanenti e non permanenti del CdS chiedano in seduta di Consiglio che sia l'Alto Rappresentante ad enunciare la posizione dell'Unione sul tema discusso in seno al CdS. Pertanto, si stabilisce *a priori* la figura istituzionale che dovrà rappresentare l'Unione in seno al

²⁵⁵ A tal riguardo, v. A. S. ELGEBEILY, *The Rule of Law in the United Nations Security Council Decision-Making Process*, London, New York, 2017, pp. 49-183; A. GRIGORESCU, *State participation in the League of Nations Council and UN Security Council vs. Unsuccessful Reform Efforts*, in T. RIXEN, L. A. VIOLA, M. ZÜRN (eds.), *Understanding Institutional Change in World Politics: Historical Institutionalism and International Relations*, Oxford, New York, 2016, p. 120; T. TARDY, D. ZAUM, *France and the United Kingdom in the Security Council*, in S. V. EINSIEDEL, D. M. MALONE, B. STAGNO UGARTE (eds.), *The UN Security Council in the Twenty-first Century*, Boulder, London, 2016, p. 121.

²⁵⁶ A tal riguardo, v. P. NADIN, *UN Security Council Reform*, London, New York, 2016, p. 60 e ss.

CdS, sottolineando il dovere degli Stati membri – permanenti e non permanenti – di chiedere la sua partecipazione, di fatto individuando in questo modo la persona, “*competent for the purpose*” di cui all’art. 39 delle *Provisional Rules*. In ogni caso, è importante evidenziare che sebbene l’Alto Rappresentante risulti competente per tutte le materie che rientrano nell’ambito della PESC, non è escluso che, previo coordinamento con il Presidente della Commissione e le delegazioni dell’UE e sfruttando il proprio *status* di Vicepresidente della Commissione, non possa esprimere in seno al CdS le posizioni dell’Unione in materie disciplinate dal TFUE.

Inoltre, l’art. 34, par. 2 TUE sembra escludere, in linea di principio, che la rappresentanza dell’Unione in seno al CdS possa essere assunta dalla Presidenza del Consiglio Europeo, quale rappresentante dell’Unione ai sensi dell’art. 15 TUE. Ciò è confermato dalla prassi. Infatti, durante il suo mandato di Alto Rappresentante, Mrs. C. Ashton ha avuto modo, tra il 2010 e il 2011, di presenziare ad alcune sedute del CdS²⁵⁷, riferendo della posizione dell’Unione in materia di cooperazione tra l’ONU e organizzazioni regionali nel mantenimento della pace, toccando anche temi a questa connessi in materie disciplinate dal TFUE. In questo stesso periodo, al contrario, non si registra nessuna partecipazione della Presidenza del Consiglio Europeo, allora detenuta da Mr. Van Rompuy.

Per quanto concerne le delegazioni dell’UE, i dati ricavabili dalla prassi dimostrano, in primo luogo, che l’HoD presenzia regolarmente ai lavori del CdS, sempre sulla base dell’art. 39 delle *Provisional Rules*. Infatti, nel 2011, i suoi interventi hanno riguardato specifiche aree geografiche - la Bosnia-Erzegovina²⁵⁸, la Somalia²⁵⁹, il Medio Oriente²⁶⁰ e Haiti²⁶¹, intervento anche su temi trasversali, come il mantenimento della pace o il *climate change*. Nel 2012, l’HoD, Mr. Thomas Mayr-Harting, ha esposto la posizione dell’Unione e degli Stati membri in seduta di CdS con riguardo alla situazione in Afghanistan²⁶². Ancora, nel 2016, l’HoD, Mr. João Vale de Almeida, ha espresso in seduta di CdS la posizione dell’UE, parlando anche per conto dei suoi Stati membri, in merito alla

²⁵⁷ Ci si riferisce a due interventi, uno tenuto il 4 maggio 2010 (v. UN Security Council, 6306° meeting, doc. S/PV.6306, disponibile su <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Coop%20w%20Reg%20Orgs%20SPV6306.pdf>) e l’altro l’8 febbraio 2011 (v. UN Security Council, 6477° meeting, doc. S/PV.6477, disponibile su <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20SPV%206477.pdf>).

²⁵⁸ V. EU Statement at the United Nations Security Council: *Situation in Bosnia and Herzegovina*, del 15 novembre 2011, disponibile su <http://eu-un.europa.eu/eu-statement-united-nations-security-council-preventing-catastrophe-proliferation-weapons-mass-destruction-non-state-actors/>.

²⁵⁹ V. EU Statement at the United Nations Security Council: *Situation in Somalia*, del 14 settembre 2011, disponibile su <http://eu-un.europa.eu/eu-statement-%C2%96-united-nations-security-council-situation-in-somalia/>.

²⁶⁰ V. EU Statement at the United Nations Security Council: *Situation in the Middle East, including the Palestinian question*, del 26 luglio 2011, disponibile su <http://eu-un.europa.eu/eu-statement-%C2%96-united-nations-security-council-situation-in-the-middle-east-including-the-palestinian-question/>.

²⁶¹ V. EU Statement at the United Nations Security Council: *Situation in Haiti (MINUSTAH)*, del 16 settembre 2011, disponibile su <http://eu-un.europa.eu/eu-statement-%C2%96-united-nations-security-council-situation-in-haiti-minustah/>.

²⁶² V. EU Statement at the United Nations Security Council: *Situation in Afghanistan (UNAMA)*, del 27 giugno 2012, disponibile su <http://eu-un.europa.eu/eu-statement-%C2%96-united-nations-security-council-situation-in-afghanistan-unama/>.

cooperazione tra le NU e l'Unione Africana per il mantenimento della pace e la sicurezza internazionale²⁶³. Inoltre, la posizione dell'Unione sui temi posti all'attenzione del CdS è espressa molte volte, nell'interesse dell'Unione e dei suoi Stati membri, anche da singoli esperti funzionari del SEAE, a seconda della materia discussa. Infatti, nel 2016, Mrs. Jacek Bylica, inviata speciale per il disarmo e la non proliferazione, in qualità di funzionario del SEAE, ha espresso la dichiarazione a nome dell'UE e dei suoi Stati membri al Consiglio di sicurezza in merito al dibattito aperto sulla prevenzione delle catastrofi²⁶⁴. In ogni caso, non deve sorprendere l'ampiezza delle tematiche discusse. Infatti, come descritto in precedenza, le delegazioni dell'UE sono competenti sia per le materie rientranti nelle politiche dell'Unione disciplinate dal TFUE sia per le materie rientranti nella PESC, affiancando così la Commissione, l'Alto Rappresentante (attraverso il vincolo di subordinazione che lega l'Alto Rappresentante al SEAE) e la Presidenza del Consiglio Europeo.

Data l'impossibilità attuale da parte dell'UE di assumere uno *status* effettivo di osservatore in seno al CdS, così come posseduto nell'AG, un ruolo chiave è svolto dagli Stati membri dell'Unione permanenti (Francia e Regno Unito²⁶⁵) e non permanenti²⁶⁶. Infatti, ai sensi dell'art. 34, par. 2 TUE, così come accadeva prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona attraverso l'art. 19 TUE e i c.d. "*art. 19 meetings*"²⁶⁷, è previsto l'obbligo degli Stati membri di concertarsi, di tenere pienamente informati gli altri Stati membri e l'Alto Rappresentante e di difendere la posizione e gli interessi dell'Unione sui temi discussi²⁶⁸. Inoltre, la disposizione in questione è tesa a garantire che gli Stati membri dell'UE, permanenti e non permanenti, presenti in seno al CdS sostengano la PESC, rinnovando con specifico riferimento alle NU, il dovere di solidarietà di cui all'art. 24, par.

²⁶³ A tal riguardo, v. Statement on behalf of the EU and its Member States by H.E. Mr. João Vale de Almeida, Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the Security Council Debate on *Cooperation between the UN and regional and subregional organisations: Strengthening the United Nations-African Union Partnership in Peace and Security*, del 18 novembre 2016, disponibile su <http://eu-un.europa.eu/eu-statement-United-nations-security-council-un-african-union-partnership-peace-security/>.

²⁶⁴ A tal riguardo, v. Statement on behalf of the EU and its Member States by Mr. Jacek Bylica, Special Envoy for Disarmament and Non-proliferation, European External Action Service, at the Security Council open debate on Preventing Catastrophe: *A Global Agenda for Stopping the Proliferation of Weapons of Mass Destruction by non-State Actors*, del 15 dicembre 2016, disponibile su <http://eu-un.europa.eu/eu-statement-United-nations-security-council-preventing-catastrophe-proliferation-weapons-mass-destruction-non-state-actors/>.

²⁶⁵ Almeno fino all'uscita definitiva del Regno Unito dall'UE.

²⁶⁶ Per due anni, Svezia (fino al 2018) e Paesi Bassi (fino al 2018) sono stati membri non permanenti del CdS insieme alla Polonia (fino al 2019). Si rammenta che, ai sensi degli artt. 18 e 23 della Carta ONU, i membri non permanenti del CdS sono eletti dall'AG, a maggioranza dei due terzi dei membri presenti e votanti, per un periodo di due anni.

²⁶⁷ In particolare, dato che l'art. 19 TUE rimase per lungo tempo non attuato, 305 dal 2001 ebbero inizio le c.d. "*Article 19 consultations*". Si tratta di riunioni che, ancora oggi, 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 CdS.³⁰⁷ Sulla prassi applicative dell'art. 19 TUE e, in particolare, sui c.d. "*art. 19 meetings*" quale strumento di informazione e consultazione, v. M. B. RASH, *The European Union at the United Nations. The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-centric Environment*, Leiden, 2008, p. 78 e ss; J. VERBEKE, *EU Coordination on UN Security Council Matters*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYTS (eds.), *The United Nations and the European Union*, cit., p. 49

²⁶⁸ Sugli obblighi imposti dall'art. 19 TUE, e sui cambiamenti apportati dall'art. 34 TUE, v. *infra* par. 5.2 del presente cap.

3 TUE²⁶⁹, la cui attuazione è garantita dal Consiglio e dall'Alto Rappresentante. Anche alla luce di tali obblighi, è stato sostenuto che questi ultimi non siano sufficienti ad affermare il primato della PESC sugli interessi nazionali degli Stati membri presenti in seno al CdS²⁷⁰. Infatti, l'art. 34 TUE risulta controbilanciato in senso "nazionalistico" laddove precisa che sono fatte salve le responsabilità che incombono, nel rispetto della Carta ONU, sugli Stati membri dell'UE che siedono nel CdS. Inoltre, è importante evidenziare che gli obblighi stabiliti ai sensi dell'art. 34 TUE, quali, ad es., il dovere di coordinare la propria azione attraverso l'Alto Rappresentante in sede di OI e di conferenze internazionali, di difendere la posizione dell'Unione e di coordinare la propria posizioni con gli Stati membri dell'UE che non siedono in CdS, tendendo informati questi ultimi e l'Alto Rappresentante su ogni questione di interesse comune, risultano mitigati anche dalle Dichiarazioni n. 13 e n. 14 allegate al trattato di Lisbona, le quali affermano che le norme sulla PESC lasciano impregiudicate le competenze degli Stati membri dell'UE nella formulazione e conduzione della loro politica estera e rappresentanza nazionale nei Paesi terzi e nelle OI, incluso il CdS. Ciò conferma che ancora oggi gli Stati membri dell'UE, in particolar modo la Francia ed il Regno Unito in qualità di membri permanenti del CdS, hanno timore di perdere i propri vantaggi e le proprie prerogative derivanti dall'essere membri del Consiglio stesso. In particolare, tale assunto trova conferma nella Dichiarazione n. 13 allegata al trattato di Lisbona, nella quale si precisa che *"l'Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta dell'ONU e, in particolar modo, dalla responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali"*. Sebbene tale affermazione sembri riprendere, in linea di principio, il dovere di solidarietà di cui all'art. 24 TUE, essa potrebbe essere anche interpretata come un'indicazione del primato delle responsabilità connesse allo *status* di membro del CdS rispetto agli obblighi di informazione, coordinamento e concertazione di cui all'art. 34, par. 2 TUE.

8.1) *Gli obblighi degli Stati membri dell'UE in seno al Consiglio di Sicurezza*

Al fine di comprendere se i cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona riguardanti gli obblighi degli Stati membri dell'UE che siedono in CdS alla luce dell'art. 34 TUE possano aver influito sulla partecipazione dell'Unione in sede di CdS, occorre rammentare la disciplina precedente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

A tal riguardo, il dovere di concertazione degli Stati membri dell'UE in seno al CdS era disciplinato ai sensi dell'art. 19 TUE. La disposizione in

²⁶⁹ L'art. 24, par. 3 TUE stabilisce 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 rispettano l'azione dell'Unione in questo settore. 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 e l'alto rappresentante provvedono affinché detti principi siano rispettati"*.

²⁷⁰ V. anche L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU*, cit., pp. 99-102.

questione, al par. 1, stabiliva l'obbligo di tutti gli Stati membri di coordinare le loro azioni nelle OI e di difendere in tali contesti internazionali le posizioni comuni. Particolare rilevanza assumeva l'art. 19, par. 2 TUE, nel quale si stabiliva, da un lato, un obbligo generale di concertazione in capo a tutti gli Stati membri dell'Unione che siano membri, permanenti e non permanenti, del CdS nei confronti di tutti gli altri Stati membri dell'UE. Dall'altro lato, la disposizione in questione prescriveva che le posizioni comuni e gli interessi dell'Unione dovevano essere rappresentati e difesi da Francia e Regno Unito, in quanto membri permanenti del Consiglio, ma *“fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite”*. Inoltre, mentre l'art. 19, par. 1 TUE si riferiva ad un obbligo di mero coordinamento, il par. 2 ricorreva al termine *“concertare”*. Con riguardo a tale ultimo aspetto, sono stati espressi più orientamenti interpretativi:

- un primo orientamento ha riscontrato che, sebbene il comportamento richiesto agli Stati membri si esaurisca, nel coordinamento o nella concertazione, in un atteggiamento sostanzialmente caratterizzato da una rilevante sinergia tra le Istituzioni dell'Unione e i singoli delegati degli Stati membri in seno al CdS, i due comportamenti sopra non risultano perfettamente coincidenti. Infatti, nel significato comune di concertazione si esprimerebbe un impegno di intensità maggiore rispetto a quello richiesto attraverso il mero coordinamento²⁷¹;
- un secondo orientamento ha sostenuto che la concertazione richiesta non implica l'obbligo di trovare una posizione comune. Esso prevede piuttosto un obbligo che si concretizza nello scambio interattivo di idee e di opinioni²⁷²;
- un terzo orientamento ha sottolineato che la disposizione in questione, nel ribadire l'obbligo di tenere pienamente informati gli altri Stati membri che non siedono nel CdS, si riferisca ad un obbligo che va al di là della semplice condivisione delle informazioni, riferendosi invece ad un obbligo di previa consultazione²⁷³.

Per quanto attiene più specificatamente agli Stati membri dell'UE che sono anche membri permanenti del CdS, l'art. 19 TUE prevedeva espressamente un obbligo aggiuntivo, quale quello di *“assicurare la difesa delle posizioni e degli interessi dell'Unione”*. Al tal riguardo, è importante evidenziare che l'art. 34, par. 2 TUE ha esteso l'obbligo in questione a tutti gli Stati membri dell'UE che siano membri, permanenti e non permanenti, del CdS. Tuttavia, l'esatta estensione di tale obbligo non risulta pacifico in dottrina:

- secondo un primo orientamento si tratta di un mandato particolarmente ampio dal momento che sia le posizioni che gli interessi dell'Unione coprono tutto ciò che ricade nell'ambito della stessa. Il limite a questo

²⁷¹ V. A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, cit., pp. 36-37. Secondo tale autore, tale differenza risiederebbe nel fatto che quando tutti gli Stati sono presenti in una OI, 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 anche degli interessi degli assenti.

²⁷² V. N. RONZITTI, *Il seggio europeo alle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2008, No. 1, pp. 90-92.

²⁷³ V. J. VERBEKE, *EU Coordination on UN Security Council Matters*, cit., pp. 49-51.

generico mandato viene posto dalla norma stessa, nella quale si stabilisce che esso deve essere garantito “*senza pregiudizio per le loro responsabilità sulla base delle norme della Carta delle Nazioni Unite*”²⁷⁴, che ad oggi si estenderebbe anche agli Stati membri non permanenti del CdS;

- un secondo orientamento, invece, sottolinea che l’art. 19, par. 2, poneva due condizioni: a) deve esistere una posizione comune dell’Unione; b) vengano fatte salve le responsabilità che sui membri permanenti incombono in forza delle disposizioni della Carta ONU²⁷⁵. Questa formulazione di fatto lascia liberi i due paesi di agire secondo i propri interessi, nel caso in cui le necessità lo rendano opportuno. È rilevante osservare che, in quest’ultimo caso, oggi, l’art. 34, par. 2 TUE estende tale eccezione anche agli Stati membri dell’UE che siedano in CdS in qualità di membri non permanenti, non risolvendo ma estendendo anche agli Stati membri dell’Unione, in qualità di membri non permanenti del CdS, le libertà in questione.
- un terzo orientamento ha sostenuto che l’art. 19, par. 2 TUE non poneva nessuna contraddizione dal momento che, ai sensi all’art. 11 TUE pre-Lisbona (oggi ripreso in parte dall’art. 21, par. 2 let. c TUE), si faceva riferimento al bisogno di agire conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite e dunque evitando qualunque contrasto tra le responsabilità sulla base della Carta ONU e le posizioni e gli interessi dell’Unione. A tal riguardo, è rilevante osservare che tale principio può diventare ancora oggi lo strumento giuridico attraverso il quale Francia e Regno Unito mantengono un ruolo indipendente nel CdS²⁷⁶;
- infine, altri autori sostengono che la posizione dei membri permanenti si differenzia dagli altri solo in relazione al diritto di veto e, pertanto, ciò porterebbe a concludere che Francia e Regno Unito restano liberi, in ogni caso, di esercitare il diritto di veto, anche qualora fosse in contrasto con gli interessi dell’Unione²⁷⁷.

In ogni caso, è rilevante osservare che, sebbene l’art. 34 TUE abbia riformulato in parte quanto stabilito dall’art. 19 TUE - andando principalmente a porre sullo stesso piano gli obblighi di coordinamento e concertazione incumbenti sui suoi Stati membri che siedano permanentemente o meno in seno al CdS - l’impatto di siffatto cambiamento non risulta dirimente ai fini di una maggiore partecipazione dell’UE attraverso il ruolo degli Stati membri. Infatti, se da un punto di vista formale, si proclama l’uguaglianza tra gli Stati membri dell’UE, permanenti e non permanenti, presenti in seno al CdS, dall’altro lato, le prerogative di Francia e Regno Unito, in qualità di membri permanenti del CdS permangono; si ribadiscono le priorità delle responsabilità derivanti dalla Carta ONU sulla *membership* dell’UE²⁷⁸, estendendole questa volta anche agli Stati membri dell’Unione che siedano in CdS in qualità di membri non permanenti, non offrendo soluzioni in questo modo al

²⁷⁴ V. J. VERBEKE, *EU Coordination on UN Security Council Matters*, cit., pp. 49-51.

²⁷⁵ V. N. RONZITTI, *Il seggio europeo alle Nazioni Unite*, cit., pp. 90-92.

²⁷⁶ V. C. HILL, *The European Powers in the Security Council*, cit., pp. 56-57.

²⁷⁷ V. A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l’Unione europea*, cit., pp. 36-37.

²⁷⁸ V. F. BARDO, *The Better Peoples of the United Nations? Europe’s Practice and the United Nations*, in *The European Journal of International Law*, 2004, Vol. 15, No. 5, pp. 881-882.

possibile contrasto tra gli interessi dell'Unione e i principi della Carta ONU e, infine, gli obblighi di coordinamento e concertazione non risultano ancora oggi delineati nel proprio contenuto sostanziale.

9) *Il processo di coordinamento tra UE e Stati membri in seno al Consiglio di Sicurezza*

Per quanto concerne più specificatamente il processo di coordinamento e concertazione tra UE e Stati membri in seno al CdS, è necessario evidenziare in primo luogo che quest'ultimo organizza i propri lavori attraverso diverse riunioni che possono assumere la veste di incontri formali, ovvero i “*formal public meetings*”, che hanno luogo nella sala del CdS, e informali, ovvero le “*informal consultations of the whole*”, che si tengono in una stanza vicina alla sala principale²⁷⁹. Nel primo caso, sono adottate le decisioni formali e ne viene espressa la motivazione al pubblico. Nel secondo caso, tali incontri costituiscono i *meetings* più importanti in quanto rappresentano il luogo dei negoziati, non sono pubblici e a cui non possono prendere parte gli Stati che non sono membri del CdS²⁸⁰.

In particolare, gli obblighi sanciti dall'art. 34 TUE prevedono che gli Stati membri dell'UE, membri permanenti e non permanenti del CdS, discutano tra loro le posizioni sulle questioni in agenda, e che informino gli altri Stati dell'Unione sui dibattiti e i negoziati nel CdS, coordinandosi, prima, e concertandosi, poi, per esprimere la posizione comune dell'Unione in seduta di Consiglio.

Il processo in questione si divide in due fasi. 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 CdS 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 CdS, non solo nella disponibilità a fornire informazioni sui lavori del Consiglio, ma anche nel prestare attenzione alle opinioni degli altri Stati membri sulle questioni che il CdS non ha ancora discusso²⁸¹. Tuttavia, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'art. 19, par. 2, c. 1 TUE prescriveva un mero obbligo di informazione da parte degli Stati membri dell'UE che sedevano in CdS solo verso gli altri Stati membri dell'Unione che non fossero parte del Consiglio, senza coinvolgere, almeno formalmente, in modo effettivo la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione nel processo di coordinamento.

²⁷⁹ A tal riguardo, nel maggio 2001, il Regno Unito espresse una chiara opposizione all'applicazione concreta ed ampia dell'art. 19 TUE e sottolineò la sua volontà di limitare l'informazione alle attività pubbliche del CdS come i *public briefings* e gli *open meetings*, escludendo i dibattiti a porte chiuse e quelli informali. Tuttavia, il Regno Unito 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 CdS. In materia, v. F. AZZARELLO, *La Concertazione europea nelle attività del Consiglio di Sicurezza*, in S. BALDI e G. NESI (a cura di), *L'Italia al palazzo di vetro: aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU*, Trento, 2013, p. 26.

²⁸⁰ V. P. LUIGI, *EU Cohesion in the General Assembly*, cit., pp. 16-19.

²⁸¹ V. J. VERBEKE, *EU Coordination on UN Security Council Matters*, cit., pp. 56-57.

Attraverso il nuovo art. 34 TUE, invece, l'Alto Rappresentante assume un ruolo centrale all'interno del CdS. Anche in questo caso, però, è possibile sostenere che l'art. 34, par. 2, c.1, prevedendo un mero obbligo di informazione da parte degli Stati membri dell'UE in sede di CdS nei confronti degli altri Stati membri e dell'Alto Rappresentante, impedirebbe a quest'ultimo di svolgere a pieno un ruolo effettivo di coordinamento e concertazione, con il rischio conseguente di non favorire, a differenza di quanto potrebbe avvenire nel processo di coordinamento all'AG descritta in precedenza, l'avvicinamento delle posizioni degli Stati membri dell'UE in modo tale da ottenere come risultato finale la formulazione di posizioni comuni dell'Unione sia a livello centrale a Bruxelles così come a livello locale a New York. Tuttavia, è importante evidenziare due elementi. Da un punto di vista istituzionale, l'Alto Rappresentante (AR), pur operando formalmente in qualità di unico rappresentante dell'Unione in sede di CdS, è assistito nella prassi dalle delegazioni dell'UE, alle quali si ritiene essere devoluto sostanzialmente il processo di coordinamento e concertazione nelle sue forme sostanziali, le quali, operando all'interno di un unico *network*, il SEAE, insieme alle delegazioni e agli esperti degli Stati membri, possono garantire un'effettiva e più rapida comunicazione delle informazioni inerenti i lavori del CdS. Da un punto di vista sostanziale, a differenza di quanto non statuito dall'art. 19, par. 2 TUE, l'art. 34, par. 2, c. 3 TUE prescrive che *“allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'alto rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione”*, che obbliga tutti gli Stati membri ad una prioritaria concertazione sostanziale non limitata ad un generico obbligo di informazione e ad un coinvolgimento immediato dell'UE.

Anche alla luce delle novità apportate in materia di rappresentanza a livello interno dell'Unione, permangono ancora notevoli criticità che impediscono una effettiva integrazione dell'Unione a livello internazionale. Infatti, 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. 34 TUE, gli Stati membri dell'UE che sono parte del CdS hanno obblighi anche nei confronti degli altri membri del Consiglio stesso, tali per cui sono tenuti ad un certo comportamento. Inoltre, gli Stati membri che non sono parte del CdS sono costantemente interessati alle varie questioni discusse al suo interno, ma ciò non implica un loro conseguente coinvolgimento. In tal senso, al fine di garantire un effettivo meccanismo di consultazione, nel rispetto dell'art. 34 TUE, è necessario assicurare la partecipazione degli Stati membri dell'UE nel loro insieme. A ciò si aggiunga che il TUE non stabilisce nessun *formal/binding mandate* da parte del Consiglio verso gli Stati membri, restando questi ultimi liberi di agire in autonomia²⁸². Infine,

²⁸² S. BISCOP E A. MISSIROLI, *The EU in, with and for the UN Security Council: Brussels, New York, and the (Real) World*, in N. PIROZZI (ed.), *Strengthening the UN Security System. The Role of Italy and the EU*, in *Quaderni IAI-English series*, 2008, No. 11, p. 9. In particolare, gli A. sottolineano 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”*

sempre al fine di migliorare il processo di coordinamento, potrebbe essere rilevante definire l'attuale natura, troppo generica, delle posizioni comuni e delle dichiarazioni dell'UE che devono essere presentate al CdS, rammentando, però, che meccanismi troppo rigidi sarebbero forieri di posizioni troppo rigide dell'Unione senza lasciare spazio (e tempo) ai processi di negoziazione interni al CdS²⁸³, impedendo così *a priori* un effettivo coinvolgimento dell'Unione.

Pertanto, il coordinamento emerge come un parametro chiave delle prestazioni dell'UE nel CdS. La graduale trasformazione del dovere di informazione riflette preoccupazioni più ampie derivanti dalla circostanza che l'UE non è un attore autonomo nel CdS, a differenza di quanto avviene con riferimento ad altri organi delle Nazioni Unite²⁸⁴. Questo coordinamento ha un duplice obiettivo: in primo luogo, mettere a punto le posizioni degli Stati membri dell'UE ed evitare voti divisi nel processo decisionale del Consiglio che evidenzia l'eterogeneità intra-UE e quindi distorcere la proiezione implicita o esplicita delle posizioni dei singoli Stati membri; in secondo luogo, per garantire la minore divergenza possibile tra queste posizioni e la retorica e gli obiettivi dell'*European Security Strategy* (ESS). In particolare, delle 62 risoluzioni che sono state presentate nel periodo 2010 e fino a maggio 2011, solo 11 non avevano uno Stato membro dell'UE come (co-) sponsor. Inoltre, e forse ancora più importante, in soli due casi gli Stati membri dell'UE hanno votato in divergenza nel CdS, con la Francia che si è astenuta sull'Iraq (2003) e la Germania sulla Libia (2011)²⁸⁵. Ciò suggerisce che, individualmente o in gruppo, gli Stati membri dell'UE hanno efficacemente sostenuto gli sforzi multilaterali centrati sull'ONU in piena concordanza con gli obiettivi strategici e le modalità di impegno internazionale dell'ESS. Un possibile punto di critica nel considerare gli Stati membri dell'UE come un indicatore misurabile dell'efficacia e successivamente delle prestazioni dell'UE nel CdS potrebbe essere individuato nel fatto che spesso i membri dell'UE sono solo parti passive della politica del CdS senza partecipare attivamente ai negoziati politici. In questo senso, i membri dell'UE sono semplicemente invitati a (*co*) *sponsorizzare* risoluzioni per aumentare la loro legittimità e influenza politica senza modellare il loro contenuto e influenzarne l'esito. Uno sguardo più ravvicinato a due crisi internazionali e al contributo dell'UE alla loro gestione a livello del CdS offre una prova credibile. Il caso iraniano, e in misura minore, il caso libico offrono una prospettiva positiva dei risultati dell'UE nel CdS:

- ci si riferisce, innanzitutto, al programma nucleare iraniano, contro il quale la diplomazia europea si è mobilitata dal 2003 in poi per impedire all'Iran di acquisire armi nucleari. L'impegno attivo dell'UE è arrivato poco dopo l'adozione dell'*European Security Strategy* (ESS), con l'accento posto sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, ed è stato strettamente associato al desiderio degli Stati membri di ristabilire la

²⁸³ V. S. BISCOP, E. DRIESKENS, *Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN*, in K. V. LAATIKAINEN, K. E. SMITH (eds.), *The European Union at the United Nations*, cit., p. 124.

²⁸⁴ V. M.B. RASCH, *The European Union at the United Nations. The functioning and coherence of EU external representation in a state-centric environment*, Leiden, 2008, p. 78.

²⁸⁵ Risoluzione 1958 del 15 Dicembre 2010 e Risoluzione 1973 del 17 Marzo 2011. V. <http://www.un.org/Docs/sc>.

sicurezza internazionale dell'UE dopo la crisi in Iraq²⁸⁶. Il team originale della squadra diplomatica incaricata dei negoziati con l'Iran comprendeva solo Germania, Francia e Regno Unito. A seguito delle pressioni intra-UE per un più stretto impegno collettivo dell'UE e per affrontare le richieste di riconoscimento esplicito del ruolo dell'UE nel processo, l'AR si è unito al team nell'autunno del 2004 per aumentare l'autorità e la legittimità della squadra negoziale per conto dell'UE nel suo insieme²⁸⁷. In questa prima fase, il team ha offerto un pacchetto di accordi al governo iraniano per fermare il suo programma nucleare, ma i negoziati si sono fermati dopo le elezioni iraniane del 2005. Dal 2006 in poi, i tre membri permanenti del CdS (USA, Russia e Cina) si sono uniti al gruppo in questione (EU3). In questo processo, l'AR è emerso come interlocutore privilegiato per la squadra "EU3 + 3" nelle negoziazioni dirette con il governo iraniano, svolgendo un ruolo fondamentale negli sforzi per cementare l'unità della squadra. Poiché le serie successive di proposte sono state respinte, l'"EU3 + 3" si è rivolta al Consiglio di sicurezza per imporre sanzioni contro l'Iran come mezzo per forzare il rispetto dei requisiti del regime del trattato di non proliferazione. Gli sforzi diplomatici dell'UE hanno reso possibile il consenso necessario, soprattutto tra i membri permanenti del CdS, sulla necessità e il contenuto esatto di tali sanzioni²⁸⁸. Gli interventi efficaci dell'EU3 e dell'AR hanno assicurato il buon esito di cinque risoluzioni del CdS promosse dall'Unione²⁸⁹, ulteriormente rafforzate dalle decisioni del Consiglio dell'UE di attuarle in modo inequivocabile.

- il caso libico è un altro esempio che illustra l'effettivo coinvolgimento degli Stati membri dell'UE nel processo decisionale del CdS. Di fronte alla crescente violenza in Libia agli inizi del 2011, i quattro membri permanenti e non permanenti del Consiglio di sicurezza hanno co-sponsorizzato la Risoluzione 1970, del 26 febbraio 2011, che ha imposto tra l'altro un completo embargo sulle armi in Libia e il congelamento dei capitali dei principali esponenti legati al governo libico. Molto più importante è stato il ruolo svolto dall'UE in relazione alla risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, adottata il 17 marzo 2011. Alcuni giorni prima della risoluzione, una riunione straordinaria del Consiglio europeo ha adottato una dichiarazione che rifletteva la volontà dell'UE di collaborare con l'ONU per fermare immediatamente l'uso della forza con tutti i mezzi necessari. La Dichiarazione adottata stabilisce la direzione politica della linea di condotta degli Stati membri dell'UE nel Consiglio di sicurezza, come ribadito da Francia e Regno Unito. Orchestrando e co-patrocinando la Risoluzione 1973, essi stabilirono una

²⁸⁶ V. C. PANELLA, *La guerra contro l'Iraq e la crisi delle Nazioni Unite*, in M. SAIJA (ed.), *Sources of Conflicts and Prospects for Peace in the Mediterranean Basin within the North-South Relations*, Torino, 2006, p. 167; L. DRYBURGH, *The EU as a global actor? EU policy towards Iran in European Security*, 2008, Vol. 17, No. 2, p. 253.

²⁸⁷ V. S. HARNISCH, *Minilateral cooperation and transatlantic coalition-building: the E3/EU-3 Iran Initiative*, in *European Security*, 2007, Vol. 16, No. 1, p. 1, in part. p. 5.

²⁸⁸ V. T. SAUER, *Struggling on the world scene: an over-ambitious EU versus a committed Iran*, in *European Security*, 2008, Vol. 17, No. 2, pp. 273, in part. pp. 278-282.

²⁸⁹ Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: 1737 del 2006 (23 Dicembre 2006), 1747 del 2007 (24 Marzo 2007), 1803 e 1835 del 2008 (3 MARzo 2008 e 27 Settembre 2008, quest'ultima insieme agli altri Stati membri dell'UE non avente *status* di membro permanente nel CdS – Italia, Belgio e Croazia – ed anche gli Stati Uniti d'America e la Russia), e 1929 del 2010 (9 Giugno 2010, insieme con gli Stati Uniti d'America), v. <http://www.un.org/Docs.sc>.

zona di divieto nello spazio aereo della Libia. È importante notare, tuttavia, che la Risoluzione 1973 è stata uno dei due casi in cui gli Stati membri dell'UE hanno votato in modo diverso nel Consiglio di sicurezza, con la Germania che si è astenuta (ma non respingendo la proposta)²⁹⁰.

In termini di risorse, gli Stati membri dell'UE portano al CdS il loro sostanziale contributo finanziario e personale, svolgendo un ruolo fondamentale nell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, tra l'altro imponendo sanzioni e orchestrando operazioni di mantenimento della pace. Mettendo da parte i contributi individuali e collettivi nel bilancio regolare delle Nazioni Unite, gli Stati membri dell'UE coprono in totale circa il 40% delle spese delle operazioni di mantenimento della pace autorizzate dal CdS e circa il 7% delle truppe e altro personale coinvolto in queste operazioni²⁹¹. Storie di successo della stretta cooperazione tra l'ONU e l'UE nell'attuazione risoluzioni del Consiglio di sicurezza ad oggetto interventi militari e civili possono individuarsi in quelle ad oggetto la Repubblica democratica del Congo (RDC) nel 2003 e 2006, la Bosnia-Erzegovina nel 2003, il Libano nel 2006, il Kosovo nel 2008 e la forza navale contro la pirateria in Somalia. Tuttavia, la cooperazione non è sempre agevole, come dimostra l'incapacità dell'UE di rispondere ad un'altra richiesta di intervento dell'ONU nella RDC, nell'autunno 2008. In questo caso, infatti, l'opposizione di Germania e Regno Unito, nonché l'esitazione di Italia e Francia indicano chiaramente le difficoltà dell'UE di impegnarsi nella gestione di una crisi internazionale soggetta alle dinamiche politiche intra-UE²⁹². Tali casi compromettono la credibilità internazionale dell'UE e hanno un effetto negativo sui risultati dell'Unione stessa. Nonostante tali casi problematici, possiamo comunque giungere alla conclusione che gli Stati membri dell'UE impegnano risorse ingenti nel funzionamento del Consiglio di sicurezza in vista della formazione e dell'attuazione delle sue decisioni che riflettono anche le principali preoccupazioni di sicurezza dell'UE.

10) Una concreta necessità per un seggio europeo?

Dopo la fine della Guerra Fredda è emersa una forte necessità che il Consiglio di sicurezza riformasse la propria composizione al fine di rispecchiare il nuovo scenario internazionale. Tuttavia, finora sono stati fatti solo piccoli progressi a causa di differenti fattori: la molteplicità degli interessi nazionali coinvolti, la necessità di mantenere un equilibrio tra

²⁹⁰ Tuttavia, la Germania approvò successivamente un atto del Consiglio dell'Unione finalizzato a dare esecuzione alla Risoluzione 1973 (Council Decision 2011/ 178/CFSP of 23 March 2011).

²⁹¹ Scala delle valutazioni per la ripartizione delle spese delle operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, doc. A / 64/220, 23 Settembre 2009. I dati si basano sui risultati dell'applicazione della metodologia utilizzata per preparare la scala delle valutazioni per il periodo 2007-2009 ai dati Reddito Nazionale Lordo per il periodo 2002-2007, e il Forum sulla politica globale (2011).

²⁹² V. N. PIROZZI, *The EU's contribution to the effectiveness of the UN Security Council: representation, coordination and outreach*, in *Documenti Istituto Affari Internazionali (IAI)*, 2010, No. 1014, p. 9.

rappresentanza, legittimità ed efficienza, nonché i requisiti costituzionali per un emendamento della Carta dell'ONU²⁹³.

In linea di massima, il dibattito sulla riforma si è evoluto in tre fasi:

- la prima, attorno alla “formula *quick-fix*” tra il 1992 e il 1995 con la quale era stata ventilata l'ipotesi di attribuire un seggio permanente nel CdS a Germania e Giappone, scongiurata poi attraverso un escamotage procedurale dovuto all'Italia;
- la seconda, attorno alla “formula *due più tre*” che figurava nel piano Razali del 1997, con la quale si propose di attribuire un seggio permanente a Germania, Giappone e tre paesi in rotazione dei raggruppamenti regionali africani, asiatici e latino-americani;
- la terza, in seguito ai tre progetti presentati durante la 59° sessione dell'AG, ovvero: istituzione di 4 nuovi membri permanenti (ma senza diritto di veto) e di 4 membri non permanenti (G4: Giappone, Germania, India e Brasile), sostenuto dal Regno Unito, dalla Francia e dalla maggior parte degli stati membri dell'UE; istituzione di 11 nuovi membri, 5 permanenti e 6 non permanenti (proposta di 53 Stati dell'Unione Africana); istituzione di 10 nuovi membri non permanenti, immediatamente rieleggibili dopo il biennio (proposta del gruppo “*Uniting for Consensus*”, UfC, con la partecipazione tra gli altri paesi di Italia, Malta e Spagna)²⁹⁴.

Dal 2007, i membri delle Nazioni Unite, pur mantenendo più o meno le loro posizioni iniziali, hanno esplorato possibili vie alternative rispetto alle soluzioni descritte sopra. Questo progresso ha portato a un testo onnicomprensivo che raccoglie le posizioni degli Stati membri delle Nazioni Unite in un unico documento, presentato nel maggio 2010 come base per ulteriori negoziati. Fin dall'inizio dei negoziati, la Francia e il Regno Unito sono stati più che titubanti riguardo a qualsiasi iniziativa di riforma che metterebbe in discussione la loro posizione privilegiata. Il principale aspetto legato all'UE della prima fase di dibattito sulle riforme è stata l'estenuante opposizione italiana alla “formula *quick-fix*” e alla conseguente candidatura tedesca, che il Regno Unito e la Francia avevano accettato apparentemente come il minore dei due mali²⁹⁵. Queste posizioni iniziali sono rimaste più o meno costanti nel corso del dibattito sulla riforma, anche se occasionalmente hanno indossato un involucro diverso. La Germania non ha nascosto le sue aspirazioni a una sede permanente, basata sul significativo contributo finanziario del paese al bilancio delle Nazioni Unite. In realtà, la ricerca tedesca di un seggio permanente del Consiglio di sicurezza è emersa come una delle questioni non dette ma scottanti nella politica estera e di sicurezza tedesca all'inizio degli anni

²⁹³ V. I. INGRAVALLO, *In tema di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 2001, No. 2, p. 261; T. WEISS, *The illusion of UN Security Council reform*, in *Washington Quarterly*, 2007, Vol. 26, No. 4, p. 147.

²⁹⁴ Il Gruppo UfC è un diretto discendente del “*Coffee Club*” che bloccò la c. d. “*Razali initiative*” nel 1997. Per maggiori informazioni sull' “*iniziativa Razali*” sulla riforma del CdS, v. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41360.html>. V. anche V. D. BOURANTONIS, *The history and politics of UN Security Council reform*, 2005, London.

²⁹⁵ Per un'analisi delle proposte in oggetto, v. C. HILL, *The European powers in the Security Council: differing interests, differing arenas*, in K.V. LAATIKAINEN, K.E. SMITH (eds.) *The European Union at the United Nations: intersecting multilateralisms*, 2006, Houndmills, p. 49, in part. pp. 61-65.

90²⁹⁶. Tuttavia, l'ascesa internazionale della Germania, una volta raggiunto tale *status*, avrebbe avuto gravi conseguenze per l'Italia in termini di prestigio e influenza politica internazionale²⁹⁷. Per minare tale prospettiva, l'Italia ha presentato in questa fase iniziale l'idea di un seggio unico dell'UE nel Consiglio di sicurezza²⁹⁸, mirando tatticamente al sostegno dei piccoli Stati membri dell'UE che erano anche promotori di un'ulteriore integrazione politica nell'Unione²⁹⁹. Questa proposta ha avuto una vita piuttosto breve e non è riuscita ad ottenere lo slancio necessario dopo aver incontrato il rifiuto implicito ed esplicito francese e britannico, nonché la tiepida accoglienza di altri Stati membri dell'UE, non ultima la Germania³⁰⁰.

La proposta italiana di un seggio unico dell'UE ha aperto la strada ad alcuni piccoli e medi Stati membri dell'UE, che in precedenza erano rimasti neutrali ad abbracciare la candidatura tedesca per l'adesione permanente e per il seggio europeo.

In tale contesto, non sembra ad oggi realistico un seggio europeo. Tuttavia, la maggiore partecipazione dell'AR e il dovere di coordinamento in tutte le sue fasi che incombe sugli Stati membri dell'UE (permanenti e non permanenti del CdS) potrebbe assicurare una effettiva partecipazione dell'Unione nei lavori del CdS e avere ripercussioni positive anche in ambito PESC. La voce europea alle NU può trovare espressione attraverso i meccanismi di coordinamento tra gli Stati membri in materia di PESC e PSDC in seno all'AG, dove tutti gli Stati membri dell'UE sono rappresentati e negli organismi sussidiari che, essendo a composizione ristretta, non annoverano tutti gli Stati dell'Unione. Le posizioni europee possono trovare espressione anche negli angusti limiti dettati dall'art. 19, par. 2 TUE nel CdS sempre che venga raggiunta. La disposizione in questione non può supplire però alla mancanza di una posizione comune. Secondo taluni, infatti, la posizione comune dovrebbe essere elaborata a Bruxelles e tradotta in concreto a New York. Ma resta estremamente difficile mettere in pratica tale soluzione, che implicherebbe una sorta di subordinazione delle missioni permanenti dei membri europei presso il CdS alla burocrazia dell'UE³⁰¹.

²⁹⁶ V. W. SCHLO, *German security policy*, in *Adelphi Paper*, International Institute of Strategic Studies, Londra, 1993, No. 277, p. 57.

²⁹⁷ V. P. FULCI, *Italy and the reform of the UN Security Council*, in *International Spectator*, 1999, Vol. 34, No. 2, pp. 7-16; I. INGRAVALLO, *In tema di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, cit., pp. 262-263.

²⁹⁸ La proposta di riforma italiana può essere trovata nel documento delle Nazioni Unite: A / AC.247 / 5 (g), allegato, 15 Maggio 1995, reperibile nel documento delle Nazioni Unite n. A / 49/965, 18 settembre 1995. Per le posizioni spagnole, si vedano le osservazioni del Rappresentante permanente spagnolo nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UN Doc. GAOR, A / 50/57, 13 Novembre 1995, pp. 8-9).

²⁹⁹ V. P. TSAKALOYANNIS, D. BOURANTONIS, *The European Union's Common Foreign and Security Policy and the reform of the Security Council*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, Vol. 2, No. 2, p. 197, in part. pp. 198-201.

³⁰⁰ V. S. BLAVOUKOS, D. BOURANTONIS, *EU representation in the UN Security Council: bridging the 'capabilities-expectations' gap?* in *Essex Papers in Politics and Government*, 2002, No. 157, p. 11.

³⁰¹ V. N. RONZITTI, *Il seggio europeo alle Nazioni Unite*, cit., p. 97.

Cap. II: L'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura

1) La FAO e l'UE nella governance alimentare internazionale

La FAO rappresenta una delle prime agenzie specializzate dell'ONU. Essa è stata fondata alla fine della Seconda Guerra Mondiale seguendo l'idea che “*the international cooperation between the nation States and the international regulation and supervision of economic sectors with strategic significance [...] could act as safeguards against future conflicts*”³⁰². La FAO rappresenta il principale network di lavoro e discussione per la diffusione di conoscenza ed *expertise* con l'obiettivo di sradicare la fame, combattere la povertà e promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali³⁰³.

Il settore agricolo rappresenta da sempre³⁰⁴ una delle maggiori competenze dell'UE. Si pensi, a tal riguardo, alle regole della Politica Agricola Comune (PAC). Quest'ultima riguarda anche alcuni settori di competenza della FAO, tra cui, la sicurezza alimentare, lo sviluppo rurale e l'ambiente, riuscendo ad interconnetterli l'un l'altro. L'importanza che la PAC ha per l'Unione è dimostrata anche dal contributo finanziario a favore del suo sviluppo con un investimento pari a 408,3 miliardi di euro attestante il 38% del budget complessivo dell'UE per gli anni 2014-2020³⁰⁵.

Inoltre, sono stati conclusi molteplici accordi per allineare e rafforzare la cooperazione tra l'Unione e la FAO. A mero titolo esemplificativo, nel 2004, la CE e la FAO adottavano un accordo di *partnership* strategica per migliorare la propria cooperazione in alcuni dei settori maggiormente strategici³⁰⁶. Nel 2011, l'Unione ha concluso un progetto di azione denominato “*Strategic Programmatic Framework on Food Security and Nutrition*” con tre agenzie localizzate a Roma, ovvero la FAO, il *World Food Programme* (WFP) e l'*International Fund for Agricultural Development* (IFAD) al fine di armonizzare e coordinare le politiche in

³⁰² V. F. SCHILD, *The Influence of the Food and Agriculture Organization (FAO) on the EU Legal Order*, in R. A. WESSEL, S. BLOCKMANS (eds.), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order Under the Influence of International Organizations*, The Hague, 2013, p. 224; V. M. SCHMIDT, *The Position of the European Union in the United Nations Perspective*, in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, cit., pp. 60-61.

³⁰³ V. J. M. PEDERSEN, *FAO-EU Cooperation: An Ever Stronger Partnership*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYLS (eds.), *The United Nations and the European Union*, cit., p. 63

³⁰⁴ Ciò è attestato sin dalla creazione della Politica Agricola Comune ai sensi dell'art. 3, let. d) trattato CEE.

³⁰⁵ V. EURACTIV, 2013, su www.euractiv.com/cap/eu-ministers-give-farm-policy-fi-news-532383. V anche European Commission, *CAP, post-2013: Key graphs and figures, Graph 1: CAP expenditure in the total EU expenditure, 2014*, su http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf.

³⁰⁶ V. European Commission/FAO, *Memorandum of Understanding concerning the establishment of a Strategic Partnership between the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the Commission of the European Communities in the field of development and humanitarian affairs*, 13 settembre 2004.

materia di sicurezza alimentare e assistenza alimentare in campo umanitario³⁰⁷.

In merito al ruolo che l'UE svolge all'interno della FAO, è importante osservare che alcuni sostengono che tra l'Unione e la FAO vi sia solo un mero rapporto di partenariato³⁰⁸, senza una integrazione effettiva dell'Unione nel contesto dell'OI in questione; altri sottolineano più concretamente che “*The FAO values the EU for its wallet, rather than for its policy cooperation*”³⁰⁹.

Fin da subito, è possibile evidenziare che se anche l'UE ha acquistato uno *status* formale di membro nella FAO, la sua capacità di azione risulta elevata solo in alcuni settori, ma resta piuttosto bassa o assente su altre questioni dell'agenda di lavoro dell'Organizzazione in questione. In tale contesto, pertanto, si può sostenere che l'Unione venga ad assumere solo selettivamente la veste di attore internazionale a prescindere dai suoi Stati membri.

2) *La membership dell'UE nella FAO*

I primi contatti tra la FAO e l'UE hanno avuto luogo con la nascita della CEE e con il trasferimento delle competenze in materia agricola dagli Stati membri alla Comunità. In particolare, con un primo negoziato tra la CEE e la FAO nel 1959, attraverso uno scambio di lettere tra il Presidente della Commissione europea e il Direttore Generale della FAO, fu raggiunto un primo accordo per stabilire un collegamento tra le due organizzazioni.

In tal modo, la CEE assumeva un primo *status* di osservatore e partecipava attraverso la Commissione agli incontri della FAO. Successivamente, nel 1970, lo *status* della Comunità venne rafforzato senza però che questo incidesse sostanzialmente sulla possibilità di partecipare attivamente alla FAO ed esercitare in maniera effettiva le proprie competenze in materia agricola³¹⁰. Solo nel 1978, la Commissione introduceva l'obiettivo di far aderire la CE alla FAO. Tuttavia, dopo una prima *empasse*, solo nel 1990 adottava la decisione di aprire la procedura di negoziato, avviato poi nel 1991³¹¹. In tale contesto, è importante osservare che la richiesta della Commissione di ottenere per la CEE una *membership* identica a quella degli Stati membri della FAO, mediante la semplice inserzione di una clausola di assimilazione nell'Atto costitutivo dell'organizzazione, è stata respinta fin dall'inizio, sulla base della duplice considerazione che la CEE non fosse uno Stato e che per le materie rientranti nella sfera giuridica

³⁰⁷ V. European Commission/Rome based United Nations Agencies, *Statement of Intent: Programmatic Cooperation on Food Security and Nutrition*, 27 giugno 2011.

³⁰⁸ V. J. M. PEDERSEN, *FAO-EU Cooperation*, cit., p. 65.

³⁰⁹ V. F. SCHILD, *The Influence of the Food and Agriculture Organization (FAO) on the EU Legal Order*, cit., p. 223.

³¹⁰ V. *Rapport du Conseil, 95ème session*, CL 95/REP, Annexe K. In particolare, si segnalava che agli Stati membri della Comunità non era consentito esercitare nel quadro della FAO, le competenze trasferite alla Comunità conformemente al trattato di Roma, mentre la Comunità era impossibilitata ad esercitare le competenze di cui era titolare in via esclusiva.

³¹¹ Sulla procedura di negoziato, v. S. MARCHISIO, *Lo Status della CEE quale membro della FAO*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, No. 2, pp. 321-325; B. SARDELLA, *Comunità e altre Organizzazioni internazionali*, cit., pp. 234-238.

della FAO, le corrispondenti competenze non erano state trasferite in capo alla Comunità. Così, il 26 novembre 1991 la conferenza generale della FAO ammetteva alla qualità di membro dell'organizzazione, con 98 voti a favore, 6 contrari e 3 astenuti, la CEE, quale prima organizzazione di integrazione economica regionale (che, come detto in precedenza³¹², si identifica nella c.d. clausola REIO) ad entrare in un'agenzia specializzata delle NU³¹³. Ciò è stato possibile grazie al fatto che la Commissione, di fronte all'esigenza di negoziare anche nell'ambito delle indicazioni del Consiglio delle FAO³¹⁴, accettava di negoziare una forma di *membership sui generis*, costruita intorno al concetto di un unico fascio di diritti, obblighi, poteri e facoltà caratterizzanti la qualità di membro della FAO, che una REIO e i suoi Stati membri potevano esercitare in modo alternativo³¹⁵ secondo le corrispondenti competenze in gioco.

Ora, la *membership sui generis* assunta non esclude che l'UE abbia ancora oggi uno *status* diverso da quello degli Stati membri della FAO³¹⁶, caratterizzato da diritti ed obblighi più limitati ed il cui esercizio è strettamente collegato a quello dei diritti ed obblighi dei suoi Stati membri³¹⁷. Infatti, da un lato, l'UE ad oggi non può possedere un ufficio di collegamento e rappresentanza nella conferenza, nel Consiglio e negli altri organi sussidiari della FAO³¹⁸. Dall'altro, l'Unione non ha diritto di voto per i posti elettivi³¹⁹ o per questioni in materia di budget finanziario³²⁰, nessun diritto di partecipazione nelle commissioni ristrette³²¹ e con gli organi deputati al lavoro interno della conferenza (in particolare, la *Credentials Committee*, e la *General Committee*)³²².

³¹² V. *infra* Parte prima, Cap. II, par. 4.

³¹³ V. FAO *Conférence, 26ème session*, 26 November 1991 C 91/PV/19 su <http://www.fao.org/3/ak684e.pdf>, and *Rapport de la Conférence, 26ème session*, C 91/REP, pp. 128-129 su http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Conference_Reports/Conf_Rep_French/C91_fr.pdf. In particolare, tale decisione è stata possibile grazie al fatto che la stessa Conferenza aveva adottato senza alcun voto contrario, il 18 novembre 1991, la risoluzione 7/91, contenente gli emendamenti all'Atto costitutivo ed al Regolamento generale della FAO diretti a consentire l'ammissione di organizzazioni di integrazione economica regionale alla FAO. V. R. FRID, *The European Economic Community: A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1993, No. 4, p. 239; D. DORMOY, *Le statut de l'Union Européenne dans les organisations internationales*, in D. DORMOY (ed.), *L'Union Européenne et les organisations internationales*, Brussels, 1997, p. 36.

³¹⁴ V. *Rapport du Conseil, 99ème session*, CL 98/19, octobre 1990.

³¹⁵ Al contrario della proposta della FAO di costituire la CEE quale membro alternativo, posizione intermedia tra quella di membro ordinario – propri degli Stati - e membro associato – propria dei territori dipendenti.

³¹⁶ V. Art. II, par. 3, Statuto della FAO, reperibile su <http://www.fao.org/3/a-mp046e.pdf>.

³¹⁷ Anche qualora l'Unione assuma nella propria competenza esclusiva tutti i settori della FAO, ciò non potrà comportare un acquisto automatico dello *status* di membro effettivo ma sarà nuovamente necessario modificare l'Atto costitutivo dell'organizzazione. V. *Rapport du Conseil, 98ème session*, CL 98/REP, pp. 51-55; D. DORMOY, *Le statut de l'Union Européenne dans les organisations internationales*, cit., p. 37 e ss.

³¹⁸ V. Art. II, par. 9, Statuto della FAO; Regole XLIII, No. 3, XLIV delle Regole Generali della FAO.

³¹⁹ V. Regola XLV, No. 2, Regole Generali della FAO.

³²⁰ V. Art. XVIII, par. 6, Statuto della FAO.

³²¹ V. Art. II, par. 9, Statuto della FAO e Regola XLVI, Regole Generali della FAO. Ciò rende la partecipazione dell'UE particolarmente problematica in quanto essa è esclusa dalle sedi principali della FAO. V. K. E. JØRGENSEN, R. A. WESSEL, *The Position of the European Union in (other) International Organizations: Confronting Legal and Political Approaches*, in P. KOUSTRAKOS (ed.), *EU Foreign Policy – Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, 2011, pp. 282-283.

³²² V. Regola XLIII, No. 2, Regole Generali della FAO.

In tale contesto, la Commissione ha sottolineato³²³ la necessità di intervenire per ridurre tali limitazioni contenute nell'Atto costitutivo e nelle Regole Generali della FAO, soprattutto per garantire maggiore coerenza con i cambiamenti che il trattato di Lisbona ha apportato in materia di rappresentanza esterna dell'Unione in ambito internazionale, anche al fine di garantire un'effettiva partecipazione dell'UE nei lavori dell'organizzazione³²⁴.

Pertanto, un'effettiva *membership* dell'UE all'interno della FAO sembra essere ostacolata prima di tutto a livello esterno, a causa della necessità di apporre emendamenti alle regole ad oggi vigenti in ambito di partecipazione e voto ai lavori dell'organizzazione, il che interagirebbe positivamente con il ruolo rafforzato che l'UE possiede sul piano internazionale dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Tuttavia, ciò non rappresenta l'unico ostacolo. Infatti, un ruolo importante è svolto anche dagli accordi misti. A causa di ciò, l'esercizio alternativo dei diritti di *membership* della FAO tra l'UE e i suoi Stati membri potrebbe essere compromesso e ciò provocherebbe un problema duale di rappresentanza esterna e di processo di coordinamento interno.

3) *La partecipazione selettiva dell'UE nella FAO*

Il principio di esercizio alternativo dei diritti di parola e di voto corrispondenti allo *status* di membro della FAO da parte dell'UE e dei suoi Stati membri trova la sua ragion d'essere anche e soprattutto nella ripartizione di competenze (esclusive e concorrenti) tra questi ultimi e l'Unione³²⁵. Tale ripartizione risulta essere il principale fattore giuridico che non rende possibile una piena e costante partecipazione dell'Unione nella FAO.

Alla luce di tale condizione, inoltre, l'Atto costitutivo della FAO richiede all'UE di depositare, prima di ogni incontro, una propria dichiarazione di competenza per far comprendere agli altri Stati parte della FAO tale ripartizione interna di poteri tra l'Unione e i suoi Stati membri, nonché di notificare al Direttore Generale della FAO qualsiasi cambiamento successivo al primo deposito³²⁶. In tale contesto, l'attuale dichiarazione di competenze depositata dall'Unione risale al 1994, nonostante i successivi cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona³²⁷. Solo attraverso la

³²³ V. Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Il ruolo dell'Unione europea in sede di Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) dopo il trattato di Lisbona: aggiornamento della dichiarazione di competenza e nuovi accordi tra il Consiglio e la Commissione per l'esercizio dei diritti di membro da parte dell'UE e dei suoi Stati membri*, COM(2013) 333 def., p. 1.

³²⁴ È necessario evidenziare che modifiche del genere richiederebbero di raggiungere all'interno della biennale Conferenza della FAO un quorum deliberativo di maggioranza pari a due terzi dei suoi membri. V. H. DE WAELE, *Name Your Friends, and I Will Tell You Who You Are*, in H. DE WAELE, J. J. KUIPERS (eds.), *The European Union's Emerging International Identity*, cit., p. 239.

³²⁵ V. J. HELISKOSKI, *Internal Struggle for International Presence: The Exercise of Voting Rights Within the FAO*, in A. DASHWOOD, C. HILLION (eds.), *The General Law of EC External Relations*, London, 2000, p. 79.

³²⁶ V. Art. II, parr. 5, 7, Statuto della FAO.

³²⁷ Sulla dichiarazione di competenza della FAO, v. Decisione del Consiglio, del 25 novembre 1991, *Dichiarazione di competenza dall'Unione Europea per le materie rientranti nella Costituzione della FAO delle Nazioni Unite*, in GUCE C 238, 1991, aggiornata con lettera del 4

Comunicazione della Commissione del 2013, la Commissione ha sottoposto al Consiglio la necessità di aggiornare la dichiarazione di competenza al fine di armonizzarla con il trattato di Lisbona. Vi è subito da dire che tale iniziativa ha destato molteplici criticità da parte di alcuni Stati membri dell'UE, tra cui il Regno Unito, il quale ha evidenziato che, tra le altre problematichità, la nuova dichiarazione di competenze non include: “*any recognition of the extent which the EU has not exercised its competence under shared competence areas*”³²⁸. In più, il dovere dell'UE di depositare una dichiarazione di competenza prima di ogni incontro deve riferirsi ad ogni singolo oggetto dell'agenda dei lavori della FAO passaggio necessario per permettere poi eventualmente all'Istituzione o organo istituzionale deputato alla sua rappresentanza (Commissione europea, Alto Rappresentante, delegazioni dell'Unione, Presidenza del Consiglio Europeo, da una parte, e delegazioni degli Stati membri, dall'altra) di poter votare.

A tal riguardo, data la difficoltà che il deposito materiale della dichiarazione può produrre sull'azione dell'Unione, la Comunicazione della Commissione del 2013 ha considerato la possibilità che la presentazione sistematica di tale nota informativa non debba essere richiesta per riunioni o punti specifici dell'ordine del giorno in cui sia prevista una votazione o la ripartizione delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri risulta direttamente dalla presente dichiarazione di competenza. Anche nel caso in cui si raggiungesse un accordo tra gli Stati membri per agevolare la partecipazione dell'UE nella FAO, ciò risulterebbe contrastare ancora con l'art. XLII delle Regole Generali dell'organizzazione in questione che prevede espressamente tale deposito prima di ogni incontro. Inoltre, a livello pratico, la Comunicazione della Commissione del 2013 non delinea a pieno i confini delle competenze indicate nella corrispondente dichiarazione, non garantendo in questo modo agli Stati terzi una dettagliata conoscenza delle ripartizioni dei poteri, limiti e responsabilità dell'Unione e dei suoi Stati membri a livello interno ed internazionale³²⁹.

Per superare gli ostacoli summenzionati, la Commissione ha proposto una dichiarazione aggiornata di competenze e nuovi accordi tra il Consiglio e la Commissione per l'esercizio dei diritti di *membership* dell'UE e dei suoi

ottobre 1994 inviata dal Presidente Consiglio al Direttore Generale della FAO (8406). V. anche A. DELGADO CASTELEIRO, *EU Declarations of Competence to Multilateral Agreements: A Useful Reference Base?* in *European Foreign Affairs Review*, 2012, Vol. 17, No. 4, p. 491. Sugli effetti giuridici, la prassi e le problematichità concernenti le dichiarazioni di competenza v. *infra* Parte prima, Cap. II, par. 3.

³²⁸ Regno Unito, Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale, *Explanatory Memorandum on COM(2013) 333 final*, Doc. No. 10368-13, 27 giugno 2013, par. 3.

³²⁹ V. COM(2013) 333 def., cit., p. 4, in cui si afferma che: “*La dichiarazione di competenza dovrebbe elencare le competenze, attribuite all'UE dai trattati, che risultano più pertinenti per le attività della FAO. Tenuto conto delle possibili modifiche future della ripartizione di competenze tra l'UE e i suoi Stati membri e del carattere meramente dichiaratorio di tale dichiarazione di competenza, quest'ultima dev'essere formulata in termini generali, pur consentendo agli altri membri della FAO di essere informati in merito all'esercizio dei diritti di membro, ed essere integrata dalla nota informativa che l'UE deve presentare alla FAO in relazione alle riunioni specifiche degli organismi dell'organizzazione*”. V. anche J. HELISKOSKI, *EU Declarations of Competence and International Responsibility*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspective*, Oxford, 2013, p. 189.

Stati membri, pur sottolineando la necessità di rispettare la regola generale della leale cooperazione nell'UE, che è di fondamentale importanza per facilitare il conseguimento dei compiti dell'UE e assicurare la coerenza e coerenza dell'azione e la sua rappresentanza internazionale.

L'UE controlla un numero enorme di risorse legate alla *governance* alimentare, ma non per tutte le attività della FAO. Quest'ultima porta avanti un vasto programma di sviluppo includendo il trasferimento di tecnologie e conoscenze, come ad es., le campagne contro il mal nutrimento e la fornitura di prodotti sani. Inoltre, essa sponsorizza più di 50 accordi o trattati internazionali, in particolare nei settori dell'agricoltura, della pesca e della silvicoltura, nonché norme alimentari internazionali armonizzate. Dall'inizio degli anni '80 l'UE ha acquisito competenze esclusive per la sua politica comune in materia di pesca, comprese misure di conservazione, politica strutturale, la creazione di un'organizzazione comune di mercato e la conclusione di accordi con Paesi terzi³³⁰. Nell'ambito della sua politica agricola comune, l'UE ha acquisito capacità di azione legate agli *standards* di qualità per i prodotti agricoli e nuovi strumenti contro le malattie delle piante. Nonostante i suoi crescenti contributi ai progetti di sviluppo della FAO³³¹, l'UE controlla risorse di *governance* molto limitate per quanto riguarda le attività della FAO relative agli aiuti allo sviluppo e ai progetti di cooperazione internazionale in materia non agricola. Il riconoscimento dell'UE come attore internazionale rilevante nella FAO è, pertanto, altamente selettivo.

Sulla base dell'importanza del settore in considerazione, l'UE può essere o meno pienamente accettata come unico interlocutore come accade per il settore della gestione delle attività di pesca. Proprio le questioni legate a problemi di cooperazione in questo ambito di competenza hanno spinto verso l'adesione formale dell'UE alla FAO³³². In particolare, la conservazione del tonno dell'Atlantico si è rivelata impossibile senza la partecipazione dell'UE, poiché gli Stati membri dell'Unione non avevano più sufficienti capacità di azione in tale settore³³³.

Oggi l'UE è anche un partecipante attivo e membro ufficiale di numerose attività e accordi relativi alla FAO, tra cui le commissioni per la pesca, la Commissione del *Codex Alimentarius* che armonizza gli *standards* alimentari³³⁴. Tuttavia, anche in questi casi, l'UE può agire solo in maniera limitata, in base alla sua competenza. Poiché i diritti di appartenenza possono essere esercitati in base al principio di esercizio alternativo dei diritti di membro con gli Stati membri dell'UE in base all'art. 2 dello

³³⁰ V. R.R. CHURCHILL, D. OWEN, *The EC Common Fisheries Policy*, 2010, Oxford.

³³¹ V. J.M. PEDERSEN, *FAO-EU Cooperation: An Ever Stronger Partnership*, in In J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYSS, (eds), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, 2006, The Hague.

³³² R. FRID, *The Relations Between the EC and International Organizations: Legal Theory and Practice*, 1995, The Hague, spec. p. 227.

³³³ V. A.T. DE PINHO, *L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1993, Vol. 370, p. 656 e spec. p.665)

³³⁴ V. S. POLI, *The European Community and the adoption of international food standards within the Codex Alimentarius Commission*, in *European Law Journal*, 2004, Vol. 10, p. 613; L. VANSCHAIK, *EU Effectiveness and Unity in Multilateral Negotiations: More than the Sum of Its Parts?* 2013, Houndsmill, pp. 91-112.

Statuto della FAO, l'UE e i suoi Stati membri sono obbligati a dichiarare su ogni punto all'ordine del giorno prima di ogni riunione in che modo la competenza è divisa tra loro e se l'UE o i suoi Stati membri voteranno³³⁵. Nonostante il suo *status* di membro, l'UE non può automaticamente partecipare alle commissioni e i suoi rappresentanti non possono essere eletti per posizioni ufficiali³³⁶. Pertanto, la partecipazione formale dell'UE alla FAO come membro non fornisce all'Unione un riconoscimento significativo ed effettivo in tutte le attività della FAO, rendendo la sua partecipazione piuttosto selettiva.

Al fine di incentivare e facilitare un'efficiente partecipazione dell'Unione ai lavori della FAO, nel 1991, il Consiglio e la Commissione hanno concluso un Accordo riguardante la preparazione alla partecipazione agli incontri della FAO, le dichiarazioni e le modalità di esercizio (alternativo) del diritto di voto³³⁷. Tuttavia, anche in questo caso, la versione più recente dell'Accordo risulta risalire al 1995. Tra le questioni più complesse che compromettono un'effettiva partecipazione dell'Unione all'interno della FAO, il processo di coordinamento interno tra le Istituzioni dell'UE rappresenta la più problematica.

In particolare, è possibile distinguere tre casi:

- nel caso in cui la questione discussa in seno alla FAO ricadesse nella competenza esclusiva dell'UE, la rappresentanza esterna e i diritti relativi allo *status* di membro dell'OI spetterebbero, come già accennato, non solo alla Commissione ma anche alla Presidenza del Consiglio Europeo (ai più alti livelli), all'Alto Rappresentante (qualora si ricadesse in materie in ambito PESC) e alle delegazioni dell'UE ivi presenti;
- qualora, invece, la questione ricadesse nell'ambito delle competenze degli Stati membri dell'UE, sarà lo Stato membro che detiene la Presidenza semestrale del Consiglio dell'UE ad essere titolare del diritto di parola e di voto;
- nel caso in cui la questione oggetto dei lavori dell'organizzazione ricadesse nell'ambito delle competenze condivise dell'Unione e dei suoi Stati membri, sarà necessario assumere una posizione comune, verificando se la materia rientri esclusivamente nella competenza dell'UE o degli Stati membri³³⁸. In quest'ultimo caso, se una posizione comune non è raggiunta, sarà necessario deferire la questione al COREPER³³⁹.

È importante osservare che l'accordo del 1995 non è stato solo fonte di controversie tra Commissione e Consiglio, ma non ha sufficientemente razionalizzato il processo macchinoso che è alla base delle negoziazioni delle dichiarazioni dell'UE o dell'UE e dei suoi Stati membri da

³³⁵ V. J. HELISKOSKI, *Internal Struggle for International Presence: The Exercise of Voting Rights within the FAO*, in A. Dashwood, C. Hillion (eds), *The General Law of EC External Relations*, 2000, London.

³³⁶ R. FRID, *The Relations Between the EC and International Organizations*, cit., p. 266.

³³⁷ V. *Arrangement concerning preparation for the meetings of the FAO as well as interventions and voting* (Arrangements), 18 dicembre 1991. L'accordo risulta inedito ma è riprodotto in R. FRID, *The Relations Between the EC and International organizations*, cit., Annex VI, artt. 2.1, 2.2. L'Accordo in questione è stato poi aggiornato nel 1992 e nel 1995.

³³⁸ V. Arrangements, art. 2.3; v. anche F. SCHILD, *The Influence of the Food and Agriculture Organization (FAO) on the EU Legal Order*, cit., p. 228.

³³⁹ V. Arrangements, art. 1.12.

pronunciare in seno all'OI³⁴⁰. Infatti, il processo di coordinamento così come disciplinato nell'accordo del 1995 sembra concedere troppo tempo a discussioni inter-istituzionali sul rispetto di questioni meramente procedurali, perdendo di vista la sostanza della rappresentanza dell'Unione in seno all'OI.

4) *Verso una nuova visione di insieme?*

Nel tentativo di risolvere le criticità riguardanti la partecipazione dell'UE nella FAO, attraverso la Comunicazione del 2013 la Commissione ha proposto una modifica dell'accordo del 1995.

In particolare, è stato evidenziato che le posizioni che devono essere adottate dall'UE o dall'UE e dai suoi Stati membri in sede di FAO sono presentate, in linea di principio, sotto forma di "linee-guida", lasciando ai soggetti esterni sufficiente flessibilità per rappresentare nel merito gli interessi dell'UE e/o dei suoi Stati membri nel modo più efficace. Ciò che rileva evidenziare è che secondo tale nuova prospettiva *"solo se ritenuto necessario, le posizioni devono essere riportate integralmente in dichiarazioni. Il potere di agire in funzione delle linee da adottare o di rilasciare dichiarazioni riguarda anche la manifestazione di voto"*³⁴¹.

Sebbene tale cambiamento assicurerebbe maggiore flessibilità alla rappresentanza dell'Unione in seno alla FAO, alcuni Stati membri, tra cui il Regno Unito hanno sottolineato il timore che tale modalità di intervento possa nascondere *"unscripted intervention with which Member States do not fully agree"*³⁴². Ciò è stato dimostrato anche in un caso in seno alla FAO, nella quale la Commissione, al momento del suo intervento, ha modificato alcune parole ed espressioni contenute nella propria dichiarazione, la quale era stata oggetto di preventivo coordinamento con gli Stati membri³⁴³.

³⁴⁰ Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, cit.

³⁴¹ V. COM(2013) 333 def., cit., Annex 2, art. 2.3.1.

³⁴² V. Regno Unito, *Explanatory Memorandum*, cit., par. 18.

³⁴³ V. Questione 20.1, 148° sessione del Consiglio della FAO, 4 dicembre 2013. Diciannove Stati membri hanno fortemente criticato la condotta della Commissione, sottolineando il dovere di rispettare a pieno la posizione comune raggiunta. V. Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione congiunta riguardante la rappresentanza dell'UE e dei suoi Stati membri durante la 148° sessione del Consiglio della FAO*, Doc. No. 17679/1/13, 13 dicembre 2013. V. M. SCHMIDT, *The Position of the European Union in the United Nations Perspective*, cit., pp. 64-65.

Cap. III: *L'Unione europea e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro*

1) *L'UE e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro: tra intervento economico e protezione sociale*

La partecipazione delle OI all'interno dell'OIL è disciplinata ai sensi dell'art. 12 dello Statuto dell'OIL. Ad oggi più di sessanta OI a carattere universale e regionale, tra cui, l'UE partecipano attivamente ai lavori dell'OIL e ciò, soprattutto, per il fatto che, ai sensi dell'art. 12, par. 2 dello Statuto, i rappresentanti delle OI possono essere invitati a presenziare agli incontri senza esercizio del diritto di voto³⁴⁴.

In tale contesto, il rapporto tra l'UE e l'OIL³⁴⁵ assume particolare importanza. Ai sensi dell'art. 3 TUE, *“l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”*. La disposizione in questione esprime la crescente importanza della dimensione sociale nel processo di integrazione dell'Unione, affermando implicitamente che il mercato interno non deve essere considerato l'obiettivo finale ma semplicemente un mezzo per favorire tale integrazione³⁴⁶.

Infatti, l'UE e l'OIL condividono obiettivi e valori comuni in ambito di occupazione ed integrazione sociale, ma anche in materia di sviluppo scientifico e tecnologico³⁴⁷. Come dimostra un primo accordo siglato tra l'OIL e la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio nel 1953³⁴⁸ tale cooperazione è radicata nel tempo. In principio, la politica sociale internazionale dell'Unione è stata caratterizzata da un lento sviluppo e da notevoli divergenze tra l'UE e i suoi Stati membri (soprattutto nel periodo 1983-2000) riguardanti il diritto di rappresentanza dell'Unione, il processo di coordinamento degli Stati membri in risposta ai *question time* del Segretariato dell'OIL in materia di strumenti legislativi dell'organizzazione e il deposito degli strumenti di ratifica per le

³⁴⁴ La presenza dell'UE è garantita dal 2001 nel rispetto dell'ultimo scambio di lettere tra la Commissione europea e l'ILO del 2001, disponibile su http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_169295.pdf.

³⁴⁵ L'OIL è una delle prime OI costituita attraverso il trattato di Versailles nel 1919. Successivamente, nel 1934, l'OIL divenne indipendente dal sistema del trattato di Pace e assunse una propria costituzione. L'OIL rappresenta anche la più antica Agenzia specializzata delle NU, costituitasi tale nel 1946. In origine, l'OIL presentava 44 Stati, tra cui 13 Stati membri dell'UE. Oggi, conta 185 Stati membri, tra cui, tutti i 28 Stati membri dell'UE.

³⁴⁶ V. B. SAENEN, J. ORBIE, *Challenges to Coherence: Exploring the European Union's role in the International Labour Organization*, in J. LIEB, N. VON ONDARZA, D. SCHWARZER (eds.), *The European Union in International Fora. Lessons for the Union's External Representation after Lisbon*, Baden-Baden, 2011, p. 139.

³⁴⁷ V. A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, 2nd ed., Oxford, 2006, p. 16. La condivisione di valori e obiettivi comuni è stata ben delineata da una comunicazione del Direttore Generale dell'ILO al Parlamento europeo nel 2011, disponibile su <http://www.ilo.org/brussels/ilo-and-eu/european-parliament/lang-en/index.htm>.

³⁴⁸ Official Bulletin ILO, Vol. XXXVI, No. 7, disponibile su www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/ceca.htm.

Convenzioni dell'OIL. È importante evidenziare che tali divergenze hanno trovato giustificazione anche in quanto gli obiettivi perseguiti poggiavano su un approccio di natura economico-commerciale. Infatti, tra il 1994 e i primi anni del 2000, l'UE perseguiva lo sviluppo di una propria politica sociale all'interno dell'OMC. Tale rapporto poggia le sue fondamenta sul fatto che la ricerca di elevati *standards* internazionali per lo sviluppo occupazionale e della qualità della vita erano considerati strettamente connessi all'istituzione di un regime di libero mercato globale. Tale approccio è stato poi abbandonato nel 2001, soprattutto a causa dei difficili rapporti tra l'UE ed i Paesi in via di sviluppo³⁴⁹. Come si vedrà, l'Unione svolge ancora un importante ruolo di coesione e sviluppo sociale anche all'interno dell'OMC³⁵⁰. Tuttavia, ciò ha destato alcune perplessità in quanto ci si è chiesti se ed in che misura ciò possa influenzare il ruolo svolto dall'UE all'interno dell'OIL e se il perseguimento degli obiettivi sociali sia o meno promosso da mere considerazioni economiche di mercato.

La cooperazione internazionale tra l'Unione e l'OIL è stata oggetto di numerosi sviluppi conseguenti non solo a mutamenti interni all'ordinamento dell'UE con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona ma anche nella sede dell'Organizzazione in questione. Ciò è dovuto al fatto che gli obiettivi perseguiti trovano una propria estensione anche attraverso, *inter alia*, la partecipazione dell'Unione all'interno di meeting internazionali ad alto livello come, ad es., il G20. In particolare, dal 2009, l'UE ha rinnovato l'importanza di perseguire obiettivi sociali e occupazionali, di miglioramento della qualità della vita e di sviluppo economico sia a livello interno sia a livello internazionale³⁵¹. I principi guida dell'azione dell'UE si individuano nella democrazia, stato di diritto, protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, di uguaglianza e solidarietà e trovano il loro fondamento giuridico ai sensi del combinato disposto degli artt. 21 TUE, 151 (in materia di politica sociale) e 220 TFUE³⁵². Ciò ha garantito una migliore partecipazione dell'Unione nei principali organi dell'OIL, ovvero, *l'International Labour Conference* (ILC) ed il *Governig Body* (GB), attraverso il ruolo svolto dal SEAE e dalla Commissione europea.

³⁴⁹ V. Comunicazione della Commissione europea, *Promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalisation*, COM(2001) 416, del 18 luglio 2001, p. 1 e Comunicazione della Commissione europea, *The Social Dimension of Globalisation - the EU's policy contribution on extending the benefits to all*, COM(2004) 383, del 18 maggio 2004, p. 2. Sull'importanza di uno sviluppo globale di *standards* internazionali da parte dell'UE per i Paesi in via di sviluppo, v. B. DE WITTE, A. THIES, *Why Choose Europe? The Place of the European Union in the Architecture on International Legal Cooperation*, in B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS, J. WOUTERS, *The EU's role in the Global Governance. The Legal Dimension*, Oxford, 2013, p. 29.

³⁵⁰ Per la partecipazione dell'UE nell'OMC, v. *infra* Parte seconda, Sez. II, Cap. I.

³⁵¹ V. R. KISSACK, *The Performance of the European Union in the International Labour Organization*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, pp. 653-654. In particolare, per un esame approfondito dei singoli settori di attività dell'OIL di interesse dell'UE, v. M. FERRI, *Coordination Between the European Union and its Member States*, in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, cit., pp. 80-85.

³⁵² V. Conclusioni congiunte OIL e Commissione europea nel 10° *High Level Meeting*, 4-5 dicembre 2012, p. 3, disponibile su www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/document/wcms_212029.pdf.

Anche alla luce dei cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona in materia di rappresentanza esterna³⁵³, vi è la tendenza di incentivare maggiormente il processo di coordinamento tra l'UE e gli Stati membri piuttosto che consentire una preponderante partecipazione dell'Unione. Inoltre, l'assenza di uno *status* definito dell'UE nell'OIL provoca forti anomalie in termini di rappresentanza e coordinamento con gli Stati membri dell'UE, con il rischio di rendere più difficoltoso il processo di partecipazione dell'Unione e provocando negli Stati membri dell'UE potenziali conflitti riguardanti i processi di ratifica delle Convenzioni dell'OIL ed a non partecipare all'adozione di *standards* internazionali³⁵⁴.

2) *Le competenze dell'UE e degli Stati membri esercitate nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*

Ai sensi dell'art. 220, par. 1, TFUE è prevista la capacità dell'Unione di stabilire tutte le forme appropriate di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e le sue agenzie specializzate e tutte le relazioni appropriate con altre OI. Inoltre, ai sensi dell'art. 221 TFUE, si afferma che le relazioni di cui sopra sono guidate dall'azione delle delegazioni dell'UE che rappresentano l'Unione in paesi terzi e presso OI. Queste disposizioni non danno competenze specifiche³⁵⁵.

Per le competenze di politica sociale esterna è necessario considerare la giurisprudenza della CGUE sull'evoluzione dei poteri impliciti dell'UE. Ci si riferisce in particolare alla teoria del principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne. In questo modo, è possibile affermare che l'UE, legiferando al livello interno, sia diventata titolare anche di competenze esterne in materia di potere sociale; tuttavia non sempre (o quasi mai) in maniera esclusiva. Le competenze interne in questione non sempre si traducono in poteri esterni esclusivi. Infatti, nel parere 2/91 della CGCE, relativamente alla negoziazione della Convenzione 170 dell'OIL in materia di sostanze chimiche sul luogo di lavoro, è stato affermato che l'esistenza di una normativa dell'UE su determinate norme sul lavoro non implica necessariamente una competenza esclusiva dell'Unione per negoziare le relative convenzioni all'interno dell'OIL. A tal riguardo, la Corte di giustizia ha affermato che quando l'UE si limita a fissare un minimo standard lavorativo, la competenza esterna in materia resta condivisa dall'UE e dai suoi Stati membri, escludendo in tal modo dalla competenza esclusiva esterna dell'Unione molti settori, tra i quali, salario, diritto di associazione, diritto di sciopero e diritto al blocco aziendale³⁵⁶.

³⁵³ V. *Infra* Parte prima, Cap. III, par. 1.

³⁵⁴ V. R. DELARUE, *The EU-ILO Partnership and the Global Identity of the Union's Social Model*, in H. DE WAELE, J. J. KUIPERS (eds.), *The European Union's Emerging International Identity*, cit., pp. 131-133.

³⁵⁵ Si rinvia a R. BLANPAIN, *The Globalization of Labour Standards: The Soft Law Track*, in *Tilburg Law Review*, 2008, Vol. 14, No. 112, pp. 10-30; R.A. WESSEL, *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, p. 621.

³⁵⁶ V. Corte di giustizia, *Parere 2/91*, cit., par. 4-6; v. anche R. BLANPAIN, *European labour Law*, Alphen aan den Rijn, 2008, pp. 112-114; E. C. LANDAU, Y. BEIGBEDER, *From ILO Standards to EU Law: The Case of Equality Between Man and Women at Work*, Leiden, 2008, p. 56;

Ai sensi dell'art. 153 del TFUE (già art. 137 TCE) sono definiti tutti i settori nei quali l'Unione deve sostenere e integrare le attività degli Stati membri. Queste aree includono salute e sicurezza dei lavoratori, condizioni di lavoro, informazione e consultazione, integrazione di persone escluse dal mercato del lavoro, parità di genere. In questi ultimi casi, i Trattati istitutivi prevedono l'applicazione della procedura di voto a maggioranza qualificata. In altri settori, invece, il Consiglio agisce all'unanimità, come la sicurezza sociale, la protezione sociale dei lavoratori, la protezione dei lavoratori nel caso di risoluzione del contratto di lavoro, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi di lavoratori e datori di lavoro, condizioni di impiego per i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'Unione e contributi finanziari per la promozione dell'occupazione e la creazione di posti di lavoro³⁵⁷.

Quanto affermato è valido anche ai sensi dell'art. 157, par. 3 TFUE (già art. 137 TCE) finalizzato a garantire l'adozione di misure volte ad assicurare l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne.

Ciò dimostra che nel settore della politica sociale l'UE condivide gran parte dei suoi poteri con gli Stati membri.

L'ostacolo più grande per l'UE è rappresentato dall'esistenza preponderante di materie in cui essa non ha competenza esclusiva esterna per concludere accordi internazionali. Tuttavia, è importante anche osservare il diritto internazionale, in quanto non è detto che le Convenzioni OIL siano sempre aperte anche ad altri soggetti di diritto internazionale non statali. Inoltre, dal punto di vista sostanziale e procedurale un altro ostacolo è rappresentato dal fatto che l'UE (o meglio la Commissione) risulta possedere ancora solo uno *status* di osservatore tradizionale che non consente una partecipazione ampia ai lavori dell'OIL.

3) La rappresentanza esterna dell'UE nell' Organizzazione Internazionale del Lavoro

L'OIL rappresenta l'unica OI a struttura tripartita. In particolare, essa opera attraverso tre organi principali, ognuno dei quali a struttura tripartita - governi, datori di lavoro e lavoratori, con paritario diritto di piena partecipazione e di voto³⁵⁸ - e che si dimostra essere caratteristica distintiva dell'organizzazione, ovvero:

- l'*International Labour Conference* (ILC). Gli Stati membri dell'OIL vi partecipano ogni anno a giugno presso la sede di Ginevra. Ogni Stato membro è rappresentato da due rappresentanti del governo (uno dei quali solitamente è il Ministro del Lavoro), un delegato per le organizzazioni nazionali dei lavoratori e uno per quelle dei datori di lavoro. Il compito primario della conferenza è quello di stabilire e adottare le norme

³⁵⁷ V. R. BLANPAIN, *European labour Law*, cit., p. 154.

³⁵⁸ V. Art. 19, par. 2, Statuto dell'OIL, in cui si afferma che gli standard internazionali possono essere assunti solo attraverso una maggioranza dei due terzi dei membri. A tal riguardo, v. H. SAUER, *International Labour Organization*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, parr. 12-16, disponibile su www.mpepil.com.

- internazionali del lavoro, accanto a quelli di approvare il budget e di eleggere il consiglio di amministrazione;
- il *Governing Body* (GB) rappresenta il consiglio di amministrazione, ossia l'organo esecutivo. Esso permane in carica per tre anni; decide la politica interna dell'organizzazione, definendo il programma delle attività e il relativo budget. È composto da 56 *titular members*, di cui 28 membri sono scelti tra i rappresentanti dei governi, 14 tra i rappresentanti dei lavoratori e 14 tra i rappresentanti dei datori di lavoro e 66 *deputy members*. 10 seggi del Consiglio sono occupati in modo permanente da rappresentanti che ricoprono cariche non elettive di Stati di primaria importanza industriale, di cui 4 sono Stati membri dell'UE (Italia, Germania, Francia e Regno Unito)³⁵⁹;
 - l'Ufficio Internazionale del Lavoro, c.d. BIT (*Bureau international du travail*), è il segretariato permanente dell'organizzazione, che realizza i programmi e le attività. È guidato da un Direttore Generale a carica elettiva. Per il BIT lavorano circa 1900 funzionari di oltre 110 diverse nazionalità. Il segretariato ha sede a Ginevra e garantisce una presenza capillare nel mondo grazie a oltre 40 uffici a copertura regionale, sub-regionale o nazionale. Inoltre, attraverso il Centro internazionale di formazione dell'OIL, fornisce formazione diretta e on-line ai partner privilegiati dell'organizzazione (governi, lavoratori, datori di lavoro, provenienti dalle diverse aree del mondo) sui temi chiave dell'OIL.

L'UE, in quanto tale, non è membro dell'OIL. Ai sensi dell'art. 19 della Costituzione dell'OIL è stabilito che le RIO non possono aderire a una Convenzione OIL. Ciò significa che gli Stati membri dell'UE sono ancora tutti membri autonomi dell'OIL. Nel caso specifico, l'UE (*rectius* la Commissione europea) ha lo *status* di osservatore. In tal senso, l'UE può intervenire e parlare in merito alla definizione di *standards*, anche in sede di discussioni generale dell'ILC come accaduto nel caso della discussione generale sul rapporto di lavoro del 2003, in materia di lavoratori migranti del 2004 e in merito alla risoluzione sul piano d'azione sull'occupazione giovanile del 2005. Sulla base del suo *status* di osservatore, l'Unione può intervenire nei dibattiti, ogniqualvolta sia necessario, per chiarire o delineare le pertinenti norme che regolano la materia discussa nell'ordinamento dell'Unione. Altra questione riguarda la partecipazione degli Stati membri dalla quale può derivare anche la responsabilità a livello internazionale della non applicazione o errata applicazione delle Convenzioni OIL³⁶⁰. Sebbene solo gli Stati membri possono partecipare attivamente al processo di adozione e ratifica, ai sensi dell'art. 34 TUE, essi hanno il dovere di coordinarsi tra loro, nel rispetto del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE. Inoltre, nelle materie di competenza dell'UE, gli Stati membri non hanno un potere di agire se non

³⁵⁹ Per il periodo 2017-2020, il GB vede anche la partecipazione della Polonia, Grecia, Finlandia, Svezia, Romania e Bulgaria, v. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/@reloff/documents/meetingdocument/wcms_083528.pdf.

³⁶⁰ V. R. BLANPAIN, *European labour Law*, cit., pp. 114-115. Tuttavia, ciò fa sorgere delle questioni inerenti la potenziale responsabilità internazionale dell'UE nel caso in cui gli Stati membri non rispettino le convenzioni internazionali dell'OIL all'uopo adottate e ratificate.

dopo aver ottenuto un'autorizzazione alla ratifica da parte del Consiglio dell'UE dietro proposta della Commissione europea³⁶¹.

Questa situazione provoca alcune criticità. Infatti, se una questione discussa presso l'ILC risulta integrata tra le competenze dell'UE o tra le politiche dell'UE, oppure quando vi è un chiaro conflitto tra gli *standards* dell'OIL e le politiche dell'Unione, sarà necessario richiedere riunioni di coordinamento urgenti ed estese le quali potranno essere svolte presso il *Working group* per gli affari sociali del Consiglio dell'UE al fine di determinare gli obiettivi comuni tra gli Stati membri dell'UE prima che l'ILC abbia luogo. La prassi di coinvolgere il Consiglio prima delle riunioni dell'ILC è risultata particolarmente problematica. Infatti, già nel 1992 e 1993, nell'ambito dei lavori riguardanti l'adozione di una Raccomandazione sulla Prevenzione di Incidenti Industriali e sul Lavoro Part-Time, il Consiglio non è riuscito a raggiungere una conclusione. Per ovviare a queste potenziali *impasse* inter-istituzionali, la Commissione ha cercato più di una volta di proporre che si stabilisse la possibilità di esercizio delle competenze esterne dell'Unione in sede di ILC nelle aree che rientrano nell'ambito di applicazione delle competenze condivise tra l'UE ed i suoi Stati membri. Già agli anni '70, la Commissione, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo cercarono di conferire un ruolo di coordinamento più ampio alla Comunità nella ratifica, attuazione e vigilanza. Successivamente, nel 2003, la Commissione propose nuovamente e senza successo di rafforzare il coordinamento in seno all'OIL³⁶². I vari fallimenti possono trovare una ragione nel fatto che se gli interessi nazionali fossero coordinati a livello dell'UE, le relative competenze durante gli incontri dell'ILC sarebbero rafforzati con un inevitabile sacrificio dei diritti degli Stati membri dell'UE.³⁶³ Infatti, sostanzialmente, la Commissione chiedeva deroghe in materia di competenze condivise e rappresentanza dell'UE³⁶⁴.

In questo contesto, il parere della Corte di giustizia 2/91 risulta nuovamente pertinente, in quanto esso obbliga la Commissione e gli Stati membri dell'UE a collaborare strettamente su questioni che ricadono sia in materia di competenze condivise sia esclusive dell'UE³⁶⁵. Sebbene il

³⁶¹ La prassi di autorizzare gli Stati membri a ratificare le Convenzioni OIL ha avuto inizio a partire dal 2005. Nelle decisioni del Consiglio l'autorizzazione alla ratifica consegue all'esistenza all'interno delle Convenzioni OIL di materie ricadenti nell'ambito delle competenze esclusive o condivise (ma particolarmente sviluppate) dell'Unione. A tal riguardo, v. Decisione del Consiglio 2007/431/EC, del 7 giugno 2007, *che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse della Comunità Europea, la Convenzione sul Lavoro Marittimo, 2006, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, in GUCE L 161, del 22 giugno 2007, p. 63; Decisione del Consiglio 2010/321/EU, del 7 giugno 2010, *che autorizza gli Stati membri alla ratifica, nell'interesse dell'Unione, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la convenzione sul lavoro nella pesca — 2007, dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione No. 188)*, in GUUE L 145, dell'11 giugno 2010, p. 12.

³⁶² Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo, *L'Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del Multilateralismo*, cit., p. 6.

³⁶³ V. P. NEDEERGARD, *The European Union at the ILO's International Labour Conferences*, cit., p. 154; J. ORBIE, L. TORTELL, *From the Social Clause to the Social Dimension of Globalisation*, in J. ORBIE (ed.), *The European Union and the Social Dimension of Globalisation: How the EU Influences the World*, Oxon, 2009, p. 12.

³⁶⁴ V. P. NEDEERGARD, *The European Union at the ILO's International Labour Conferences – A "Double" Principal-Agent Analysis*, in K. E. JØRGENSEN (ed.), *The European Union and International Organizations*, London, 2009, p. 154.

³⁶⁵ V. Corte di giustizia, *Parere 2/91*, cit., parr. 36-38.

parere 2/91 abbia ricordato alla Commissione e agli Stati membri l'obbligo di cooperare e di coordinare le proprie posizioni per garantire la rappresentanza internazionale dell'Unione nell'OIL, gli Stati membri dell'UE continuano a resistere ad una condivisione formale delle proprie competenze esterne con la Commissione presso l'OIL³⁶⁶.

4) *L'azione dell'UE nell'International Labour Conference*

In sede di ILC, il diritto dell'UE di presenziare alla conferenza è stabilito ai sensi dell'art. 14, par. 9 degli *Standing Orders* (SO) dell'ILC. Precisamente, ci si riferisce alla possibilità di partecipare senza diritto di voto nei relativi incontri di discussione. Inoltre, l'UE partecipa ai comitati della conferenza e ai relativi lavori. In particolare, l'art. 56, par. 7 SO prevede che *"I rappresentanti delle organizzazioni internazionali i quali sono stati invitati in sede di conferenza sono legittimati a essere presente agli incontri delle singole commissioni, a partecipare e discutere senza diritto di voto"*. La disposizione in questione, pertanto, legittima l'UE non solo a partecipare nelle sessioni plenarie dell'ILC ma anche nelle sue singole commissioni tecniche di lavoro, nelle quali è svolto il lavoro principale.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, dal 2013 ad oggi (2019), la rappresentanza dell'UE è stata assunta dalla Commissione e dalle delegazioni dell'UE, insieme anche a membri del Comitato economico e sociale europeo e diplomatici di alto livello³⁶⁷. La Presidenza del Consiglio dell'UE (ovvero sostanzialmente dallo Stato membro che deteneva tale posizione) non sembra avere più un ruolo del tutto preponderante. Tale partecipazione ha garantito all'UE un ruolo di primo piano nella negoziazione, stesura e adozione di importanti convenzioni quali, tra le più recenti, la *Convention 189 on Domestic Workers* del 2011³⁶⁸ o anche di raccomandazioni, tra le quali, quelle sui Piani di Protezione Sociale (*Social Protection Floors*) del 2012³⁶⁹.

Il principio di attribuzione è un elemento essenziale per comprendere in quali settori l'UE ha competenze esterne e anche per le modalità attraverso le quali l'Unione potrebbe e dovrebbe contribuire alla formulazione di

³⁶⁶ Questo problema risale già agli anni '70 con riguardo ai tentativi da parte della Commissione, del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale europeo di conferire un ruolo di coordinamento più ampio alla CE nell'adozione, ratifica ed implementazione degli strumenti OIL, che chiaramente avevano l'obiettivo di stabilire regole di delega dei poteri dell'Unione in sede di ILC annuale, affrontando anche questioni concernenti l'importanza del processo di coordinamento dell'UE.

³⁶⁷ In particolare, dall'analisi dei verbali dell'ILC durante gli anni 2013-2017, la rappresentanza dell'UE è stata assunta da membri dell'SEAE, della Commissione e del Comitato economico e sociale europeo. V. <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/106/lang--en/index.htm>.

³⁶⁸ V. Discussion on the Report of the Committee on Domestic Workers, ILC, *Provisional Record*, 100° sessione, 2011, par. 15.

³⁶⁹ V. Discussion on the Report of the Committee on Social Protection Floor, ILC, *Provisional Record*, 101° Sessione, 2012, par. 19. Per un approfondimento, v. G. P.ONS-DELADRIÈRE, *European Union Participation and Cooperation in ILO Institutions and Activities: An ILO Perspective*, in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, cit., pp. 97-98. A tal riguardo, è importante evidenziare che le convenzioni non sono giuridicamente vincolanti se non dopo il processo di ratifica, le raccomandazioni non sono giuridicamente vincolanti e non hanno bisogno di ratifica.

standards sociali nel quadro dell'OIL. In tale conteso, come già osservato sopra, nel parere 2/91, la CGCE ha affermato che quando l'UE si limita a stabilire norme minime in materia di lavoro (come nella maggior parte delle legislazioni sul lavoro), in assenza di una completa ed estesa armonizzazione, la competenza esterna è condivisa dall'UE e dagli Stati membri. Ne deriva che l'UE non può agire in maniera esclusiva. Pertanto, nella maggior parte dei casi, l'UE è rappresentata ancora dai suoi Stati membri.

Nel caso specifico, la rappresentanza dell'UE è strettamente legata al processo di coordinamento tra l'Unione e i suoi Stati membri. Ciò è individuabile soprattutto nel caso dei lavori dell'ILC, sia in preparazione delle conferenze sia durante le relative sedute. In particolare, nella fase che precede l'ILC, le questioni sono discusse dalla Commissione europea con la collaborazione dei *partners* sociali (datori di lavoro ed impiegati). Può accadere a volte che le discussioni abbiano luogo in riunioni convocate dalla Presidenza del Consiglio dell'UE in stretta cooperazione con la Commissione attraverso riunioni formali ed informali di coordinamento svolte sia Bruxelles sia in sede di OIL a Ginevra.

Durante le sessioni di lavoro dell'ILC, invece, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la rappresentanza dell'Unione era affidata alla Presidenza del Consiglio dell'UE in sostituzione della Commissione europea, seppure sempre nel rispetto del dovere di cooperazione al fine di rendere il processo negoziale tra gli Stati membri il più agevole possibile. Tutto questo, naturalmente, con l'obiettivo di creare un'intesa comune riguardo al tema discusso all'ILC. La Presidenza presentava le posizioni e emendamenti comuni e può prendeva l'iniziativa di inserire altre questioni per la discussione da parte degli Stati membri. Qualora lo Stato membro che deteneva la Presidenza non fosse stato parte dell'ILC, un altro Stato membro esprimeva la posizione comune degli Stati membri. In ogni caso, la Presidenza di turno poteva essere chiamata a gestire tutti i compiti di natura logistica e pratica, come, ad es., convocare riunioni, scambiare informazioni (talvolta in cooperazione con la Commissione) e presiedere riunioni. L'obiettivo della Presidenza guardava soprattutto ad assicurare la creazione di collegamenti con i partner sociali attivi nell'OIL ovvero datori di lavoro ed impiegati. A tal riguardo, appaiono molto utili ancora oggi gli incontri che precedono le singole Conferenze, in quanto esse offrono la possibilità di assicurare all'UE uno spazio di manovra per avere il supporto delle parti sociali nel miglioramento del processo di coordinamento dell'UE in sede di ILC.

L'analisi delle conferenze dell'ILC, in un periodo compreso tra il 2001-2009 e tra il 2010-2018³⁷⁰, dimostra che l'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha prodotto ed indotto (anche se in maniera non definitiva e neppure del tutto chiara) il passaggio del ruolo unico svolto dalla Presidenza del Consiglio dell'UE in qualità di rappresentante dell'Unione durante i lavori dell'ILC a quello delle delegazioni dell'UE³⁷¹. Ancora oggi la

³⁷⁰ Per le conferenze dell'ILC, v. <https://www.ilo.org/global/meetings-and-events/lang-en/index.htm>.

³⁷¹ Per un'analisi delle sessioni dei lavori dell'ILC, v. <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/lang-en/index.htm>.

Commissione europea, mantenendo intatto il proprio ruolo rappresentativo, contesta la posizione (residuale) che la Presidenza di turno detiene— in maniera non del tutto chiara - in quanto contrastante formalmente alla nuova disciplina prevista dal trattato di Lisbona³⁷².

5) *L'UE nel Governing Body*

La partecipazione dell'UE nel GB è disciplinata dagli SO del medesimo organo direttivo e, in particolare, dalla sezione 1.9.1.

La rappresentanza dell'UE è assunta dal SEAE, dalle delegazioni dell'UE e dai commissari europei competenti³⁷³.

Gli Stati membri dell'UE presenti nel GB (sia in qualità di *non-elective members* sia di *elective members*) operano affinché sia possibile concentrare i loro sforzi per presentare dichiarazioni comuni “*a nome dell'UE e dei suoi Stati membri*”. Ciò riconduce al quadro giuridico riguardante lo “*speaking on behalf of*”. Ciò non toglie che, *de facto* e *de jure*, solo gli Stati membri dell'UE che detengono lo *status* di *titular members* (*elective* o *non-elective*) possano di fatto votare nel GB. Tuttavia, molti processi decisionali interni al consiglio di amministrazione sono svolti attraverso la procedura del *consensus* (eccetto per le decisioni in materia di programma budget finanziario e appuntamenti del Direttore Generale). Ciò rende molto spesso le procedure di voto anomale, non garantendo sempre una voce propria dell'Unione³⁷⁴.

6) *Il processo di coordinamento dell'UE nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*

Il fatto che l'UE non possieda lo *status* di membro dell'OIL implica che, in principio, le sue competenze esterne siano *de facto* e *de jure* esercitate nel suo interesse attraverso l'azione congiunta degli Stati membri, nel rispetto del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE³⁷⁵.

Nel caso specifico dell'ILC, il processo decisionale per l'adozione di Convenzioni o Raccomandazioni è caratterizzato da cinque o sei fasi³⁷⁶. La prima riguarda l'adozione di una decisione all'interno del GB volta ad individuare ed inserire una certa questione nell'agenda lavori dell'ILC; la fase successiva riguarda l'incontro tra esperti e tecnici per la discussione della questione scelta; la terza fase consiste nell'invio da parte dell'ILC

³⁷² V. K. E. JØRGENSEN, S. OBERTHÜR, J. SHAHIN, *Introduction: Assessing the EU's Performance in International Institutions*, cit., p. 608.

³⁷³ V., ad. es., Governing Body, Minutes, 331° Session, November 2017, *Final List of persons attending the session*, p. 32, disponibile su http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_587069.pdf.

³⁷⁴ V. G. P.ONS-DELADRIÈRE, *European Union Participation and Cooperation in ILO Institutions and Activities*, cit., pp. 100-101.

³⁷⁵ V. Corte di giustizia, Parere 2/91, cit., par. 5; Corte di giustizia, *Commissione c. Repubblica Ellenica*, cit., par. 31.

³⁷⁶ V. R. KISSACK, *The Performance of the European Union in the International Labour Organization*, cit., pp. 653-654.

agli Stati membri di questionari per comprendere eventuali loro preferenze; la quarta fase riguarda l'incontro della competente commissione interna dell'ILC per avviare o la discussione sulla bozza di convenzione o raccomandazione (si parla di *single discussion*) oppure per consentire ai membri di proporre le proprie conclusioni (si parla di *double discussion*). Nel caso di *single discussion*, la bozza di Convenzione o Raccomandazione è oggetto di negoziazione all'interno delle Commissioni dell'ILC, per poi essere oggetto di votazione all'interno della seduta plenaria che costituisce la quinta ed ultima fase. Nel caso di *double discussion*, la quinta fase si struttura in due fasi, ovvero nella negoziazione delle conclusioni proposte dai membri, svolta durante il primo anno, e la fase di discussione della bozza di Convenzione o Raccomandazione svolta durante il secondo anno, per poi infine procedere alla sesta fase di votazione dello strumento in seduta plenaria. Nel caso specifico, il coordinamento dell'UE è avviato durante la quarta fase del processo descritto. Anche in questo caso, come accadeva prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, sarà la Commissione a guidare l'UE prima della seduta plenaria dell'ILC. Tuttavia, ad essa si aggiungeranno oggi le delegazioni dell'UE. Queste ultime, operando all'interno del SEAE e sotto la guida dell'Alto Rappresentante dell'UE potrebbero consentire agli Stati membri di convincersi della partecipazione dell'Unione anche qualora la discussione riguardi in parte ambiti sottoposti alla PESC³⁷⁷.

In pratica, una volta raggiunto un accordo sulla posizione dell'UE, quest'ultima viene inglobata in un documento prodotto dalle delegazioni dell'UE, dalla Commissione e dagli Stati membri. Le bozze così predisposte sono discusse poi attraverso piattaforme internet e incontri istituzionali che sono svolti principalmente a Bruxelles, all'interno del *Working group* su "*Social Questions*" del Consiglio dell'UE.

6.1) Il coordinamento degli Stati membri dell'UE

Per uno Stato, la capacità di partecipare all'interno di istituzioni internazionali rappresenta un fattore importante per essere ritenuto un attore effettivo a livello internazionale.

Nel caso specifico, all'intero dell'OIL, gli Stati membri dell'UE possono svolgere un proprio ruolo attraverso quattro metodi che consentono loro di influenzare o essere rappresentati nell'organizzazione in questione. Ognuna di queste possibilità ha un proprio scopo³⁷⁸. In particolare, essi possono scegliere di agire:

- individualmente. In questo caso, gli Stati membri dell'UE possono discutere singolarmente durante gli incontri locali, alla presenza dei rispettivi partners sociali presenti nella stessa stanza. In particolare, gli

³⁷⁷ Ciò è accaduto, ad es., nel contesto della Conferenza dell'OIL del 2005, durante la quale fu richiesto all'UE un parere sulla situazione in Burma/Myanmar, Zimbabwe e Colombia. In questo caso, la partecipazione degli Stati membri è stata assicurata da un coordinamento guidato dalla Presidenza di turno del Consiglio dell'UE. V. P. NEDEERGARD, *The European Union at the ILO's International Labour Conferences*, cit., p. 153.

³⁷⁸ V. G. P.ONS-DELADRIÈRE, *European Union Participation and Cooperation in ILO Institutions and Activities*, cit., pp. 86-87.

Stati membri dell'UE possono integrare con le proprie dichiarazioni la posizione assunta dall'Unione;

- come membri del Gruppo Europeo, Occidentale (23 Stati) o Orientale (28 Stati). Tali sono i gruppi ufficiali dell'OIL i quali rivestono il ruolo di punti di contatto tra l'OIL ed i singoli Governi nazionali;
- in qualità di *Industrialized Market Economy Countries* (IMEC): Il gruppo comprende tutti i 28 Stati membri dell'UE più altri 11 Paesi industrializzati (Australia, Canada, Islanda, Turchia, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Repubblica di Korea, San Marino, Svizzera e Stati Uniti d'America). Pertanto, l'UE non rappresenta l'unica entità internazionale nella quale partecipano tutti gli Stati membri, rendendo problematico l'eventuale accordo sulla posizione comune da assumere tra gli Stati membri su una particolare questione. Tuttavia, l'IMEC sembra essere oggetto di un più stretto controllo rispetto all'UE per due ordini di motivi: l'assenza di un organo guida come la Commissione e per il fatto che il coordinamento in sede di IMEC è richiesto solo per attività formali quali, ad es., questioni procedurali, metodologie di lavoro, elezioni dei membri del GB. In quest'ultimo caso, infatti, il processo di coordinamento tra gli Stati membri dell'UE assume particolare importanza in quanto essi hanno la possibilità di influenzare le procedure di funzionamento dei singoli organi dell'OIL. Infatti, l'IMEC è visto come un grande concorrente e, inoltre, l'UE soffre di difficoltà di coordinamento a causa del diverso interesse che i suoi Stati membri possono manifestare sulle questioni discusse in seno all'OIL. Tuttavia, in materia di *soft-policy*, è stato sostenuto che l'UE sembra avere maggiore successo così come nell'approccio generale dell'UE al partenariato sociale³⁷⁹;
- come UE. A tal riguardo, l'UE cerca di influenzare i lavori dell'OIL seguendo i propri valori ed interessi nel rispetto dei Trattati istitutivi. Una lista non esaustiva di dichiarazioni dell'Unione include, molto spesso, dialoghi di politica sociali, occupazione lavorativa, economia sostenibile e, dopo il 2015, il rapporto tra lavoro e immigrazione e anche questioni relative ad ambiti PESC riguardanti la politica sociale riguardante alcuni paesi, tra cui, ad es., il Bahrain, Belarus, Fiji, Iran, Myanmar, Uzbekistan.

Qualunque sia il metodo scelto dagli Stati membri dell'UE per coordinare le proprie posizioni nell'OIL, gli Stati membri hanno il dovere di agire sempre nel rispetto del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE. Esso deve rappresentare il punto iniziale e finale per una piena partecipazione diretta degli Stati membri ed indiretta dell'Unione, e che consegue inevitabilmente da un processo di coordinamento strategico volto a selezionare il metodo più efficace.

³⁷⁹ V. Per un'analisi del coordinamento degli Stati membri dell'UE in sede di IMEC e per una comparazione con il coordinamento in favore di una posizione unica dell'UE, v. P. NEDEERGARD, *The European Union at the ILO's International Labour Conferences*, cit., pp. 161-163.

7) Verso una voce unica dell'UE nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro?

Come accennato sopra, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, in un periodo compreso tra il 2001 ed il 2009, il ruolo dell'UE e dei suoi Stati membri è stato disciplinato attraverso un meccanismo duale. Da un lato, le posizioni comuni degli Stati membri sono state espresse e coordinate dalla Presidenza di turno del Consiglio dell'UE. Essa esprimeva la posizione raggiunta attraverso una dichiarazione enunciata per conto dell'Unione (*on behalf of the EU*). Dall'altro lato, era presente la Commissione, la quale, nella qualità di osservatore, rappresentava l'UE per un numero limitato di questioni, intervenendo anche nelle relative discussioni riguardanti sia materie di competenza esclusiva dell'UE (libera circolazione dei lavoratori o in materia commerciale) sia materie di competenza condivisa nelle quali l'UE presentava un intenso livello di integrazione e sviluppo legislativo interno (dimensione sociale della politica di trasporto, salute e sicurezza sul posto di lavoro). In particolare, esaminando i verbali delle sessioni del GB e dell'ILC, è possibile osservare una discrepanza formale (e sostanziale) tra le dichiarazioni assunte per conto dell'Unione. Infatti, solo nell'organo direttivo è possibile rilevare che le dichiarazioni erano assunte "*on behalf of the EU*"³⁸⁰. Al contrario, nell'ILC, i verbali dimostrano che le dichiarazioni sono state espresse utilizzando la formula meno rappresentativa dell'Unione, ossia "*on behalf of the Governments of Member States of the EU*"³⁸¹.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, sebbene quest'ultimo abbia eliminato formalmente il ruolo esterno svolto dalla Presidenza di turno del Consiglio dell'UE, essa risulta sostanzialmente presente e ciò probabilmente in garanzia dello *status* posseduto dai singoli Stati membri dell'UE.

Tuttavia, la posizione rappresentativa assunta dalle delegazioni dell'UE risulta ancillare. Infatti, attraverso l'analisi dei verbali delle riunioni del GB e dell'ILC, in un periodo compreso tra il 2013 ed il 2017, è possibile osservare una sempre più crescente presenza delle delegazioni dell'UE, congiuntamente ai commissari competenti, durante i lavori dell'ILC. A tal riguardo, ciò sembra rispettare quanto statuito ai sensi degli artt. 220 e 221 TFUE, secondo cui "[...] le delegazioni dell'UE rappresentano l'UE nelle OI". Nel caso specifico, inoltre, le delegazioni dell'UE (soprattutto nella veste dell'HoD) e la Commissione si dimostrano essere i pilastri portanti

³⁸⁰ V., ad es., Verbali della 306^o sessione del Governing Body dell'ILO, Novemeber 2009, parr. 17, 73, 109, reperibile su <http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB.306/gb/lang--en/index.htm>.

³⁸¹ Verbale di discussione della Commissione sull'Applicazione degli Standards, Myanmar (Convention 29), 2009, reperibile su www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2556364,103159,Myanmar,2009. V. anche L. CAVICCHIOLI, *The Relations between the European Community and the International Labour Organization*, in E. CANIZZARO (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, pp. 261-268; R. DELARUE, *The EU-ILO Partnership and the Global Identity of the Union's Social Model*, cit., pp. 141-143. Per un'analisi sociopolitica della partecipazione dell'Unione in sede di OIL, v. P. NEDEERGARD, *The European Union at the ILO's International Labour Conferences*, cit., p. 149 e ss.

della rappresentanza dell'Unione sia in sede di ILC sia in sede di GB³⁸². Negli incontri più importanti, inoltre, ai sensi dell'art. 15, par. 5, let. d) TUE non è escluso che la rappresentanza dell'UE possa essere assunta anche dalla Presidenza del Consiglio Europeo.

Una maggiore uniformità e coerenza nella rappresentanza dell'Unione è comprovata dal fatto che le dichiarazioni sulla posizione dell'Unione sono assunte sia in sede di ILC che di GB utilizzando, alternativamente, espressioni quali “*on behalf of the EU*” oppure “*on behalf of the EU and its Member States*”³⁸³, dimostrando in questo modo anche una maggiore fiducia tra gli Stati membri dell'UE e l'Unione stessa e ruolo residuale della Presidenza di turno.

Quanto descritto, tuttavia, non comporta ancora piena uniformità e trasparenza nella scelta di chi e di come dovrà rappresentare esterna dell'Unione. In ogni caso, la tendenza è quella di dare sempre di più valore alla necessità di garantire un'unica voce all'UE in quanto tale, in particolare attraverso il crescente ruolo svolto dalle delegazioni dell'UE in sostituzione della Presidenza del Consiglio dell'UE per esprimere le posizioni comuni degli Stati membri dell'UE³⁸⁴. Tuttavia, sembra necessario rivedere o, più esattamente, armonizzare lo Scambio di Lettere del 2001 che disciplina la partecipazione dell'Unione ai lavori dell'OIL in modo da tenere conto dei cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona e ciò anche per garantire un più coerente apporto al processo di integrazione dell'Unione.

³⁸² V. <http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB331/lang--en/index.htm>.

³⁸³ Ciò rispetta la posizione del Consiglio espressa nel 2011 per definire le modalità di espressione della posizione dell'UE in sede di OI, v. Council Document No. 15901/11, del 24 ottobre 2011, reperibile su <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015901%202011%20INIT>.

³⁸⁴ V. M. FERRI, *Coordination Between the European Union and its Member States*, cit., pp. 91-92.

Cap. IV: L'Unione europea e l'Organizzazione Marittima Internazionale

1) L'UE quale attore internazionale nella governance marittima

L'UE è diventata gradualmente un attore internazionale nell'ambito del diritto del mare non solo a livello europeo³⁸⁵. Ciò è stato possibile inizialmente attraverso un approccio settoriale dell'Unione negli ambiti legate agli affari marittimi, ad esempio sviluppando politiche sui trasporti marittimi, l'industria, le regioni costiere, l'energia *offshore*, la pesca, l'ambiente marino e altre aree pertinenti. Questo approccio settoriale è stato sostituito da una nuova prima visione europea per gli oceani e i mari³⁸⁶, che ha portato poi all'adozione della politica marittima integrata (PMI) dell'UE nel 2007³⁸⁷.

La PMI rappresenta le fondamenta sulle quali poggiano tutte le politiche dell'UE ad oggetto le attività marittime³⁸⁸. Essa comprende oggi settori generali e altamente diversificati come pesca e acquacoltura, trasporti marittimi e porti, ambiente marino, ricerca marina, energia *offshore*, cantieristica navale e industrie legate al mare, sorveglianza marittima, turismo marittimo e costiero, occupazione, sviluppo delle regioni costiere e relazioni esterne negli affari marittimi, garantendo così all'Unione una molteplicità di azioni coordinate tra loro.

Alla luce dei settori coinvolti, un approccio più integrato che abbracci tutti i settori politici pertinenti appare necessario. A tal riguardo, la Commissione europea ha già definito la sua visione per una PMI che copra tutti gli aspetti delle relazioni dell'UE con gli oceani e i mari nella sua comunicazione del 2007³⁸⁹. In particolare, la Commissione ha evidenziato che la PMI dell'UE mira a fornire un quadro politico coerente che consenta lo sviluppo ottimale di tutte le attività economiche e non connesse al mare in modo sostenibile. Anche il Consiglio europeo del 14 dicembre 2007 ha accolto favorevolmente la comunicazione, sottolineando che la PMI dovrebbe in ogni caso garantire sinergie e coerenza tra le politiche settoriali, apportare un valore aggiunto e rispettare pienamente il principio di sussidiarietà. Inoltre, la Commissione ha individuato le seguenti priorità esterne: *“Accesso ai mercati internazionali per le industrie e i servizi marittimi europei, sfruttamento sostenibile e scientifico delle acque profonde, protezione della biodiversità marina globale,*

³⁸⁵ V. R. CHURCILL, *The European Union as an Actor in the Law of the Sea, with Particular Reference to the Arctic*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2018, No. 33, p. 290.

³⁸⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Libro verde della Commissione - Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea*, del 7 giugno 2006, COM(2006) 275 def.

³⁸⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, del 10 ottobre 2007, COM(2007) 575 def., p. 2, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN>.

³⁸⁸ In merito alla PMI e alle questioni marittime ad essa correlate, v. https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_it.

³⁸⁹ Comunicazione della Commissione, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, cit., p. 2.

miglioramento della sicurezza e della sicurezza marittima, condizioni di lavoro, riduzione dell'inquinamento delle navi e lotta alle attività illegali nelle acque internazionali"³⁹⁰. In particolare, le priorità in questione riguardano diverse aree politiche dell'Unione, tutte connesse però alla PMI. A tal riguardo è stato rilevato che garantire l'accesso ai mercati internazionali per le industrie e i servizi marittimi europei, ad es., è rilevante per le politiche doganali, commerciali e dei trasporti dell'Unione. Lo sviluppo sostenibile delle risorse marittime si interseca, tra l'altro, intensamente con gli affari marittimi e la politica comune della pesca (PCP). Infatti, l'industria europea della pesca ha un interesse vitale a garantire la conservazione degli ecosistemi marini poiché tutte le attività di pesca e acquacoltura dipendono da un ampio spazio di risorse marine di qualità. Inoltre, il miglioramento della sicurezza e della sicurezza marittima nonché la prevenzione, la preparazione e la risposta all'inquinamento marino rientrano nel mandato dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (AESM)³⁹¹; mentre la sorveglianza marittima coinvolge un numero ancora maggiore di agenzie europee³⁹². Così, la riduzione dell'inquinamento causato dalle navi rientra sia nei compiti dell'AESM sia nella politica ambientale dell'Unione. Ancora, la lotta contro le attività illegali nelle acque internazionali tocca diverse aree dalla PCP dell'UE e della PESC dell'UE e della PESD³⁹³.

Pertanto, la PMI assume le vesti di strumento trasversale per affrontare le sfide inerenti allo sviluppo sostenibile e la competitività dell'Unione a livello internazionale³⁹⁴. A tal fine, la Commissione ha osservato che: *"the EU will work towards more efficient international governance of maritime affairs and effective enforcement of international maritime law, urging Member States to ratify the relevant instruments. It will promote coordination of European interests in key international fora"*³⁹⁵. A tal riguardo, è stato voluto enfatizzare che l'influenza dell'UE, in quanto

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 13.

³⁹¹ V. Regolamento (CE) No. 1406/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, *che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima*, in GUCE L 208, del 5 agosto 2002, p. 1. Per una versione consolidata, v. anche [http://www.emsa.europa.eu/Docs/legis/regulation_1406-2002_-_consolidated .pdf](http://www.emsa.europa.eu/Docs/legis/regulation_1406-2002_-_consolidated.pdf). 12.

³⁹² V. *Draft Council Conclusions on the Integrated Maritime Policy*, Council Doc. 16503/1/08 REV 1, 5 December 2008, par. 4: Oltre all'AESM, le conclusioni menzionano l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), l'Agenzia comunitaria di controllo della pesca (ACCP), l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), l'Agenzia europea per la difesa (AED) e i centri per il coordinamento della lotta contro il traffico di droga - il Centro di analisi e operazioni marittime - Narcotici (MAOC-N), il Centro di coordinamento antidroga per il Mediterraneo (CECLAD-Med) e il centro di coordinamento contro il traffico di droga nel Mediterraneo orientale.

³⁹³ V., ad es., Azione Comune 2008/851/PESC Del Consiglio, del 10 novembre 2008, *relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia*, in GUUE L 301, del 12 novembre 2008, p. 33 e Decisione 2014/827/PESC del Consiglio, del 21 novembre 2014, *che modifica l'azione comune 2008/851/PESC relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia*, in GUUE L 355, del 22 novembre 2014, p. 19.

³⁹⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo, Bruxelles, del 14 dicembre 2007, disponibili su http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf, spec. par. 58.

³⁹⁵ Comunicazione della Commissione, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, cit., p. 13.

attore internazionale nel settore marittimo, potrebbe essere rafforzato tenendo conto di un approccio multilaterale, compreso il potenziamento del ruolo dell'UE nei fori internazionali multilaterali come altre OI. In particolare, la Commissione ha affermato che “[t]he EU should consistently seek membership in international organisations that are relevant for maritime affairs, notwithstanding, the complex distribution of competence between the EU and its Member States”³⁹⁶, sottolineando che “[c]ommon or coordinated positions should be adopted in line with the duty of loyal cooperation”³⁹⁷. Ciò riflette la preoccupazione della Commissione per il fatto che lo *status* dell'UE (ad es. membro, osservatore o addirittura la mancanza di qualsiasi *status*) nelle istituzioni marittime è troppo spesso non allineato con gli interessi strategici ed economici che tali istituzioni hanno per l'UE e/o il loro impatto su settori politici collegati al diritto del mare. Pertanto, la partecipazione dell'UE nelle competenti OI può costituire un importante riferimento.

Ora, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, ai sensi degli artt. 21 TUE e 221 TFUE, è stata sottolineata la necessità di promuovere un multilateralismo efficace. In particolare, l'UE intrattiene ad oggi importanti rapporti con molteplici OI competenti in materia marittima, tra cui, *in primis*, l'OMI. È possibile subito delineare che sono due le modalità attraverso cui l'Unione interagisce con l'OMI. Da un lato, come si vedrà di seguito, non possedendo nessuno *status* all'interno dell'Organizzazione, essa agisce attraverso i suoi Stati membri. In questo contesto assume particolare rilevanza il rispetto del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE e del processo di coordinamento tra l'UE e i suoi Stati membri affinché l'UE si esprima con una sola voce. Dall'altro lato, l'UE agisce a livello interno attraverso una cospicua produzione normativa che completa ed integra le misure adottate a livello internazionale, fungendo anche da stimolo indiretto per i lavori dell'OMI. A mero titolo esemplificativo, nella relazione intermedia del 2012 inerente ai progressi interni ed internazionali della PMI³⁹⁸, la Commissione ha osservato che in materia di inquinamento atmosferico, l'UE ha partecipato (e partecipa tutt'ora) a numerosi progetti promossi in sede di OMI volti a ridurre l'inquinamento ambientale marittimo, ovvero l'emissione di CO₂³⁹⁹.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 7.

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 8.

³⁹⁸ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Progressi della politica marittima integrata dell'UE*, dell'11 settembre 2012, COM(2012) 491 def., p. 2, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0491&from=EN>.

³⁹⁹ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Progressi della politica marittima integrata dell'UE*, cit., p. 9, par. 6.3. Tuttavia, è importante osservare che inizialmente l'UE, pur essendo dotata di un sistema di scambio delle emissioni che copre tutti i settori riguardanti il trasporto, incluso quello aereo sul territorio degli Stati membri non aveva ancora implementato nel proprio ordinamento un sistema normativo che regoli le emissioni dal trasporto marittimo. Il 28 giugno 2013, la Commissione ha presentato il suo primo piano di azione volto a integrare le emissioni marittime all'interno della politica dell'UE al fine di contribuire a ridurre le proprie emissioni di CO₂. V. Direttiva 2008/101/CE del Consiglio e del Parlamento europeo, del 19 novembre 2008, *che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra*, in GUUE L 8, del 13 gennaio 2009, p. 3 e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni, *Integrazione delle emissioni del*

In questo contesto, infatti, per dimostrare la positiva influenza che l'UE ha, se pur indirettamente, nei lavori dell'OMI, è possibile osservare il suo contributo allo sviluppo normativo multilaterale connesso alla regolamentazione delle emissioni marittime internazionali. Il regolamento UE 2015/757⁴⁰⁰ sul monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di CO2 costituisce un primo passo nella riduzione delle emissioni marittime. Questo regolamento contribuisce al dibattito in corso in sede di OMI sulla riduzione delle emissioni prodotte dal trasporto marittimo e mostra l'esistenza di un'influenza reciproca tra l'OMI e l'UE. In effetti, i ministri dell'ambiente riuniti in seno al Consiglio dell'Unione avevano già invitato l'OMI ad accelerare ulteriormente i suoi sforzi per ridurre le emissioni di CO2 marittime. Ciò ha implicato l'adozione nell'aprile 2018 di una strategia iniziale per ridurre le emissioni di CO2 delle navi. Di conseguenza la Commissione europea ha proposto alcuni emendamenti al regolamento UE 2015/757 per allineare entrambi i sistemi⁴⁰¹. Il medesimo approccio è visibile anche in materia di sicurezza navale⁴⁰².

In sede di OMI, invece, le negoziazioni richiedono tempo e coordinamento, tuttavia, l'UE considera particolarmente rilevante impegnarsi in tal sede in quanto, secondo la Commissione, l'OMI rappresenta ancora oggi il principale foro internazionale per la regolamentazione delle principali questioni marittime internazionali⁴⁰³. Oltre al settore ambientale, la cooperazione tra l'UE e l'OMI è stata focalizzata anche in materia di sicurezza marittima e pirateria⁴⁰⁴, temi che risultano da sempre particolarmente rilevanti per l'Unione. Tuttavia, considerando il ruolo che la Commissione ha svolto dal 2012 nel perseguire una strategia per il progressivo miglioramento della partecipazione dell'UE alle OI e ad altri *fora* internazionali, è stata osservata la preoccupazione per la mancanza di uno *status* formale dell'UE in quanto tale nell'OMI. Infatti, il ruolo che l'Unione svolge all'interno dell'Organizzazione in questione sembra risultare molto limitato, soprattutto per il fatto che attualmente essa non godrebbe di uno *status* determinato all'interno dell'OI in questione. Tuttavia, l'OMI può

trasporto marittimo nelle politiche di riduzione dei gas a effetto serra dell'UE, COM(2013) 479, del 28 giugno 2013, p. 2.

⁴⁰⁰ Regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, *relativo al monitoraggio, alla comunicazione e alla verifica delle emissioni di biossido di carbonio dei trasporti marittimi e che modifica la direttiva 2009/16/CE* (Testo rilevante ai fini del SEE) in GUUE L 123, del 19 maggio 2015, p. 55.

⁴⁰¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council *amending Regulation (EU) 2015/757 in order to take appropriate account of the global data collection system for ship fuel oil consumption*, Of 4 February 2019, COM(2019) 38 final, disponibile su <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-38-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴⁰² Commissione europea, Press Release, *Transport: President Kallas in talks with IMO Secretary General – focus on the ship safety and reducing emissions*, IP/13/409, 7 maggio 2013.

⁴⁰³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni, *Integrazione delle emissioni del trasporto marittimo nelle politiche di riduzione dei gas a effetto serra dell'UE*, cit., p. 4.

⁴⁰⁴ V. IMO, *Piracy and Armed Robber Against Ship, Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships*, MSC.1/Circ 1334, 23 June 2009; Raccomandazione della Commissione europea 2010/159/UE, dell'11 marzo 2010, *relativa alle misure di autoprotezione e di prevenzione degli atti di pirateria e degli attacchi armati contro le navi*, in GUUE L 67, del 17 marzo 2010, p. 13.

rappresentare uno di quei casi in cui, considerando l'azione e l'influenza (diretta ed indiretta) effettiva dell'Unione nell'ambito delle più diversificate attività marittime e la realtà delle competenze dell'UE in relazione alle azioni promosse dall'OMI ed i contributi finanziari in suo favore, uno *status* formale dell'UE in qualità di partecipante all'OI in questione (es. membro, osservatore o partecipante qualificato) non garantirebbe obbligatoriamente un miglioramento della partecipazione dell'Unione nella *governance* marittima. In realtà, dalla prassi descritta di seguito si potrebbe sostenere che un possibile *status* dell'UE in qualità di REIO o RIO all'interno dell'OMI potrebbe essere giustificato e rafforzato meglio attraverso un potenziato processo di coordinamento interno, piuttosto che attraverso una piena *membership* formale, la quale figurerebbe come una soluzione più realistica affinché l'UE possa esercitare la sua influenza sui processi decisionali internazionali all'interno dell'OMI per una effettiva *governance* marittima.

2) *La divisione di competenze dell'UE in materia marittima e rappresentanza esterna*

Prima di analizzare la partecipazione dell'Unione all'interno dell'OMI, appare necessario esaminare brevemente la divisione delle competenze in materia marittima tra l'UE e i suoi Stati membri in quanto tale distribuzione risulta ancora uno dei principali ostacoli ad una piena ammissione dell'Unione all'interno dell'OI in questione.

Come in tutti i settori di competenza dell'UE, la portata e l'esercizio delle competenze dell'Unione in materia marittima sono, per la loro stessa natura, soggette ad uno sviluppo continuo.

Ora, a livello formale, la competenza esclusiva dell'Unione nel settore della conservazione delle risorse biologiche marine era stata riconosciuta già nel 1972 ed è stata riconfermata nel trattato di Lisbona ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. d) TFUE.

La maggior parte delle competenze nel settore delle questioni giuridiche marittime ricadono all'interno dell'ambito delle competenze condivise tra l'Unione e gli Stati membri. Tuttavia, nel corso degli anni l'UE ha adottato numerosi atti legislativi interni inerenti ad una molteplicità di questioni di diritto marittimo rientranti nell'ambito delle competenze in questione acquisendo di conseguenza una competenza esclusiva esterna in vari argomenti, tra cui, la pesca⁴⁰⁵.

Ed è proprio nelle materie che rientrano nel campo di applicazione delle convenzioni OMI, l'UE principalmente agisce attraverso competenze condivise con i suoi Stati membri⁴⁰⁶. L'UE, e ancora prima la CE, ha

⁴⁰⁵ V. Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1976, *Cornelis Kramer ed altri*, cause riunite C-3, 4 and 6/76, pp. 1289-1290. V. anche Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Community Participation in Regional Fisheries Organisations (RFOs)*, COM(1999) 613 final, 8 December 1999, p. 15.

⁴⁰⁶ Si rinvia a Raccomandazione della Commissione al Consiglio *al fine di autorizzare la Commissione ad aprire e condurre negoziati con l'Organizzazione marittima internazionale (OMI) sulle condizioni e le modalità di adesione della Comunità europea*, SEC (2002) 381 def., 9 aprile 2002, p. 49.

promulgato nel corso del tempo una quantità significativa di atti normativi inerenti a una vasta gamma di argomenti rientranti nel mandato dell'OMI come, ad es., la sicurezza marittima⁴⁰⁷, il pilotaggio di navi⁴⁰⁸, le norme per l'ispezione navale⁴⁰⁹, l'orario di lavoro dei marittimi⁴¹⁰, il trasferimento delle navi mercantili e passeggeri⁴¹¹ e l'inquinamento provocato dalle navi⁴¹². Inoltre, molte delle direttive e dei regolamenti adottati si basano direttamente sulle convenzioni e risoluzioni dell'OMI. Inoltre, applicando la giurisprudenza *AETS*, l'Unione ha acquisito competenza esclusiva su questi temi a livello esterno.

In tutti questi casi, le dichiarazioni di competenza rilasciate al momento dell'adesione della partecipazione della Commissione europea ai lavori dell'OMI possono rivelarsi utili per determinare la natura delle competenze dell'UE in materia marittima.

Anche se tali dichiarazioni dovrebbero essere considerate nel loro contesto e sono solo un riflesso *ad hoc* delle competenze dell'UE in un dato settore, la Corte di giustizia ha confermato che esse possono costituire un'utile base di riferimento per bilanciare il grado di partecipazione effettiva dell'Unione e dei suoi Stati membri a livello multilaterale⁴¹³.

Ora, l'OMI conta 171 Stati membri (tra cui i 27 Stati membri dell'UE) e tre membri associati (le Isole Faroe, Hong Kong e Macao)⁴¹⁴. Inoltre, a 65

⁴⁰⁷ Si veda, ad esempio, il cosiddetto pacchetto Erika I, composto dalla Direttiva 2001/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, che modifica la direttiva 94/57/CE del Consiglio relativa a norme e standard comuni per l'ispezione e le organismi di indagine e per le attività pertinenti delle amministrazioni marittime, in GUCE L 19, del 22 gennaio 2002, p. 9; Direttiva 2001/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'esecuzione, per le navi che utilizzano i porti della Comunità e navigano nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri, di norme internazionali per la sicurezza della nave, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo (controllo dello Stato di approdo), in GUCE L 19, del 22 gennaio 2002, p. 17 e il Regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 febbraio 2002, sull'introduzione accelerata del doppio scafo o di requisiti equivalenti di progettazione per le petroliere monoscafo e che abroga il Regolamento (CE) n. 2978/94, in GUCE L 64, del 7 marzo 2002, p. 1. Vedi anche il pacchetto Erika II composto dal Regolamento (CE) n. 1406/2002, nota 11, p. 1 e Direttiva 2002/59/CE, alla nota 23, p. 10.

⁴⁰⁸ V. Direttiva 79/115/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1978, relativa al pilotaggio di navi da parte di piloti di acque profonde nel Mare del Nord e nella Manica, in GUCE L 33, dell'8 febbraio 1979, p. 32.

⁴⁰⁹ V. Direttiva 94/57/CE del Consiglio, del 22 novembre 1994, relativa a norme e norme comuni per gli organismi di ispezione e di ispezione delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime, GUCE L 319, del 12 dicembre 1994, p. 20, come modificato.

⁴¹⁰ V. Direttiva 1999/63/CE del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare conclusa dall'associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione dei sindacati dei lavoratori dei trasporti nell'Unione europea (FST), in GUCE L 167, del 2 luglio 1999, p. 33.

⁴¹¹ V. Regolamento (CE) n. 789/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativo al trasferimento delle navi da carico e passeggeri tra registri all'interno della Comunità e che abroga il regolamento (CEE) n. 613/91, in GUCE L 138 del 30 aprile 2004, p. 19.

⁴¹² Si rinvia alla Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, in GUCE L 255, del 30 settembre 2005, p. 11.

⁴¹³ Corte di giustizia, Grande Camera, sentenza del 30 maggio 2006, *Commission c. Ireland*, causa C-459/03, par. 109.

⁴¹⁴ Sulla *membership* nell'OMI, v. IMO, *Member States*, <http://www.imo.org/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx>, ultimo accesso 17 maggio 2019. È importante evidenziare che all'interno dell'OMI sono in gioco due tipi di dinamiche riguardanti la *governance* degli Stati membri. Il primo deriva dai ruoli conflittuali dei paesi come stati portuali, costieri e di bandiera. Un paese può essere allo stesso tempo uno Stato di bandiera (cioè avere una flotta di navi registrate che battono la sua bandiera), uno stato portuale e uno stato

organizzazioni intergovernative è stato garantito lo *status* di osservatore. Nel caso dell'UE, tale *status* è stato riconosciuto alla Commissione europea quale rappresentante permanente dell'Unione. Altre 77 organizzazioni internazionali non governative ad oggi possiedono uno *status* consultivo.

L'UE non è un membro a pieno titolo, dal momento che la convenzione istitutiva dell'OMI consente solo la partecipazione degli Stati⁴¹⁵. Infatti, la convenzione OMI non contiene una clausola REIO. La convenzione prevede tuttavia meccanismi di cooperazione per le OI⁴¹⁶. L'UE, pertanto, non è rappresentata come tale all'interno dell'OMI e non ha ad oggi aderito a nessuna delle Convenzioni da essa adottate⁴¹⁷.

Una partecipazione diretta dell'Unione all'OMI, pur formalmente più limitata, è stata garantita a seguito di uno scambio di lettere tra il presidente della Commissione europea e il segretario generale della IMCO il 28 giugno 1974 ove è stato concluso un accordo di cooperazione che concede lo *status* di osservatore alla Commissione europea⁴¹⁸. L'accordo in questione prevede consultazioni reciproche su temi di interesse comune e scambi di informazioni su progetti programmati e programmi di lavoro.

Dati i crescenti poteri dell'Unione nelle materie di lavoro dell'OMI, la Commissione ha costantemente cercato di rafforzare la partecipazione dell'Unione all'Organizzazione.⁴¹⁹ Ciò al fine di rafforzare la coerenza tra l'azione interna - comprovata dall'estesa legislazione emanata nelle molteplici materie di lavoro dell'Organizzazione - ed esterna dell'UE⁴²⁰. A tal riguardo, dopo diversi gravi incidenti che hanno coinvolto passeggeri (Estonia nel 1994, Express Samina nel 2000) o carichi inquinanti (Erika nel 1999, Prestige nel 2002), le preoccupazioni sull'insufficienza delle norme OMI esistenti sulla sicurezza dei trasporti marittimi hanno portato l'Unione ad introdurre una propria regolamentazione. Le ragioni principali di tale iniziativa legislativa possono essere fondate sull'insoddisfazione per il processo di regolamentazione della stessa OMI. Infatti, mentre è

costiero, ma per ragioni economiche, geografiche o ambientali, può vedere solo uno di questi ruoli come cardine. Ad esempio, un paese con una grande flotta mercantile registrata che genera una parte significativa delle sue entrate nazionali può attribuire più peso agli interessi delle sue compagnie di navigazione. Ciò è particolarmente vero per i paesi della "bandiera di convenienza". La seconda dinamica deriva dalla divisione tra stati sviluppati, in via di sviluppo e meno sviluppati, esistenti sin dagli albori dell'OMI. Sul punto, v. M. S. KARIM, *Prevention of Pollution of the Marine Environment from Vessels*, cit., p.16.

⁴¹⁵ V. Convenzione sull'Organizzazione Marittima Internazionale, aperta alla firma 6 marzo 1948, articolo 1, lett. a), 289 UNTS 48 (entrata in vigore il 17 marzo 1958) (di seguito la Convenzione OMI 1948 o la Convenzione IMCO 1948), art 4.

⁴¹⁶ V. Artt. 59-63 della Convenzione OMI.

⁴¹⁷ Va notato che il protocollo del 2002 della Convenzione di Atene relativa al trasporto via mare di passeggeri e bagagli consente l'adesione delle REIO. La proposta della Commissione per una decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte della CE del protocollo del 2002 (COM (2003) 375 def.) è ancora in sospeso al Consiglio. La Commissione ha inoltre proposto un regolamento che integra le disposizioni del protocollo del 2002 nel diritto dell'Unione (COM (2007) 645 def.).

⁴¹⁸ V. Raccomandazione della Commissione al Consiglio *al fine di autorizzare la Commissione ad aprire e condurre negoziati con l'Organizzazione marittima internazionale (OMI)*, cit., p. 49.

⁴¹⁹ Si veda più recentemente la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *sugli obiettivi strategici e le raccomandazioni per la politica dell'UE in materia di trasporti marittimi fino al 2018*, COM (2009) 8 def., del 21 gennaio 2009.

⁴²⁰ Commissione, Libro bianco. *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM (2001) 370 def., del 12 settembre 2001, p. 98.

improbabile che il mancato adempimento degli obblighi derivanti dalle convenzioni OMI abbia conseguenze giuridiche, una volta che questi obblighi diventano vincolanti ai sensi del diritto dell'UE, la non conformità può comportare sanzioni a carattere amministrativo e penale⁴²¹. Attraverso i propri atti legislativi, l'UE ha mirato, ad es., a proteggere gli sprechi europei dagli effetti negativi della navigazione al di sotto degli *standards* e, principalmente, ha preso di mira navi che non rispettano le norme di sicurezza e ambientali già stabilite dall'Organizzazione. Tuttavia, l'UE ha anche scelto ripetutamente di iniziare un nuovo processo normativo a livello europeo (e regionale per l'adozione di *standards* globali). Per migliorare la sicurezza marittima nelle sue acque, ad es., l'UE ha adottato proprie norme, che ha quindi utilizzato come argomento e strumento diplomatico nei negoziati dell'OMI. Si è detto che l'UE è *“diventata una forza trainante per il processo decisionale dell'OMI e l'effettiva attuazione delle convenzioni OMI”*⁴²². Questo, tuttavia, ha provocato alcune tensioni nella comunità marittima internazionale, di fronte alla situazione poco pratica di un insieme di *standards* applicabile nelle acque dell'Unione e nelle acque internazionali. Da parte sua, il settore marittimo europeo si è preoccupato soprattutto del fatto che le norme più severe mettano le compagnie marittime dell'UE in uno svantaggio competitivo rispetto alle loro controparti che operano al di fuori del campo di applicazione della legislazione dell'Unione.

Poiché gli accordi esistenti sono stati giudicati insoddisfacenti e insufficienti per garantire un'efficace rappresentanza della posizione dell'Unione, la Commissione ha cercato anche di presentare una raccomandazione al Consiglio per l'adesione dell'allora CE all'OMI nel 2002, al fine di autorizzare la Commissione a condurre i necessari negoziati per l'inserimento di una clausola REIO nella convenzione dell'OMI. In particolare, la Commissione ha sottolineato il fatto che i requisiti di sicurezza imposti dalla Comunità, e oggi dall'Unione, stanno gradualmente diventando una pratica professionale di fatto per tutte le navi operanti nell'area europea e che tale prassi dovrebbe riflettersi anche sulla scena internazionale⁴²³. Tuttavia, il Consiglio non ha ancora dato seguito alla raccomandazione della Commissione.

All'interno della Commissione, la DG Mobilità e Trasporti creata nel febbraio 2010 risulta essere la DG più pertinente ad occuparsi di questioni di sicurezza marittima nell'OMI. Quest'ultima dispone di un'unità di sicurezza marittima e di un rappresentante permanente a nome dell'UE presso l'OI. Inoltre, anche la DG Ambiente è competente per la gestione delle acque di zavorra e l'inquinamento atmosferico causato dalle spedizioni, trattate direttamente dal comitato per la protezione dell'ambiente marino (MEPC) dell'OMI. In tale contesto, sebbene l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (in inglese, EMSA), istituita dopo il disastro della *“Prestige”* per assistere specificamente la

⁴²¹ V., ad es., l'art. 8 della Direttiva (CE) 2005/35 *relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni*, in GUCE L 255, del 30 settembre 2005, p. 11.

⁴²² V. H. RINGBOM, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Leiden, Boston, 2008, p. 2.

⁴²³ V. Raccomandazione della Commissione al Consiglio *al fine di autorizzare la Commissione ad aprire e condurre negoziati con l'Organizzazione marittima internazionale (OMI)*, cit., p. 3.

Commissione al fine di prevenire l'inquinamento provocato dalle navi, svolga un ruolo sempre più importante⁴²⁴, non risulta rappresentata separatamente nell'OMI ma rientra in un'unica delegazione UE.

Il Parlamento europeo non è direttamente coinvolto nell'influenza esterna dell'UE nell'OMI. Tuttavia, il potere legislativo del Parlamento è stato fortemente rafforzato dopo il trattato di Lisbona, ai sensi dell'art. 14, par. 1 TUE, in quanto co-legislatore dell'Unione. In questo modo, il Parlamento, in materia ambientale ed ecologica⁴²⁵, può decidere internamente quale posizione devono assumere gli Stati membri dell'UE nell'OMI. Inoltre, con il diritto di iniziativa politica, come la richiesta alla Commissione o al Consiglio di raggiungere determinati obiettivi, il Parlamento non è necessariamente limitato a reagire solo internamente dopo incidenti ambientali causate da imbarcazioni petrolifere⁴²⁶, ma può fare di più per quanto riguarda l'influenza esterna dell'UE per prevenire l'inquinamento causato dalle navi in futuro. Ora, è importante evidenziare che nel 2015, il Parlamento europeo ha inviato la sua prima delegazione in una riunione dell'OMI. Inoltre, il Parlamento ha aggiunto la propria voce alla Comunità Internazionale chiedendo il massimo impegno per ridurre le emissioni di CO₂. Fino a poco tempo fa, il Parlamento europeo era coinvolto in questioni inerenti l'OMI principalmente indirettamente. Ha monitorato il lavoro dell'OMI contribuendo allo stesso tempo a plasmare il *corpus* della normativa UE sulla sicurezza marittima (ad es. il terzo pacchetto sulla sicurezza marittima⁴²⁷) e ha dato il suo consenso a progetti di decisioni del Consiglio in merito alle questioni dell'OMI (ad es., la ratifica della convenzione da parte degli Stati membri sulle norme per il personale dei pescherecci⁴²⁸). Nel 2015 il Parlamento europeo si è impegnato direttamente con gli aspetti ambientali del lavoro dell'Organizzazione. Per la prima volta, una delegazione di tre membri del Parlamento europeo è stata presente alla riunione del MEPC a maggio, come parte del team dell'UE. Prima della riunione del Consiglio del 18 settembre 2015⁴²⁹, i coordinatori di sette (degli otto) gruppi politici all'interno della commissione competente hanno esortato⁴³⁰ i ministri dell'ambiente dell'UE-28 a includere il trasporto marittimo internazionale e l'aviazione

⁴²⁴ Sull'ESMA, v. N. Y. LIU, F. MAES, *The European Union's Role In The Prevention of Vessel-Source Pollution and its Internal Influence*, in *Journal of International Maritime Law*, 2008, No. 15, p. 411.

⁴²⁵ Sul ruolo del Parlamento europeo in materia ambientale, v. C. Burns, N. Carter, *Is Codecision Good for the Environment? An Analysis of the European Parliament's Green Credentials*, in *Political Studies*, 2010, Vol. 58, No. 1, p.123; C. Burns, N. Carter, *The European Parliament and Climate Change: From Symbolism to Heroism and Back Again*, in J. Connelly, R. Wurzel (eds.), *The European Union as a Climate Change Leader*, London, 2010, pp. 58-73.

⁴²⁶ Dopo il disastro della petroliera "Erika", il Parlamento ha istituito una commissione temporanea sul miglioramento della sicurezza in mare (la decisione del Parlamento europeo del 6 novembre 2003) di indagare sull'incidente. Il Comitato ha infine adottato una relazione dell'eurodeputato Dirk Sterckx, che sottolinea in particolare una serie di misure concrete richieste dal Parlamento stesso.

⁴²⁷ Sul Terzo pacchetto in materia di sicurezza marittima, v. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536331/EPRS_STU\(2015\)536331_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536331/EPRS_STU(2015)536331_EN.pdf).

⁴²⁸ Sulla Convenzione in questione, v. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0097>.

⁴²⁹ Sulla riunione del Consiglio, v. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12165-2015-INIT/en/pdf>.

⁴³⁰ V. https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/150914_Coordinators%20letter%20to%20Lux%20Presidency.pdf.

nell'accordo globale sul clima ed in tale contesto ad implementare sul processo decisionale dell'OMI. Nella sua risoluzione del 14 ottobre 2015, *“Verso un nuovo accordo internazionale sul clima a Parigi”*⁴³¹ (relatore: Gilles Pargneaux, S & D, Francia), il Parlamento europeo ha invitato tutte le parti a lavorare attraverso le OI operanti nel settore dell'aviazione (ICAO) e marittime (OMI) per sviluppare un quadro politico globale, adottare misure e fissare obiettivi per limitare il riscaldamento globale al 2°C. Durante i negoziati di Parigi, la delegazione del Parlamento europeo ha fatto sì che l'aviazione e la navigazione non siano lasciate fuori dall'accordo definitivo⁴³².

Analogamente al Parlamento, la Corte di giustizia non è direttamente coinvolta nelle questioni dell'OMI. Anche la Corte, però, può svolgere un ruolo importante nell'influenzare lo sviluppo del diritto dell'UE, che, come già visto, può comportare anche una modifica della portata della competenza condivisa tra l'Unione e i suoi Stati membri. A tal riguardo, la giurisprudenza della CGUE, nella sentenza *Commissione c. Grecia*⁴³³, ha stabilito che essa può pronunciare sentenze sulle modalità e sulla legittimità delle dichiarazioni o delle posizioni degli Stati membri assunte nell'OMI. La giurisprudenza in questione è rilevante anche perché, dato che l'UE non è membro dell'OMI si potrebbe sostenere che essa non riesca ad influenzare direttamente l'OMI. In realtà, ciò non impedisce all'Unione di agire indirettamente attraverso i suoi Stati membri nel rispetto del principio di leale cooperazione. Infatti, gli Stati membri dell'UE, che sono anche parti della convenzione OMI, non sono autorizzati ad assumere alcun obbligo sotto gli auspici dell'OI in questione che possa probabilmente influire (negativamente) sul diritto dell'UE. Al contrario, essi dovrebbero agire congiuntamente nell'interesse dell'Unione proprio nel rispetto del principio di leale cooperazione⁴³⁴.

3) La partecipazione dell'UE attraverso il processo di coordinamento interno nell'OMI

Dato che la Commissione non ha il diritto di negoziare nell'OMI per conto degli Stati membri, l'UE deve coordinare le posizioni di questi ultimi al fine di influenzare il processo decisionale internazionale secondo i propri interessi. Questo processo di coordinamento è presieduto dalla Commissione e dalla Presidenza del Consiglio dell'Unione. Inoltre, le posizioni comuni degli Stati membri sono presentate nelle pertinenti

⁴³¹ Sulla risoluzione in questione, v. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0359>.

⁴³² A tal riguardo, v. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bIM-PRESS%2b20151208IPR06609%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>.

⁴³³ V. Corte di giustizia, sentenza del 12 febbraio 2009, *Commissione c. Grecia*, causa C-45/07, parr. 30-31.

⁴³⁴ La Corte di giustizia ha chiarito il significato del dovere di leale cooperazione. La CGUE ha sottolineato la natura reciproca dell'obbligo di leale cooperazione, affermando che: “[...] la Commissione [...] non può impedire [tale] scambio di opinioni sul solo motivo che una proposta è di natura nazionale”. V. Corte di giustizia, *Commissione c. Grecia*, cit., par. 26.

riunioni dell'OMI dagli Stati membri stessi o dalla presidenza del Consiglio dell'Unione.

In particolare, il processo di coordinamento dell'UE si basa su un *Gentlemen Agreement* adottato nel 1994. Dopo i disastri "Erika" e "Prestige", il meccanismo si è evoluto e potenziato a seguito di un'imponente espansione della legislazione europea sulla sicurezza marittima. Nel 2005, il Consiglio ha elaborato il "*Quadro procedurale per l'adozione di posizioni comunitarie o comuni per le questioni relative all'OMI e le norme che disciplinano la loro espressione nell'OMI*"⁴³⁵, Quadro procedurale)⁴³⁶. Nonostante la struttura procedurale non sia stata formalmente approvata, la prassi ci dimostra il contrario. Secondo il quadro procedurale, infatti, la posizione dell'Unione nell'OMI può essere suddivisa in tre categorie:

1. posizione dell'UE (questioni di competenza esclusiva dell'UE);
2. posizione coordinata (questioni di competenza esclusiva degli Stati membri);
3. posizione comune (questioni di competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri).

Per la preparazione delle posizioni dell'Unione, possono essere tenute discussioni tecniche nei pertinenti comitati tecnici, come il comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi (COSS) o il comitato per la sicurezza marittima (MARSEC) o, se del caso, in riunioni tecniche degli esperti degli Stati membri con la Commissione. Un documento di lavoro dei servizi del personale è presentato al Consiglio dalla Commissione, compresa una proposta di posizione comunitaria. Se la posizione dell'Unione è adottata in Consiglio a maggioranza qualificata, essa sarà incluso in una dichiarazione scritta inviata all'OMI e/o espressa nell'Organizzazione da uno Stato membro che esercita la presidenza a nome dell'Unione (attraverso la formula: *on behalf of*), o da un altro Stato membro e dalla Commissione.

Per la preparazione di una posizione comune, la Commissione, con l'eventuale assistenza degli Stati membri, presenta al Consiglio un documento di lavoro dei servizi del personale con le proposte pertinenti per l'adozione di una posizione comune. Dopo che è stato adottato dagli Stati membri riuniti entro il Consiglio attraverso votazione per consenso, le posizioni comuni saranno incluse in una presentazione scritta inviata all'OMI e/o introdotte dallo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio o dai 28 Stati membri e dalla Commissione. Inoltre, se necessario, la presidenza organizza riunioni di coordinamento dell'UE in loco. Queste riunioni dovrebbero consentire una risposta flessibile alle nuove situazioni risultanti dai negoziati⁴³⁷.

Non sempre gli Stati membri dell'UE, in particolare quelli con forti interessi di spedizione marittima come Malta, Cipro, Grecia e Polonia, seguono la decisione adottata nel processo di coordinamento. Sembra che

⁴³⁵ (SEC (2005) 449.

⁴³⁶ *Procedural framework for the adoption of Community or common positions for IMO related issues and rules governing their expression in the IMO*, SEC(2005) 449, del 1 aprile 2005, disponibile su <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%207330%202005%20INIT>.

⁴³⁷ SEC (2005) 449, cit., pp. 3-4.

nessuna misura sostanziale possa essere adottata dall'Unione per affrontare questo problema poiché il processo di coordinamento non è giuridicamente vincolante. Nonostante tale criticità, come affermato già dalla Corte di giustizia nella causa *Commissione c. Grecia*⁴³⁸ e poi dalla giurisprudenza *Commissione c. Svezia*⁴³⁹, gli Stati membri potrebbero violare il diritto dell'Unione, ovvero l'obbligo di leale cooperazione, se agissero individualmente nell'OMI.

Ora, è possibile fare riferimento a due casi che possono rappresentare come, pur nell'assenza di uno *status* di membro nell'OMI, l'Unione abbia giocato un ruolo di primo piano nell'OI in questione attraverso un processo di coordinamento interno con i suoi Stati membri. Nonostante la mancanza di adesione da parte dell'UE all'OMI, il processo di coordinamento, volto ad influenzare il processo decisionale dell'OMI, è generalmente ritenuto ad oggi abbastanza efficace. In particolare:

- Il primo caso riguarda la progressiva eliminazione delle petroliere monoscafo. A tal riguardo, le petroliere in questione sono state le prime ad essere vietate dagli Stati Uniti come risposta rapida alla fuoriuscita della petroliera "*Exxon Valdez*" che causò un tragico incidente nel 1989. Dopo il disastro "*Erika*", l'UE ha ritenuto che il normale quadro per l'azione internazionale in materia di sicurezza marittima sotto l'egida dell'OMI non fosse in grado di affrontare efficacemente le cause di tali disastri⁴⁴⁰. Alla luce di tale contesto, l'UE decise di accelerare l'eliminazione progressiva delle petroliere monoscafo. Nell'ambito del regolamento (CE) n. 417/2002⁴⁴¹ del pacchetto Erika I, ai sensi degli artt. 3 e 4, sono state adottate scadenze per tre categorie di petroliere monoscafo. Nel frattempo, una proposta congiunta fu presentata dagli Stati membri all'OMI con l'intenzione di modificare la convenzione MARPOL. Nonostante un controverso dibattito, la proposta congiunta dell'UE fu approvata. La convenzione MARPOL fu conseguentemente modificata nel 2001, adottando le stesse linee guida dell'UE per l'eliminazione progressiva delle petroliere monoscafo. Nel 2003, all'indomani del disastro della "*Prestige*", l'UE adottò il regolamento (CE) n. 1726/2003⁴⁴², che per la seconda volta ha accelerato i termini stabiliti dal regolamento (CE) n. 417/2002. Successivamente, una proposta congiunta degli Stati membri dell'UE fu presentata nell'OMI per la sua approvazione. Tale proposta fu ampiamente discussa nella 50° riunione del MEPC sollevando grande preoccupazione nella Comunità Internazionale. In particolare, queste ultime riflettevano il timore che l'approccio unilaterale dell'Unione

⁴³⁸ V. Corte di giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Ellenica*, cit.

⁴³⁹ V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 aprile 2010, *Commissione c. Svezia*, cit., parr. 89-94.

⁴⁴⁰ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *in materia di sicurezza marittima del trasporto di idrocarburi*, del 21 marzo 2000, COM (2000)142 def., p. 2.

⁴⁴¹ Regolamento (CE) No. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 febbraio 2002, *sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo e che abroga il Regolamento (CE) No. 2978/94 del Consiglio*, in GUCE L 64, del 7 marzo 2002, p. 2.

⁴⁴² Regolamento (CE) n. 1726/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, che modifica il regolamento (CE) n. 417/2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo, in GUCE L 249, del 1° ottobre 2003, p. 1.

potesse minare l'autorità dell'OMI e creare pressione per altri paesi, in particolare quelli in via di sviluppo. Tuttavia, ancora una volta la proposta congiunta degli Stati membri dell'UE ebbe esito positivo. L'emendamento alla convenzione MARPOL, nello stesso termine del regolamento UE, entrò in vigore sulla base della tacita procedura di accettazione⁴⁴³;

- Un secondo caso riguarda la designazione del *Western European Particular Sensitive Sea Areas* (WEPSSA)⁴⁴⁴. Il WEPSSA è definito dalla risoluzione OMI A.927 (22).

Ora, dopo il disastro della “Prestige”, che aveva seriamente minacciato le aree costiere del Portogallo, della Spagna, della Francia e del Belgio, l'UE, attraverso i suoi Stati membri, il Regno Unito e l'Irlanda, aveva presentato una proposta al MEPC chiedendo che le acque dell'Europa occidentale fossero identificate come un WEPSSA. La proposta era intesa a coprire una vasta area dalle Isole Shetland a nord della Scozia fino al confine meridionale spagnolo-portoghese nelle rispettive ZEE e mari territoriali⁴⁴⁵. La proposta, tuttavia, creava preoccupazioni sulla sua potenziale violazione della convenzione sul diritto del mare del 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*)⁴⁴⁶ per il timore che essa potesse ostacolare la libertà di navigazione in una così grande area marittima, molto trafficata come, ad es., il Canale inglese⁴⁴⁷. Anche in tale acceso dibattito, la proposta riuscì ad ottenere via libera dall'OMI il 15 ottobre 2004⁴⁴⁸. Ciò non sarebbe potuto accadere se non grazie ad un elevato coordinamento tra gli Stati membri dell'UE e l'Unione stessa, garantendo a quest'ultima di poter parlare con un'unica voce.

In conclusione, è vero che gli Stati membri dell'UE, in quanto membri dell'OMI, risultano possedere un grande potere nell'Organizzazione e nel suo processo decisionale. Ciononostante, senza un efficace processo di coordinamento, è difficile immaginare che proposte complesse come il WEPSSA, possano essere sostenute in maniera efficace nell'OMI dagli Stati membri dell'UE congiuntamente. Agli Stati membri che non sono né a favore né seriamente interessati dalla proposta viene chiesto di mantenere un basso profilo o di tacere durante le riunioni dell'OMI. Sebbene il *Gentlemen Agreement* del 1994 non costituisca una base giuridica vincolante per il processo di coordinamento dell'Unione, la prassi dimostra che gli Stati membri si comportano in modo conforme all'accordo quando agiscono in consessi internazionali come l'OMI.

⁴⁴³ V. Per i dettagli sulle iniziative e le risposte dell'UE nell'OMI, see V. FRANK, *Consequences of the Prestige sinking for European and international law*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2005, No. 20, p. 18 e spec. pp. 19-21.

⁴⁴⁴ Per un esame più dettagliato del WEPSSA, v. M. DETJEN, *The Western European PSSA – testing a unique international concept to protect imperiled marine ecosystems*, in *Marine Policy*, 2006, Vol 30, pp. 442-453.

⁴⁴⁵ V. J. ROBERS, M. TSAMENYI, T. WORKMAN and L. JOHNSON, *The Western European PSSA proposal: a “politically sensitive sea area”*, in *Marine Policy*, 2005, No. 29, pp. 431-440.

⁴⁴⁶ La Convenzione sul diritto del mare è stata adottata a Montegobay il 10 dicembre 1982 ed è entrata in vigore il 16 novembre 1994.

⁴⁴⁷ V. M. DETJEN, *The Western European PSSA – testing a unique international concept to protect imperiled marine ecosystems*, cit., pp. 449-450.

⁴⁴⁸ In merito alla decisione OMI sul WEPSSA, v. MEPC Res. 121 (52), *Designation of the Western European Waters as a Particularly Sensitive Sea Area*, 15 Oct 2004. http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D15724/121%2852%29.pdf.

Il processo di coordinamento, pertanto, consente all'Unione di poter esercitare un'importante influenza sul processo decisionale interno dell'OMI, controbilanciando l'assenza di uno *status* definito dell'Unione in qualità di membro dell'OI in questione e, garantendo allo stesso tempo, grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, il rispetto da parte degli Stati membri dell'Unione del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE. Inoltre, la Commissione ha rilevato che sebbene la cooperazione degli Stati membri durante il processo di preparazione di una posizione comune è aumentata negli ultimi anni, il processo di coordinamento continua tuttavia a rimanere un esercizio gravoso e dispendioso in termini di tempo e pertanto sono ancora necessari miglioramenti. A tal riguardo, è stato suggerito che il Consiglio incoraggi la Presidenza e gli altri Stati membri a chiarire durante le loro osservazioni in seno all'OMI che agiscono congiuntamente nella loro qualità di Stati membri dell'UE e che la posizione espressa è il risultato di un processo comunitario che definisce una posizione in merito a questioni per le quali gli Stati membri hanno trasferito competenze all'UE. È stato ritenuto che fossero utili riunioni informali tra il segretario generale dell'OMI e la Commissione. Infine, si è notato che un fattore importante che già contribuisce alla coerenza e all'efficacia generale della politica dell'UE nel quadro dell'OMI è la prassi emersa di recente che gli obblighi della Presidenza del Consiglio dell'UE relativi al coordinamento UE-OMI siano soddisfatti anche dalla successiva Presidenza se quest'ultima è detenuta da uno Stato membro dell'UE con interessi marittimi limitati.

4) L'UE e le Convenzioni dell'OMI

La maggior parte delle convenzioni concluse nel contesto dell'OMI non consente all'UE di diventarne parte contraente.

L'Unione potrebbe diventare parte contraente della maggior parte delle convenzioni OMI inserendo, ad es., una clausola REIO. Tuttavia, ciò richiederebbe la maggioranza dei due terzi delle parti contraenti delle convenzioni. Infatti, a mero titolo esemplificativo è possibile richiamare l'art. 16, let. d) della convenzione MARPOL la quale prevede che gli emendamenti siano adottati a maggioranza dei due terzi delle sole parti della convenzione presenti e votanti. Inoltre, l'art. 6, let. f), punto (i) della convenzione in questione stabilisce che una modifica di un articolo della convenzione si considera accettata alla data in cui è accettata dai due terzi delle parti, le cui flotte mercantili, combinate tra loro, costituiscano non meno del 50% della stazza lorda della flotta mercantile mondiale (tacita accettazione). La procedura può essere più complicata se la modifica è considerata oggetto di una conferenza delle Parti. In quest'ultimo caso, la conferenza delle Parti può decidere che la ratifica sia necessaria per l'entrata in vigore dell'emendamento e che l'accettazione tacita non sia applicabile⁴⁴⁹.

Ora, la sempre più corposa normativa dell'UE nel settore marittimo senza dubbio rafforza gli argomenti giuridici che sostengono una partecipazione

⁴⁴⁹ Art. 34, c. 3, let. c) della Convenzione MARPOL.

attiva giuridica sostanziale e formale dell'UE a tali strumenti⁴⁵⁰. A tal riguardo, la Commissione ritiene che l'Unione abbia buone possibilità per spingere verso il cambiamento al fine di raggiungere un quadro normativo internazionale completo per la navigazione, adatto a far fronte alle sfide attuali⁴⁵¹. Tuttavia, come già descritto per altre OI, il processo di integrazione dell'UE si presenta molto difficile soprattutto nel persuadere le altre parti contraenti tra cui alcuni propri Stati membri. Inoltre, supponendo che l'UE riesca a inserire la clausola REIO e sia autorizzata in questo modo ad assumere lo *status* di parte contraente, due potenziali problemi sorgono all'orizzonte:

- In primo luogo, la lenta entrata in vigore delle convenzioni OMI è una delle carenze sistemiche della stessa Organizzazione⁴⁵². In media, il processo di ratifica di una convenzione OMI richiede da 8 a 10 anni. Come raccomandato dalla Commissione, l'UE e gli Stati membri dovrebbero lavorare verso un migliore meccanismo di ratifica delle convenzioni OMI a livello mondiale che garantisca maggiore rapidità⁴⁵³. Inoltre, ogni convenzione ha le proprie condizioni che devono essere soddisfatte⁴⁵⁴. Nel caso in cui l'UE diventi parte contraente di una convenzione che non è entrata in vigore, ad es., la convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra e dei sedimenti delle navi, essa svolgerà un ruolo molto limitato per l'entrata in vigore di tale convenzione. Inoltre, la ratifica da parte dell'UE non può essere conteggiata in aggiunta alle ratifiche da parte dei suoi Stati membri. Questo è stato il caso in cui l'UE ha ratificato l'emendamento *Ban* alla convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e il loro smaltimento nel 1997⁴⁵⁵.
- In secondo luogo, come parte contraente delle convenzioni OMI, sarebbe ragionevole per l'UE avere un diritto di voto all'interno del quadro delle convenzioni stesse. In tale contesto, si pone la questione se l'UE debba avere un voto in aggiunta a quello dei suoi Stati membri. In teoria, in un accordo misto in cui sia l'UE che gli Stati membri sono parti della stessa convenzione, il diritto di voto segue la divisione dei poteri tra l'UE e i suoi Stati membri. Ancora, nella conferenza delle parti, l'UE (normalmente rappresentata dalla Commissione) vota per l'UE con 28 voti nelle aree di competenza dell'UE e gli Stati membri tacciono. Nei settori di competenza degli Stati membri, gli Stati membri potrebbero delegare il loro potere di voto alla presidenza secondo una posizione comune o esercitare un voto individuale e l'UE tace⁴⁵⁶. Ciò ha già mostrato risultati positivi in altre OI, di cui l'UE è membro a pieno titolo come, ad es., nella FAO o nell'OMC. Inoltre, con il proprio diritto di voto, l'UE può rafforzare il proprio

⁴⁵⁰ V. H. RINGBOM, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, cit., p. 91.

⁴⁵¹ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018*, del 21 gennaio 2009, COM (2009) 8 def., p. 10.

⁴⁵² V. E. J. MOLENAAR, *Tan: Vessel-Source Marine Pollution, the Law and Politics of International Regulation*, in *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 12, No. 2, 2006, p. 348.

⁴⁵³ COM(2009) 8, cit., p. 10.

⁴⁵⁴ V. Z.O. OZCAYIR, *IMO Conventions: The Tacit Consent Procedure and Some Recent Examples*, in *Journal of International Maritime Law*, 2010, No. 10, p. 205.

⁴⁵⁵ V. In merito alla Convenzione di Basilea, v. <http://www.basel.int/ratif/ban-alpha.htm>.

⁴⁵⁶ V. M. CREMONA, *The Union as a global actor: roles, models and identity*, 41 *Common Market Law Review* 553 (2004). F. Hoffmeister, *Outsider or frontrunner?*, cit. p. 57.

processo di coordinamento interno e votare a nome dei suoi 28 Stati membri. Tuttavia, per le altre parti contraenti delle Convenzioni OMI, sarà piuttosto difficile, se non improbabile, accettare che l'UE possa avere un voto aggiuntivo ai suoi 28 Stati membri.

Cap. V: L'Unione europea e l'Organizzazione Mondiale della Sanità

1) L'UE e l'OMS nella governance sanitaria internazionale

L'OMS rappresenta l'agenzia specializzata internazionale dell'ONU in materia di salute sin dal 1948, anno in cui è stato approvato lo statuto costitutivo dell'OI in questione⁴⁵⁷. L'OMS è la prima organizzazione leadership nel contesto della protezione della salute mondiale ed in tutte le questioni ad essa connesse. L'Organizzazione garantisce supporto costante agli Stati membri e monitora le singole politiche nazionali in materia di salute. Come statuito ai sensi dell'art. 1 dello Statuto costitutivo dell'OMS, l'obiettivo principale dell'Organizzazione è “*the attainment by all peoples of the highest possible level of health*”.

L'UE non ha uno *status* formale all'interno dell'OMS, tuttavia, la sua capacità di azione è riconosciuta, se pur in maniera limitata, nell'attività dell'Organizzazione. Ciò comporta che gli Stati terzi possono accettare la partecipazione attiva dell'UE in modo selettivo - come già rilevato all'interno della FAO - sulle singole questioni all'ordine del giorno.

L'UE ha acquisito il controllo su importanti risorse legate alla *governance* sanitaria dell'OMS, sebbene la politica in materia sia stata, ed è tuttora, sostanzialmente una prerogativa degli Stati membri dell'UE⁴⁵⁸. L'OMS coordina gli sforzi internazionali per controllare e sponsorizzare programmi al fine di prevenire e curare malattie infettive come la SARS, la malaria e l'HIV/AIDS. Supporta lo sviluppo e la distribuzione di vaccini sicuri ed efficaci, la diagnostica farmaceutica e i farmaci e gestisce programmi per combattere le minacce alla salute come il fumo e l'obesità. Ha il potere di adottare regolamenti vincolanti in materia di requisiti sanitari e di quarantena per prevenire la diffusione internazionale delle malattie.

La capacità d'azione dell'UE deriva in particolare dagli effetti sul miglioramento della salute e degli *standard* fitosanitari delle misure adottate nell'ambito delle sue politiche⁴⁵⁹. Infatti, sotto la sua competenza in ambito commerciale, l'Unione è coinvolta nella regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale legati al commercio fitosanitario applicabili ai prodotti farmaceutici. Nell'ambito delle politiche funzionali alla realizzazione del mercato unico, l'Unione ha sviluppato una politica di controllo del tabacco⁴⁶⁰ che include direttive sulla regolamentazione dei prodotti pubblicitari, l'armonizzazione fiscale e l'etichettatura, nonché il perseguimento delle società criminali del tabacco per impedire il contrabbando organizzato di sigarette.

⁴⁵⁷ Lo statuto costitutivo è disponibile su <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>, versione consolidata al 22 febbraio 1946.

⁴⁵⁸ B. EGGERS, F. HOFFMEISTER, *UN-EU Cooperation on Public Health*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYLS (eds), *The United Nations and the European Union*, 2006, Den Haag, p. 157.

⁴⁵⁹ V. S.L. GREER, *Uninvited Europeanization: Neofunctionalism and the EU in Health Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 2006, Vol. 13, No. 1, p. 134.

⁴⁶⁰ Per un approfondimento generale, v. H. M. MAMUDU, D. T. STUDLAR, *Multilevel Governance and Shared Sovereignty: European Union, Member States and the FCTC Governance*, 2006, Vol. 22, No. 1, p. 73 e spec. pp. 81-85.

Nonostante la mancanza di adesione formale, l'UE è riconosciuta come un attore rilevante in molteplici aree delle attività dell'OMS. Ad es., durante i negoziati su una convenzione quadro per il controllo del tabacco, i membri dell'OMS sono stati costretti a trattare con l'UE perché la possibilità per gli Stati membri dell'UE di guidare unilateralmente i negoziati in questione era fortemente limitata dalla politica di controllo del tabacco dell'Unione stessa⁴⁶¹. Di conseguenza, l'Assemblea mondiale della sanità ha aperto il suo gruppo di lavoro alle REIO a cui i loro Stati membri hanno trasferito le competenze su tutte le questioni rilevanti⁴⁶². Nel caso specifico, la convenzione sul tabacco è stata successivamente negoziata dall'UE, assumendo una posizione comune rafforzata dalla partecipazione congiunta degli Stati membri dell'Unione⁴⁶³.

L'UE ha inoltre partecipato attivamente a negoziati su questioni di ampio respiro quali: la strategia globale, l'innovazione e la proprietà intellettuale, promuovendo la ricerca in base a criteri che incidono positivamente sui Paesi in via di sviluppo⁴⁶⁴, e ad una nuova serie di regolamenti sanitari internazionali, adottati nel 2005, che sono diventati vincolanti per gli Stati membri dell'UE⁴⁶⁵.

Tuttavia, il riconoscimento della normativa dell'UE a livello internazionale è altamente selettivo e attentamente limitato dagli Stati terzi in base al principio della divisione delle competenze. In alcuni casi, infatti, la partecipazione dell'Unione alle attività dell'OMS dipende dall'accettazione di alcune strette condizioni volte che rendono la capacità di azione dell'UE molto selettiva⁴⁶⁶. A mero titolo esemplificativo, per quanto riguarda i negoziati sulla strategia dell'OMS sulla salute pubblica, l'innovazione e la proprietà intellettuale, tutti settori collegati a doppio filo alle questioni di produzione e brevettazione dei prodotti farmaceutici, alcuni Stati terzi hanno accettato la richiesta di partecipazione dell'Unione solo in base a precondizioni specifiche, tra cui il deposito di una dichiarazione di competenze e limitazioni al potere dell'UE e dei suoi Stati membri di poter intervenire durante le relative riunioni⁴⁶⁷.

2) *Le competenze dell'UE in materia di tutela della salute*

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 9⁴⁶⁸ e 168, par. 1⁴⁶⁹ TFUE (già art. 152 TCE), è statuito che un elevato livello della protezione della salute

⁴⁶¹ Per un'analisi generale, v. H. M. MAMUDU, D. T. STUDLAR, *Multilevel Governance and Shared Sovereignty*, cit., pp. 86-87.

⁴⁶² V. J. SCHEFLER, *Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen*, 2011, Heidelberg, p. 584.

⁴⁶³ V. L. VAN SCHAİK, *The EU's Performance in the World Health Organization: Internal Cramps after the "Lisbon Cure"*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, p. 699.

⁴⁶⁴ V. L. VAN SCHAİK, *EU Effectiveness*, cit., pp. 150-60.

⁴⁶⁵ V. B. EGGERS, F. HOFFMEISTER, *UN-EU Cooperation on Public Health*, cit., pp. 165-168.

⁴⁶⁶ J. SCHEFLER, *Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur*, cit., pp. 581-582.

⁴⁶⁷ V. L. VAN SCHAİK, *EU Effectiveness*, cit., p. 153.

⁴⁶⁸ L'art. 9 TFUE afferma che: "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la [...] formazione e tutela della salute umana".

⁴⁶⁹ L'art. 168 TFUE afferma che: "Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

è garantito in tutte le attività e le politiche dell'Unione⁴⁷⁰. Ciò è riconfermato dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, la quale, ai sensi dell'art. 35, statuisce che “[...]. Nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”.

Inoltre, i Trattati istituivi enfatizzano il ruolo chiave dell'Unione nel completare, integrare e coordinare l'azione e le politiche dei singoli Stati membri in materia di protezione della pubblica salute, nonché nei settori della prevenzione di malattie fisiche e mentali e nello scambio di informazioni per uno sviluppo costante di un'azione integrata e coerente, così come statuito ai sensi del combinato disposto degli artt. 168, par. 2 TFUE e 6, let. a) TFUE.

L'OMS è l'unica organizzazione inclusa nel presente lavoro il cui mandato principale - la sanità pubblica - figura nelle competenze di sostegno dell'UE. Infatti, ai sensi dell'art. 6 TFUE, l'UE intraprende azioni che sono solo “integrative” alle politiche nazionali. Sebbene ciò rifletta le responsabilità nazionali per i sistemi di assistenza sanitaria pubblica, l'Unione ha responsabilità significative anche in questo settore, tra cui la regolamentazione dei prodotti farmaceutici e la loro pubblicità, e gli standard di salute e sicurezza. Ciò significa che, conformemente al principio di sussidiarietà, l'UE può agire solo in settori in cui il suo coinvolgimento crea un valore aggiunto chiaramente identificabile. Di conseguenza, come statuito ai sensi dell'art. 168, par. 7 TFUE, la definizione della politica sanitaria, l'organizzazione e l'erogazione di servizi sanitari e assistenza medica sono rimaste una responsabilità degli Stati membri, a cui l'Unione non è autorizzata a partecipare. La disposizione in questione consente, inoltre, la regolamentazione dell'UE in tre settori specifici: a) norme veterinarie e fitosanitarie; b) organi, sostanze di origine umana e sangue; e c) prodotti medicinali e dispositivi per uso medico. Consente all'UE di istituire programmi di spesa volti a ridurre il consumo di tabacco e alcol e una disposizione sul monitoraggio, l'allarme rapido e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

Nonostante lo spettro di azione sia limitato, è possibile comunque osservare un considerevole impegno giuridico interno dell'UE e la sua capacità di influire sulle questioni di salute a livello internazionale. Secondo una parte della dottrina, uno dei motivi comprovanti tale attivismo si ritrova nel fatto che il mercato interno e la libera circolazione di persone, merci e animali aumentano i flussi e riducono le possibilità di controllo delle malattie trasmissibili⁴⁷¹. Altri settori inerenti all'ordinamento dell'Unione risultano connessi indirettamente alla protezione della pubblica salute. Ci si riferisce, da un lato, alla disciplina concernente la libera circolazione delle merci, ovvero alle particolari restrizioni inerenti alla tutela della salute e della vita delle persone e degli

⁴⁷⁰ Per un'analisi dell'evoluzione delle competenze dell'UE in materia di pubblica salute, v. T. EMMERLING, J. HEYDEMANN, *The EU as an Actor in Global Health Diplomacy*, in I KICKBUSCH, G. LISTER, M. TOLD, N. DRAGER (eds.), *Global Health Diplomacy*, New York, 2013, p. 223.

⁴⁷¹ S. GUIGNER, *Health: A vital issue for Europe*, in *Studies & Research*, Notre- Europe, Paris, 2009, No. 68, pp. 15-32.

animali o di preservazione dei vegetali ai sensi dell'art. 36 TFUE. Dall'altro lato, ci si riferisce alle disposizioni concernenti il mercato interno (inerenti, ad es., la disciplina giuridica sul tabacco), l'ambiente, l'agricoltura, il regime fiscale, lo sviluppo e il trasporto.

La normativa dell'UE in altri campi riguarda invece problemi legati alla salute e al suo monitoraggio. Esempi sono il riconoscimento delle qualifiche degli operatori sanitari, l'assistenza sanitaria per i viaggiatori, l'orario di lavoro per i medici e le leggi che vietano (il trasporto di) prodotti malsani, alimenti e animali. L'UE raccoglie dati e consiglia gli Stati membri dell'UE su aspetti della loro politica sanitaria e finanzia attività sanitarie all'interno degli Stati membri dell'UE attraverso i suoi bilanci per la ricerca, il suo programma sanitario e la politica regionale, e al di fuori del suo territorio attraverso l'adesione, il vicinato e lo sviluppo fondi di cooperazione.

In ambito di divisione delle competenze tra Unione e Stati membri, escludendo quanto stabilito dall'art. 6, let. a) TFUE, tutte le questioni inerenti problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica rientrano nella vasta dimensione di materie di competenza condivisa, così come statuito ai sensi dell'art. 4, par. 2, let. k) TFUE. Alla luce di tale disciplina, l'art. 168 TFUE specifica le differenti tipologie di misure giuridiche che l'UE può adottare. In particolare, ci si riferisce a:

- Misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza degli organi e sostanze di origine umana, del sangue e degli emoderivati; tali misure non ostano a che gli Stati membri mantengano o introducano misure protettive più rigorose; strumenti nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica e misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza dei medicinali e dei dispositivi di impiego medico;
- Misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera, misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, e misure il cui obiettivo diretto sia la protezione della sanità pubblica in relazione al tabacco e all'abuso di alcol, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri;
- Misure rivolte ad incentivare e supportare la cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito della tutela della salute pubblica attraverso il c. d. "*open method of coordination*"⁴⁷².

Per promuovere e adottare tutte le misure *de quo*, la disposizione in esame prevede l'attivazione della procedura legislativa ordinaria dell'Unione, ai sensi dell'art. 294 TFUE.

Sempre in virtù dell'art. 168, par. 3 TFUE, è previsto che l'UE e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i Paesi terzi e con le OI competenti in materia di sanità pubblica, tra cui, l'OMS.

Ai sensi dell'art. 168 TFUE, l'Unione e gli Stati membri sono spinti ad attuare, integrare e coordinare la loro azione in materia di protezione della

⁴⁷² In merito all'*open method of coordination*, v. https://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/european-coop_en.

pubblica salute, favorendo la cooperazione internazionale con Paesi terzi e altre OI.

In tale contesto, l'art. 21, par. 2 TFUE dispone che l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali e il par. 3 della medesima disposizione stabilisce che l'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche.

Per un'effettiva azione inerente questioni legate alla protezione della salute mondiale è necessario garantire un alto livello di coerenza tra le misure adottate a livello interno ed esterno dell'Unione e basate su principi e valori comuni ampiamente condivisi. Ciò diventa particolarmente rilevante nel caso in cui sia richiesto prendere in considerazione tutte le misure e gli sforzi necessari per affrontare la varietà dei settori sociali, economici e ambientali legati a doppio filo con la protezione della pubblica salute. A tal riguardo, l'Unione sostiene sistematicamente un approccio multisetoriale della salute, così come statuito dal Consiglio dell'UE nelle sue conclusioni inerenti *l'Equity and Health in All Policies* del 2010⁴⁷³.

Inoltre, nel maggio 2010, il Consiglio dell'UE ha adottato le sue conclusioni sul ruolo specifico che l'Unione intraprende in materia di protezione della salute mondiale⁴⁷⁴, evidenziando la necessità di agire per migliorare la salute, ridurre le disparità e aumentare la protezione dalle minacce per la salute globale. La salute è centrale nella vita delle persone, ritenuto un diritto umano, e un elemento chiave per una crescita e uno sviluppo equi e sostenibili, compresa la riduzione della povertà. Il Consiglio ha enfatizzato che le condizioni economiche e sociali sono determinanti e cruciali per la protezione salute. Gli sforzi per affrontare l'esclusione sociale, le strutture di potere che ostacolano l'equità e l'uguaglianza di genere sono di fondamentale importanza. Una forte attenzione è poi stata rivolta alla coerenza delle politiche per lo sviluppo, in particolare con riguardo all'approccio multisetoriale sopra menzionato sull'*Equity and Health in All Policies*.

È importante evidenziare che le conclusioni sopra menzionate tendono ad enfatizzare che il ruolo internazionale dell'Unione in materia di protezione della salute mondiale presuppone una chiara e più efficiente azione esterna dell'Unione, soprattutto con riferimento al rapporto con le competenti OI, tra cui, *in primis*, l'ONU e, più specificatamente, l'OMS. In tali ambiti, il Consiglio dell'UE cerca di spronare gli Stati membri dell'UE e la Commissione a garantire maggiore coerenza e un effettivo coordinamento per difendere una posizione unica all'interno dei singoli fori internazionali in questione, al fine di evitare azioni frammentate, da una parte, e di supportare un'effettiva *leadership* internazionale dell'UE in materia di salute, dall'altra.

⁴⁷³ Conclusioni del Consiglio dell'UE su *Health in All Policies* (HiAP), 30 novembre 2006, e Conclusioni del Consiglio dell'UE su *Health in All Policies: Solidarity in Health*, 8 giugno 2010, disponibile su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/114994.pdf. Per un'esame generale dell'HiAP, V. anche K. LEPPÖ, E. OLILLA, S. PEÑA, M. WISMAR, S. COOK, *Health in All Policies. Seizing opportunities, implementing policies*, Ministry of Social Affairs and Health, Finland, 2013, p. 1.

⁴⁷⁴ Conclusione del Consiglio dell'UE su *EU Role in Global Health*, 10 maggio 2010, disponibile su https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/eu_world/docs/ev_20100610_rd04_en.pdf.

3) I meccanismi che consentono la cooperazione dell'UE con l'OMS

Attualmente, l'OMS conta 194 Stati membri. Essa opera su tre distinti livelli: a Ginevra, dove è presente la sede principale; all'interno di 6 distinti ed autonomi uffici regionali e in 150 uffici sparsi in tutto il globo. Inoltre, l'OMS presenta due importanti e principali organi di lavoro ovvero:

- L'Assemblea Mondiale della Sanità quale supremo organo decisionale per l'Organizzazione. In genere si riunisce a Ginevra a maggio di ogni anno e vi partecipano delegazioni di tutti i 194 Stati membri. La sua funzione principale è determinare le politiche dell'Organizzazione, inoltre, l'Assemblea Mondiale nomina il Direttore Generale, supervisiona le politiche finanziarie dell'Organizzazione, esamina e approva il budget del programma proposto. Analogamente, considera le relazioni del Comitato esecutivo, che istruisce in merito a questioni su cui possono essere richieste ulteriori azioni, studi, indagini o relazioni;
- Il Comitato Esecutivo composto da 34 membri tecnicamente qualificati nel campo della salute. I membri vengono eletti per 3 anni. La riunione principale del Comitato, in cui è concordato l'ordine del giorno per la successiva Assemblea Mondiale e le relative risoluzioni, si tiene a gennaio, con una seconda riunione più breve a maggio, immediatamente dopo l'incontro in sede di Assemblea Mondiale, per ulteriori questioni amministrative. Le principali funzioni del Consiglio sono di attuare le decisioni e le politiche dell'Assemblea Mondiale della Sanità, di consigliarlo e in generale di facilitare il suo lavoro.

La partecipazione ed interazione dell'Unione con l'OMS può essere analizzata sia dalla prospettiva giuridica dell'ordinamento dell'UE sia da quello internazionale dell'Organizzazione in questione. In generale, più che di partecipazione in senso stretto, è possibile parlare di una cooperazione partecipativa.

Nel primo caso, le competenze dell'Unione in materia di pubblica salute sono stabilite dall'art. 168 TFUE. La norma in questione, rafforza ed estende quanto statuito dall'art. 9 TFUE – che parla di “*tenere conto*” piuttosto che “*assicurare*” un elevato livello di protezione della salute umana - così come dall'art. 35 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE. Inoltre, le competenze dell'Unione in base alle disposizioni in esame risultano fortemente complementari alle competenze degli Stati membri, enfatizzando la necessità di una necessaria e costante cooperazione e coordinamento tra le rispettive politiche. In tale contesto, per quanto concerne l'autorità dell'UE a negoziare accordi internazionali in seno all'OMS su materie già disciplinate a livello interno dell'Unione, essa segue il principio del parallelismo tra competenza interne ed esterne dell'Unione. Tuttavia, l'autorità dell'Unione varierà a seconda del *topic* considerato in seno all'OMS e delle implicazioni giuridiche dell'accordo sulle singole competenze nazionali degli Stati membri, ricadendo nella complessa disciplina degli accordi misti dell'Unione.

L'art. 168, par. 3 TFUE rappresenta la principale base giuridica dell'Unione per interagire e cooperare con le OI competenti in materia di pubblica salute. A tal riguardo, la disposizione in questione deve essere

letta in combinato disposto con l'art. 220 TFUE che, come già più volte osservato, legittima l'Alto Rappresentante dell'UE a stabilire tutte le forme più appropriate di cooperazione gli organi delle NU e le sue agenzie specializzate.

Dalla prospettiva internazionale dell'OMS, lo Statuto costitutivo dell'Organizzazione prevede tre disposizioni che richiamano la possibilità di stabilire una cooperazione ed una interazione con altre OI, ovvero:

- L'art. 70 prevede che un'effettiva cooperazione e interazione tra l'OMS ed altre OI può essere stabilita attraverso la conclusione di un accordo soggetto all'approvazione dell'Assemblea Mondiale della Sanità;
- L'art. 18, let. h) autorizza l'Assemblea Mondiale a invitare OI competenti a partecipare ai propri lavori senza diritto di voto;
- L'art. 33 autorizza il Direttore Generale a stabilire relazioni dirette con OI "*whose activities come within the competence of the Organization*".

Queste disposizioni non sono espressamente connesse tra loro. Esse forniscono tre differenti possibili canali di cooperazione tra l'OMS e altre OI attraverso l'Assemblea Mondiale della Sanità e del Direttore Generale.

3.1) La partecipazione dell'UE "su invito"

L'UE ha preso parte sino ad oggi in differenti negoziati in seno all'OMS, tra cui, in particolare, quelli avviati nel 1999 concernenti la disciplina sul Tabacco racchiusa nella FCTC⁴⁷⁵. Questi negoziati hanno costituito la prima occasione per discutere dei diritti di partecipazione dell'Unione.

Dopo un lungo processo di negoziazione, infatti, l'Assemblea Mondiale ha deciso che "*that regional economic integration organizations [REIOs] constituted by sovereign States, Members of the World Health Organization, to which their Member States have transferred competence to enter into treaties in respect to these matters, may actively participate, in accordance with Rule 55 of the Rules of Procedure of the Health Assembly, in the drafting and negotiations of the intergovernmental negotiating body*"⁴⁷⁶. Nel caso specifico, tale clausola ha rappresentato un primo e formale invito all'Unione di partecipare alla negoziazione in questione. In particolare, il riferimento alla Regola 55 consentiva all'Unione semplicemente di prendere la parola con gli Stati membri, senza tuttavia specificare se la possibilità di "*take the floor*" potesse essere estesa alle prerogative che consentono una effettiva partecipazione a qualunque negoziato, ossia, la possibilità di presentare e discutere proposte, iniziative o emendamenti. Per ovviare a tale *impasse*, l'OMS e la Commissione hanno convenuto in modo informale di utilizzare come modello plausibile in caso di contestazioni i diritti conferiti all'Unione nel 1995 dall'ECOSOC per quanto riguarda la partecipazione nella Commissione sullo Sviluppo Sostenibile e che includeva il diritto di

⁴⁷⁵ La WHO FCTC è entrata in vigore il 27 febbraio 2005 ed attualmente conta 180 membri, tra cui, l'UE. Per un'analisi della Convenzione in questione, si rinvia a http://www.who.int/fctc/WHO_FCTC_summary_January2015_EN.pdf?ua=1.

⁴⁷⁶ V. WHO Assembly, *Towards a WHO framework convention on tobacco control*, Resolution WHA52.18, 24 maggio 1999, WHA/52/1999/REC/1, pp. 21-24.

prendere la parola, di sottoporre proposte ed emendamenti, l'esercizio del diritto di replica e, nel caso in cui fosse stata discussa una questione che sollevava problemi inerenti una o più competenze dell'Unione, la possibilità di sollevare una questione ed inserirla all'ordine del giorno⁴⁷⁷. I negoziati in questione, pertanto, hanno consentito all'OMS di prendere coscienza dello speciale *status* dell'Unione e della necessità di garantire alla stessa costanti consultazioni e avvicinamenti ai suoi Stati membri per poter dare loro la possibilità di esprimere una posizione comune.

Tale procedura, basata sulla clausola REIO sopra descritta, ha consentito all'Unione di partecipare attivamente anche in altre sessioni formali e informali di lavoro in sede di gruppi di lavoro e di Commissioni stabilite sia dall'Assemblea Mondiale sia dal Comitato Esecutivo, come quelli concernenti *l'Internationa Health Regulations*⁴⁷⁸ e sulla *Global Strategy and Action Plan on Public Health, Innovation and Intellectual Property*⁴⁷⁹.

In particolare, la clausola REIO sopra descritta - contenuta all'interno delle singole risoluzioni a cui l'UE ha partecipato sino ad oggi e che costituiva un formale invito a prendere parte alle negoziazioni ed esercitare i diritti di cui sopra - è stata sostituita dalla semplice apposizione di una nota a piè di pagina. La nota in questione estende generalmente la partecipazione anche alle REIO specificando che il riferimento sugli "*Stati membri [OMS]*" riguarda anche "*where applicable regional economic integration organizations*". Un esempio è offerto dalla creazione nel 2010 del gruppo di lavoro sulla contraffazione dei prodotti medicali⁴⁸⁰. Anche in questo caso, però, la nuova nota a piè di pagina presenta la medesima criticità della clausola REIO, ovvero l'assenza di una precisa indicazione dei diritti esercitabili. Si ritiene che in assenza di una chiara indicazione, i diritti esercitabili dall'Unione sono i medesimi di cui sopra.

È importante osservare anche che la partecipazione dell'UE "su invito" attraverso la formula REIO semplificata è stata utilizzata anche con riferimento alla partecipazione alle negoziazioni inerenti questioni costituzionali dove la competenza dell'Unione può essere discutibile, come, ad es., nel caso della procedura di elezione del Direttore Generale⁴⁸¹.

3.2) La partecipazione unilaterale dell'UE

Per stabilire una cooperazione con altre OI, l'OMS ha optato, in alcuni casi, per la conclusione di accordi formali così come previsto dall'art. 70

⁴⁷⁷ ECOSOC, *Full participation of the European Community in the Commission on Sustainable Development*, Decision 1995/201, 8 febbraio 1995, E/1995/5, Supplement No. 1, p. 65.

⁴⁷⁸ V. WHO Assembly, *Revision of the International Health Regulations*, Resolution WHA56.28, 28 maggio 2003, disponibile su http://apps.who.int/gb/archive/e/e_wha56.html.

⁴⁷⁹ V. WHO Assembly, *Public health, innovation, essential health research and intellectual property rights: towards a global strategy and plan of action*, Resolution WHA59.24, 27 maggio 2006, WHA/59/2006/REC/1, p. 32.

⁴⁸⁰ V. WHO Assembly, *Substandard/spurious/falsely-labelled/falsified/counterfeit medical products*, Decision WHA63(10), 21 maggio 2010, A63/DIV/3.

⁴⁸¹ *Election of the Director General of the World Health Organization*, Executive Board Resolution, EB128.R14, 24 gennaio 2011, disponibile su http://apps.who.int/gb/ebwhat/pdf_files/EB128-REC1/B128_REC1-en.pdf#page=15.

del suo Statuto – sia nel caso di altre agenzie specializzate dell'ONU sia per importanti OI come, ad es., l'*Organisation Internationale des épizooties* (OIE) e l'Unione Africana⁴⁸². In altri casi, invece, gli accordi di cooperazione sono stati conclusi dal Direttore Generale senza però l'approvazione dell'Assemblea Mondiale, soprattutto nei casi in cui il *topic* considerato non risultava particolarmente esteso ma circoscritto a specifiche questioni politiche, come ad es., nel caso dell'UE.

I principali accordi tra l'Unione e l'OMS sono stati stabiliti in base attraverso scambi di missive o attraverso la conclusione di *memoranda of understanding* tra il Commissario europeo competente in materia di pubblica salute e il Direttore Generale dell'OMS, insieme ad altri ufficiali anziani. Tale cooperazione è stata stabilita sia per un'azione congiunta a livello internazionale sia a livello europeo. In tale contesto, particolare importanza assumono i singoli accordi che l'Unione ha concluso con gli uffici regionali e locali dell'OMS in ambito di cooperazione tecnica e scientifica⁴⁸³.

La crescente partecipazione dell'Unione nell'OMS è stata accompagnata anche dalla creazione nel 2000 a Bruxelles di un competente *Liaison Office* dell'OMS. Lo staff e l'ufficio è stato inizialmente composto sia da rappresentanti dell'OMS provenienti dalla sede centrale in Ginevra sia dagli uffici regionali Europei ed Americani. Ciò ha dato più volte la possibilità all'OMS di interagire attivamente sul campo con le Istituzioni dell'Unione. Tuttavia, dal 2010, al fine di assicurare una maggiore sinergia tra le due OI ed evitare eccessive decentralizzazioni, è stato ritenuto opportuno dare all'ufficio regionale dell'OMS per l'Europa la leadership dell'*Liaison Office* nell'interesse dell'intera Organizzazione.

Vi è da dire però che la disciplina riguardante la partecipazione reciproca dell'Unione e dell'OMS nei rispettivi incontri di lavoro è mutata nel tempo. Con un primo scambio è avvenuto nel 1972, ci si è focalizzati sull'interazione tra l'UE e la Commissione Regionale e l'Ufficio Regionale per l'Europa. Nel 1982, è seguito un secondo scambio di missive tra la Commissione europea e l'allora Direttore Generale Halfdan Mahler, enfatizzando questa volta la necessità di una cooperazione internazionale. Tale scambio, però, non includeva tra le sue disposizioni una disciplina riguardante la partecipazione reciproca ai rispettivi incontri di lavoro, una procedura di consultazione congiunta o una procedura di revisione. Allo stesso tempo, però, i parr. 2 e 3 del *memorandum of understanding* allegato allo scambio di missive conteneva un reciproco invito a partecipare agli incontri di lavoro.

Oggi la cooperazione tra l'Unione e l'OMS risulta differente e perfezionata, ma ancora frastagliata. Con ulteriore scambio di lettere del dicembre 2000, tra il Direttore Generale G.H. Brundtland ed il

⁴⁸² In merito ai testi degli accordi in questione, v. *WHO Basic Documents 39th edn* (Ginevra, WHO, 2009), pp. 38-80. L'accordo con l'Unione Africana è stato approvato con risoluzione WHA65.16, 26 maggio 2012, in WHA65/2012/REC/1, p. 47.

⁴⁸³ Come già accennato, l'OMS rappresenta una OI fortemente decentralizzata, operante attraverso sei uffici regionali sotto la guida dei rispettivi Direttori regionali, nominati dalle relative commissioni regionali. Per un'analisi della struttura operativa dell'OMS, v. G. L. BURCI, C. H. VIGNES, *World Health Organization*, The Hague, 2004, p. 53.

Commissario europeo per la pubblica salute D. Byrne⁴⁸⁴ tale cooperazione è stata rafforzata. Essa ha tenuto conto delle accresciute competenze dell'UE stabilite nell'allora art. 152 TCE (oggi art. 168 TFUE), enfatizzando la complementarietà delle distinte competenze delle due organizzazioni. Lo scambio di missive, inoltre, stabilisce principi e obiettivi comuni che debbono guidare l'azione congiunta dell'Unione e dell'OMS. Inoltre, è stata apportata una più chiara disciplina inerente sia i rapporti finanziari dell'Unione in favore dell'OMS – così come specificato da un *memorandum of understanding* del dicembre 2003 allegato allo scambio in questione - sia riguardante la partecipazione a periodici incontri tra le due organizzazioni ai più alti livelli. In particolare, come già accennato, ci si riferisce agli incontri in sede di SOM, che ad oggi rappresentano la sede principale e più appropriata per un'efficace interazione tra l'Unione e l'OMS.

Tuttavia, mentre la partecipazione dell'Unione è garantita pienamente negli incontri dell'OMS, al contrario, quest'ultima non sembra più avere legittimazione per partecipare ai vari incontri della Commissione a Bruxelles. Ciò risulta confermato da un successivo scambio di lettere tra le due organizzazioni nel 2000 e dal Memorandum ad esso allegato⁴⁸⁵ sugli obiettivi principi comuni e condivisi e sulle priorità della cooperazione internazionale. Recentemente la prassi sembra essere mutata. L'attuale disciplina ha eliminato l'invito rivolto all'OMS di partecipare agli incontri della Commissione europea. Pertanto, ad oggi, la cooperazione tra le due organizzazioni segue una direzione unilaterale, ovvero attraverso la partecipazione (su invito) della Commissione europea agli incontri degli organi principali dell'OMS senza diritto di voto, così come è stato previsto ai sensi del par. 2 precedentemente descritto. La generale partecipazione (su invito) della Commissione ai lavori dell'Assemblea Mondiale della Sanità e del Comitato Esecutivo dell'OMS è stata nella prassi specificata e riadattata dal Direttore Generale alla luce dei poteri ad esso conferiti in base all'art. 33 dello Statuto costitutivo dell'OMS descritto sopra. In altre parole, gli Stati membri dell'OMS non hanno preso parte a tali decisioni e la loro accettazione in merito all'estensione della partecipazione dell'UE si è basata più sull'acquiescenza o sul *consensus* piuttosto che su una decisione espressa. Ciò, naturalmente, non pregiudica le decisioni di fiducia su specifiche forme di partecipazione da parte di osservatori dell'OMS⁴⁸⁶.

Numerosi ad oggi sono gli incontri tra il Commissario europeo competente in materia di salute e il Direttore Generale. In tale contesto, risultano particolarmente importante i *Senior Official Meetings* (SMOs), in cui rappresentanti anziani ed esperti di entrambe le organizzazioni si

⁴⁸⁴ *Exchange of Letters between the WHO and the Commission of the EC concerning the consolidation and intensification of cooperation*, cit., pp. 7-11.

⁴⁸⁵ *Exchange of Letters between the WHO and the Commission of the EC concerning the consolidation and intensification of cooperation and Memorandum concerning the framework and arrangements for cooperation between the WHO and the Commission of the EC*, in GUCE C 1, 4 gennaio 2001, p. 1.

⁴⁸⁶ Per un'analisi del mutamento della disciplina inerente la partecipazione generale dell'UE nell'OMS, v. G. L. BURCI, *The European Union and the World Health Organization: Interactions and Collaboration from a Governance and Policy Perspective*, in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance*, cit., pp. 156-160.

riuniscono periodicamente per discutere della propria cooperazione. Dal lato dell'Unione, tali incontri vedono la partecipazione principale dei commissari competenti per le singole Direzioni Generali in materia di salute, cooperazione allo sviluppo, assistenza umanitaria e ricerca, affiancati attivamente dai funzionari competenti del SEAE. Dalla prospettiva dell'OMS, gli incontri in questione vedono la partecipazione del Direttore Generale, dei Direttori dell'OMS nelle regioni Europee ed Africane, del direttore della *Pan-American Health Organization* dell'OMS, affiancati anche da *managers* e rappresentanti anziani di altre regioni.

A livello regionale, la Commissione europea intrattiene intensi rapporti con l'Ufficio regionale dell'OMS a Copenaghen. Tale cooperazione abbraccia differenti settori, tra i quali, soprattutto, quello del rafforzamento del dialogo politico e della cooperazione tecnica e scientifica sulla salute pubblica, così come espresso recentemente nella Dichiarazione di Mosca del 2010⁴⁸⁷.

Infine, l'Unione rappresenta un finanziatore non ufficiale in quanto mero osservatore dell'OMS. Tuttavia, l'UE e i suoi Stati membri, che sono membri a pieno titolo dell'Organizzazione, contribuiscono individualmente e collettivamente a circa un terzo degli introiti annuali dell'OMS.

Pur detenendo uno *status* di mero osservatore, l'UE sembra aver acquisito nella prassi un ruolo sicuramente più forte rispetto ad altre OI nelle quali detiene il medesimo *status* e che rende maggiormente coerente il ruolo internazionale dell'Unione ai cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona.

4) La rappresentanza dell'UE nell'OMS

L'UE non possiede lo *status* di membro dell'OMS in quanto, in base all'art. 3 dello Statuto dell'Organizzazione, solo agli Stati è permesso possedere e reclamare tale posizione. L'UE detiene uno *status* di osservatore.

Nel caso specifico, tutti i 28 Stati membri dell'UE sono anche *full-members* dell'OMS e rappresentano circa il 14 % della *membership* totale. Tutti gli Stati membri, inoltre, sono anche parte integrante della regione EURO dell'OMS, composta da 53 Stati. Ne deriva che gli Stati membri rappresentano quindi il 53% della *membership* della regione EURO dell'OMS.

Ora, le *Rules of Procedures* dell'OMS stabiliscono i diritti ed i doveri di coloro che assumono lo *status* di osservatore. In generale, questi ultimi potranno partecipare, senza diritto di voto, agli incontri plenari dell'Assemblea Mondiale della Sanità e ai lavori del Comitato Esecutivo.

⁴⁸⁷ Dichiarazione congiunta dell'Ufficio Regionale dell'OMS per l'Europa e la Commissione europea, *Seeking to strengthen policy dialogue and technical cooperation on public health*, Mosca, 13 settembre 2010. V. <http://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/press-releases/2010/09/who-and-european-commission-adopt-joint-declaration>.

In base allo scambio di missive del 2000, la delegazione dell'UE è invitata a partecipare alle sessioni di lavoro dei principali organi dell'OMS. Tuttavia, tale invito, come si vedrà più nello specifico, deve essere preceduto da una richiesta *ad hoc* da parte dell'interessato all'inizio di ogni incontro del *Governing Body* preso in considerazione.

Un ruolo particolare è svolto dalle delegazioni dell'UE presso la sede centrale dell'OMS a Ginevra. In esse sono presenti attualmente due professionisti dedicati a lavorare a tempo pieno sulle questioni oggetto dei lavori dell'OMS e, in particolare, sui processi in corso nell'Organizzazione. Il loro ruolo è principalmente focalizzato:

- Sul rapporto tra la Commissione/SEAE e i rappresentanti dell'OMS;
- Sul coordinamento dell'UE con i suoi Stati membri per adottare una posizione comune;
- Sulla rappresentanza dell'Unione quando le regole di procedura dell'OMS lo permettono.

I diritti di partecipazione dell'UE nell'OMS non sono stati oggetto di una disciplina chiara e definita come nel caso della risoluzione 65/276 del 2011 riguardante il ruolo dell'Unione in sede di AG delle NU. Conseguentemente, lo *status* di osservatore ed i diritti ad esso inerenti dell'Unione in sede di Assemblea Mondiale, Comitato Esecutivo e Commissioni Regionali sono per default equiparati a quelli di "*un'Organizzazione Intergovernativa con la quale l'Organizzazione ha stabilito relazioni efficaci ai sensi dell'art. 70 dello Statuto*", anche se nel caso dell'UE nessun accordo in base all'art. 70 è stato mai concluso.

In base alle disposizioni contenute nelle *Rules of Procedures* dell'Assemblea Mondiale (art. 46), del Comitato Esecutivo (art. 4) e delle Commissioni Regionali (art. 2), gli osservatori e, quindi, l'Unione, possono partecipare ai relativi incontri plenari e in commissione senza diritto di voto, posso prendere la parola solo dopo i membri dell'OMS e gli Stati non membri ma che detengono uno speciale *status* come, ad es., la Palestina⁴⁸⁸. Tuttavia, l'UE, così come le altre OI non membri dell'OMS, è ostacolata fortemente dall'esercitare quei diritti che nella prassi risultano essere quelli più importanti per garantire un'effettiva partecipazione ai lavori, ovvero la possibilità di far circolare i documenti e di sottoporre proposte.

I rappresentanti dell'Unione tendono a prendere la parola subito dopo l'intervento di uno o più dei suoi Stati membri, per cercare anche di prevenire la possibilità che i primi possano impegnarsi formalmente, presentando anche proprie proposte di risoluzione legate a decisioni o documenti in corso di negoziazione.

La posizione dell'UE e dei suoi Stati membri può essere espressa sia dalla Presidenza semestrale del Consiglio sia da uno Stato membro. Tuttavia, nel rispetto di quanto dettato dal trattato di Lisbona e per soddisfare una

⁴⁸⁸ Sulle regole di procedura si rinvia al sito web dell'OMS e dell'Ufficio Regionale per l'Europa, rispettivamente su <http://apps.who.int/gb/gov/>, <http://www.who.int/about/regions/euro/en/>. Per un'analisi generale dello *status* dell'UE nei principali organi dell'OMS, v. B. EGGER, F. HOFFMEISTER, *UN-EU Cooperation on Public Health: the Evolving Participation of the European Community in the World Health Organization*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER AND T. RUYLS (eds.), *The United Nations and the European Union*, cit., p. 155.

sempre più crescente esigenza di esprimere una voce unica dell'Unione, le posizioni sono espresse dalla Commissione, dalle delegazioni dell'UE e dal SEAE sotto la guida dell'Alto Rappresentante.

In assenza di un accordo formale che stabilisca a chiare lettere chi deve intervenire, la prassi mostra differenti soluzioni:

- Per quanto concerne gli incontri formali dell'Assemblea Mondiale, la rappresentanza dell'Unione è affidata ad uno Stato membro che detiene la Presidenza semestrale del Consiglio;
- Nel Comitato Esecutivo, nel quale la *membership* è più ristretta, la posizione dell'Unione è affidata ad uno Stato membro che è anche parte del Comitato stesso, prossimo alla Presidenza semestrale del Consiglio.

Tuttavia, entrambi i casi non rappresentano una prassi formalmente accertata e riconosciuta a pieno dai membri dell'Organizzazione.

Per quanto concerne invece gli incontri informali che hanno luogo quotidianamente tra le istituzioni dell'OMS (ad es., gli incontri intergovernamentali, mere consultazioni, gruppi di lavoro) la partecipazione dell'UE, in qualità di REIO, sembra essere garantita su un piano paritario rispetto agli altri Stati membri. Al contrario di quanto descritto per le sessioni di lavoro degli organi principali in cui l'Unione non ha bisogno di esprimere una propria posizione formale, questa prassi è ad oggi ampiamente riconosciuta. Tale risultato è stato fortemente facilitato dal ruolo che l'UE ha svolto durante i negoziati per l'adozione della convenzione sul controllo del tabacco (in inglese FCTC) e poi rafforzato dal fatto che l'UE, in quanto REIO, sia divenuta parte integrante del regime internazionale in questione, che tuttavia presenta notevoli distinzioni in punto di partecipazione attiva dell'Unione⁴⁸⁹.

4.1) L'UE e i Drafting Groups

Molte risoluzioni o documenti di lavoro sono negoziati all'interno di *drafting groups* creati all'uopo durante le sessioni di lavoro dell'Assemblea Mondiale e del Comitato Esecutivo. Questi incontri possono assumere una veste formale o informale e ciò può dipendere dal contesto in cui sono create. Tuttavia, di regola, tali incontri sono aperti solo agli Stati membri e non rientrano tra le sessioni alle quali è possibile apporre un invito *ad hoc* alla partecipazione delle REIO.

La partecipazione di OI è vincolata alla procedura prevista dalle Rules of Procedure dell'Assemblea Mondiale (art. 46) e del Comitato Esecutivo (art. 4) e che implica un invito speciale dagli organi in questione.

Nel caso specifico, l'iniziale esclusione dell'UE, supportata da numerosi Stati membri dell'OMS, ha creato numerose criticità soprattutto nel rapporto con i propri Stati membri nel momento in cui la materia discussa ricadeva tra le materie di competenza dell'Unione. A tal riguardo, nel gennaio 2006, in sede di apertura dell'incontro della 117° sessione del

⁴⁸⁹ V. L. CHAMORRO, *Coordination Between the European Union and the Member States: An EU Perspective*, in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance*, cit., pp. 148-151.

Comitato Esecutivo dell'OMS, il Portogallo ha richiesto, nel rispetto dell'art. 4 delle Rules of Procedure del Comitato, che l'UE avesse il permesso di partecipare al *drafting group* ivi costituito, considerando che alcune delle questioni discusse formavano parte delle competenze dell'Unione. In tale contesto, però, l'Australia e gli Stati Uniti hanno richiesto che l'Unione presentasse una dichiarazione di competenza e che i suoi Stati membri si astenessero dall'intervento durante la sessione su questione per le quali l'UE avesse già preso la parola⁴⁹⁰. La prassi in questione è stata poi rispettata successivamente anche in sede Assemblea Mondiale.

È importante osservare però che la crescente e costante presenza della Delegazione dell'UE nelle varie sedi di lavoro dell'OMS, ha comportato una semplificazione della procedura in questione che ormai non richiede più né all'Unione il deposito prima di ogni incontro di una dichiarazione di competenze né risultano più discusse le modalità di partecipazione congiunta dell'Unione e dei suoi Stati membri⁴⁹¹.

4.2) L'UE e gli strumenti giuridici internazionali dell'OMS

La cooperazione dell'UE all'interno dell'OMS può essere analizzata anche attraverso l'attività di negoziazione e di coordinamento che l'Unione e i suoi Stati membri hanno svolto in seno ad importanti accordi conclusi sotto gli auspici dell'Organizzazione.

I negoziati relativi al FCTC e all'IHR possono essere considerati un *turning point* nel processo di coordinamento delle posizioni dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Con riguardo allo *status* giuridico detenuto dall'UE all'interno dei due strumenti internazionali in questione, sono state prese in considerazione due differenti soluzioni. Nel caso del FCTC, che è il primo trattato adottato in base all'art. 19 dello Statuto dell'OMS, il testo della convenzione ha seguito il modello degli accordi ambientali multilaterali. Nel caso specifico, le REIOs possono sottoscrivere, ai sensi dell'art. 34, e formalmente confermare o accedere all'accordo in esame, che deve essere accompagnata da una dichiarazione di competenze nell'ambito delle materie della convenzione, così come statuito ai sensi dell'art. 35. La partecipazione delle REIOs è soggetta al principio dell'esercizio alternativo dei diritti con i propri Stati membri, sia per quanto concerne l'esercizio del diritto di voto in sede di conferenza delle Parti (art. 32), sia con riguardo al rispetto degli obblighi generali previsti dalla convenzione (art. 35). Ora, l'UE ha depositato il proprio strumento di ratifica il 30 giugno 2005, depositando contestualmente la propria dichiarazione di competenza e indicando la propria disciplina inerente i temi affrontati nella convenzione. La prassi mostra che l'Unione è stato un membro particolarmente attivo nei lavori promossi dalla conferenza delle Parti del FCTC, in particolare per quanto concerne lo sviluppo di linee-guida sull'interpretazione di numerose disposizioni dell'accordo inerenti alle

⁴⁹⁰ V. EB117/2006/REC/2, pp. 3-4.

⁴⁹¹ V. G. L. BURCI, *The European Union and the World Health Organization*, cit., pp. 165-166.

competenze dell'Unione come, ad es., la disciplina riguardante l'etichettatura, imballaggio e pubblicità dei prodotti da tabacco. L'Unione ha anche assunto nel corso del tempo la *leadership* nelle negoziazioni del primo Protocollo alla FCTC sull'eliminazione del commercio illecito dei prodotti da tabacco. Nel caso specifico, un rappresentante dell'Ufficio Europeo Anti Frode ha partecipato ai vari lavori di negoziato del Protocollo. Il documento è stato sottoscritto dall'Unione il 20 dicembre 2013 ed è stato ratificato nel 2016, tuttavia, nel 2018, il Protocollo non è ancora entrato in vigore⁴⁹². In ogni caso, è importante evidenziare che il Protocollo al FCTC in esame rappresenta in larga misura una conferma dell'approccio (condiviso e coordinato con i suoi Stati membri) adottato dall'UE a livello interno per la prevenzione e la dissuasione del contrabbando. Infatti, la direttiva sui prodotti del tabacco (2014/40/UE)⁴⁹³ ha previsto l'istituzione, a livello dell'UE, di un sistema di tracciabilità e rintracciabilità lungo la catena della fornitura legale dei prodotti del tabacco e un sistema di elementi di sicurezza per aiutare i cittadini e le autorità a individuare i prodotti illeciti. Gli atti giuridici adottati oggi stabiliscono le misure che gli Stati membri dell'UE e gli operatori economici devono adottare per istituire e gestire un sistema di tracciabilità per i prodotti del tabacco, che garantisca che tutte le confezioni di tabacco prodotte nell'UE, a essa destinate o immesse sul suo mercato siano contrassegnate da un identificativo univoco. Essi stabiliscono inoltre i requisiti relativi agli elementi di sicurezza obbligatori da applicare ai prodotti del tabacco⁴⁹⁴.

L'IHR rappresenta uno strumento internazionale vincolante, adottato dall'Assemblea Mondiale ai sensi degli artt. 21 e 22 dello Statuto Costitutivo dell'OMS. In particolare, queste disposizioni abilitano l'Assemblea all'adozione di regolamenti inerenti cinque differenti materie ivi indicate espressamente, compresa la questione inerente la prevenzione ed il controllo della diffusione internazionale delle malattie. Tali regolamenti, utilizzando la terminologia inerente all'ordinamento dell'UE, costituiscono fonti legislative di secondo grado e divengono vincolanti per tutti i membri dell'OMS, tranne per tutti gli Stati che abbiano fatto obiezione o apposto riserve, entro una determinata *deadline*⁴⁹⁵. La base giuridica di tali regolamenti, pertanto, ricade nello Statuto costitutivo

⁴⁹² In particolare, ad oggi, aprile 2018, seguendo quanto statuito dal Protocollo stesso che richiede il deposito di 40 strumenti di ratifica per entrare in vigore, mancano ancora 6 strumenti di ratifica. V. <http://www.who.int/fctc/protocol/en/>.

⁴⁹³ Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, *sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE*, in GUUE L 127, del 29 aprile 2014, p. 1.

⁴⁹⁴ Il nuovo sistema di tracciabilità e rintracciabilità adottato in data odierna garantirà che i prodotti del tabacco nell'UE siano facilmente rintracciabili grazie a un identificativo univoco per ciascun prodotto. Stiamo anche facendo in modo che i prodotti del tabacco rispondano a specifici requisiti di sicurezza e ogni confezione abbia almeno cinque tipi di elementi di autenticazione. Il sistema di tracciabilità e rintracciabilità e gli elementi di sicurezza devono essere operativi entro il 20 maggio 2019 per le sigarette e il tabacco da arrotolare ed entro il 20 maggio 2024 per tutti gli altri prodotti del tabacco (come sigari, sigaretti e altri prodotti del tabacco non da fumo). V. anche L. CHAMORRO, *Coordination Between the European Union and the Member States*, cit., pp. 150-151.

⁴⁹⁵ Sulla natura e sullo *status* dei regolamenti OMS, v. G. L. BURCI, C. H. VIGNES, *World Health Organization*, cit., pp. 131-132.

dell'OMS e non nel diritto internazionale generale. Per questa ragione, l'Unione non ha richiesto l'ammissione formale come parte all'accordo, sebbene abbia sempre partecipato attivamente alle varie negoziazioni dell'IHR inerenti alcune competenze dell'UE come la sicurezza alimentare, le misure fitosanitarie, la protezione dei dati personali e il trasporto internazionale di persone e di merci. Per tale ragione, l'UE non ha potuto partecipare formalmente al processo di adozione in sede di Assemblea del regolamento internazionale in esame. Tuttavia, per ovviare a tale impasse, il Consiglio ha autorizzato gli Stati membri dell'UE ad accettare il testo finale del regolamento anche nell'interesse dell'Unione⁴⁹⁶. Anche se l'UE non ha potuto diventare parte formale dell'IHR, la sua speciale partecipazione è stata disciplinata dall'art. 57, par. 3 dello Statuto dell'OMS, il quale afferma che: *"Without prejudice to their obligations under these Regulations, States Parties that are members of a regional economic integration organization shall apply in their mutual relations the common rules in force in that regional economic integration organization"*. Tale compromesso, nel soddisfare la responsabilità degli Stati quali membri dell'IHR, introduce una dualità di obblighi può potenzialmente però condurre a difficoltà in caso di misure o requisiti paralleli o incoerenti all'interno dell'UE rispetto all'IHR e a responsabilità internazionale dell'Unione nei confronti dell'OMS.

5) Il processo di coordinamento

Il processo di coordinamento dell'UE nei lavori dell'OMS presenta aspetti peculiari.

In sede di Organizzazione, a Ginevra, il processo di coordinamento dell'UE è organizzato e gestito attraverso due diversi canali di comunicazione:

- Un portale web comune usato per la condivisione delle informazioni rilevanti inerenti alle discussioni tra le Istituzioni dell'Unione i suoi Stati membri. Nel caso specifico, la Commissione, i rappresentanti siti in Ginevra e gli uffici siti all'interno delle capitali degli Stati membri hanno completo accesso al portale in esame. La Delegazione dell'UE svolge il ruolo di amministratore e detiene il potere di caricare sul sito tutti i documenti rilevanti inerenti il lavoro dell'OMS da discutere e da far circolare. Gli Stati membri possono replicare e caricare propri commenti. Il portale può essere utilizzato per programmare ed invitare gli addetti ai lavori per un meeting specifico. Anche in questo caso, la Delegazione dell'UE ha piena responsabilità;
- Incontri delle delegazioni dell'UE, che sono poste in essere periodicamente secondo le necessità considerate, svolte molto spesso durante le sessioni degli Organi di Governo (Assemblea Mondiale e Comitato Esecutivo), una o due volte alla settimana.

Non è possibile identificare una prassi precisa e riconosciuta dall'UE e dai suoi Stati membri inerente il processo di coordinamento durante i lavori

⁴⁹⁶ Su tali aspetti, v. B. EGGER, F. HOFFMEISTER, *UN-EU Cooperation on Public Health*, cit., pp. 167-168.

dell'OMS. Tuttavia, è possibile identificare una certa frequenza nel comportamento dell'Unione all'interno dei lavori del Comitato Esecutivo dell'OMS. Nel caso specifico, l'azione dell'Unione, di solito, assume due differenti forme:

- Proposte di emendamenti e/o *draft resolutions*;
- Dichiarazioni per conto dell'UE e dei suoi Stati membri.

Nel primo caso, è prassi che gli emendamenti siano collazionati e coordinati all'interno dell'UE per tutti i *draft resolutions* o le decisioni da sottoporre al Comitato esecutivo. Nel secondo caso, il gruppo dell'UE accetta le priorità sulle quali la dichiarazione sarà preparata e poi espressa per conto dell'UE e dei suoi Stati membri. Ad es., con riguardo alla 134^o sessione del Comitato Esecutivo del gennaio 2014, l'agenda-lavori conteneva 65 differenti questioni, 14 risoluzioni su questioni tecniche, 7 risoluzioni su questioni non tecniche e 5 decisioni generali. In tale contesto, l'UE e i suoi Stati membri hanno presentato 10 dichiarazioni e proposte di emendamenti inerenti 12 risoluzioni riguardanti le questioni tecniche e la posizione assunta è stata condivisa anche da altri 10 Stati membri dell'OMS.

Nei casi invece in cui l'azione dell'Unione non sembra formalmente ammessa, è sempre garantita una discussione e condivisione interna di informazioni tra gli Stati membri, che contribuisce in ogni caso ad una maggiore coerenza tra le azioni nazionali all'interno dell'UE.

In ogni caso, alla fine dei lavori, sarà compito delle delegazioni dell'UE nei confronti dell'HoM a Ginevra e della Presidenza del Consiglio al Consiglio stesso presentare un rapporto dettagliato delle posizioni assunte e delle discussioni affrontate⁴⁹⁷.

6) Una valutazione dell'efficacia dell'attività svolta dall'UE in seno all'OMS

Alla luce di quanto descritto, ci si può chiedere se l'UE raggiunga davvero i suoi obiettivi nell'ambito dei negoziati dell'OMS. Pochi obiettivi comuni sono stati stabiliti⁴⁹⁸. Le conclusioni del Consiglio dell'UE sulla salute globale del 2010 e del 2016 invitano “*gli Stati membri dell'UE e la Commissione a sostenere una maggiore leadership dell'OMS a livello globale, regionale e nazionale, nelle sue funzioni normative e di orientamento che affrontano le sfide sanitarie globali e nel supporto tecnico governance dei sistemi sanitari e politica sanitaria*”⁴⁹⁹. Oltre a questa affermazione di principio, non viene fornita alcun dato concreto sui dibattiti dell'OMS. Anche nei documenti di politica interna manca una disciplina di orientamento. Si potrebbe sostenere che le conclusioni del Consiglio su valori e principi comuni nei sistemi sanitari dell'Unione

⁴⁹⁷ Per questi aspetti, v. L. CHAMORRO, *Coordination Between the European Union and the Member States*, cit., pp. 151-153.

⁴⁹⁸ V. I. KICKBUSCH, *The need for a European strategy on global health*, in *Scandinavian Journal of Public Health*, 2006, No. 34, pp. 561-65.

⁴⁹⁹ Per le conclusioni in questione, v. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/it/pdf>.

adottati nel 2006 potrebbero fornire orientamenti anche per le discussioni internazionali sulla salute.

Raggiungere una posizione comune nell'UE può essere piuttosto complicato, poiché esistono chiare differenze tra i suoi Stati membri per quanto riguarda, ad es., l'importanza attribuita alla salute pubblica, alla cooperazione allo sviluppo e agli interessi commerciali specifici per paese (se i farmaci generici o basati sulla ricerca sono prodotti, come viene considerato l'uso di tabacco, alcol o cibi malsani). Gli Stati membri dell'UE mostrano opinioni divergenti su questioni etiche come il controllo delle nascite e l'eutanasia. Ciò può essere giustificato dagli interessi o dalle considerazioni culturali, religiose o politiche o ideologiche. Durante i negoziati FCTC, come già rilevato, la Commissione è stata coinvolta per la prima volta in qualità di negoziatore principale delle attività dell'OMS. Il controllo del tabacco è una questione di competenza condivisa e alla Commissione è stato permesso di prendere l'iniziativa su quelle questioni in cui era in vigore la normativa dell'UE, lasciando le altre questioni alla Presidenza di turno del Consiglio. L'UE è risultata la più efficace su quelle questioni in cui la Commissione ha assunto l'iniziativa e sulla quale era già in vigore la legislazione interna dell'UE (ad es., sull'etichettatura). Secondo alcuni⁵⁰⁰, la lobby dell'industria del tabacco all'inizio dei negoziati della FCTC alla fine degli anni '90 ha provato, lavorando prima attraverso la Germania e poi il Regno Unito, a contestare la competenza dell'UE per impedire che la Commissione venisse coinvolta. Gli sforzi sono falliti e nel corso del tempo la Commissione ha acquisito notevole autorità nei negoziati grazie alla sua competenza, capacità negoziale e partecipazione attiva a gruppi di lavoro preparatori su questioni chiave⁵⁰¹. In generale, l'efficacia dell'UE nei negoziati è stata ritenuta considerevole, sebbene la sua rigidità su alcune questioni sia stata criticata.

Di conseguenza, capire in che misura l'obiettivo di raggiungere una posizione comune sia più importante del rispetto delle preferenze dei singoli Stati membri dell'UE assume particolare rilevanza.

Inoltre, è considerato di vitale importanza *“mantenere l'UE unita agli occhi del mondo”*. Infatti, per gli Stati terzi la misura in cui considerano l'Unione efficace nei negoziati sembra molto legata al grado di unità che mostra nei relativi processi interni all'Organizzazione. Tuttavia, l'obiettivo di parlare con una sola voce non è altrettanto forte tra tutti gli Stati membri dell'UE. Alcuni di loro sono desiderosi di enfatizzare i propri diritti per la rappresentazione esterna, e questo argomento è spesso usato se stimano che potrebbe essere difficile ottenere una posizione di consenso sul problema in esame.

Nel complesso, l'Unione è considerata un attore relativamente forte nell'ambito delle recenti discussioni politiche dell'OMS, ma la sua efficacia sembra dipendere molto dalla sua capacità di trovare una

⁵⁰⁰ V. M. M. MAMUDU, D. T. STUDLAR, *Multilevel governance and shared sovereignty: European Union, member states and the FCTC* in *Governance* 22, 2009, No. 1, p. 73 e spec. pp. 80-93.

⁵⁰¹ Su tali spetti, v. M. FAID, D. GLEICHNER, *Dancing the Tango: The experience and role of the European Union in relation to the Framework Convention on Tobacco Control*, Research paper prepared for the European Commission, 2010.

posizione comune, sia dal processo di coordinamento UE sia da una rappresentanza esterna organizzata in modo efficiente.

Attualmente, un ampio processo di coordinamento dell'UE tra i suoi diplomatici con base a Ginevra risulta di grande importanza. Il gruppo di lavoro del Consiglio sulla sanità pubblica, con sede a Bruxelles, discute raramente degli affari dell'OMS e nemmeno la formazione del Consiglio in cui si incontrano i ministri dell'UE responsabili per la salute pubblica sembra avere un ruolo rilevante. Un'eccezione importante è stata la pandemia H1N1 e il ruolo dell'OMS nel ridurre la diffusione della malattia. Anche i negoziati del FCTC sono stati preparati anche dagli organi del Consiglio con sede a Bruxelles. Fino al 2010, il coordinamento dell'UE a Ginevra è stato, in larga misura, dipendente dalla Presidenza dell'UE. In media le riunioni di coordinamento dell'UE si svolgono ogni due settimane, ma più frequentemente in vista di riunioni chiave come quelle del Comitato Esecutivo o dell'Assemblea Mondiale. Se una posizione comune dell'UE può essere concordata, sarà rappresentata da una sola voce. La questione se gli altri Stati membri devono comunque essere in grado di effettuare interventi complementari all'intervento dell'UE è ancora in discussione. Questa strategia è utilizzata in altre OI, tra cui, l'OMI e gli organismi dell'ONU per i diritti umani.

Seguendo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, come ora codificata nel trattato di Lisbona, le competenze interne dell'UE rendono giuridicamente obbligatorio operare esternamente sulla base di una posizione comune e con il coinvolgimento della Commissione europea (con la sua piena autorità sulla rappresentanza esterna quando esiste una competenza esclusiva dell'UE). Nei negoziati FCTC, la Commissione ha conseguentemente svolto un ruolo relativamente importante, data l'esistenza di una normativa interna su questioni chiave oggetto di discussione in questi negoziati, come la pubblicità⁵⁰². Rappresentava l'UE attraverso lo Stato che deteneva la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE su quelle questioni in cui esistevano le competenze esclusive dell'Unione⁵⁰³. L'UE è diventata una parte della FCTC, ratificandola in aggiunta ai suoi Stati membri. La Commissione ha anche preso una quota considerevole nei negoziati sui regolamenti sanitari internazionali adottati nel 2005⁵⁰⁴, ma non è riuscita a diventare parte di questo accordo, poiché non è membro dell'OMS. Lo stesso è avvenuto durante i negoziati sulla salute pubblica, l'innovazione e i diritti di proprietà intellettuale⁵⁰⁵.

Il trattato di Lisbona ha rafforzato ulteriormente la partecipazione dell'UE. È previsto che la rappresentanza sia data alle delegazioni dell'UE nei paesi terzi e nei confronti delle OI. Per questioni di politica estera, come la salute nel territorio della Palestina, relative alla politica estera e di

⁵⁰² V. S. GUIGNER, *The EU and the health dimension of globalization: Playing the World Health Organization Card*, in J. ORBIE, L. TORTELL (eds.), *The European Union and the Social Dimension of Globalization: How the EU Influences the World*, Abingdon, 2009, p. 131; S. PRINCEN, *Advocacy coalitions and the internationalization of public health policies* in *Journal of Public Policy*, 2007, Vol. 27, No. 1, p. 13.

⁵⁰³ V. S. GUIGNER, *The EU and the health dimension of globalization*, cit., p. 135.

⁵⁰⁴ B. EGGERS, F. HOFFMEISTER, *UN-EU Cooperation on Public Health*, cit., pp. 160-170.

⁵⁰⁵ L. VAN SCHAİK, *The EU's Performance in the World Health Organization: Internal Cramps after the "Lisbon cure"*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, p. 699.

sicurezza comune dell'UE, il trattato di Lisbona autorizza l'Alto Rappresentante e il SEAE (e quindi le delegazioni dell'UE sotto la sua autorità) a rilevare la rappresentanza esterna. È meno chiaro, tuttavia, che cosa succede con le questioni politiche che sono rimaste principalmente una prerogativa nazionale e per le quali le norme UE potrebbero quindi non essere applicabili. Oltre a ciò, la rappresentanza della delegazione dell'UE è limitata dal fatto che l'UE non è membro dell'OMS e che gli Stati non UE sono critici riguardo a una rappresentanza esterna dell'UE.

Il coinvolgimento della Commissione europea è strettamente sorvegliato dai paesi terzi. Nei negoziati FCTC, alcuni Stati terzi temevano che consentire alla Commissione europea di negoziare a nome dell'UE avrebbe dato agli Stati membri dell'UE un voto aggiuntivo e quindi un vantaggio ingiusto nei negoziati⁵⁰⁶. Alla riunione dell'Assemblea Mondiale della Sanità del 2010, è stato registrato un forte dibattito tra la Commissione Europea e gli Stati membri dell'UE. La Commissione ha rivendicato l'autorità sulla rappresentanza esterna ai sensi del trattato di Lisbona. Gli Stati membri, al contrario, non si sono affiancati a quanto statuito da parte della Commissione. In particolare, il Regno Unito e la Svezia hanno ribadito i propri diritti alla rappresentanza esterna nell'OMS. Belgio e Lussemburgo sono venuti in difesa della Commissione europea, senza successo. Alla fine. Però, l'UE ha parlato con una sola voce anche se per mezzo della sola Presidenza dell'UE. La Commissione è stata sostanzialmente emarginata dagli Stati membri ed è stato deciso di lasciare la questione al COREPER a Bruxelles.

⁵⁰⁶ V, M. Faid, D. Gleichner, *Dancing the Tango*, cit.

Sezione II: L'Unione europea e le Istituzioni Internazionali a carattere economico-finanziario

Cap. I: L'Unione europea e l'Organizzazione Mondiale del Commercio

1) L'UE ed il sistema commerciale internazionale

Nel 1994, dopo la chiusura del c.d. *Uruguay Round*⁵⁰⁷, la CE assumeva lo *status* di membro nell'OMC⁵⁰⁸. In ragione delle sue estese ed esclusive competenze in materia di politica commerciale, previste oggi ai sensi dell'art. 207 TFUE, la *membership* dell'UE nell'OMC è conseguita automaticamente alla *membership de facto* posseduta precedentemente dalla CE nel *General Agreement of Tariffs and Trade* (GATT)⁵⁰⁹.

Nonostante l'assenza di uno *status* di membro effettivo all'interno del GATT, con la graduale espansione e cristallizzazione delle competenze in materia tariffaria e commerciale e, in particolare, con l'entrata in vigore della Tariffa Doganale Comune, la CE è divenuta destinataria degli effetti giuridici derivanti dal GATT, consentendo alla stessa di partecipare alle relative negoziazioni e di essere titolare *de facto* di diritti e obblighi al pari degli altri Stati membri⁵¹⁰. Inoltre, contrariamente a quanto previsto per la partecipazione della CE nella FAO, in questo caso né l'Atto finale sui risultati dei negoziati dell'*Uruguay Round* né l'Accordo stesso sull'OMC rinviano a esplicite dichiarazioni di competenza o stabiliscono per l'Unione uno *status* speciale, dichiarando, al contrario, ai sensi dell'art. XI, par. 1 dell'Accordo OMC, che l'UE e i suoi Stati membri sono *Original Members* dell'organizzazione in questione. Il rapporto che lega oggi l'UE all'OMC è uno dei più profondi ed interessanti all'interno del panorama internazionale. L'Unione si presenta come la più grande forza commerciale al mondo, responsabile per più di un quinto del commercio internazionale di beni e servizi.

⁵⁰⁷ L'*Uruguay Round* è stato l'ottavo *round* di negoziati commerciali multilaterali condotti nel quadro dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) compreso tra il 1986 e il 1993 e che portarono alla creazione dell'OMC.

⁵⁰⁸ Sull'OMC, v. G. ADINOLFI, *L'Organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001, p. 30. G. ADINOLFI, *Struttura e funzioni dell'OMC*, in PICONE P., LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 35.

⁵⁰⁹ Il GATT ha preceduto l'OMC, costituito alla fine della Seconda Guerra Mondiale nel 1947, divenendo parte del sistema di *Bretton Woods*. Il GATT è stato poi sostituito nel 1995 dall'OMC con gli accordi di Marrakesh. V. B. SARDELLA, *La partecipazione della Comunità europea ad altre organizzazioni internazionali*, cit., pp. 239-240.

⁵¹⁰ La stessa CGUE ha riconosciuto che la CE "è comparsa come parte attiva nelle trattative tariffarie e come parte contraente negli accordi stipulati nell'ambito del GATT, in conformità all'art. 114 del TCEE". A tal riguardo, v. Corte di giustizia, sentenza del 12 dicembre 1972, *International Fruit*, cause riunite C-21-24/72, parr. 14-18; v. anche R. VIRZO, *Note sulla successione tra organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alla trasformazione del GATT nell'OMC*, in *La Comunità Internazionale*, 1999, No. 54, p. 296; G. ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 246. Per un'analisi dello *status* della CE nel GATT prima del 1994, v. J. B. BAZERKOSKA, *The European Union and The World Trade Organization: Problems and Challenges*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2011, Vol. 7, pp. 279-281.

L'UE ha svolto un ruolo centrale nello sviluppo del sistema commerciale internazionale a partire dalla Seconda guerra mondiale. Come il GATT (e successivamente l'OMC), anche l'UE era stata originariamente concepita per abbattere le barriere doganali e promuovere gli scambi tra i suoi Stati membri. Il mercato unico dell'UE si è ispirato in parte ai principi e alle pratiche dell'OMC. L'Unione è sempre stata uno dei principali promotori di un commercio internazionale efficiente, basato sullo stato di diritto. Un sistema di questo genere contribuisce a far sì che le sue imprese godano di un equo accesso al mercato al di là delle frontiere, sostenendo in tal modo la crescita economica, sia a livello interno che nei Paesi terzi, in particolare in quelli meno sviluppati.

La politica commerciale comune, ai sensi dell'art. 207 TFUE, costituisce uno dei settori in cui l'Unione ha competenza piena ed esclusiva. Essa agisce in seno all'OMC come un unico attore ed è rappresentata dalla Commissione piuttosto che dagli Stati membri. La Commissione negozia gli accordi commerciali e difende gli interessi dell'UE dinanzi all'organo di conciliazione dell'OMC a nome di tutti i 28 Stati membri. Inoltre, la Commissione consulta regolarmente il Consiglio e il Parlamento europeo e riferisce periodicamente a essi per quanto riguarda il contenuto delle discussioni multilaterali e la relativa strategia.

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio e il Parlamento sono co-legislatori e, pertanto, decidono su un piano di parità in merito alle questioni relative al commercio internazionale. Attraverso un maggior apporto inter-istituzionale, l'UE ha altresì cercato di promuovere un quadro multilaterale per i negoziati commerciali volto a completare, ed eventualmente sostituire, i negoziati bilaterali. Tuttavia, la situazione di stallo occorsa durante il ciclo di negoziati tra il 2013-2015 e tra il 2016-2018 (*Doha round*) e il fatto che altri partner commerciali siano ricorsi ad accordi bilaterali hanno costretto l'Unione a riconsiderare in parte la propria strategia internazionale nonché a tornare ai negoziati regionali e bilaterali.

I blocchi in seno all'OMC rappresentano altresì un segnale del forte cambiamento cui è andato incontro il sistema commerciale internazionale negli ultimi vent'anni. Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la dimensione commerciale internazionale era largamente dominata dall'UE e dagli Stati Uniti⁵¹¹. Successivamente, il sistema commerciale si è evoluto, diventando più aperto e sfaccettato, caratterizzato dalla presenza di nuovi attori, essenzialmente paesi in transizione o in via di sviluppo, che svolgono un ruolo centrale. La sua liberalizzazione ha arrecato beneficio a taluni paesi in via di sviluppo, i quali hanno conosciuto una fase senza precedenti di crescita economica sostenuta. L'UE è ben consapevole di queste nuove dinamiche, tentando approcci più innovativi che rispecchino l'evoluzione del commercio mondiale del XXI secolo.

L'identità e la partecipazione dell'UE nell'OMC è influenzata sia in termini istituzionali che sostanziali da molteplici fattori. Ciò è stato enfatizzato con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona in termini di

⁵¹¹ Per un'analisi del ruolo tra l'UE nell'OMC sino al 2009, v. J. L. MORTENSEN, *The World Trade Organization and the European Union*, in K. E. JØRGENSEN (ed.), *The European Union and International Organizations*, cit., p. 80. e spec. pp. 81-85.

rappresentanza esterna e rapporti inter-istituzionali interni all'ordinamento dell'Unione.

In particolare, dal punto di vista istituzionale, l'identità e la partecipazione dell'Unione nell'OMC è legata fortemente alla partecipazione in qualità di membro sia dell'UE sia dei suoi Stati membri. Tale partecipazione è messa a dura prova dalla costante e graduale evoluzione delle competenze dell'Unione in materia di politica commerciale. L'identità e la partecipazione dell'Unione risultano fortemente connesse alle competenze esterne dell'Unione riguardanti gli aspetti del mercato interno.

Nell'ambito dell'OMC, l'UE è riconosciuta come un attore particolarmente attivo. In assenza del controllo degli Stati membri sulle questioni commerciali, i Paesi terzi non hanno altra scelta che trattare con l'UE⁵¹². È necessario inoltre evidenziare che a causa del suo potere economico, l'UE (piuttosto che i suoi Stati membri) è, insieme con gli Stati Uniti, il Brasile e la Cina, un membro del gruppo direttivo esclusivo dei negoziati del ciclo di Doha e partecipa alle relative riunioni⁵¹³ ed era già stato membro del piccolo gruppo direttivo dei negoziati dell'*Uruguay Round*, composto da UE, Stati Uniti, Canada e Giappone⁵¹⁴.

Inoltre, l'UE agisce anche in qualità di parte attrice o convenuta nei procedimenti di risoluzione delle controversie dell'OMC⁵¹⁵, intervenendo anche nelle controversie di cui sono parte i suoi Stati membri⁵¹⁶.

Il punto di vista dell'OMC sul ruolo dell'UE dipende dalla conformità (*compliance*) delle decisioni adottate dall'Unione alle regole dell'Organizzazione in questione. È possibile quindi affermare che esiste una correlazione incrociata reciproca tra l'OMC e l'UE. Inoltre, un aspetto sostanziale che influenza l'identità e la partecipazione dell'Unione nell'OMC è rappresentato dal comportamento assunto nel meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'OMC, tutto ciò ricadendo trasversalmente sul processo di integrazione dell'Unione⁵¹⁷.

2) *Le competenze dell'UE in materia commerciale*

L'UE ha acquisito il controllo su tutte le risorse di *governance* rilevanti per le questioni dell'OMC⁵¹⁸. Il sistema liberale su cui è improntato il commercio internazionale, infatti, comporta limitazioni delle tariffe doganali, lo stabilire regole circa le restrizioni relative a determinati gruppi

⁵¹² V. S. CAFARO, *L'Unione europea nelle principali organizzazioni di governance dell'economia internazionale*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, 2003, p. 242.

⁵¹³ V. A. R. YOUNG, *The Rise (and Fall?) of the EU's Performance on the Multilateral Trading System*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, p. 715 e spec. p. 718.

⁵¹⁴ V. J. PISANI-FERRY, *The Accidental Player: The European Union and the Global Economy*, in K. E. JØRGENSEN, (ed), *The European Union and International Organizations*, cit., p. 26.

⁵¹⁵ L. MORTENSEN, *The World Trade Organization and the European Union*, cit., p. 93.

⁵¹⁶ F. HOFFMEISTER, *Outsider or frontrunner?* cit., p. 43.

⁵¹⁷ V. T. PERIŠIN, *EU Identity from the Perspective of the WTO – The Spillover Effects of the Union's Internal market in the International Trading Arena*, in H. DE WAELE, J. J. KUIPERS (eds.), *The European Union's Emerging International Identity*, cit., pp. 73-74.

⁵¹⁸ V. S. WOOLCOCK, *Trade Policy: A Further Shift towards Brussels*, in H. WALLACE, M. A. POLLACK, A. R. YOUNG (eds), *Policy-Making in the European Union*, 2010, Oxford, pp. 391-398.

di prodotti, agli scambi di servizi e ai diritti di proprietà intellettuale connessi al commercio⁵¹⁹.

Il GATT aveva impegnato gli Stati membri al principio della nazione più favorita e al principio della parità di trattamento, vietando la promozione degli scambi attraverso le pratiche di *dumping*. Oggi, l'UE determina gli *standards* di qualità dei prodotti commercializzati nel mercato unico dell'Unione e nell'ambito della sua politica agricola comune, controlla le questioni relative al commercio di prodotti agricoli con Paesi terzi⁵²⁰. Inoltre, legata alla politica commerciale, la politica di concorrenza dell'UE, compreso il controllo delle sovvenzioni, risulta essere tra le più centralizzate tra le politiche dell'UE. Nonostante alcune tensioni sull'esatta delimitazione delle competenze esclusive dell'UE rispetto alle questioni commerciali⁵²¹, gli Stati membri dell'UE non possono in ogni caso impegnarsi individualmente per assumere obblighi commerciali significativi con Stati terzi, anche alla luce del principio di leale cooperazione.

L'UE ha competenza esclusiva nello stabilire la disciplina in materia di politica commerciale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, par. 1, let. e) e 207 TFUE⁵²². Tuttavia, fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, gli Stati membri hanno sempre cercato di estendere i confini delle proprie competenze nel settore⁵²³. In tale contesto, è importante evidenziare la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. Infatti, con il parere 1/94⁵²⁴, la CGUE aveva considerato inizialmente che solo il commercio di beni e le modalità di fornitura previste nel *Mode 1* dei *General Arrangements of Trades and Services* (GATS) ricadesse nella competenza esclusiva dell'Unione⁵²⁵, mentre, al contrario, tutti gli altri aspetti in ambito di circolazione di merci, soprattutto in materia di diritti di proprietà intellettuale, ricadessero nelle materie di competenza condivisa con gli Stati membri.

Oggi, la situazione risulta mutata. A mero titolo esemplificativo, nell'attuale versione dell'art. 207, par. 1, TFUE, i servizi e gli aspetti commerciali riguardanti la proprietà intellettuale sono espressamente menzionati. Anche la giurisprudenza della CGUE ha mutato recentemente il proprio orientamento. Nel caso *Daiichi Sankyo*⁵²⁶, la Corte di Giustizia ha statuito che l'accordo TRIPS⁵²⁷ – che si iscrive nell'ambito della liberalizzazione degli scambi internazionali con l'obiettivo di rafforzare e armonizzare la tutela della proprietà intellettuale su scala mondiale e di ridurre le distorsioni nel commercio internazionale nel territorio di ciascuno dei membri dell'OMC - è ad oggi da considerare inglobato completamente nelle competenze dell'Unione, proprio per il fatto che le

⁵¹⁹ V. J. H. JACKSON, *The World Trading System*, 2002, Cambridge.

⁵²⁰ V. R. YOUNG, *The Rise (and Fall?)*, cit., pp. 716-722.

⁵²¹ Sul punto, v. P. EECKHOUT, *External Relations of the European Union*, cit., p. 31.

⁵²² Per un'analisi dell'art. 207 TFUE, v. M BUNGENBERG, *The EU Common Commercial Policy After Lisbon*, in C. HERRMANN, T. TERHECHTE (eds.), *European Yearbook of International Economic Law*, 2010, p. 125.

⁵²³ A tal riguardo, v. P. EECKHOUT, *External Relations of the European Union*, cit., pp. 9-57.

⁵²⁴ Corte di giustizia, *Parere 1/94*, cit., par. 47.

⁵²⁵ V. https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c1s3p1_e.htm.

⁵²⁶ Corte di giustizia, sentenza del 18 luglio 2013, *Daiichi Sankyo Ltd.*, causa C-414/11, parr. 53-62.

⁵²⁷ L'accordo TRIPS, relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, è stato adottato a Marrakech il 15 aprile 1994 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 1995.

norme contenute nell'Accordo TRIPS presentano un nesso specifico con gli scambi internazionali. Tale accordo rientra dunque, ormai, nell'ambito della politica commerciale comune e della competenza esclusiva dell'Unione.

Sebbene dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'UE abbia cristallizzato le proprie azioni in ambito commerciale, meno chiare risultano le dinamiche riguardanti le questioni istituzionali. La stessa risoluzione delle controversie è da considerare un necessario corollario delle disposizioni sostanziali, rientrando anch'essa nella competenza esclusiva dell'UE. Inoltre, gli obblighi di bilancio derivanti dall'adesione non giustificano di per sé la partecipazione di uno Stato membro alla conclusione del trattato commerciale.

Alcune perplessità, anche dal punto di vista internazionale, risiedono ancora nella partecipazione degli Stati membri (congiunta o meno con l'UE) alle procedure di nomina dei presidenti di commissione o del Direttore Generale dell'OMC.

3) *Lo status dell'UE e degli Stati membri nell'OMC: profili di rappresentanza e di membership*

Ai sensi dell'art. 17, par. 1, TUE, la Commissione europea rappresenta l'UE. È importante evidenziare che a livello di Capi di Stato e di Governo, la rappresentanza dell'UE è assunta dal Presidente della Commissione, mentre a livello ministeriale, sarà presente il competente commissario. L'ambasciatore dell'UE accreditato presso l'OMC è parte integrante del SEAE. Quest'ultimo riceve istruzioni di regola dalla Commissione. Inoltre, in assenza di questioni commerciali inerenti alla PESC, il ruolo dell'Alto Rappresentante e della Presidenza del Consiglio dell'UE è del tutto mancante, rendendo i *General Arrangements* del Consiglio del 2011 del tutto irrilevanti nella prassi dell'Unione nell'OMC⁵²⁸. Alcuni Stati membri dell'UE continuano a richiamare l'applicazione di tali accordi ed anche la presenza congiunta in sede di OMC della Commissione della Presidenza del Consiglio dell'UE, anche se ciò non è previsto nei Trattati istitutivi dell'Unione. Tuttavia, l'UE rappresenta il solo attore sostanziale in sede di OMC e la fonte delle varie proposte in sede di negoziati. A volte, però, ciò può incrinarsi nel caso in cui le questioni discusse non siano del tutto ancora armonizzate a livello dell'Unione o laddove non sia presente alcuna competenza dell'UE. In queste situazioni, gli Stati membri possono decidere di esprimere la loro posizione individualmente o attraverso una dichiarazione comune da parte della Presidenza del Consiglio dell'UE⁵²⁹.

Come accennato sopra, sia l'UE sia i suoi Stati membri possiedono lo *status* di membro all'interno dell'OMC. In effetti, dato che né l'Atto finale né l'Accordo OMC distinguono tra lo *status* di membro posseduto

⁵²⁸ V. Council of the European Union, *EU Statements in Multilateral Organizations*, cit. e P. J. KUIJPER, J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (eds.), *The Law of the EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, cit., pp. 47-49.

⁵²⁹ V. F. HOFFMEISTER, *The European Union in the World Trade Organization – A model for the EU's Status in International Organizations?* in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, cit., pp. 124-125.

dall'Unione e dai suoi 28 Stati membri ne deriva che entrambi possiedono gli stessi diritti e gli stessi obblighi di qualche altro membro dell'organizzazione.

Tenendo conto della particolare struttura istituzionale dell'OMC, appare necessario svolgere alcune distinzioni a seconda del diritto o dell'obbligo esercitato. È possibile distinguere tra l'obbligo di cooperazione ed assistenza finanziaria all'OMC; il diritto di parola e di voto, la procedura di decisione interne dell'OMC e la partecipazione in sede di risoluzione di controversie.

In particolare:

- Per quanto concerne gli obblighi finanziari in favore del budget dell'organizzazione, l'Accordo OMC richiede che tutti i membri dell'organizzazione contribuiscano a livello finanziario. Per tale contributo, non è previsto un criterio quantitativo determinato, ma, secondo quanto specificato dai Regolamenti Finanziari dell'OMC, i membri dell'Organizzazione devono contribuire in base alle loro rispettive quote nel commercio internazionale⁵³⁰. Se questa regola fosse applicata integralmente al caso della doppia partecipazione dell'UE e dei suoi Stati membri, ciò potrebbe comportare un doppio conteggio e doppi contributi dall'UE e dai suoi Stati membri. Per ovviare a questa criticità, è stato stabilito che solo gli Stati membri dell'UE contribuiscano al budget dell'OMC. Ne deriva che solo agli Stati membri dell'UE è permesso e garantito prendere la parola nelle discussioni in materia finanziaria;
- Sul diritto di parola, anche in questo caso, l'assenza di una distinzione formale dello *status* di membro tra l'Unione ed i suoi Stati membri comporta la conseguenza che entrambi possano esercitare liberamente ed in maniera paritaria il diritto in questione. Nella prassi, i rappresentanti dei singoli Stati membri e dell'Unione, la Commissione e le delegazioni dell'UE, partecipano nella maggior parte degli incontri dell'organizzazione gli uni accanto agli altri. Tuttavia, solo i rappresentanti dell'Unione esercitano il diritto di parola. Inoltre, in altri contesti, per di più nei casi di *meetings* informali o in sede di consultazione, è permesso solo ai rappresentanti dell'Unione di parteciparvi senza la presenza formale degli Stati membri dell'UE. Ciò rispecchia l'evoluzione e la cristallizzazione delle competenze esclusive (interne ed esterne) dell'Unione in materia di politica commerciale. Gli Stati membri non risultano del tutto ancora esclusi. Infatti, l'Unione garantisce un costante coordinamento interno attraverso mere consultazioni attraverso procedure regolari e formalizzate;
- In materia di *decision-making power and process*, ai sensi dell'art. IX dell'Accordo OMC si afferma che: "*The WTO shall continue the practice of decision making by consensus followed under the GATT 1947*". Pertanto, la procedura del consensus – ovvero l'assenza di obiezioni formali da parte dei membri presenti in seduta di adozione della decisione considerata - rappresenta la regola e la prassi dell'OMC. Il voto, invece, rappresenta l'eccezione, sebbene ciò non sia ancora rispecchiato nella prassi applicativa attuale. In ogni caso, l'Accordo OMC, ai sensi dell'art. IX, fa espresso richiamo alla partecipazione congiunta dell'UE e degli

⁵³⁰ V. *Financial Regulations of the World Trade Organizations*, WT/L/156, Rev 1/ Rev 2, Chapter IV, let. a).

- Stati membri, affermando che l'UE ha diritto di esprimere una quantità di voti pari al numero dei suoi Stati membri – attualmente 28 – ma precisando che “*the number of votes of the European Communities and its Member States shall in no case exceed the number of the Member States of the European Communities*” e quindi i voti, oggi, non potranno mai essere 29. Questa modalità di partecipazione induce a ritenere che l'UE e gli Stati membri agiscano all'interno dell'OMC come una sorta di membro collettivo. Pertanto, spetterà all'Unione e ai suoi Stati membri decidere quando agire come UE (28 voti) o individualmente come Stato membro (una testa, un voto). Tale decisione potrà consentire ad uno Stato terzo di comprendere se la competenza nella materia oggetto di eventuale negoziazione ricade nella sfera giuridica dell'UE o dei suoi Stati membri;
- Per quanto concerne il meccanismo di risoluzione delle controversie in seno all'OMC, l'UE si identifica quale “*frequent users*” del sistema in questione. L'Unione ha assunto nel tempo non solo la parte di attore ma anche e soprattutto quella di convenuto. In altri casi, invece, l'UE ha ricoperto lo *status* di parte terza. Ovviamente, anche gli Stati membri dell'UE in qualità dello *status* posseduto nell'OMC hanno il diritto di accedere a tale meccanismo di risoluzione. L'Accordo OMC prevede il caso in cui sia uno Stato membro dell'UE a chiamare in causa l'Unione stessa⁵³¹. Ora, nella prassi, la delegazione dell'UE in sede di *disputes settlement* può includere anche i rappresentanti degli Stati membri. Tuttavia, questi ultimi non hanno nessun diritto di pronunciare dichiarazioni orali in sede di udienza orale. È sempre l'UE, attraverso la Commissione europea, a sottoscrivere e presentare memorie scritte e a pronunciare dichiarazioni orali in sede di controversia⁵³².

4) I rapporti tra istituzioni ed organi dell'UE in funzione del coordinamento dell'azione portata avanti in seno all'OMC

Tra le novità introdotte dal trattato di Lisbona in materia di relazioni internazionali, ai fini del rapporto tra l'UE e l'OMC, risulta importante evidenziare, da un lato, il ruolo più esteso svolto dal Parlamento europeo in materia di politica commerciale e, dall'altro, la costituzione del SEAE. I maggiori poteri riconosciuti al Parlamento europeo hanno accresciuto anche la sua partecipazione pratica alle questioni legate alla politica commerciale e ai rapporti con l'OMC. Ciò è dimostrato anche nella prassi, da un lato, attraverso le frequenti visite formali e informali dei membri del Parlamento europeo in sede a Ginevra, al fine di prendere parte a *briefings* o consultazioni e, dall'altro, attraverso la partecipazione dei membri del Parlamento europeo in sede di Delegazione dell'UE, e ciò soprattutto nelle Conferenze Ministeriali dell'OMC⁵³³.

La costituzione del SEAE ha sollevato differenti questioni sull'autonomia dell'azione e della rappresentanza della Commissione guidata dal Commissario competente per la politica commerciale. Ci si è chiesti se la

⁵³¹ Per i dovuti approfondimenti, si rinvia al par. 7.

⁵³² V. D. BRAUNS, T. BAERT, *The European Union in the World Trade Organization Post-Lisbon: No Single Change to the Single Voice?* in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, cit., pp. 116-118.

⁵³³ V. T. PERIŠIN, *EU Identity from the Perspective of the WTO*, cit., pp. 74-78.

presenza del SEAE possa compromettere il circuito rappresentativo ruotante intorno alla Commissione e traslarlo sotto la guida dell'Alto Rappresentante dell'UE, il quale, però, è anche uno dei Vicepresidenti della Commissione ai sensi dell'art. 18, par. 4 TUE. È possibile sottolineare due aspetti relativi al rapporto tra il SEAE e l'Alto Rappresentante sia di natura organizzativa che sostanziale in sede di OMC. Nel primo caso, la missione permanente dell'Unione presso l'OMC è guidata da un diplomatico (membro del SEAE e non della Commissione) sottoposto all'autorità dell'Alto Rappresentante come gli altri membri delle Delegazioni dell'UE. Infatti, ai sensi dell'art. 5, par. 3 della Decisione 2010/427/UE del Consiglio, *che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, si afferma che il Capo della Delegazione (HoD) riceve istruzioni dall'Alto Rappresentante e dal SEAE, ed è responsabile per la loro esecuzione. La medesima disposizione evidenzia che la Commissione può intervenire conferendo istruzioni qualora si tratti di agire in una materia di sua competenza⁵³⁴. Formalmente, ciò ha incrementato il ruolo della Politica estera nell'Organizzazione e nella gestione dei rapporti tra l'Unione e l'OMC. Sostanzialmente, però, sebbene le Delegazioni dell'UE siano sottoposte all'autorità dell'Alto Rappresentante, esse agiscono in materia di politica commerciale e, pertanto, tutte le rilevanti istruzioni sono *de facto* provenienti dalla Commissione in virtù della competenza esclusiva ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 207 TFUE.

Alla luce di quanto descritto, è possibile affermare che mentre la Commissione resta a capo della rappresentanza sostanziale dell'UE presso l'OMC, il SEAE, attraverso l'HoD, resta a capo della organizzazione amministrativa dell'UE interna all'OMC.

La Politica Commerciale Comune è stata parzialmente influenzata dai principi e dagli obiettivi che guidano l'azione esterna promossa dal SEAE. Gli obiettivi specifici della Politica in questione includono lo sviluppo armonizzato del commercio globale, la graduale abolizioni delle restrizioni fiscali e commerciali al commercio e agli investimenti e la progressiva riduzione dei dazi e di altre barriere, ai sensi dell'art. 206, par. 1, TFUE. Il trattato di Lisbona ha previsto inoltre esplicitamente, per la prima volta, che tali obiettivi sono integrati dai principi generale e dagli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, di cui all'art. 207 TFUE, così come ai sensi dell'art. 21 TUE. Un esempio del possibile impatto della politica estera sulla politica commerciale dell'UE in sede di OMC è dato dalla richiesta nel 2010 in sede di organizzazione di una deroga per consentire all'Unione di concedere preferenze commerciali unilaterali al Pakistan⁵³⁵.

Anche se questo singolo esempio non può consentire conclusioni certe sul rapporto sostanziale ed inter-istituzionale dell'Unione in sede di OMC, può risultare importante per comprendere la potenziale necessità di garantire all'Unione meccanismi nuovi e maggiormente garantisti del rapporto tra la Commissione e l'Alto Rappresentante per una più efficace ed eventuale azione congiunta in sede di OMC.

⁵³⁴ Decisione 2010/427/UE del Consiglio, *che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, cit., art. 5, par. 3.

⁵³⁵ V. D. BRAUNS, T. BAERT, *The European Union in the World Trade Organization Post-Lisbon: No Single Change to the Single Voice?*, cit., pp. 112-114.

5) Il processo di coordinamento dell'UE

Il processo di coordinamento dell'UE ha luogo settimanalmente in sede di *Trade Policy Commission* (TPC) a Bruxelles. Quest'ultima, disciplinata ai sensi dell'art. 207, par. 3, TFUE, costituisce un organo sussidiario del Consiglio dell'UE, creato al fine di agevolare le consultazioni e i contatti informali tra i rappresentanti dei singoli Stati membri e la Commissione europea su questioni attinenti alla politica commerciale e all'OMC⁵³⁶. Al contrario, in sede di Organizzazione a Ginevra, il processo di coordinamento dell'UE con gli Stati membri non risulta particolarmente frequente. In quest'ultimo caso, è stabilito di svolgere un incontro settimanale. In linea di principio, tutti gli incontri formali dell'OMC sono preceduti da un breve incontro informale tra i membri dell'organizzazione. Tuttavia, gli incontri svolti a Ginevra assumono più la veste di incontri informali di discussione e consultazione finale piuttosto che di incontri volti a coordinare sostanzialmente le proprie rispettive posizioni, come accade invece in sede di TPC a Bruxelles.

Attraverso quanto descritto, è possibile evidenziare la dicotomia rispetto alla prassi descritta in relazione all'attività svolta da parte di istituzioni e organi dell'UE nell'ambito dell'ONU⁵³⁷. Infatti, in quest'ultimo caso, il processo di coordinamento dell'UE è svolto sia a Bruxelles sia in sede di OI (ad es., New York) sulla base di un sistema di *burden-sharing*, le quali sembrano maggiormente rappresentare ed incrementare la visibilità e l'uniformità dell'azione esterna dell'UE post-Lisbona.

A livello di OMC, il Consiglio Affari Esteri guida il processo di coordinamento due volte durante la presidenza semestrale. In sede di conferenza Ministeriale dell'OMC⁵³⁸, si pensi, ad es., all'ultimo incontro svolto a Buenos Aires il 9 e il 10 dicembre 2017, il Consiglio si riunisce di solito anche sul posto per seguire costantemente gli sviluppi e aggiornare le posizioni dell'UE (cooperando con la Commissione), ove necessario. A tal riguardo, è importante fare una distinzione. Da un lato, nel caso di negoziati ad oggetto nuovi accordi in sede di OMC o l'adozione di emendamenti ad accordi già esistenti, ai sensi dell'art. 218, par. 3, TFUE, il Consiglio dell'UE trasmetterà alla Commissione le proprie direttive per condurre la negoziazione. Tali direttive, in linea di principio, andranno a definire gli obiettivi che l'UE ha intenzione di raggiungere attraverso il processo di negoziazione. Questo consente alla Commissione di mantenere una certa discrezionalità nel condurre i negoziati e, in particolare, di capire come interagire al meglio con gli altri membri dell'OMC. Al di sotto di tale livello, il Consiglio fornirà orientamenti alla Commissione attraverso gli interventi ministeriali in presenza del commissario europeo per il commercio, il quale lo autorizzerebbe a prendere in considerazione quelle misure più appropriate che ritiene costituiscano le posizioni dell'UE. Naturalmente, una volta adottato un accordo nell'OMC, il Consiglio dovrebbe in seguito prendere una decisione formale sulla firma, ai sensi

⁵³⁶ V. <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/trade-policy-committee/>.

⁵³⁷ V. Supra, Parte Seconda, Cap. I, par. 5.

⁵³⁸ La Conferenza parlamentare sull'OMC si riunisce annualmente nonché in concomitanza con le Conferenze ministeriali dell'OMC.

dell'art. 218, par. 5, TFUE, e - previo consenso del Parlamento europeo - sulla conclusione dell'accordo in questione, ai sensi dell'art. 218, par. 6 TFUE. Dall'altro lato, nel caso dell'adozione di decisioni vincolanti da parte dell'OMC come, ad es., riguardanti l'adesione di nuovi membri all'organizzazione, l'intervento dell'UE è svolto in maniera differente. Infatti, in questo caso, è la Commissione a guidare il processo di coordinamento attraverso l'invio di una proposta di decisione al Consiglio ai sensi dell'art. 218, par. 9, TFUE. Tale decisione, però, dovrà essere adottata dal Consiglio prima che l'UE possa aderire al processo di votazione mediante *consensus* in sede di OMC. Inoltre, per queste decisioni, il Parlamento europeo non svolge alcun ruolo sostanziale, se non quello di essere informato delle decisioni del Consiglio dopo le relative sedute.

Infine, per quanto riguarda le decisioni non vincolanti dell'OMC, una posizione formale del Consiglio non risulta necessaria. Nel caso specifico, sarà la Commissione a definire la posizione dell'Unione in sede di TPC, il cui ruolo resta puramente consultivo. Tuttavia, è necessario evidenziare che dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le opinioni espresse nella Commissione sul Commercio Internazionale del Parlamento europeo hanno assunto ad oggi una crescente importanza per la formazione di una posizione dell'Unione nell'adozione di decisioni non vincolanti dell'OMC⁵³⁹.

L'UE svolge un ruolo attivo nelle procedure per l'elaborazione di Trattati in seno all'OMC. L'Unione, attraverso la rappresentanza assunta dalla Commissione europea prende parte alle discussioni e alle negoziazioni degli accordi OMC su tutte le materie rientranti all'interno della politica commerciale comune ed assiste l'organizzazione stessa nel perseguimento dei risultati preposti. Piuttosto che negoziare singolarmente con i 28 Stati membri dell'UE, l'UE rappresenta l'unico effettivo interlocutore. È sufficiente, infatti, concludere l'accordo con la Commissione, risparmiando in questo modo tempo e risorse, come può essere provato dalla prassi recente. Appare utile distinguere tra la conclusione di un nuovo accordo e l'adozione di emendamenti rispetto ad un accordo OMC già esistente:

- Nel primo caso, dalla sua costituzione, l'OMC è stata in grado di negoziare un solo ulteriore accordo multilaterale, ossia il *Trade Facilitation Agreement* (TFA), adottato a Bali nel 2013 ed entrato in vigore il 22 febbraio 2017⁵⁴⁰. In tale contesto, le autorità nazionali hanno sostenuto un testo che era stato ampiamente oggetto dei lavori in sede di OI a Ginevra, la cui bozza finale è stata poi finalizzata a Bali dal Segretario Generale nel 2013. Gli Stati membri dell'OMC avevano autorizzato quest'ultimo a elaborare un testo finale di compromesso, sebbene ciò diminuisse il potere negoziale dei grandi membri come, ad es., l'UE. L'UE ha accettato internamente di sostenere questa innovativa procedura di negoziato dell'OMC. A Bali, il consiglio dell'UE si è riunito due volte per seguire gli sviluppi rilevanti, fornendo di volta in volta alla Commissione un riscontro

⁵³⁹ V. V. D. BRAUNS, T. BAERT, *The European Union in the World Trade Organization Post-Lisbon: No Single Change to the Single Voice?*, cit., p. 112; F. HOFFMEISTER, *The European Union in the World Trade Organization*, cit., pp. 123-124.

⁵⁴⁰ L'accordo è disponibile su https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/fac_31jan17_e.htm.

su alcune questioni salienti riguardanti, ad es., le disposizioni transitorie del TFA⁵⁴¹. Il testo è stato ratificato dal Consiglio e dal Parlamento europeo ai sensi dell'art. 218, par. 5 e 6, let. a), TFUE. Inoltre, essendo la materia discussa oggetto di competenza esclusiva dell'Unione, gli Stati membri non hanno dovuto e potuto ratificare l'accordo in esame. Questo ha comportato che solo l'UE è stata legittimata a notificare il proprio strumento di ratifica al Segretariato Generale dell'OMC, chiarendo così anche che tutti gli Stati membri dell'UE sono vincolati dall'accordo internazionale in questione, nel rispetto dell'art. 216, par. 2, TFUE. Sebbene la situazione dalla prospettiva dell'UE sembri piuttosto chiara, la prospettiva dell'OMC non risulta possedere gli stessi lineamenti. Infatti, per l'entrata in vigore dei nuovi trattati, ai sensi dell'art. X, par. 3 dell'Accordo OMC, è richiesta la maggioranza del due terzi dei suoi Membri. Nel caso specifico, ci si era chiesti in che modo tale maggioranza dovesse essere calcolata proprio in virtù dell'assenza dei 28 Stati membri e la sola presenza dell'UE. A tal riguardo, autorevole dottrina ha sostenuto che, proprio in virtù del fatto che i membri dell'OMC avessero già accettato che qualora un accordo negoziato in seno all'organizzazione ricadesse in una materia di competenza dell'Unione, il voto unico dell'UE avrebbe pesato quanto il numero totale dei suoi Stati membri, così come statuito nell'art. IX, par. 3 dell'Accordo OMC. Tale regola sarebbe dovuta a maggior ragione essere applicata in maniera analogica nel caso di notifica dello strumento di ratifica, ai sensi dell'art. X, par. 3 dell'Accordo OMC, in materia di accordi ad oggetto competenze esclusive dell'Unione⁵⁴². Tale assunto è stato comprovato dalla prassi applicativa. Infatti, per l'entrata in vigore dell'Accordo in questione, è stato necessario raggiungere la quota di 107 notifiche, tra le quali, quella dell'Unione che è stata ritenuta contare 28 singole notifiche;

- Per quanto riguarda la negoziazione e conclusione di emendamenti da apporre ad accordi internazionali già esistenti, l'Accordo OMC prevede sempre il raggiungimento di una maggioranza dei due terzi dei membri, come, ad es., nel caso degli emendamenti adottati in relazione all'accordo TRIPS del 2005⁵⁴³. In questo caso, tuttavia, è stata avvalorata l'idea che lo strumento di ratifica notificato dall'Unione non dovesse ricevere nessun

⁵⁴¹ In particolare, l'art. 11, par. 3, TFA ha chiarito che i membri non devono cercare, prendere o mantenere alcun vincolo volontario senza pregiudizio delle normative nazionali esistenti e future, accordi bilaterali o multilaterali relativi alla regolamentazione dei trasporti conformi alle regole dell'OMC. Questo è stato un importante chiarimento per un numero di Stati membri dell'UE che attualmente gestisce quote di trasporto per i veicoli di nazionalità turca in transito sul territorio dell'UE.

⁵⁴² V. U WÖLKER, *Die Stellung der Europäischen Organisation in den Organen der Welthandelsorganisation*, in W. OBWEXER (ed.), *Die Europäische Union im Völkerrecht, Europarecht, Beiheft 2*, Baden-Baden, 2012, p. 125; F. HOFFMEISTER, *The European Union in the World Trade Organization*, cit., pp. 127-129.

⁵⁴³ V. Decision of the General Council of 6 December 2005, WTO/L/641 of 8 December and the Protocol, introducing a new art. 31 bis, disponibile su https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/amendment_e.htm. Per un comment generale, v. M. KENNEDY, *When Will the Protocol Amending the TRIPS Agreement Enter into Force?* in *Journal of International Economic Law*, 2010, no. 13, p. 459. Gli emendamenti devono ancora entrare in vigore. I membri che devono ancora accettare le modifiche hanno tempo fino al 31 dicembre 2019 per notificare lo strumento di accettazione, così come statuito dal Consiglio Generale dell'OMC con decisione del 30 novembre 2017, v. documento WT/L/1024, disponibile su https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/amendment_e.htm.

trattamento di favore rispetto agli altri. È stato sostenuto, però, che tale assunto non rispecchi appieno la speciale *membership* dell'UE nell'OMC⁵⁴⁴. Inoltre, nello strumento di ratifica notificato nel 2007, la CE, nel rispetto dell'art. 300, par. 7 TCE (oggi art. 216, par. 2, TFUE), ha espresso a chiare lettere che il Protocollo sugli emendamenti vincola anche gli Stati membri. Non sembra contraddittorio, pertanto, ritenere che il peso dell'UE sia valso il numero dei suoi Stati membri, in questo caso 27 (infatti, al tempo della notifica, la Croazia non aveva aderito all'Unione).

6) *La partecipazione dell'UE nell'OMC attraverso le procedure di Disputes Settlement*

Il meccanismo di *disputes settlement* dell'OMC costituisce un pilastro portante dell'Organizzazione⁵⁴⁵. L'UE ha contribuito e opera attualmente allo sviluppo ed al rafforzamento del relativo meccanismo di risoluzione delle controversie⁵⁴⁶, utilizzando lo stesso anche come strumento di influenza indiretta dell'OI in questione.

Il meccanismo di risoluzione delle controversie disciplinato dall'OMC è da sempre ampiamente considerato più rapido ed efficiente rispetto ad altri sistemi risolutivi disciplinati dal diritto internazionale. Ad oggi, si contano più di 400 controversie dal 1994. Tuttavia, la doppia *membership* dell'UE e dei suoi Stati membri solleva molteplici criticità, tra cui la questione riguardante se ed in che misura questa situazione abbia influito sul meccanismo. In particolare, ci si può chiedere se la duale presenza abbia sollevato difficoltà, ad es., nell'identificare il denunciante o il convenuto davanti a un gruppo di esperti (ad es., gli investitori)⁵⁴⁷ o all'organo giudicante. Inoltre, è possibile anche fare riferimento ad altre interessanti questioni più prettamente giuridiche di diritto internazionale generale riguardanti per lo più il rapporto tra la giurisprudenza internazionale dell'OMC e l'ordinamento dell'UE⁵⁴⁸.

Ai fini del presente studio, appare rilevante distinguere tra i casi in cui l'UE ha assunto la posizione di parte attrice (*offensive case*) e le controversie nelle quali è stata assunta la posizione di parte convenuta (*defensive case*)⁵⁴⁹.

⁵⁴⁴ V. F. HOFFMEISTER, *The European Union in the World Trade Organization*, cit., p. 129.

⁵⁴⁵ V. G. ADINOLFI, *La soluzione delle controversie*, in G. VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2015, 3^a ed., p. 303.

⁵⁴⁶ V. Y. DEVUYST, *The European Community and the Conclusion of the Uruguay Round*, in C. RHODES, S. MAZEY (eds.), *The State of the European Community III: Building a European Polity?*, Boulder, 1995, p. 449; H. PAEMEN, A. BENSCH, *From the GATT to the WTO: The European Community in the Uruguay Round*, Leuven, 1995; J. PETERSON, *The Politics of Transatlantic Trade Relations*, in B. HOCKING, S. MCGUIRE (eds.), *Trade Politics*, 2nd ed, London, 2004, p. 36; M. BALDWIN, *EU Trade Politics – Heaven or Hell?*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 6, p. 926.

⁵⁴⁷ V. R. HAPP, *The Legal Status of the Investor Vis-À-Vis the European Communities: Some Salient Thoughts*, in *International Arbitration Law Review*, 2007, Vol. 10, No. 3, p. 74.

⁵⁴⁸ Su questi aspetti, v. F. HOFFMEISTER, *Litigating Against the European Union and its Member States – Who Responds Under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organisations?* in *European Journal of International Law*, 2010, Vol. 21, No. 3, p. 723.

⁵⁴⁹ In generale, v. T. COTTIER, *Dispute Settlement in the World Trade Organization: Characteristics and Structural Implications for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, No. 35, p. 325.

- In particolare:
- Nel primo caso, solo l'Unione può assumere il ruolo di parte attrice contro gli altri membri dell'OMC⁵⁵⁰. Sino ad oggi, uno Stato membro dell'UE non ha mai assunto l'iniziativa di radicare una causa dinanzi all'OMC e ciò, probabilmente, per due ragioni. In primo luogo, per una questione di competenze, in quanto, nella maggior parte dei casi riguardanti controversie in materia di circolazione dei beni, gli Stati membri dell'UE non risultano legittimati ad agire in quanto privi di competenza. In secondo luogo, per una questione politico-strategica, in quanto, pur essendo possibile che la materia oggetto di controversia ricada all'interno delle competenze condivise tra l'Unione e gli Stati membri, la prassi dimostra che questi ultimi sembrano preferire non agire in autonomia, ma piuttosto tendono ad affidarsi all'esperienza e all'*expertise* della Commissione, avente anche un maggior peso politico all'interno dell'OMC. Oltre ad ostacoli internazionali dinanzi all'OMC, alcuni step propedeutici alla controversia devono essere soddisfatti a livello interno dell'UE. Infatti, per attivare il meccanismo di risoluzione delle controversie, la Commissione agisce a Bruxelles e discute in modo informale delle controversie in questione, coordinando la propria posizione con il Consiglio e, dal 2009, anche con il Parlamento europeo. Tuttavia, né il Consiglio né il Parlamento europeo sono legittimati a decidere in merito all'attivazione del processo di risoluzione delle controversie⁵⁵¹. Tale decisione spetta sostanzialmente solo alla Commissione. In caso di vittoria, l'UE ha il diritto agire in un secondo giudizio se parte soccombente non adempie in conformità al provvedimento finale entro un termine ragionevole. In tale scenario, deve decidere internamente in quale settore e con quale precisione formulare la sanzione commerciale. In passato, ciò avveniva con una legislazione *ad hoc* del Consiglio. Tuttavia, dopo Lisbona, alla materia commerciale è applicabile la procedura legislativa ordinaria e, pertanto, richiede espressamente anche l'intervento del Parlamento europeo. Ciò può rivelarsi a volte troppo macchinoso per agire rapidamente. Pertanto, nel 2012, la Commissione ha proposto⁵⁵² di avere il potere di adottare atti delegati in tale settore. Dopo intense discussioni con il Consiglio e il Parlamento europeo, un compromesso finale è stato raggiunto alla fine di gennaio 2014 ed entrato in vigore nel giugno dello stesso anno⁵⁵³ attraverso il quale la Commissione accoglie con favore l'intenzione del Parlamento di promuovere un dialogo strutturato in materia di risoluzione delle controversie e di rispetto delle norme e si

⁵⁵⁰ V. S. BILLIET, *The EC and WTO Dispute Settlement: The Initiation of Trade Disputes by the EC*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, No. 10, p. 197.

⁵⁵¹ V. A. SERDAREVIC, *The European Union as a Collective Actor in the World Trade Organization*, London, 2013, p. 287.

⁵⁵² Commission Proposal of 18 December 2012, *for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules*, COM(2012) 773 final, p. 2.

⁵⁵³ V. Regolamento (UE) No. 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, *relativo all'esercizio dei diritti dell'Unione per l'applicazione e il rispetto delle norme commerciali internazionali e recante modifica del regolamento (CE) No. 3286/94 del Consiglio che stabilisce le procedure comunitarie nel settore della politica commerciale comune al fine di garantire l'esercizio dei diritti della Comunità nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in GUUE L 189, del 27 giugno 2014, p. 50.

impegnerà pienamente nella partecipazione a sessioni apposite con la commissione parlamentare responsabile per uno scambio di opinioni sulle controversie in materia di scambi commerciali e sulle azioni per assicurare il rispetto delle norme, anche per quanto riguarda gli effetti sulle industrie dell'Unione;

- Nei casi in cui l'UE sia parte convenuta, l'approccio seguito dall'Unione è stato modificato dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Nei primi anni di attività del meccanismo, gli Stati Uniti hanno spesso chiamato in causa gli Stati membri dell'UE singolarmente⁵⁵⁴. Dopo il 2009, invece, le controversie sono radicate contro l'UE congiuntamente ad alcuni dei suoi Stati membri⁵⁵⁵. Ciò dimostra che ha prevalso la scelta ragionevole di costruire congiuntamente all'UE una difesa comune e più forte. La forte presenza dell'Unione è comprovata dai recenti casi in materia di proprietà intellettuale, in cui la Commissione ha assunto da sola la difesa anche nel momento in cui la questione discussa ricadeva nell'ambito delle competenze condivise⁵⁵⁶. Ad oggi, pertanto, anche se formalmente le controversie indicano quali parti convenute "*the EU and certain Member States*", la prassi applicativa dimostra che solo la Commissione risulta la parte attiva sostanzialmente e processualmente durante tutta la durata della controversia. Infatti, è sempre la Commissione a depositare memorie scritte o ad esprimere dichiarazioni orali di fronte l'organo giudicante. Tuttavia, è necessario evidenziare che a differenza del caso in cui l'UE assuma le vesti di parte attrice della controversia, nelle *defensive cases* l'Unione non sembra dotata di una legislazione orizzontale specifica che garantisca una corretta *compliance* delle decisioni dell'OMC⁵⁵⁷. Al contrario, vi è solo una parziale disciplina giuridica interna nel Regolamento n. 1515/2001⁵⁵⁸ nel caso in cui l'Unione risulti parte

⁵⁵⁴ V., ad es., Portugal, Patent Protection under the Industrial Property Act, WT/DS37 (conclusa il 15 ottobre 1996); Belgium, Measures Affecting Commercial Telephone Directory Services, WT/DS80 (attiva dal 13 maggio 1997, in fase di consultazione); Ireland, Measures Grant of Copyright and Neighbouring Rights, WT/DS82 (conclusa il 6 novembre 2000); Greece, Enforcement of Intellectual Property Rights for Motion Pictures and Television Programs, WT/DS124 (conclusa il 20 marzo 2001).

⁵⁵⁵ V., ad es., European Union and Member States – Seizure of Generic Drugs in Transit, WT/DS 409 (conclusa nel 2012); European Communities — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS 316 (la procedura è stata avviata nel 2004 ed è tutt'ora in fase di compliance, disponibile su https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm, aggiornato a febbraio 2017).

⁵⁵⁶ Per un'indagine in materia di proprietà intellettuale, v. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A26#selected_agreement. Si rinvia, anche a F. HOFFMEISTER, P. ONDRUSEK, *The European Community in International Litigation*, in *Revue Hellénique de droit international*, 2008, No. 61, p. 205.

⁵⁵⁷ Per uno studio relativo ai meccanismi di *compliance* e *non-compliance* riguardanti le decisioni dell'OMC e per un'analisi del rapporto delle decisioni OMC con l'ordinamento interno dell'Unione, v. A. R. YOUNG, *Effective Multilateralism on Trial. EU Compliance with WTO Law*, in S. BLAVOUKOS, D. BOURANTONIS (eds.), *The EU Presence in International Organizations*, Abingdon, 2011, p. 114. In particolare, l'autore sottolinea che con l'espressione *compliance* ci si riferisce a "*when the actual behaviour of a given subject conforms to prescribed behaviour*", mentre con l'espressione *non-compliance* ci si riferisce a "*when actual behaviour departs significantly from prescribed behaviour*". A tal riguardo, v. anche O. R. YOUNG, *Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications*, Baltimore, 1979; K. RAUSTIALA, A. M. SLAUGHTER, *International Law, International Relations and Compliance*, in W. CARLSNAES, T. RISSE, B. A. SIMMONS (eds.), *Handbook of International Relations*, London, p. 538.

⁵⁵⁸ V. Regolamento (CE) No. 1515/2001 del Consiglio del 23 luglio 2001, *relativo ai provvedimenti che la Comunità può prendere facendo seguito a una relazione adottata dall'organo di*

soccombente davanti all'OMC. In tale scenario, la Commissione può modificare o abrogare la misura contestata conformemente alla procedura d'esame. In tutti gli altri casi, le Istituzioni dell'UE devono decidere come ottenere tale conformità (*compliance phase*). Questa situazione ha comportato una ridotta attuazione delle misure OMC⁵⁵⁹, in particolare nel caso di scelte sociali fondamentali come, ad es., nei casi riguardanti il mercato delle Banane⁵⁶⁰, i prodotti biotecnologici⁵⁶¹ e i trasporti commerciali⁵⁶².

Anche alla luce di tale distinzione, l'UE risulta ancora potenzialmente responsabile a livello internazionale se lo Stato membro non si conforma alla decisione dell'OMC. Ciò rischia di innescare la responsabilità dell'intera Unione anche per violazioni imputabili ad un unico Stato membro. In tale contesto, le procedure di infrazione disciplinate ai sensi degli artt. 258 e 259 TFUE rimangono ad oggi l'unico strumento giuridico (di per sé non perfettamente coerente) a prevenire potenziali ritorsioni contro l'UE.

6.1) *Il contributo dell'UE alla graduale evoluzione del meccanismo di Disputes settlement*

Più di ogni altro membro dell'OMC, è possibile osservare che l'UE ha accolto e, per alcuni aspetti, rafforzato il sistema di *disputes settlement* dell'Organizzazione, portandolo verso una maggiore giurisdizionalizzazione ma anche il sistema di risoluzione delle controversie di cui possono essere parti le OI⁵⁶³.

L'UE supporta l'attuale ruolo del processo decisionale dei relativi organi di soluzione delle controversie dell'OMC⁵⁶⁴, proponendo nel corso del

conciliazione dell'OMC (DSB) in materia di misure antidumping e antisovvenzioni, in GUCE L 201, del 26 luglio 2001, p. 10. V. anche Regolamento (UE) No. 2015/476 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 marzo 2015, *relativo ai provvedimenti che l'Unione può prendere facendo seguito a una relazione adottata dall'organo di conciliazione dell'OMC (DSB) in materia di misure antidumping e antisovvenzioni (codificazione)*, in GUUE L 83, del 27 marzo 2015, p. 6.

⁵⁵⁹ V. DI COMITE, *L'esecuzione delle decisioni del Dispute Settlement Body dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in *La Comunità internazionale*, 2007 n. 3, p. 531; V. DI COMITE, *Sull'efficacia giuridica delle risoluzioni dell'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC nel diritto comunitario ed il mancato riconoscimento di responsabilità extracontrattuale della Comunità europea*, in *Relaciones Internacionales*, 2008, n. 35, p. 101.

⁵⁶⁰ European Communities — *Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS 27 (conclusa nel 2012), v. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm.

⁵⁶¹ European Communities — *Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS 291 (in corso - aggiornata al 16 marzo 2018), v. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm. V. anche S. POLI, *The Impact of the "Biotech Dispute" on WTO Law and its Challenges for the European Community*, in *Yearbook of European Law*, 2007, No. 26, p. 317.

⁵⁶² European Communities — *Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, cit. V. P. J. KUIJPER, F. HOFFMEISTER, *WTO Influence on EU Law: Too Close for Comfort?*, in R. A. WESSEL, S. BLOCKMANS (eds.), *Between Autonomy and Dependence*, cit., p. 131. Per un'analisi dettagliata della giurisprudenza sui rapporti tra UE e OMC, v. T. PERIŠIN, *EU Identity from the Perspective of the WTO*, cit., pp. 92-98.

⁵⁶³ Sulle OI e i sistemi di risoluzione delle controversie, v. R. VIRZO, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 357.

⁵⁶⁴ In varie occasioni l'Unione ha chiarito tale supporto al processo di *judicial decision-making*, ad es. affermando che: *"The WTO Dispute Settlement system has, so far, worked well to solve very important disputes and avoiding "trade wars". For this reason, the EU considers that, overall, the*

tempo anche alcune riforme per incrementare il potere giudiziario all'interno dell'Organizzazione come, ad es., promuovendo l'iniziativa di creare un sistema giurisdizionale permanente e più professionale⁵⁶⁵. Ciò è garantito non solo attraverso la mera partecipazione dell'Unione, come parte attrice o convenuta, nel meccanismo di risoluzione dei conflitti, ma anche promuovendo strategicamente⁵⁶⁶, attraverso essa, una migliore *governance* del meccanismo stesso.

La posizione negoziale dell'UE nel contesto del c.d. Doha Round e sulla riforma inerente al *Disputes Settlement Understanding* (DSU), che rappresenta la fonte di disciplina relativa al meccanismo di risoluzione in esame dimostrano chiaramente che l'Unione sostiene i vari *steps* verso una sua graduale e maggiore giurisdizionalizzazione nell'OMC. L'UE contribuisce attivamente allo sviluppo delle regole nell'OMC anche come parte (attrice o convenuta) in causa nel contesto del regolamento delle controversie dell'OMC e ciò, in particolare attraverso due strategiche iniziative: 1) il supporto della regola inerente all'importanza dei precedenti all'interno del meccanismo decisionale dell'OMC, ovvero lo *stare decisis* e 2) attraverso una maggiore apertura al pubblico dell'Organo d'Appello (*the Appellate Body*).

In particolare:

- Con riferimento alla regola dello *stare decisis*⁵⁶⁷, è importante evidenziare che la stessa non trova nessun riscontro né nell'OMC, né tantomeno nel diritto internazionale generale⁵⁶⁸. Nel caso specifico, le singole procedure giurisdizionali e le decisioni dell'Organo d'Appello sono considerate prive di effetto *erga omnes*, limitandosi quindi a produrre effetti sulle parti in causa⁵⁶⁹. Allo stesso tempo però, il richiamo ai propri precedenti e ai processi giurisdizionali passati sembra essere una prassi diffusa tra gli organi che compongono il meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC e anche da parte delle stesse parti in causa. Tale dubbio contesto ha suscitato notevoli perplessità sulla sostanziale rilevanza dei precedenti all'interno delle cause oggetto del meccanismo di risoluzione dell'OMC⁵⁷⁰. L'Unione ha sempre promosso un maggiore intervento chiarificatore degli organi giudiziari, i quali hanno in varie occasioni cambiato la propria opinione riguardo alla rilevanza delle proprie passate

system is functioning well and has helped to ensure real market-opening. Moreover, it compares extremely well with other international dispute settlement systems in terms of speed and efficiency [...]. The EU is fully committed to making the system even more effective, predictable and transparent". V. European Commission, "Trackling Unfair Trade", disponibile su http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/disputes-settlement/index_en.htm.

⁵⁶⁵ Per un'analisi della riforma in questione e delle relative negoziazioni, v. T. A. ZIMMERMANN, *Negotiating the Review of the WTO Dispute Settlement Understanding*, London, 2006.

⁵⁶⁶ Per un esame delle strategie comportamentali dell'Unione nel meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC, v. T. KRÜGER, *Shaping the WTO's Institutional Evolution: the EU as a Strategic Litigant in the WTO*, in D. Kochenov, R. Groningen (eds.), *The EU's shaping of the international legal order: the evidence*, The Netherlands, 2013, p. 169.

⁵⁶⁷ Per un'analisi generale della nozione di *stare decisis*: G. ADELEYE et al., *The World Dictionary of Foreign Expressions: A Resource for Readers and Writers*, London, 1999, p. 371.

⁵⁶⁸ Su tale aspetto, v. R. BHALA, *The Myth about Stare Decisis and International Trade Law*, in *American University International Law Review*, 1999, No. 14, Part I, p. 845 e spec. pp. 847-849.

⁵⁶⁹ V. R. BHALA, *The Precedent Setters: De Facto Stare Decisis in WTO Adjudication*, in *Journal of Transnational Law and Policy*, 1999, No. 9, Part II, p. 1.

⁵⁷⁰ Su tali aspetti, v. A. SCULLY -HILL, H. MAHNCKE, *The Emergence of the Doctrine of Stare Decisis in the World Trade Organization Dispute Settlement System*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2009, No. 36, p. 133 e spec. p. 134.

decisioni in casi caratterizzati da elementi simili. A mero titolo esemplificativo, è possibile osservare che nella causa *US – Stainless Steel (Mexico)* l’Organo d’Appello dell’OMC richiedeva che la giuria seguisse la sua giurisprudenza su questioni giuridiche identiche per poter emettere un proprio verdetto⁵⁷¹. In tale contesto, però, alla luce del contrasto dottrinale e giurisprudenziale anche dello stesso Organo d’Appello, l’Unione ha richiesto: “*welcomed the clarifications from the Appellate Body that whilst self-evident [...] confirmed the rules based nature of the WTO, and the multilateral aspects of dispute settlement*”⁵⁷². Nella medesima controversia, l’Unione ha poi chiarito la propria posizione affermando che: “*the EU promoted the view that the Appellate Body’s reports amount to authoritative pronouncements on the law*”⁵⁷³ and that “*decisions of the hierarchical higher body are followed by the hierarchical lower body*”⁵⁷⁴, contrastando fortemente la posizione (paradossalmente) contraria degli Stati Uniti⁵⁷⁵. Pertanto, l’Unione supporta l’importanza dei precedenti all’interno del meccanismo di risoluzione dell’OMC innalzandolo a contributo essenziale per la stessa disciplina per un migliore funzionamento dell’OMC:

- Per quanto riguarda invece l’accessibilità al pubblico delle udienze dell’Organo d’Appello, anche in questo caso, l’Unione ha dimostrato la volontà di perseguire una strada che potesse garantire maggiore trasparenza ai processi decisionali dell’Organo in questione. In questo senso la Commissione europea ha statuito che maggiore trasparenza è necessaria: “*to secure continued public support and confidence in the WTO system*”⁵⁷⁶. Anche in tale contesto è presente una forte opposizione, questa volta da parte dei Paesi in via di sviluppo, i quali affermano che l’apertura al pubblico delle udienze in sede di OMC produrrebbe un ingiustificato vantaggio agli attori non statali, quali l’UE, che sarebbero indotti ad usare tale trasparenza per soddisfare i propri interessi, non solo economici, a detrimento dei Paesi in via di sviluppo⁵⁷⁷ e ciò fin dall’ammissione da parte dell’Organo di Appello di procedure di intervento di parti terze (*amicus curiae*)⁵⁷⁸ e ad oggi tale posizione non

⁵⁷¹ V. WTO, *United States – Final Anti-dumping Measures on Stainless Steel from Mexico* – Report of the Appellate Body, WT/DS344/AB/R, 30 aprile 2008, par. 160.

⁵⁷² WTO, *United States – Final Anti-dumping Measures on Stainless Steel from Mexico* – Report of the Appellate Body, cit., par. 161.

⁵⁷³ WTO, *United States – Final Anti-dumping Measures on Stainless Steel from Mexico* – Report of the Appellate Body, cit., par. 164.

⁵⁷⁴ WTO, *United States – Final Anti-dumping Measures on Stainless Steel from Mexico* – Report of the Appellate Body, cit., par. 131.

⁵⁷⁵ Infatti, la regola dello *Stare Decisis* rappresenta la regola principale del sistema di common law. Paradossalmente, però, gli Stati Uniti, non sembrano essere intenzionati a promuovere il proprio sistema anche a livello internazionale. V. S. MCLAUGHLIN MITCHELL, E. J. POWELL, *Domestic Law Goes Global: Legal Traditions and International Courts*, Cambridge 2011.

⁵⁷⁶ V. European Commission, “*Trackling Unfair Trade*”, cit. V. anche L. EHRING, *Public Access to Dispute Settlement Hearings in the World Trade Organization*, in *Journal of International Economic Law*, 2008, No. 11, p. 1021 e spec p. 1023.

⁵⁷⁷ Su tali aspetti, v. J. H. BARTON et al., *The Evolution of the Trade Regime, Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton, 2006, p. 25.

⁵⁷⁸ Per un’analisi di tali aspetti, si rinvia a: L. BOISSON DE CHARNOVITZ, *Judicial Independence in the World Trade Organization*, in L. BOISSON DE CHAZOURNES et al. (eds.), *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects*, New York, 2002, p. 219. V. anche T. KRÜGER, *Shaping the WTO’s Institutional Evolution*, cit., pp. 180-181.

sembra essere mutata. In ogni caso, è importante osservare che, a differenza di quanto descritto in merito alla rilevanza dello *stare decisis* in seno alle controversie dell'*Appellate Body*, l'Unione ha riscontrato maggiore condivisione delle proprie idee. Infatti, ad es., nel 2005, durante il panel relativo alla causa *US/Canada – Continued Suspension of Obligations*⁵⁷⁹ le posizioni espresse dagli Stati Uniti e dal Canada verso una apertura delle udienze ad osservazioni pubbliche si sono allineate alla posizione sostenuta dalla Commissione europea, ed autorizzate dall'organo giudicante⁵⁸⁰.

È possibile osservare come l'Unione può contribuire sia in seno alle negoziazioni sia in seno di controversie all'evoluzione istituzionale e processuale del meccanismo di risoluzione delle controversie in seno all'OMC. In tali casi, un accordo politico sembra escluso, lasciano sostanzialmente al processo decisionale degli organi giudicanti e al comportamento delle parti in causa, prima fra tutte l'UE, la sostanziale evoluzione della giurisprudenza dell'OMC.

7) Il peso politico riconosciuto all'UE in seno all'OMC: considerazioni di sintesi

Se la capacità di azione dell'UE nel settore di competenza disciplinato da un'istituzione internazionale risulta elevata e, in più, l'UE ha acquisito anche un'adesione formale si può presumere che essa gode di un pieno riconoscimento allo stesso livello degli altri membri dell'Istituzione considerata.

Un esempio concreto di tale ragionamento può essere rappresentato dall'OMC, di cui l'UE è membro dal 1995.

Come descritto nei paragrafi precedenti, l'Unione ha acquisito il controllo su tutte le risorse di *governance* rilevanti per le questioni oggetto del mandato dell'OMC. Ad es., a livello doganale, l'UE controlla il commercio da e per gli Stati terzi attraverso un sistema di tassazione unica esterna in base a una politica commerciale unica e determina gli *standard* di qualità dei prodotti commercializzati nel mercato unico. Nell'ambito della sua politica agricola comune, controlla le questioni relative al commercio di prodotti agricoli con gli Stati terzi. A ciò si lega la politica di concorrenza dell'UE, compreso il controllo degli aiuti di Stato, e rappresenta una delle più centralizzate delle politiche dell'UE.

Dal punto di vista dei rapporti tra l'UE e i suoi Stati membri, è necessario ricordare che nonostante alcune tensioni sull'esatta delimitazione delle competenze esclusive dell'UE rispetto alle questioni commerciali, gli Stati membri dell'UE non possono più impegnarsi individualmente per assumere obblighi commerciali significativi con Stati terzi.

Alla luce di tali sviluppi, è possibile osservare che nell'ambito dell'OMC, l'UE è riconosciuta come un attore internazionale molto importante. In assenza del controllo degli Stati membri sulle questioni commerciali, i Paesi terzi non hanno altra scelta che trattare con l'UE. A causa del suo

⁵⁷⁹ V. WTO, *US/Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute*, Report of the Panel, WT/DS320/R, 31 marzo 2008, par. 7.40.

⁵⁸⁰ V. WTO, *US/Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC*, Report of the Appellate Body, WT/DS320/R, 16 ottobre 2008, Annex IV, par. 11.

enorme potere economico, inoltre, l'UE (piuttosto che i suoi Stati membri) è, insieme con gli Stati Uniti, il Brasile e la Cina, un membro attivo del gruppo direttivo esclusivo dei processi di negoziato sul ciclo di Doha.

Inoltre, da un punto di vista processuale, l'UE agisce in qualità di parte attrice o convenuta nei procedimenti di risoluzione delle controversie dell'OMC e le cause intentate contro i loro Stati membri sono gestite direttamente dall'Unione. In quest'ultimo caso, inoltre, la partecipazione unica dell'UE nei meccanismi di risoluzione delle controversie interni all'OMC rende la stessa Unione maggiormente integrata nell'Organizzazione in questione.

Il peso politico dell'UE nell'OMC, pertanto, si basa e si rafforza non tanto dallo *status* di membro posseduto nell'Organizzazione in questione, quanto invece dal fatto che l'OMC si occupa di materie in cui l'UE ha poteri particolarmente significativi

Cap. II: L'Unione europea e l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale

1) La specificità della materia della proprietà intellettuale

L'UE prende parte attiva ai lavori della Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI). È possibile evidenziare che il suo ruolo risulta caratterizzato da una minore intensità sia in sede di rappresentanza sia in sede di coordinamento con gli Stati membri rispetto alle altre OI a carattere economico. Tale situazione può essere considerata il prodotto di vari fattori interni ed esterni connessi, in particolare, alla disciplina sulla proprietà intellettuale.

La materia in questione, sia che la si consideri a livello internazionale che a livello dell'Unione, presenta notevoli criticità, dovute soprattutto alla complessità e all'elevato numero di convenzioni e trattati internazionali, da una parte, e regolamenti, direttive e decisioni dell'UE, dall'altra. Ciò rappresenta la principale criticità in funzione della creazione di una disciplina unitaria in materia di proprietà intellettuale sotto gli auspici della OMPI, influenzando inevitabilmente anche la partecipazione dell'Unione in sede di Organizzazione. A tal riguardo, la disciplina risulta ancora governata dal principio di territorialità.

Un'altra criticità è individuabile nella regolamentazione della proprietà intellettuale e dei diritti ad essa corrispondenti che può risiedere direttamente o indirettamente in altri strumenti internazionali, di cui l'UE è parte integrante e connessa a materie differenti, tra le quali, l'accesso alle risorse genetiche o in materia di protezione dei ritrovati vegetali, spesso conclusi sotto gli auspici di altre OI come, ad es., l'ONU, la FAO, e l'OMC. La disciplina riguardante la proprietà intellettuale risulta connessa, direttamente o indirettamente, anche ai lavori e alla missione di altre OI nelle quali la partecipazione dell'Unione, come già rilevato, può assumere differenti sfaccettature.

Pertanto, è possibile affermare che la complessità della disciplina relativa alla proprietà intellettuale influisce direttamente sulle modalità di partecipazione dell'Unione nella OMPI e la caratterizza per essere una partecipazione frammentaria, imprevedibile ed interdisciplinare.

1.1) La complessità esterna: le fonti internazionali in ambito di proprietà intellettuale

La proprietà intellettuale è una materia caratterizzata da notevoli complessità giuridiche sostanziali e processuali. La disciplina in questione risulta ancora fortemente frammentata a livello internazionale. Infatti, essa risponde ancora ad un regime governato dal principio di territorialità. Inoltre, numerosi sono i diritti che ancora oggi non sono riconosciuti a livello internazionale e, pertanto, che risultano assenti da una disciplina unitaria promossa sotto gli auspici della Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI).

I confini della proprietà intellettuale non sono mai stati definiti nei vari trattati a livello internazionale. Tuttavia, è possibile osservare una linea di demarcazione tra i diritti concernenti la proprietà industriale, letteraria ed artistica. Nel primo caso, lo strumento internazionale rilevante risulta essere la convenzione di Parigi sulla Protezione della Proprietà Intellettuale del 1883⁵⁸¹ e nella quale ci si riferisce a brevetti, brevetti di utilità, modelli industriali, *brands* commerciali, marchi di servizio, nomi commerciali, fonte e denominazione di origine e divieto e repressione di competenza sleale. In quest'ultimo caso, è importante osservare che la competenza sleale non può essere definita un vero e proprio diritto di proprietà intellettuale, ma piuttosto un mezzo inteso a contrastare qualsiasi atto e prassi inerenti forme di competenza sleale in ambito commerciale. Tuttavia, in alcuni casi, la stessa Corte di giustizia dell'UE ha definito la competenza sleale come un vero e proprio diritto⁵⁸².

La disciplina internazionale sulla proprietà intellettuale comprende anche i certificati di protezione di ritrovati vegetali, disciplinate a livello internazionale dalla convenzione di Parigi nel 1961⁵⁸³ e a livello dell'ordinamento dell'Unione dal regolamento 2100/94⁵⁸⁴ e i diritti inerenti *designs* di layout e topografie di semiconduttori, creati e disciplinati dalla convenzione istitutiva della OMPI del 1989⁵⁸⁵ e, a livello dell'Unione, dalla direttiva 87/54 del 1986⁵⁸⁶.

Particolare importanza è poi assunta dalla convenzione di Stoccolma del 1967 che, sotto gli auspici della OMPI, ha introdotto una nuova e complessa lista di diritti inerenti alla proprietà intellettuale in campo: letterario, artistico e scientifico. A tal riguardo, la convenzione in questione ha introdotto alcune novità rispetto a quanto previsto dalla convenzione di Parigi del 1883 in ambito di protezione di diritti inerenti ai disegni commerciali ed il lavoro scientifico. È importante in ogni caso evidenziare che secondo la convenzione di Stoccolma la proprietà intellettuale riguarda tutti i diritti "*resulting from intellectual activity*" in ogni settore possibile oltre la suddetta lista. Inoltre, per quanto concerne la protezione del lavoro scientifico, esso non beneficia di una diffusa protezione nazionale ed internazionale. In tale contesto, l'unico strumento rilevante a livello internazionale risulta essere il trattato di Ginevra del 7 marzo 1978 che fornisce una disciplina inerente la registrazione

⁵⁸¹ La Convenzione di Parigi sulla Protezione della Proprietà Intellettuale è stata firmata a Parigi il 20 marzo 1883 ed è stata poi rivista a Bruxelles il 14 dicembre 1900, a Washington il 2 giugno 1911, all'Aia il 6 November 1925, a Londra il 2 giugno 1934, a Lisbona il 31 ottobre 1958, and a Stoccolma il 14 luglio 1967 ed infine modificata il 28 settembre 1979. La Convenzione risulta ancora in vigore nel 2019. Il testo aggiornato della Convenzione è disponibile su <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19670148/200904070000/0.232.04.pdf>.

⁵⁸² V. Corte di giustizia, sentenza del 14 dicembre 2000, *Parfums Christian Dior SA v TUK Consultancy BV and Assco Gerüste GmbH and Rob van Dijk trading as Assco Holland Steigers Plettac Nederland v Wilhelm Layher GmbH & Co. KG and Layher BV*, cause riunite C-300/98 e 392/98, par. 62.

⁵⁸³ La Convenzione internazionale per la protezione dei ritrovati vegetali è stata adottata a Parigi il 2 dicembre 1961 e riveduta a Ginevra il 10 novembre 1972, il 23 ottobre 1978 ed il 19 marzo 1991.

⁵⁸⁴ Regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio, del 27 luglio 1994, *concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali*, in GUCE L 227, del 1° settembre 1994, p. 1.

⁵⁸⁵ La Convenzione istitutiva dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale è stata conclusa a Stoccolma il 14 luglio 1967 ed approvata dall'Assemblea federale il 2 dicembre 1969.

⁵⁸⁶ V. Direttiva 87/54/CEE del Consiglio del 16 dicembre 1986, *sulla tutela giuridica delle topografie di prodotti a semiconduttori*, in GUCE L 24, del 27/01/1987, p. 36.

internazionale delle scoperte scientifiche, un diritto morale sulle stesse e una ricompensa economica⁵⁸⁷.

Anche l'accordo TRIPS allegato all'Accordo OMC propone un'altra interpretazione della proprietà intellettuale. In particolare, ai sensi dell'art. 1, par. 2: *“For the purposes of this agreement, the term “intellectual property” refers to all categories of intellectual property that are the subject of Sections 1 through 7 of Part II”*, ossia: copyright ed i corrispondenti diritti (diritto di *performings* artistiche, produttori di fonogrammi e organizzazioni radiotelevisive); marchi commerciali; indicazioni geografiche, con particolare riguardo alla denominazione del vino e delle bevande alcoliche; *designs* industriali; brevetti; protezione *sui generis* dei ritrovati vegetali (ai sensi dell'art. 27, par. 3, let. b)); *designs* di layout, topografie e circuiti integrati e informazioni riservate. In tale contesto, è importante osservare che, contrariamente a quanto affermato nella convenzione di Parigi del 1883, la competenza sleale non è protetta in quanto tale ma come mezzo per la tutela delle informazioni riservate.

Ulteriori elementi possono essere ricavati dalla direttiva 48/2004⁵⁸⁸, relativa al rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, che prevede che rientrino all'interno della categoria dei diritti di proprietà intellettuale solo quelli che rispecchiano l'*acquis* dell'UE e quelli protetti in quanto tale sotto la legislazione nazionale: *“per definire il campo di applicazione della presente direttiva nella misura più ampia possibile al fine di comprendervi tutti i diritti di proprietà intellettuale disciplinati dalle disposizioni comunitarie in materia e/o dal diritto interno dello Stato membro interessato”*. In particolare, la direttiva in questione autorizza gli Stati membri ad *“estendere per finalità interne le disposizioni della presente direttiva ad atti di concorrenza sleale, comprese le copie pirata o attività simili”*⁵⁸⁹. La Corte di giustizia dell'UE è intervenuta inoltre chiarendo e riconoscendo i diritti di copyright⁵⁹⁰ e di indicazioni geografiche⁵⁹¹, in quanto inerenti alla proprietà industriale e commerciale, all'interno dei divieti alla libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 36 TFUE⁵⁹² (già art. 30 TCE).

È importante osservare che la disciplina internazionale sulla proprietà intellettuale risulta menzionata indirettamente anche in altri strumenti internazionali destinati a importanti e differenti settori. Ci si riferisce, ad

⁵⁸⁷ Tuttavia, il Trattato in questione non è ad oggi (nel 2019) ancora entrato in vigore per l'insufficiente numero di ratifiche nazionali.

⁵⁸⁸ Direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, in GUUE L 195, del 2 giugno 2004, p. 16.

⁵⁸⁹ Direttiva 2004/48/CE, cit., Preamble, par. 13.

⁵⁹⁰ Corte di giustizia, sentenza del 20 gennaio 1981, *Musik-Vertrieb membran GmbH e K-tel International contro GEMA - Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte*, cause riunite C-55/80 e C-57/80, par. 27.

⁵⁹¹ Corte di giustizia, sentenza del 10 novembre 1992, *Exportar SA contro LOR SA e Confisene du Tech*, causa C-3/91, par. 3-4.

⁵⁹² L'art. 36 TFUE statuisce che: *“Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri”*.

es., alla convenzione di Rio sulla Biodiversità del 1992⁵⁹³, di cui è l'UE è parte contraente dal 1993⁵⁹⁴, la quale, in alcune sue disposizioni, come l'art. 15 (in materia di accesso alle risorse genetiche) e art. 16 (in materia di accesso alla tecnologia), sembra, secondo alcuni, potenzialmente porsi in conflitto con i diritti dettati dalla convenzione di Parigi e dall'accordo TRIPS⁵⁹⁵. Ancora, è possibile riferirsi alla disciplina dettata dal Protocollo di Nagoya del 2010⁵⁹⁶ in materia di accesso alle risorse genetiche e al principio della condivisione, equa e giusta, dei benefici conseguenti ad un loro uso. L'UE ha approvato il Protocollo di Nagoya con decisione 283/2014/UE⁵⁹⁷, depositando lo strumento di ratifica il 16 maggio 2014. Una menzione infine deve essere fatta, da un lato, alla convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale⁵⁹⁸ del 2003, conclusa a Parigi sotto gli auspici dell'UNESCO, ed entrata in vigore nell'aprile del 2006, la cui disciplina si sovrappone inevitabilmente ai diritti di proprietà intellettuale. Dall'altro lato, è importante osservare anche quanto statuito dal trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche e per l'alimentazione e l'agricoltura del 2001 concluso sotto gli auspici della FAO, il quale mira a garantire la sicurezza alimentare attraverso la conservazione, lo scambio e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche mondiali per l'alimentazione e l'agricoltura, così come pure l'equa condivisione dei benefici che possa nascere dall'uso di tali risorse, in accordo con la convenzione sulla diversità biologica del 1992, di cui l'Unione è parte contraente dal 2004⁵⁹⁹. Alla luce di quanto descritto, la materia riguardante la proprietà intellettuale non solo risulta frammentata e, a volte, sommariamente disciplinata a livello internazionale ed europeo, ma essa presenta anche forti e complessi collegamenti, diretti ed indiretti, con altri strumenti internazionali conclusi sotto gli auspici di altre OI, tra cui, l'ONU, la FAO

⁵⁹³ Adottata a Nairobi, Kenya, il 22 maggio 1992, la Convenzione sulla diversità biologica è stata aperta alla firma dei paesi durante il Summit mondiale dei capi di Stato di Rio de Janeiro nel giugno 1992 e ratificata ad oggi da 196 paesi.

⁵⁹⁴ Decisione 93/626 del Consiglio, del 25 ottobre 1993, *relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica*, in GUCE L 309, del 13 dicembre 1993, p. 1.

⁵⁹⁵ In particolare, tale critica è mossa dai Paesi in via di sviluppo. Per tali aspetti, v. R. VELLVÉ, *Brevetabilité du vivant: les enjeux Nord-sud*, in O. JACOB (ed.), *Vers un anti-destin?*, Parigi, 1992, p. 398. Inoltre, per un commento alla Convenzione sulla diversità biologica, v. M. A. HERMITTE, *La Convention sur la diversité biologique*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, No. 38, p. 844.

⁵⁹⁶ Il Protocollo di Nagoya, *sull'Accesso alle Risorse Genetiche e l'equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo*, è uno strumento internazionale adottato dalla Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità Biologica nel corso della sua 10^a riunione del 29 ottobre 2010 a Nagoya (Giappone) ed è stato aperto alla firma il 2 febbraio 2011. Il Protocollo è entrato in vigore il 12 ottobre 2014.

⁵⁹⁷ Decisione 283/2014/UE del Consiglio, del 14 aprile 2014, *sulla conclusione, a nome dell'Unione, del protocollo di Nagoya alla convenzione sulla diversità biologica relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione*, in GUUE L 150, del 20 maggio 2014, p. 231.

⁵⁹⁸ La Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale è stata conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003.

⁵⁹⁹ Decisione 2004/869/CE del Consiglio, del 24 febbraio 2004, *concernente la conclusione, a nome della Comunità europea, del trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura*, in GUUE L 378, del 23.12.2004, p. 1.

e l'OMC e ciò risulta di particolare importanza per comprendere a pieno la complessa partecipazione dell'Unione in sede di OMPI⁶⁰⁰.

1.2) La complessità interna: le competenze dell'UE e degli Stati membri in ambito di proprietà intellettuale

La disparità e frammentarietà delle fonti internazionali non rappresentano le uniche criticità inerenti alla disciplina sulla proprietà intellettuale. Infatti, ad esse affianca la questione relativa alla divisione delle competenze interne ed esterne, la quale, anche con i cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona, sembra ancora latente⁶⁰¹.

In particolare, fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le competenze delle istituzioni dell'Unione sono state sempre più estese a detrimento di quelle degli Stati membri. Tuttavia, la complessità della disciplina della proprietà intellettuale va oltre i profili connessi a materie di competenza esclusiva dell'Unione come la politica commerciale ai sensi dell'art. 207 TFUE, finendo per affiancarsi anche a materie per le quali gli Stati membri detengono ancora una forte sovranità come, ad es., in materia di salute e ciò anche se l'UE ha creato una propria lista di diritti in materia di proprietà intellettuale, tra cui, in materia di marchio comunitario⁶⁰², brevetti e marchi di impresa, diritti di proprietà industriale validi su tutto il territorio dell'UE, la privativa sui ritrovati vegetali⁶⁰³ e in materia di indicazioni di origine geografica⁶⁰⁴. Istituito propri diritti di proprietà intellettuale l'UE non si accontenta più di influenzare e regolamentare la pratica nazionale della legge sulla proprietà intellettuale, ma cerca un'autentica normativa dell'UE autonoma sui diritti di proprietà intellettuale. In effetti, alcune direttive di armonizzazione talvolta avevano già lo stesso scopo, quando implicavano che gli Stati membri dovevano stabilire una nuova forma di protezione per gli oggetti intellettuali precedentemente non protetti (nel caso di semiconduttori con la direttiva 87/54/CEE del 16 dicembre 1986). A seguito della creazione del marchio comunitario⁶⁰⁵, il sistema di protezione per ritrovati vegetali⁶⁰⁶ o le indicazioni e denominazioni di origine (dai regolamenti nn. 2081/92⁶⁰⁷ e

⁶⁰⁰ V. J. C. GALLOUX, *The European Union in the World Intellectual Property Organization: From a Cloudy Complexity towards an Ordered Pluralism*, in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance*, cit., p. 223 e spec p. 227.

⁶⁰¹ Per un'analisi dell'evoluzione dell'azione interna ed esterna dell'UE prima e dopo Lisbona, v. V. RUZEK, *L'action extérieure de la Communauté européenne en matière de droits de la propriété intellectuelle: approche institutionnelle*, Publications du Pôle européen Jean-Monnet - Université de Rennes I, 2007; K. BEN DAHMEN, *Interactions du droit international et du droit de l'Union européenne: un pluralisme juridique rénové en matière de propriété industrielle*, Paris, 2013.

⁶⁰² Regolamento (CE) No. 40/94 del Consiglio, del 20 dicembre 1993, *sul marchio comunitario*, in GUCE L 11, del 14 gennaio 1994, p. 1.

⁶⁰³ Regolamento (CE) No. 2100/94 cit., p. 1.

⁶⁰⁴ Regolamento (CE) No. 1107/96 della Commissione, del 12 giugno 1996, relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'articolo 17 del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, in GUCE L 148, del 21 giugno 1996, p. 1.

⁶⁰⁵ Regolamento (CE) No. 40/94, cit.

⁶⁰⁶ Regolamento (CE) No. 2100/94, cit.

⁶⁰⁷ Regolamento CE No. 2081/92, del Consiglio, del 14 luglio 1992, *protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari*, in GUCE L 208, del 24 luglio 1992, p. 1.

535/97⁶⁰⁸ del 17 marzo 1997) e - più recentemente - di disegni dell'Unione⁶⁰⁹, le istituzioni europee sono diventate attori diretti nella proprietà intellettuale ed industriale.

La disciplina della proprietà intellettuale risulta ancora caratterizzata dal principio di territorialità. In alcuni casi, la disciplina fornita dall'UE e i diritti corrispondenti non hanno sostituito le regole ed i relativi diritti di matrice nazionale, finendo così per creare una duplicità di diritti sullo stesso soggetto, affiancandosi tra loro come, ad es., nel caso dei marchi commerciali e del *design*⁶¹⁰, ma non con riferimento ai certificati di protezione dei ritrovati vegetali⁶¹¹.

La sopravvivenza di diritti nazionali in materia di proprietà intellettuale richiama in ogni caso anche la corrispondente competenza degli Stati membri a livello internazionale e, pertanto, in tale caso, non risulta esistente nessun trasferimento di competenze all'UE che la legittimino a concludere convenzioni o trattati internazionali se non nella forma di accordi misti.

Una tale comunitarizzazione non risulta finora né omogenea (dal momento che ignora ancora in gran parte l'area chiave del brevetto, a causa dell'esistenza dell'Organizzazione europea dei brevetti creata dalla convenzione di Monaco del 1973), né realmente coerente sia a livello esterno che interno dell'UE.

Al contrario, essa dimostra di possedere un crescente effetto c.d. "intreccio" con le norme nazionali, le altre norme dell'Unione (in materia di libera circolazione delle merci o nel campo della politica commerciale comune) e con i molteplici strumenti internazionali.

2) L'UE e la OMPI: profili di membership e di rappresentanza

La complessa situazione concernente, da un lato, l'esistenza di numerose fonti internazionali in materia di proprietà intellettuale e, dall'altro lato, la

⁶⁰⁸ V. Regolamento (CE) No. 535/97 del Consiglio, del 17 marzo 1997, *che modifica il regolamento (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari*, in GUCE L 83, del 25 marzo 1997, p. 3.

⁶⁰⁹ Regolamento (CE) No. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, *su disegni e modelli comunitari*, in GUCE L 3, del 5 gennaio 2002, p.1.

⁶¹⁰ V. Regolamento (CE) No. 6/2002, cit., che in particolare all'art. 95 statuisce: "Qualora siano promosse azioni per contraffazione o relative a una minaccia di contraffazione per le stesse ragioni e tra le stesse parti davanti ai giudici di Stati membri diversi, aditi rispettivamente sulla base di un disegno o modello comunitario e di un disegno o modello nazionale che dia adito a un cumulo di protezione, il giudice adito in secondo luogo deve, anche d'ufficio, dichiarare la propria incompetenza a favore del giudice adito in primo luogo. Il giudice che dovrebbe dichiarare la propria incompetenza può sospendere il procedimento pendente dinanzi a sé se la competenza dell'altro giudice è contestata"; Regolamento (CE) No. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, *sul marchio comunitario*, (Versione codificata), in GUUE L 78, del 24 marzo 2009, p. 1, che in particolare all'art.95, par. 1, statuisce: "Gli Stati membri designano nei rispettivi territori un numero per quanto possibile ridotto di tribunali nazionali di prima e di seconda istanza, qui di seguito denominati "tribunali dei marchi comunitari", che svolgeranno le funzioni a essi attribuite dal presente regolamento".

⁶¹¹ Regolamento (CE) No. 2100/94, cit., in particolare, l'art. 92, par. 1, vieta la protezione cumulativa, statuendo che "Ogni varietà oggetto di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali non deve essere oggetto di un diritto nazionale di tutela delle nuove varietà vegetali o di un brevetto per dette varietà. Qualsiasi diritto concesso contrariamente al disposto della prima frase è inefficace".

complessa divisione di competenze tra l'UE e gli Stati membri produce ripercussioni anche sulla partecipazione dell'Unione all'interno dell'OMPI, la quale risulta non sempre coerente con le novità apportate dal trattato di Lisbona. A ciò si aggiungano gli ostacoli posti in essere a livello internazionale dalla stessa OI in questioni che impediscono una piena partecipazione dell'UE ai lavori dell'Organizzazione stessa.

Partendo da quest'ultimo profilo, infatti, ai sensi dell'art. 5 della convenzione di Stoccolma del 1967 costitutiva della OMPI, la *membership* risulta riservata solo agli Stati. La base giuridica che consente all'Organizzazione di stabilire relazioni con entità internazionali non statali si ritrova nell'art. 13 della stessa convenzione che fa espresso riferimento ai rapporti con organizzazioni intergovernative, come l'UE che tengono conto, però, della speciale natura dell'Unione.

La partecipazione dell'UE nella OMPI può essere diretta ed indiretta, a seconda delle circostanze. Essa dipende in larga misura dalla ratifica dei singoli strumenti internazionali concernenti le questioni e i diritti di proprietà intellettuale di volta in volta considerati. Tale sistema però non risolve la questione della partecipazione dell'Unione. Infatti, l'accesso dell'UE dipende soprattutto da quanto statuito dal relativo testo internazionale. In tale contesto, le Convenzioni meno recenti, tra cui, quella di Parigi del 1883 e di Berne del 1886 non consentono un tale accesso. I trattati più recenti invece offrono tale possibilità. A tal riguardo, il Consiglio ha adottato nel corso del tempo numerose decisioni di ratifica di differenti strumenti internazionali⁶¹².

Più di recente, numerosi sono i Trattati entrati in vigore per l'UE, tra cui:

- Protocollo relativo all'Intesa di Madrid concernente la registrazione internazionale dei marchi, entrato in vigore il 1° ottobre 2004
- L'Accordo dell'Aia concernente la registrazione internazionale dei disegni e modelli industriali, entrato in vigore il 1° gennaio 2008;
- Il trattato sul Copyright dell'OMPI entrato in vigore il 14 marzo 2010;
- Il trattato dell'OMPI sul diritto d'autore e del trattato dell'OMPI sulle interpretazioni ed esecuzioni e sui fonogrammi, entrato in vigore il 14 marzo 2010;
- Il trattato di Beijing sulle performances audiovisive del 24 giugno 2012.

⁶¹² In particolare, ci si riferisce a: Decisione del Consiglio 2000/278/CE, del 16 marzo 2000, *relativa all'approvazione, in nome della Comunità europea, del trattato dell'OMPI sul diritto d'autore e del trattato dell'OMPI sulle interpretazioni ed esecuzioni e sui fonogrammi*, in GUUE L 89, del 11 aprile 2000, p. 6; Decisione del Consiglio No. 2003/793/CE, del 27 ottobre 2003, *che approva l'adesione della Comunità europea al protocollo relativo all'Intesa di Madrid concernente la registrazione internazionale dei marchi, adottato a Madrid il 27 giugno 1989*, in GUUE L 296, del 14 novembre 2003, p. 22; Decisione del Consiglio No. 2005/523/CE, del 30 maggio 2005, *recante approvazione dell'adesione della Comunità europea alla convenzione internazionale per la protezione delle novità vegetali, riveduta a Ginevra il 19 marzo 1991*, in GUUE L 192, del 22 luglio 2005, p. 63; Decisione del Consiglio No. 2006/954/CE, del 18 dicembre 2006, *che approva l'adesione della Comunità europea all'atto di Ginevra dell'accordo dell'Aia concernente la registrazione internazionale dei disegni e modelli industriali, adottato a Ginevra il 2 luglio 1999*, in GUUE L 386, del 29 dicembre 2006, p. 28; Decisione del Consiglio No. 2007/768/CE, del 19 novembre 2007, *recante accettazione, a nome della Comunità europea del protocollo che modifica l'accordo TRIPS, fatto a Ginevra il 6 dicembre 2005*, in GUUE L 311, del 29 novembre 2007, p. 35.

Altri importanti Trattati saranno probabilmente ratificati a breve, tra cui, in particolare, il trattato di Marrakech, adottato nel quadro di una conferenza diplomatica svoltasi a Marrakech nel giugno 2013. Il testo fa parte del *corpus* di trattati sul diritto d'autore gestito dalla stessa OMPI. È entrato in vigore il 30 settembre 2016 e ha una dimensione culturale, umanitaria e di sviluppo sociale. Il trattato di Marrakech è stato firmato dall'UE nell'aprile 2014. Tuttavia, il processo di ratifica è stato ritardato da una questione giuridica, cioè dal fatto se l'Unione avesse o meno competenza esclusiva per la conclusione di detta convenzione. Nell'agosto 2015 la Commissione ha chiesto il parere della Corte di giustizia, che ha confermato la competenza esclusiva dell'Unione il 14 febbraio 2017. Ha anche chiarito che il trattato di Marrakech non rientra nell'ambito della politica commerciale comune. Il 14 settembre 2016 la Commissione ha presentato un progetto di regolamento e un progetto di direttiva e il Parlamento europeo ha votato le proposte in data 23 marzo 2017.

L'UE partecipa in tutte le relative conferenze diplomatiche a seconda e nel rispetto delle convenzioni sopra menzionate. Lo *status* detenuto dall'Unione varia dipendentemente da una conferenza ad un'altra. A mero titolo esemplificativo, l'UE ha partecipato nella veste di "*special member delegation*" in sede di conferenza diplomatica a Marrakech durante le sessioni del 17-28 giugno 2013: l'Unione è stata la sola ad ottenere tale *status* a riprova del fatto che essa non poteva (e non può) essere classificata come un'OI. In particolare, le regole di procedure per tale conferenza, prevedevano che l'UE non potesse esercitare per proprio conto alcun diritto di voto ma che potesse esercitare tale diritto per i suoi Stati membri rappresentati in seno alla conferenza, assicurando così (agli altri Stati membri dell'OI) che il numero dei voti espressi dall'Unione non superasse il numero dei suoi Stati membri. Tale *status* è stato anche garantito in seno alla conferenza di Beijing nel novembre 2012 e, ancor prima, a Ginevra nel 1996 con riguardo a certe questioni inerenti al copyright ed ai diritti ad esso corrispondenti.

È importante evidenziare che la partecipazione dell'Unione in qualità di *special member delegation* assume differenti *status*, ovvero essa può agire in qualità di membro o di osservatore, con o senza il diritto di voto e ciò a seconda del forum di lavoro interno alla OMPI. In particolare, l'UE ha lo *status* osservatore all'interno della Commissione Permanente sul diritto dei brevetti o nella Commissione Permanente sul copyright e nelle "*Unioni*"⁶¹³ nelle quali essa non ha la possibilità di accesso in qualità di *full-member* come, ad es., l'Unione di Parigi in materia di brevetti o di Berne in materia di lavoro artistico e letterario.

Ne deriva così un'incoerente conseguenza giuridica: infatti, l'UE non è membro dell'Assemblea di Lisbona, non essendo parte contraente della relativa convenzione internazionale in materia di protezione delle denominazioni di origine. Tuttavia, essa mantiene una propria competenza per i corrispondenti segni distintivi con riguardo agli Stati membri. Inoltre, l'UE risulta avere lo *status* di membro in sede Commissione Permanente

⁶¹³ Con tale espressione ci si riferisce alle varie sessioni di incontri tematici interni alla OMPI. V. http://www.wipo.int/meetings/en/topic.jsp?group_id=106.

sul diritto del marchio commerciale e del disegno, ma allo stesso tempo non può esercitare alcun diritto di voto.

A tal riguardo, quando all'Unione è concesso esercitare il diritto di voto, i metodi per agire possono variare a seconda: a) della questione considerata; b) della competenza dell'Unione e c) della competenza degli Stati membri. Ne deriva in questo modo che la presenza dell'Unione in sede di OMPI comporta il possesso di uno *status* addizionale, cumulativo o alternativo⁶¹⁴. Ne consegue una realtà complessa in cui possono esistere varie combinazioni di partecipazione congiunta o disgiunta dell'Unione e/o dei suoi Stati membri⁶¹⁵.

Ne deriva una situazione complessa e, a tratti, ancora incoerente sia a livello internazionale sia a livello istituzionale dell'Unione che rende fortemente difficile trovare una strada che possa riflettere il processo di integrazione dell'Unione a livello internazionale con riguardo alla materia della proprietà intellettuale sotto gli auspici dell'OMPI.

3) Il processo di coordinamento dell'UE nella OMPI

Da quanto analizzato, sia l'UE sia gli Stati membri sono e rimangono importanti pedoni nel campo della proprietà intellettuale e la loro partecipazione all'interno dell'OMPI risulta essenziale per l'agire della stessa Organizzazione. La partecipazione dell'UE nell'OMPI è basata non tanto sullo *status* formale posseduto nell'Organizzazione di riferimento ma dal processo di coordinamento tra l'azione dell'Unione e quella degli Stati membri.

È possibile subito rilevare che senza un efficace processo di coordinamento nessuna delle convenzioni o trattati internazionali precedentemente menzionati sarebbe stato concluso e ratificato dall'UE e dai suoi Stati membri. Se un processo di coordinamento non fosse stato efficace, i testi non sarebbero neppure stati preparati, sebbene fossero stati predisposti all'interno delle commissioni nelle quali l'UE partecipa attivamente. Allo stesso tempo, l'efficace processo di coordinamento dimostra che l'UE non riesca ad apparire ancora come un vero unico protagonista nei vari processi diplomatici sotto gli auspici dell'OMPI. Oltre che giuridica – alla luce delle difficoltà e delle complessità dovute alla rappresentanza esterna dell'UE e della divisione di competenze con i suoi Stati membri - la ragione può risiedere in questo caso anche nella dimensione politica. Infatti, nessuna conferenza diplomatica sembra essere stata svolta a partire dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona sul territorio degli Stati membri, piuttosto esse si sono svolte in Stati caratterizzati da un'economia in via di sviluppo.

Il processo di coordinamento dell'UE nell'OMPI può essere descritto anche attraverso l'azione dell'UE attraverso nell'OI in questione.

⁶¹⁴ Per tali aspetti, v. K. BEN DAHMEN, *Interactions du droit international et du droit de l'Union européenne*, cit., p. 354.

⁶¹⁵ V. J. C. GALLOUX, *The European Union in the World Intellectual Property Organization*, cit., pp. 228-231.

In primo luogo, nei suoi rapporti con gli Stati membri: l'adesione dell'UE agli strumenti internazionali adottati nell'OMPI comporta e porta automaticamente gli stessi ad interagire tra loro, aggiornando i propri ordinamenti giuridici in materia di proprietà intellettuale.

Sempre in relazione con gli Stati membri, l'integrazione diretta di un numero cospicuo di *standards* internazionali adottati dall'OMPI all'interno delle fonti del diritto dell'UE attraverso l'adesione dell'Unione in quanto tale, richiede un allineamento costante degli Stati membri dell'UE agli interessi che tali strumenti cercano di proteggere⁶¹⁶. Pertanto, la stessa UE diventa un guardiano del diritto internazionale della proprietà intellettuale.

A livello internazionale, in relazione ai rapporti che l'UE ha con gli Stati terzi, l'azione dell'Unione si traduce nella conclusione di trattati internazionali bilaterali di natura commerciale⁶¹⁷, attraverso anche l'imposizione di *standards* minimi riguardanti la protezione dei diritti sulla proprietà intellettuale derivanti dagli stessi *standards* comunitari.

Infine, le regole adottate dall'UE possono diventare il parametro di riferimento anche per gli ordinamenti giuridici di Stati terzi, in particolare per tutti quelli che mantengono strette relazioni commerciali con l'Unione. Questo è il caso dei paesi del Maghreb, la Turchia e per certi versi, anche dei paesi dell'Europa dell'Est.

⁶¹⁶ L'Irlanda è stata ritenuta colpevole di non essersi allineata alle disposizioni della Convenzione di Berna. V. Corte di giustizia dell'UE, *Commission c. Ireland*, sentenza del 19 marzo 2002, Caso C-13/00, par. 3.

⁶¹⁷ È possibile fare riferimento agli accordi internazionali bilaterali di libero scambio conclusi dall'UE come, ad es., tra l'UE e la Corea del Sud (dal 2011), tra l'UE e la Colombia (dal 2013), tra l'UE e il Perù (dal 2013), tra l'UE e il Canada (dal 2017). Al riguardo v. Commissione europea, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 9 Novembre 2017 sull'attuazione degli accordi di libero scambio 1° gennaio 2016 – 31 dicembre 2016, COM(2017) 654 def e European Commission – DG-Trade, *Overview of FTA and Other Trade Negotiations, March 2019*, disponibile su http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf.

4) *Verso un'effettiva prospettiva di partecipazione?*

Il processo di coordinamento e l'effetto che esso ha sugli Stati membri dell'UE e a livello internazionale, sebbene dimostri tutta la sua importanza nel contesto della partecipazione dell'UE nell'OMPI, non può risultare da solo la soluzione e la chiave per implementare l'azione dell'Unione in quanto tale nell'Organizzazione in questione. Anche assumendo questa conclusione, è possibile fare alcune considerazioni finali.

In particolare, per poter parlare con un'unica voce, un'armonizzazione delle posizioni assunte dagli Stati membri e dall'UE risulta necessaria.

È richiesta, inoltre, una maggiore coerenza sia da un punto di vista tecnico, sia da un punto di vista teorico tra i diritti nazionali e dell'UE in materia di proprietà intellettuale. Si pensi in tal caso alla possibilità di ottenere due registrazioni internazionali per disegni e progetti, attraverso sia un percorso nazionale che internazionale⁶¹⁸.

Infine, la partecipazione dell'UE nell'OMPI non può prescindere da una maggiore solidarietà da parte degli stessi Stati membri ancora gelosi delle proprie prerogative, dimenticando il rispetto essenziale del principio di leale cooperazione come statuito ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE.

⁶¹⁸ V. J. AZÉMA, J. C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, 8° ed., 2017, p. 1314 e ss.

Cap. III: L'Unione europea e il Fondo Monetario Internazionale

1) L'UE e il sistema economico-monetario internazionale

Significative problematiche sembrano essere presenti in materia di rappresentanza esterna dell'Unione per le materie inerenti all'Unione Economica e Monetaria (UEM)⁶¹⁹ influenzando lo *status* posseduto dall'UE nelle varie OI competenti. A tal riguardo, il FMI⁶²⁰, creato a Bretton Woods nel luglio 1944 al fine di promuovere la cooperazione monetaria, facilitare la crescita commerciale e mantenere rapporti stabili di tasso di cambio⁶²¹, rappresenta il principale esempio.

L'importanza del rapporto di cambio per i traffici commerciali era stata riconosciuta anche nel trattato CEE, il quale, ai sensi dell'art. 107, considerava lo stesso una politica di interesse comune. Nessun accordo all'interno della CEE era stato concluso in materia di cambio, sebbene tutti gli Stati membri della Comunità fossero già membri del FMI, lasciando in questo modo fuori dalle competenze della CEE la politica di cambio e quella monetaria.

Dopo il collasso del sistema di Bretton Woods nel 1971, la CEE si apprestava a rafforzare la propria cooperazione internazionale economica e monetaria, considerando di fondamentale importanza il rapporto di cambio per il mercato interno e, specialmente, per la politica comune agricola⁶²². Ed è proprio in tale contesto che nel 1993, il trattato di Maastricht codificava il proprio assetto istituzionale in materia di UEM. Quest'ultima ha rappresentato un passaggio storico 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'UEM viene indicata tra gli obiettivi dell'UE all'art. 2 TUE, insieme con la creazione di uno spazio senza frontiere interne. Ai sensi dell'art. 119 TFUE (già art. 4 TCE) sono indicati gli obiettivi che l'UE deve realizzare al fine di rafforzare l'UEM. Dal testo di tale norma emerge con chiarezza la distinzione, come si evince dettagliatamente nel Titolo VIII, tra politica economica e politica monetaria. Mentre la prima è basata sullo stretto coordinamento delle politiche nazionali, la seconda è

⁶¹⁹ In particolare, l'UEM dell'UE è stata sancita con il trattato di Maastricht, che, attraverso tre successive fasi, concluse un lungo processo diplomatico il cui esito è più notoriamente rappresentato dal conio e adozione di una moneta unica europea, l'euro, in sostituzione delle rispettive valute nazionali da parte dei 19 Stati membri (Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna) con una politica monetaria comune sotto il controllo della Banca Centrale Europea (BCE), dando vita alla cosiddetta eurozona.

⁶²⁰ V. G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012, p. 18.

⁶²¹ Ciò è stato stabilito all'interno del FMI attraverso un accordo *inter-partes*, conosciuto come accordo di Bretton Woods, con cui ogni membro si impegnava a mantenere la propria valuta sullo stesso livello del dollaro statunitense e gli Stati Uniti si impegnavano a mantenere fissa la parità dollaro/oro. Per ulteriori approfondimenti sul sistema di Bretton Woods, v. A. LOWENFELD, *International Economic Law*, Oxford, 2008; A. LOWENFELD, *The International Monetary System: A Look Back Over Seven Decades*, in *Journal of International Economic Law*, 2010, No. 13, p. 575.

⁶²² Su tali aspetti, v. R. SMITS, *The European Central Bank – Institutional Aspects*, Deventer, 1997, pp. 10-14.

definita unica. Si comprende, perciò, che la politica economica rimane competenza degli Stati membri. Al contrario, la gestione della moneta unica è competenza esclusiva dell'Unione, così come statuito ai sensi dell'art. 3, par. 1, let. c TFUE. Di conseguenza, dal punto di vista giuridico, l'UEM rappresenta un corpo normativo asimmetrico nel suo insieme, che vede, da un lato, tutti gli Stati membri concorrere al coordinamento delle politiche economiche, dall'altro, un forte livello di integrazione europea nel settore monetario, a cui attualmente non tutti gli Stati membri partecipano senza deroga adottando l'euro come moneta unica⁶²³.

Dalla creazione dell'UEM, le Istituzioni dell'Unione hanno iniziato a partecipare, insieme agli Stati membri, sempre più attivamente a molteplici OI finanziarie ed economiche anche se in maniera incostante e differenziata⁶²⁴ e dipendentemente dalla materia oggetto di lavoro (politica monetaria, fiscale, servizi finanziari e sviluppo macroeconomico). Le modalità di intervento dell'Unione e degli Stati membri, dipendono dalla divisione verticale ed orizzontale delle competenze nelle relazioni esterne dell'UEM. Nel caso specifico del FMI, anche se la politica monetaria è una competenza esclusiva dell'UE per l'area Euro, e sebbene, dal punto di vista internazionale, il FMI rappresenti un'organizzazione di stampo monetario, gli Stati membri dell'UE mantengono ad oggi il proprio seggio e un proprio *status* all'interno dell'Organizzazione con un proprio diritto di voto. In tale contesto, si affianca al ruolo degli Stati membri la Banca Centrale Europea (BCE), la quale possiede ad oggi uno *status* di mero osservatore, con il potere di intervenire in tutte e sole le materie ricadenti sotto il diritto dell'UE di sua competenza. Anche il Consiglio dell'UE e la Commissione svolgono un proprio ruolo di rappresentanza nel FMI con proprie peculiarità.

Nonostante la politica monetaria dell'UE sia oggi altamente integrata, l'UE manca di importanti risorse che le consentano di agire in quanto UE nelle attività dell'FMI. In un sistema di tassi di cambio variabili o fissi, il controllo della politica monetaria all'interno dell'eurozona renderebbe indubbiamente l'UE un attore chiave la cui cooperazione sarebbe indispensabile per una politica monetaria internazionale di successo⁶²⁵. Tuttavia, il coordinamento monetario non è più una funzione chiave del FMI, o comunque, non è l'unica. Dalla fine del regime di tassi di cambio fissi nel 1971, l'Organizzazione in questione assolve principalmente il compito di garantire prestiti internazionali di ultima istanza⁶²⁶. Oltre a offrire orientamenti pratici e formazione in materia finanziaria, il FMI fornisce prestiti a paesi che non possono soddisfare i loro obblighi

⁶²³ V. M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, 2013, No. 23, p.1.

⁶²⁴ Su tali aspetti, v. J. C. POUTINEAU, M. A. SÉNÉGAS, *L'Union Européenne et la stabilité mondiale*, in M. LE BARBIER LE BRIS (ed.), *L'Union Européenne et la gouvernance mondiale – Quel apport avec quels acteurs?*, Brussels, 2012, p. 256.

⁶²⁵ V. N. WEINRICHTER, *The World Monetary System and External Relations of the EMU*, in *European Integration Online Papers*, 2000, Vol. 4, No. 10, disponibile su <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-010a.htm>, pp. 2-11.

⁶²⁶ V. M. S. COPELOVITCH, *The International Monetary Fund in the Global Economy*, Cambridge, 2010, pp. 1-21.

internazionali di pagamento o trovare un finanziamento sufficiente a condizioni convenienti.

Le risorse del FMI sono basate sulle sottoscrizioni di capitale degli Stati membri, che riflettono in generale le dimensioni economiche relative di un paese nonché il potere dello Stato in questione nell'Organizzazione. Gli Stati membri dell'UE, piuttosto che l'Unione stessa, contribuiscono al meccanismo di assistenza finanziaria globale attraverso le loro quote nazionali, che ammontano a una quota aggregata di oltre il 30% delle quote totali del FMI⁶²⁷. Allo stesso modo, gli Stati membri dell'UE e l'UE stessa sono autorizzati a elaborare risorse ulteriori e programmi in caso di necessità. Ad es., questa opportunità è stata attivata durante la recente crisi finanziaria da parte di Stati della zona euro come la Grecia, Portogallo e Irlanda e altri Stati membri dell'UE non appartenenti alla zona euro, come Ungheria, Lettonia e Romania⁶²⁸. In tutti questi casi, la mancanza di controllo sulle risorse inerenti al debito sovrano e la politica economica ha comportato che l'UE non possa essere riconosciuto come un attore rilevante all'interno dell'FMI. In più si noti che all'Unione non è stato nemmeno mai concesso lo *status* di osservatore⁶²⁹. Come si vedrà nei paragrafi successivi, da un lato, solo la Banca Centrale Europea gode dello *status* di osservatore 'condizionato' nelle riunioni del Consiglio dei Governatori, sempre che vengano discusse questioni di pertinenza per la zona euro e, dall'altro lato, il Presidente dell'*Eurogroup* può esprimere domande occasionali da parte dello Stato membro che ne faccia richiesta⁶³⁰.

Da un punto di vista politico, le rivendicazioni per una maggiore partecipazione dell'UE incontrano resistenze soprattutto da parte degli Stati Uniti e dei mercati emergenti, riflettendo così il fatto che l'UE non si ritenga un attore necessario per la cooperazione internazionale⁶³¹. Inoltre, l'attuale crisi del debito sovrano⁶³² di alcuni Stati membri della zona euro non ha fornito all'UE una capacità d'azione aggiuntiva su questioni trattate all'interno dell'FMI (in particolare riguardanti condizioni di prestito del FMI) e non ha rafforzato il riconoscimento dell'UE all'interno di questa OI. Tuttavia, il meccanismo europeo di stabilità e altri meccanismi di assistenza finanziaria rendono l'UE un importante interlocutore del FMI sulle questioni relative alla condizionalità dei programmi di assistenza finanziaria per gli Stati membri dell'UE. Rappresentata dalla Commissione e dalla BCE, l'UE negozia e esamina i programmi di aggiustamento

⁶²⁷ L. BINI SMAGHI, *A Single EU Seat in the International Monetary Fund?*, in K. E. JØRGENSEN (ed), *The European Union and International Organizations*, cit., p. 75.

⁶²⁸ L. BINI SMAGHI, *A Single EU Seat in the International Monetary Fund?*, cit., p. 75.

⁶²⁹ J. WOUTERS, S. VAN KERCKHOVEN, *The International Monetary Fund*, in K.E. JØRGENSEN, K.V. LAATIKAINEN (eds), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, 2013, Abingdon, pp. 222-224.

⁶³⁰ L. BINI SMAGHI, *A Single EU Seat in the International Monetary Fund?*, cit., pp. 66-8)

⁶³¹ *Ibid.*, pp. 261-279.

⁶³² V. G. ADINOLFI, *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?* in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, p. 3; S. CAFARO, *The International Financial Crisis and the Evolution of the Bretton Woods Institutions*, in I. INGRAVALLO, R. VIRZO (eds.), *Legal Aspects of International Organizations*, Leiden, Boston, 2014, p. 192.

relativi alle misure di stabilità finanziaria europea⁶³³. In questa veste collabora strettamente con il FMI e le due Organizzazioni hanno persino costituito una commissione congiunta permanente (la cosiddetta “Troika”). Questo sviluppo indica una forma completamente diversa di azione esterna dell’UE. Sembra porre l’Unione su un piano di parità con altre OI, piuttosto che con gli Stati membri del Fondo ed è visibile anche in altri settori delle relazioni internazionali - per es., con riguardo alle relazioni dell’UE con la NATO⁶³⁴.

Con riferimento al rapporto tra UE e FMI, l’assenza di un’unica rappresentanza dell’Unione⁶³⁵, o quantomeno, di un singolo seggio per l’Eurozone, è da sempre fonte di numerosi dibattiti sia in materia internazionale all’interno del FMI sia per le sue conseguenze in materia di relazioni esterne dell’UE⁶³⁶. Ciò solleva questioni sul se ed in che misura tale forma di cooperazione internazionale sia davvero oggi appropriata e coerente⁶³⁷ nel rispetto dell’art. 220 TFUE.

In tale contesto, dall’adozione del trattato di Maastricht ad oggi, la rappresentanza esterna della Comunità/Unione nelle materie di rilevanza dell’UEM e del FMI ha subito delle modifiche. In particolare, è importante evidenziare la potenziale innovazione apportata dal nuovo art. 138 TFUE rispetto a quanto precedentemente statuito ai sensi dell’art. 111, par. 4 TCE. La disposizione in questione, letta in combinato disposto all’art. 220 TFUE, può costituire la base per un nuovo assetto in materia di rappresentanza esterna dell’UE rispetto a quanto contemplato prima dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona.

2) Un trasferimento (in)completo di competenze per l’UEM

Al fine di conoscere le Istituzioni dell’UE competenti ad agire sul piano internazionale nell’ambito del FMI appare importante delineare dapprima le principali caratteristiche istituzionali dell’UEM⁶³⁸.

L’UEM è disciplinata nel Titolo VIII del trattato TFUE, rubricato “Politica economica e monetaria”. L’instaurazione dell’UEM viene

⁶³³ M. SALINES, G. GLÖCKLER *at al.*, *Existential Crisis Incremental Response: The Eurozone’s Dual Institutional Revolution 2007–2011*, in *Journal of European Public Policy*, 2011, Vol. 19, No. 5, pp. 665 e spec. pp. 676-677.

⁶³⁴ V. N. GRÆGER, K.M. HAUGEVIK, *The EU’s Performance with and within Nato: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, pp. 743 e spec. pp. 745-749.

⁶³⁵ A causa di tale criticità, infatti, l’ascesa dei Paesi Asiatici e delle economie di Paesi in via di sviluppo all’interno del FMI contestano sempre di più l’ultra-rappresentazione degli Stati membri e delle Istituzioni dell’UE nel FMI.

⁶³⁶ In particolare, la Commissione ha mostrato nel corso del tempo un particolare interesse per la questione in esame e, nell’aprile del 2009, ha organizzato una conferenza. V. http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/article14724_en.htm. Tuttavia, in tema di rappresentanza esterna dell’UEM, nessuna effettiva azione sembra ad oggi essere stata programmata o posta in essere.

⁶³⁷ V. M. CREMONA, *Coherence through Law: What Difference Will the Treaty of Lisbon Make?* in *Hamburg Review of Social Sciences*, 2008, No. 3, p. 11.

⁶³⁸ In generale, v. F. MUNARI, *The European Monetary Union: a hard test for the rule of law within the EU legal system*, in *American University International Law Review*, 2018, Vol. 33, No. 2, p. 345.

indicata tra gli obiettivi dell'UE ai sensi dell'art. 2 TUE, affiancandola concettualmente e giuridicamente, *inter alia*, alla creazione di uno spazio senza frontiere interne.

Ai sensi dell'art. 119 TFUE (già art. 4 TCE) sono indicati gli obiettivi che l'UE deve realizzare al fine di rafforzare l'UEM. Dal testo di tale norma emerge con chiarezza, come già rilevato, la distinzione, tra politica economica e politica monetaria. La disomogeneità tra politiche economiche e politiche monetarie si ripercuote sul ruolo dell'Unione come attore economico internazionale. In particolare, l'art. 121 TFUE (già art. 99 TCE) delinea la procedura e lo strumento giuridico necessari per la realizzazione del coordinamento delle politiche economiche, definite, dalla norma stessa, al par. 1, 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 europeo riveste un ruolo decisamente marginale poiché la norma prevede un semplice obbligo di informazione.

Diversamente dalla politica economica, la politica monetaria si configura come una competenza esclusiva dell'UE, come stabilito ai sensi dell'art. 119 TFUE, inerente alle 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)⁶³⁹, secondo quanto stabilito dall'art. 127, par. 1 TFUE (già art. 105 TCE) mentre alla disciplina della politica di cambio concorrono la SEBC, la Commissione ed il Consiglio, in base all'art. 138 TFUE (già art. 111 TCE). In particolare, ai sensi dell'art. 127 TFUE, la SEBC possiede le seguenti competenze esclusive: a) definire e attuare la politica monetaria dell'Unione, b) svolgere le operazioni sui cambi in linea con le disposizioni dell'art. 219 TFUE, c) detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri, d) promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Dal momento che l'*Eurozone* non comprende ad oggi tutti i 28 Stati membri dell'UE, la BCE e le BCN degli Stati membri dell'*Eurozone* costituiscono l'*Eurosystem*, e risultano a capo della attività inerenti alla politica monetaria dell'UE, ai sensi dell'art. 282 TFUE. Ai sensi degli artt. 129 e 281, par. 2 TFUE, gli organi decisionali della BCE guidano il processo di *decision-making* del SEBC e rappresenta pertanto la principale istituzione decisionale in materia di politica monetaria comune, lasciando la mera esecuzione delle relative decisioni alle BCN dell'*Eurozone*. Per tali ragioni la BCE detiene personalità giuridica interna ed internazionale⁶⁴⁰. A livello internazionale ciò sta a significare che la

⁶³⁹ In base all'art. 129 TFUE (già art. 107 TCE), il SEBC è composto dalla BCE e dalle BCN. 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 BCN degli Stati membri. Il comitato esecutivo è composto dal Presidente, dal Vice Presidente e da altri quattro membri.

⁶⁴⁰ L'art. 9 dello statuto delle SEBC e della BCE conferiscono a quest'ultima la personalità giuridica interna e, più precisamente stabiliscono che "*the most extensive legal capacity accorded to a person under its law*". La personalità giuridica internazionale può essere ricavata dall'art. 6 dello Statuto che conferisce alla BCE e alle BCN poteri espressi per agire all'interno delle Istituzioni

BCE è legittimata a concludere accordi internazionali per perseguire i propri obiettivi, ma naturalmente solo e nel rispetto dei limiti della sua giurisdizione. Tuttavia, il ruolo che la BCE può svolgere a livello internazionale sembra essere fortemente limitato dagli stessi limiti e dagli stessi confini incerti e frammentati dell'ordinamento monetario internazionale e della stessa politica monetaria comune⁶⁴¹.

La competenza esclusiva della BCE non è riflessa integralmente a livello esterno. La SEBC deve condurre le operazioni di scambio nel rispetto dell'art. 219, che conferisce al Consiglio dell'UE il principale potere decisionale in materia di accordi di tassi di cambio⁶⁴². Nel caso specifico del FMI, seguendo quanto descritto, ma attraverso una differente procedura, *“In deroga all'art. 218, qualora accordi in materia di regime monetario o valutario debbano essere negoziati dall'Unione con uno o più Stati terzi o organizzazioni internazionali, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione e previa consultazione della Banca centrale europea, decide le modalità per la negoziazione e la conclusione di detti accordi. Tali modalità devono assicurare che l'Unione esprima una posizione unica. La Commissione è associata a pieno titolo ai negoziati”*. La disposizione in questione assume particolare rilevanza in quanto consentirebbe al Consiglio dell'UE di avere un peso decisivo, soprattutto se l'attuale sistema di tassi di cambio fosse sostituito da un accordo vincolante basato su valute stabili i cui valori sarebbero poi autorizzati ad oscillare all'interno e nel rispetto di un *range* condiviso e determinato. Sebbene l'art. 219, par. 3 dia al Consiglio un enorme potere decisionale per il ruolo che l'Unione può svolgere all'interno delle OI come il FMI, questa esternalizzazione orizzontale del processo decisionale al Consiglio può risultare particolarmente problematica, dando vita anche a possibili conflitti orizzontali istituzionali tra il Consiglio dell'UE e la BCE⁶⁴³. In particolare, una parte della dottrina ritiene che maggiori poteri, soprattutto in materia di accordi di tassi di cambio, dovrebbero essere conferiti al Consiglio, riconoscendo che la competenza in questione esula dalle materie oggetto della BCE⁶⁴⁴. Un altro orientamento sostiene invece che sia necessario dare importanza agli obiettivi della politica monetaria tra cui, in particolare, assicurare la stabilità dei prezzi e, pertanto,

internazionali: *“The ECB and, subject to its approval, the national central banks may participate in international monetary institutions”*.

⁶⁴¹ Per un esame generale del ruolo della BCE a livello internazionale, v. D. CARREAU, *The European Union in the International Monetary and Financial System*, in P. EECKHOUT, M. LOPEZ-ESCUADERO (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, Portland, 2016, p. 375 e spec. pp. 376-378.

⁶⁴² Tale potere, ad es., è stato usato per la conclusione di molteplici accordi internazionali con lo Stato Città del Vaticano, San Marino, Monaco e l'accordo Capo Verde- Portogallo.

⁶⁴³ Ciò sembra dovuto in particolar modo al fatto che gli accordi sui tassi di cambio influenzano e restringono gli effetti della politica monetaria, limitando anche l'indipendenza della SEBC nel definire il contenuto della politica in questione. Su tali aspetti, si rinvia a L. PUCCIO, *The EU and the IMF: the Financial Crisis as a Catalyst for a Stronger Union Representation?*, in H. DE WAELE, J. J. KUIPERS (eds.), *The European Union's Emerging International Identity*, cit., pp. 225-227.

⁶⁴⁴ V. J. V. LOUIS, *Las relations extérieures de l'Union économique et monétaire*, in E. CANIZZARO (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 77, e spec. p. 84.

l'indipendenza della BCE, valorizzando in questo modo il suo ruolo internazionale⁶⁴⁵.

Nel caso specifico, tali criticità sono riflesse ancora oggi all'interno del rapporto tra l'Unione e il FMI. Infatti, sebbene la maggior parte delle questioni legate alla politica monetaria comune siano presentate dalla sola BCE, in materia di tassi di cambio le relative posizioni sono presentate congiuntamente dalla BCE e dalla Presidenza semestrale del Consiglio dell'UE. Tale aspetto risulta particolarmente importante in quanto, come si vedrà, anche nel caso (improbabile) di un futuro unico seggio europeo in sede di Organizzazione, il potere rimarrebbe comunque ripartito tra le Istituzioni in questione, minando in tal modo l'effettiva possibilità per l'Unione di esprimersi con un'unica voce.

2.1) L'attività di rappresentanza svolta dalle Banche centrali nazionali in seno al FMI

I poteri riguardanti la rappresentanza esterna dell'Unione in materia di politica monetaria sono ripartiti tra il Consiglio dell'UE e la BCE (nella veste di rappresentante del SEBC). Tuttavia, un ruolo importante è anche svolto dalle BCN.

Nel FMI, le BCN agiscono in qualità di rappresentanti degli Stati di cui fanno parte e, pertanto, in qualità di agenti nazionali dal momento in cui, ai sensi dell'art. II dello Statuto del FMI, solo agli Stati è permesso accedere all'Organizzazione in questione. Tale potere rappresentativo è un importante esempio di *dédoublement fonctionnel* delle BCN operanti all'interno dell'UEM.

Le BCN sono parte integrante del SEBC e agiscono in qualità di agenti della BCE. Esse conservano alcune proprie prerogative in qualità di agenti nazionali come, ad es., in materia di supervisione e regolamentazione nei mercati finanziari⁶⁴⁶ e, a livello nazionale, ad alcune di loro sono affidati altri compiti sempre nel settore finanziario. Un aspetto particolarmente importante è quello che lo Statuto della BCE, ai sensi dell'art. 23, legittima le BCN ad affiancarsi alla BCE nel ruolo di rappresentante esterno dell'Unione in sede di OI ed in sede di processi di negoziazione. Tuttavia, nel FMI, le BCN sono ancora oggi considerate come rappresentanti dei rispettivi Stati membri dell'*Eurozone*. Le BCN, nel loro doppio ruolo di agenti nazionali e parte del SEBC, hanno il dovere di rispettare i limiti della propria rispettiva giurisdizione e non lasciare che le proprie attività nazionali interferiscano con gli obiettivi e le azioni promosse in ambito SEBC (così come stabiliti dall'UEM), così come statuito espressamente ai

⁶⁴⁵ V. N. WEINRICHTER, *The World and External Relations of the EMU – Fasten Your Seatbelts*, in *European Integration Online Papers*, 2000, Vol. 4, No. 10, p. 2. Il documento è anche reperibile su <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-010.pdf>.

⁶⁴⁶ V. art. 14 dello Statuto della SEBC e della BCE.

sensi dell'art. 131 TFUE⁶⁴⁷ e indirettamente ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE⁶⁴⁸.

Per assicurare la capacità degli Stati membri di conservare le proprie quote partecipative all'interno del FMI, i contributi al FMI sono esonerati dagli obblighi degli Stati membri dell'*Eurozone* di trasferire le loro riserve in valuta estera alla BCE. L'art. 30, par. 1 dello Statuto del SEBC e della BCE statuisce che le BCN devono fornire alla BCE "*with foreign reserve assets, other than Member States' currencies, Euro, [...], up to an amount equivalent to EUR 50.000 million*". Inoltre, ai sensi dell'art. 31, par. 1 dello Statuto del SEBC e BCE, si chiarisce che le BCN "*shall be allowed to perform transactions in fulfillment of their obligations towards international organizations in accordance with art. 23*". Tale disposizione nuovamente cerca di garantire che la doppia natura delle BCN non produca effetti negativi né sul piano nazionale, né, soprattutto, nell'ordinamento dell'UE. In tale contesto, le BCN devono in ogni caso consultare prioritariamente la BCE in ogni area che ricada sotto la sua competenza. In particolare, ai sensi dell'art. 127, par. 4, è stabilito che la BCE viene consultata:

- in merito a qualsiasi proposta di atto dell'Unione che rientri nelle sue competenze;
- dalle autorità nazionali, sui progetti di disposizioni legislative che rientrino nelle sue competenze, ma entro i limiti e alle condizioni stabiliti dal Consiglio, secondo la procedura di cui all'art. 129, par. 4.

La BCE può in ogni caso formulare pareri da sottoporre alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione competenti o alle autorità nazionali su questioni che rientrano nelle sue competenze, anche con riferimento alle eventuali modifiche delle quote inerenti il FMI e sulla loro conformità al diritto dell'UE⁶⁴⁹.

3) *La membership e la rappresentanza esterna dell'UE in seno al FMI*

Il principale ostacolo giuridico che si rinviene nei confronti di una *membership* dell'Unione al Fondo è contenuto nello statuto dell'FMI che non prevede, ai sensi dell'art. II, la partecipazione di organizzazioni intergovernative ma solo di Stati. Un tale ostacolo può essere superato solo attraverso una modifica di tale norma statutaria. Tuttavia, è importante sottolineare che la lettera dell'art. II dello Statuto dell'FMI usa un'espressione ambigua, ovvero "*country*". Ora, nessuna disposizione dello Statuto chiarisce cosa si intenda per *country*. A tal riguardo, una

⁶⁴⁷ L'art. 131 TFUE (già art. 109 TCE) afferma che: "*Ciascuno Stato membro assicura che la propria legislazione nazionale, incluso lo statuto della banca centrale nazionale, sarà compatibile con i trattati e con lo statuto del SEBC e della BCE*".

⁶⁴⁸ Non ci sono infatti ragioni per ritenere l'art. 4, par. 3 TUE non applicabile al caso concreto. Infatti, esso non solo vincolerebbe le BNC allo stesso modo dell'UEM, ma anche i funzionari del tesoro che possono rappresentare, tra l'altro, gli Stati membri dell'UE nel FMI.

⁶⁴⁹ In particolare, sia per quanto riguarda gli Stati Euro che non-Euro, v. Opinion of the European Central Bank, 9 November 2011, *On the Payment by the Banco de Portugal of an increase in Portugal's quota with the International Monetary Fund*, CON/2011/89; Opinion of the European Central Bank, 1 June 2012, *On the increase of the Hungary's quota with the International Monetary Fund*, CON/2012/45. V. anche L. PUCCIO, *The EU and the IMF*, cit., pp. 228-230.

parte della dottrina ha avanzato l'ipotesi che con tale espressione non ci si riferisce allo Stato in quanto soggetto di diritto internazionale ma piuttosto guardando al grado di sovranità nelle materie di competenza del Fondo e della possibilità di adempiere ai relativi obblighi statutari. Appare 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 “*the own currency*”, “*the exchange rate*” e “*the balance of payments*”. Ciò significa che un membro del FMI deve possedere caratteristiche distinte, rispetto a quanto tradizionalmente stabilito da altre OI. Queste, in altre parole, consistono nella capacità di possedere una propria moneta e gestire un tasso di scambio per quella moneta. Tuttavia, il Fondo ha, nel corso degli anni, accettato come membri anche Paesi che non avevano una propria moneta, ma utilizzavano quella di un altro membro dell'FMI o una moneta comune. L'FMI ha dunque accettato come membri Paesi che avessero un controllo sulla politica del tasso di scambio. Pertanto, il Fondo sembra percepire i propri membri più come “*economic entities*” piuttosto che un sistema di Stati quali soggetti di diritto internazionale⁶⁵⁰.

In materia di rappresentanza esterna, l'art. 111, par. 4 TCE (oggi art. 138 TFUE) fissava i principi della rappresentanza esterna della CE (oggi Unione) nelle materie relative all'UEM, affidando al Consiglio il compito di decidere, all'unanimità, come tale rappresentanza si sarebbe dovuta concretizzare nel rispetto della ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri. Sebbene nel novembre 1998 la Commissione avesse già introdotto al Consiglio una proposta di decisione⁶⁵¹ in materia di rappresentanza esterna della Comunità (oggi Unione) sul piano internazionale nell'ambito dell'UEM, il Consiglio non riuscì ad adottare una decisione unanime. La prassi successiva si è consolidata sulla base degli indirizzi che il Consiglio Europeo diede a Vienna nel dicembre 1998.

La Commissione auspicava che in seno al FMI, in cui non sono ammesse entità non statali o sovra-statali, nel Comitato Esecutivo lo Stato che di volta in volta deteneva la Presidenza del Consiglio dell'UE potesse rappresentarne le istanze e la BCE e Commissione potessero prendere parte alle relative riunioni per tutte le questioni riguardanti l'UEM, nonché nella Commissione Interna (*Interim Committee*) sia lo Stato che ricopriva la Presidenza del Consiglio sia la BCE e la Commissione potessero partecipare ed esprimere le proprie posizioni nei limiti delle loro rispettive competenze. Come indicato, però, il Consiglio non raggiunse l'unanimità e tale proposta fu accantonata. Allo stesso tempo si stabilì che la BCE avrebbe potuto partecipare in qualità di osservatore in seno all'organo assembleare del FMI sempre in relazione alle sole materie in ambito di

⁶⁵⁰ A tal riguardo, v. E. DENTERS, *Representation of the EC in the IMF*, in M. GIOVANOLI, *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, Neudruck, 2005, p. 211 e spec. pp. 216-217.

⁶⁵¹ Communication of the Commission to the Council, *Proposal for a Council decision on the representation and position taking of the Community at international level in the context of Economic and Monetary Union*, 9 novembre 1998, COM(1998) 637. La proposta prevedeva sostanzialmente una ridotta demarcazione tra politica economica e monetaria con conseguente avvicinamento delle Istituzioni dell'Unione competenti in materia, ovvero la BCE (per quella monetaria) ed il Consiglio (per quella economica).

politica monetaria; per tutte le altre, la posizione dell'Unione sarebbe stata di volta in volta rappresentata dalla Presidenza del Consiglio dell'UE, assistita dalla Commissione⁶⁵². In tale contesto, il trattato di Lisbona non ha apportato nessun cambiamento rilevante e varie proposte sono state discusse sia a livello internazionale che europeo.

Il rapporto tra l'UE e il FMI coinvolge sia gli Stati membri sia l'Unione in quanto tale attraverso la Commissione, la Presidenza del Consiglio dell'UE e, soprattutto, la BCE. Ognuna di queste ha compiti precisi e differenti seppure volti all'unico scopo di rappresentare l'UE in sede di Organizzazione. Tuttavia, la presenza dell'Unione all'interno del FMI si connota di elementi complessi e appare molto più ristretta rispetto a quella dei suoi Stati membri in qualità di *full-member* dell'Organizzazione.

Al fine di comprendere l'incidenza della partecipazione dell'Unione nel contesto del FMI, è necessario premettere che l'OI in esame rappresenta una struttura complessa connotata da peculiari meccanismi strutturali ed economici. In particolare, essa è composto da:

- Il *Board of Governors* (BoGs) ovvero l'organo assembleare, di cui fanno parte tutti i membri del Fondo. Gli Stati membri dell'UE sono normalmente rappresentati dal direttore delle proprie Banche Centrali Nazionali (BCN) o dai rispettivi Ministri dell'Economia e Finanza (MEF). Esso si riunisce almeno una volta all'anno, discutendo e decidendo, *inter alia*, sull'incremento delle singole quote detenute dai membri del Fondo e sul cosiddetto *Special Drawing Rights* (SDRs). Nel primo caso, infatti, è importante evidenziare che ogni singolo membro dell'FMI detiene una propria quota, la quale rispecchia la potenza economica a livello mondiale del Paese considerato e che determina le sue modalità di partecipazione e di diritto di voto. Nel caso specifico, le quote correnti degli Stati membri dell'UE sono calcolate in base ad una formula specifica del 2008⁶⁵³. Insieme, gli Stati membri detengono ad oggi una quota totale pari a 31,9 % delle quote totali e che rappresenta il 30,9 % dei voti totali⁶⁵⁴;
- L'*Executive Board* (il Comitato Esecutivo) rappresenta l'organo centrale del FMI a cui il BoGs ha delegato i principali poteri decisionali. Esso si

⁶⁵² Ciò conferma i principi che il Consiglio Europeo aveva fissato nella Risoluzione del 13 dicembre 1997, *sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109B del Trattato CE*, in GUCE C 35, del 2 febbraio 1998, p. 1. In particolare, il Consiglio Europeo sottolineava l'importanza del rispetto rigoroso della ripartizione di competenze così come prevista nei Trattati istitutivi, soprattutto della politica monetaria e tassi di cambio dell'euro di competenza dell'UE (rispettivamente della BCE e del Consiglio, poiché in questo secondo caso intervenivano valutazioni non solo monetarie ma anche di parametri economici), mentre spettasse agli Stati membri continuare a preservare le proprie politiche al di fuori del quadro comunitario. Si veda anche il Rapporto del Consiglio al Consiglio Europeo in materia, allegato alla Dichiarazione di Vienna (Allegato II). V. anche M. C. MALAGUTI, *L'Unione europea e le organizzazioni finanziarie internazionali*, in S. M. CARBONE, *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht – Verso nuove regole*, XVII Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (31 maggio-1° giugno 2012, Genova), Napoli, 2013, p. 27 e spec. pp. 29-30.

⁶⁵³ In particolare, il GDP è calcolato in base ai tassi di cambio del mercato. Per un'analisi sul calcolo delle singole quote, v. IMF, *IMF Quota and Governance Publications*, aggiornato al 9 novembre 2017, reperibile su <https://www.imf.org/external/np/fin/quotas/pubs/>.

⁶⁵⁴ È importante sottolineare che la quota totale degli Stati membri dell'UE supera quella detenuta dagli Stati Uniti d'America (17,7 % delle quote totali e 16,7 % dei voti totali). Tuttavia, come si vedrà, l'attuale modello partecipativo degli Stati membri dell'UE e l'assenza formale dell'UE nell'FMI non consente di poter sfruttare a pieno l'attuale quota posseduta nel Fondo. Infatti, gli Stati membri dell'UE risultano sovra-rappresentati nell'*Executive Board* con conseguente dispersione del relativo potere politico interno all'Organizzazione.

- preoccupa di assumere le decisioni quotidiane all'interno dell'Organizzazione. I 24 membri che compongono l'organo in questione sono eletti da collegi elettorali sulla base della propria rilevanza ed importanza economica, la quale determina il loro potere di voto. Nel caso specifico, Francia, Regno Unito e Germania possiedono una propria *constituency* (collegio). Essi possiedono un proprio seggio all'interno del Comitato Esecutivo. Esistono però altre *constituencies* composte da molteplici Stati membri e non membri dell'UE⁶⁵⁵. La Presidenza (di turno) di tali collegi è data allo Stato (membro o non membro dell'UE) o a gruppi di Stati (membri e/o non membri dell'UE) che possiedono o dimostrano di possedere una rilevanza economica. In tale contesto, è importante evidenziare che l'appartenenza ad un determinato collegio non è permanente. Ne deriva che uno Stato può abbandonare un collegio per aggregarsi ad un altro che può dimostrarsi più potente o più integrato. Ne è un esempio la Spagna la quale ha abbandonato il collegio presieduto dall'Italia per inserirsi nel gruppo dei Paesi latino-americani, condividendo in questo modo la presidenza con il Venezuela ed il Messico⁶⁵⁶. In particolare, vi è da evidenziare che dal punto di vista dell'Unione, il quadro delle *constituencies* si presenta fortemente disomogeneo poiché alcuni Stati membri dell'Unione fanno parte di *constituency* guidate da altri Stati membri dell'UE, mentre altre sono dirette da Paesi non-UE. Uno dei problemi che rimane aperto nell'attuale modello di partecipazione, pertanto, è proprio quello che sorge dalla presenza non compatta degli Stati membri all'interno delle *constituencies*. Se come ricordato sopra, da un lato, alcuni Stati membri, quali Germania, Francia e regno Unito 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 membri dell'UE, in realtà, sono sparsi in *constituencies* 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-UE. Ogni *constituency* poi può esprimere una sola posizione all'interno del Comitato Esecutivo, forzando quindi ogni membro delle costituenti miste a cercare l'accordo su una posizione comune o ad astenersi dal voto. Di conseguenza, gli Stati membri dell'UE potrebbero trovarsi legati ad una decisione che non hanno sostenuto. Esempi di tale difficoltà sono esemplificati, ad es., dalla posizione di Spagna. Essa, come sopra osservato, 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;
- Differenti sottocommissioni in seno all'organo assembleare come, ad es., il Comitato Monetario e Finanziario Internazionale (CMFI). Gli organi in questione, tuttavia, hanno natura intergovernative e solamente i membri del FMI possono averne accesso. Le sottocommissioni sono state create al

⁶⁵⁵ Per un'analisi delle formazioni delle attuali *constituencies* del FMI, v. <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>.

⁶⁵⁶ Su tali aspetti, v. L. BINI SMAGHI, *A Single Seat in the IMF?* in *Journal of Common Market Studies*, 2004, Vol. 42, No. 2, p. 229.

fine di discutere di specifiche questioni. Nel caso del CMFI, essa supporta il BoGs su questioni relative ad eventuali riforme e modifiche istituzionali dell’FMI e anche in materia di liquidità economica e monetaria internazionale. Come si vedrà, per incentivare la rappresentanza esterna dell’UE, alcune proposte sono state avanzate proprio implementando la partecipazione unica dell’Unione nel CMFI.

Anche i membri dell’Eurozone partecipano individualmente nel FMI. Tuttavia, il Consiglio Europeo nelle sue conclusioni a Vienna del 1998 ha statuito che: *“the ECB, as the Community body competent for monetary policy, should be granted observer status at the IMF board. The views of the European Community/EMU [European Monetary Union] on the other issues of particular relevance to the EMU would be presented at the IMF board by the relevant member of the Executive Director’s office of the Member State holding the Euro Presidency, assisted by a representative of the Commission*⁶⁵⁷.

Nel caso specifico, mentre la Commissione e la BCE intervengono in sede di sottocommissione come nel caso del IMFC, la BCE, in qualità di principale Istituzione dell’UE in materia di politica monetaria, è la sola istituzione a possedere lo *status* di osservatore in sede di Comitato Esecutivo⁶⁵⁸. Allo stesso tempo, la Presidenza dell’Eurogruppo⁶⁵⁹ (che rappresenta il centro di coordinamento europeo che riunisce i Ministri delle finanze dei 19 Stati membri che adottano l’euro, l’Eurozone, ovvero una riunione informale che si svolge alla vigilia di un Consiglio dei ministri dell’Economia e delle finanze (ECOFIN) e che permette di discutere di questioni economiche-finanziarie dell’UEM) assistita dalla Commissione europea, rappresenta l’Eurozone sulle altre posizioni dell’UEM all’interno del BoGs, in particolare per quanto concerne la politica di cambio.

Infine, è importante osservare che lo Stato membro che detiene la Presidenza di turno del Consiglio dell’UE svolge un marginale ma non trascurabile ruolo di rappresentanza esterna dell’UE. In particolare, esso interviene con una propria dichiarazione nell’incontro annuale del FMI. Anche qui, come nel caso dell’Eurogruppo⁶⁶⁰, l’Unione è rappresentata da un proprio Stato membro, parte del Consiglio e non dalla Presidenza del Consiglio Europeo, ponendosi in questo modo non perfettamente in linea

⁶⁵⁷ Conclusioni del Consiglio Europeo, Vienna, 11, 12 dicembre 1998, III (A) (ii), punto 14.

⁶⁵⁸ Decisione del Consiglio No. 12925 (03/1), del 27 dicembre 2002, modificata dalla Decisione No. 13414 (05/1), del 23 dicembre 2004, Decisione No. 13612 (05/108), del 22 dicembre 2005 e dalla Decisione no. 14517 (10 /1), del 5 gennaio 2010.

⁶⁵⁹ L’organismo in questione si è reso necessario in quanto, con l’allargamento dell’UE a 28 stati, i 19 Stati membri che adottano l’euro si trovano a rappresentare solo una parte, anche se maggioritaria, dell’ECOFIN: gli incontri informali dell’Eurogruppo permettono di intensificare il dialogo sulle questioni connesse alle competenze specifiche che sono comuni agli stati dell’eurozona. L’Eurogruppo, i suoi componenti e le sue funzioni sono formalizzati nel trattato di Lisbona. La Presidenza dell’Eurogruppo è detenuta da un rappresentante dello Stato membro che siede nel Comitato Esecutivo, rappresentando in questo modo la posizione assunta dall’Eurogruppo stesso. In questo caso è importante già evidenziare che la rappresentanza dell’Eurogruppo nel FMI si differenzia da quella nel G7 o G20 in cui non è uno Stato membro a rappresentarlo ma il Presidente dell’Eurogruppo (Mário Centeno) assistito dal Presidente della BCE (Mario Draghi). Per un’analisi della partecipazione dell’Unione in sede di G20 e negli altri gruppi di Stati, v. *infra* Parte seconda, Sez. II, Cap. V.

⁶⁶⁰ V. S. CAFARO, *La rappresentanza dell’Europa dell’euro nelle organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1999, n. 4, p. 737.

con quanto statuito con il trattato di Lisbona. Inoltre, la Commissione e la BCE possono sedere passivamente all'incontro annuale nelle vesti del Commissario competente e del Presidente della BCE. In questo contesto, tuttavia, è importante osservare che nell'ottobre 2012, sebbene la rappresentanza formale sia stata offerta dallo Stato membro alla Presidenza di turno del Consiglio dell'UE, il Commissario e il Presidente della BCE hanno comunque avuto modo di organizzare una propria e congiunta *press conference* sui temi oggetto dell'incontro⁶⁶¹.

3.1) *Le criticità normative prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona*

Ai sensi dell'art. 3, par. 1, let. c) TFUE, l'Unione possiede competenza esclusiva in materia di politica monetaria. È ben noto che, a partire dalla sentenza *AETS*⁶⁶², è divenuto principio consolidato che qualora l'UE abbia competenza esclusiva, esplicita o implicita, essa abbia in ogni caso un'equivalente competenza esclusiva esterna, come statuito oggi anche dall'art. 3, par. 2 TFUE.

In tale contesto, nessun dubbio sembra essere mai stato avanzato rispetto al fatto che la manifestazione esterna di una competenza interna dell'Unione, nel caso specifico, della politica monetaria non si limiti certo alla sola adozione di accordi sui tassi di cambio, per cui la competenza esterna dell'Unione era esplicitamente prevista dall'art. 109, par. 1-3, 5 del trattato di Maastricht (prima art. 111, par. 4 TCE e oggi art. 138 TFUE).

La disposizione in questione fissava i principi della rappresentanza esterna della Comunità (oggi Unione) in materie relative all'UEM affidando al Consiglio il compito di decidere all'unanimità come tale rappresentanza si sarebbe dovuta concretizzare nel rispetto della ripartizione delle competenze interne prevista nei Trattati istitutivi. Essa inoltre poteva essere senza dubbio utilizzata come base giuridica per la partecipazione dell'UE nel FMI⁶⁶³. Tuttavia, sotto il regime della presente norma e nell'assenza di una decisione unanime del Consiglio, il principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne era stato preso in considerazione per orientarsi in materia di rappresentanza esterna dell'Unione in materia economica e monetaria. Altre questioni restavano da risolvere tra cui, in particolare, quella di capire se il principio summenzionato del parallelismo tra competenze interne⁶⁶⁴ ed esterne

⁶⁶¹ V. <http://www.euinjournal.jp/en/media/news/news2012/20121012/144502>.

⁶⁶² V. Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, cit.

⁶⁶³ Su tale aspetto, v. J. V. LOUIS, *The International Projection of the Euro and the International Monetary System*, in M. TELÒ (ed.), *The European Union and Global Governance*, London, 2009, p. 74.

⁶⁶⁴ Corte di giustizia, *Parere No. 1/76*, cit. Non vi è dubbio infatti che l'UE possa sottoscrivere accordi internazionali anche quando questi ultimi siano volti alla creazione di un ente internazionale, come statuito nel parere in questione volto alla creazione del Fondo europeo per l'immobilizzazione della navigazione interna. Tuttavia, è stato sostenuto che il presente parere non risolve la questione della rappresentanza esterna dell'Unione al posto degli Stati membri e soprattutto in sede di OI, limitandosi invece ad estendere gli scopi del *treaty-making power* dell'UE anche alla costituzione di enti dotati di propri organi ed in grado di esercitare in prima persona poteri decisori, come nel caso del FMI. A tal riguardo, v. M. C. MALAGUTI, *L'Unione europea e le organizzazioni finanziarie internazionali*, cit., p.32.

potesse comunque applicarsi ai criteri di rappresentanza internazionale dell'Unione in seno ad altre OI o se invece questi andassero sviluppati diversamente, alla sola luce del diritto dell'OI di riferimento ed eventualmente di quelle norme di diritto internazionale generalmente applicabili ma sussidiarie relative alla legazione attiva⁶⁶⁵.

L'art. 111 TCE si poneva come una norma particolarmente discussa ed ambigua. Il dibattito dottrinale sorto successivamente sulla disposizione in questione, partendo dal principio delle competenze parallele interne ed esterne, cercava di comprendere la sostanza della rappresentanza esterna dell'UE in seno ad altre OI in quanto presupposto del potere di negoziare e concludere accordi internazionali. Ciò anche a causa del fatto che lo stesso art. 111 TCE faceva riferimento alla distribuzione della rappresentanza nel rispetto delle competenze interne. Anche in questo caso, tuttavia, si manifestavano alcune criticità. Infatti, un tale approccio, se applicato *tout court* alla questione della rappresentanza esterna dell'UE in seno alle OI, ignora l'analisi della problematica alla luce del diritto internazionale e dei suoi effetti sul diritto dell'UE, preoccupandosi solo della manifestazione esterna dell'allocatione interna delle competenze. Inoltre, esso si scontra inevitabilmente con il dato fattuale che nei casi di consessi informali gli atti da negoziare ed adottare non hanno effetti vincolanti ma riflettono solo mere posizioni di principio.

Un altro problema alla luce del diritto dell'UE riguarda l'esatta delimitazione tra competenza in materia economica e monetaria. È noto che uno dei criteri utilizzati dalla Corte di Giustizia dell'UE è l'analisi "comparata" tra le materie oggetto della competenza interna e quelle oggetto del trattato internazionale da negoziare e concludere. In tale contesto, comparando le materie oggetto del FMI con quelle dell'UEM, appare chiaro che non tutte le attività del Fondo possono direttamente qualificarsi come relative alla politica monetaria, per cui non potrebbe contemplarsi la diretta ed automatica sostituzione degli Stati membri con l'UE, anche se ciò fosse possibile alla luce dello Statuto dell'Organizzazione. Ne è una riprova infatti che la rappresentanza esterna dell'UE nel FMI sia ancora, come già osservato, non chiaramente suddivisa tra la BCE e la Presidenza del Consiglio dell'UE. Allo stesso tempo non è possibile negare che esista una forte coincidenza tra le materie dell'UEM e quelle del FMI: promuovere la cooperazione monetaria internazionale, la stabilità degli scambi, garantire un sistema di tassi di cambio ordinato, contribuire alla costituzione di un sistema multilaterale di pagamenti per le transazioni correnti, l'eliminazione delle restrizioni nei cambi e offrire assistenza finanziaria ai Paesi con difficoltà di bilancio. Seguendo le evoluzioni del principio del parallelismo attraverso i pareri della CGUE che riconoscono poteri esterni esclusivi all'UE nei casi in cui essi risultino necessari per gli obiettivi previsti nei Trattati⁶⁶⁶ e, poi, nei casi in cui un atto internazionale possa avere effetti su una competenza esclusiva dell'Unione, si potrebbe anche giungere alla

⁶⁶⁵ Ci si riferisce, ad es., alla Convenzione di Vienna del 1975 sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le OI. La Convenzione in questione non si applica all'UE, ma i suoi principi sono stati spesso posti alla base della prassi di fatto applicata all'Unione.

⁶⁶⁶ V. Corte di giustizia, *Parere No. 1/76*, cit.

conclusione che anche laddove vi sia una competenza interna concorrente, come in materia di politica monetaria, l'Unione acquista una competenza esterna esclusiva⁶⁶⁷. Nel caso specifico, ciò potrebbe valere per quelle materie collegate al Mercato Unico che hanno conseguenti implicazioni nell'UEM come ne caso delle norme sui pagamenti e sui capitali. Qualche maggiore perplessità si porrebbe invece per la realizzazione della stabilità finanziaria che sono in parte in mano alla BCE ed in parte incluse tra i poteri degli Stati membri.

Un altro problema sorge nel capire se ed in che misura il principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne possa essere utilizzato per rendere la BCE l'unica e vera rappresentante dell'Unione in seno alle OI come il FMI. La questione risulta ancora discussa, soprattutto alla luce dei rapporti che in tale contesto intercorrono tra la BCE e la SEBC. Infatti, ai sensi dell'art. 282, par. 1 TFUE, la politica monetaria risulta gestita non dalla BCE ma dalla SEBC. Come osservato infatti, sebbene ai sensi del Protocollo No. 4 *sullo statuto del sistema europeo di banche centrali e della banca centrale europea*, spetti alla BCE decidere come debba essere rappresentato il SEBC nel campo della cooperazione internazionale in relazione ai compiti affidatigli dai Trattati (art. 6, par. 1), e che spetti ad essa partecipare in via di principio alle istituzioni monetarie internazionali (art. 6, par. 2), come nel caso del FMI in cui la sola BCE assume lo *status* di osservatore, ciò deve avvenire lasciando impregiudicate le disposizioni dell'art. 138 TFUE (art. 6, par. 3). In tale contesto, va ricordato che l'art. 219, par. 3 TFUE conferisce al Consiglio, seppur previa consultazione della BCE o su sua raccomandazione, il potere di concludere accordi internazionali sia con Stati terzi sia con OI in materia di regime monetario o valutario. La disposizione in questione conferma che tali modalità debbono assicurare che l'Unione esprima una posizione unica, ma allo stesso tempo impone che sia la Commissione, e non la BCE, ad essere associata al processo di negoziazione.

In tale contesto è importante osservare che se sotto la vigenza dell'art. 111 TCE, il principio delle competenze parallele aveva un ridotto significato ed effetto estensivo a livello internazionale delle competenze esclusive interne dell'Unione, grazie agli interventi della CGUE, il principio in questione è asceso a valvola mitigante dello stesso principio di attribuzione, considerata anche la sua importanza in ambito di rappresentanza esterna in sede di OI.

L'estensione del principio in questione risulta ancora discusso a livello dottrinale⁶⁶⁸, tuttavia, esso merita particolare attenzione in relazione all'attuale art. 138 TFUE, soprattutto per quanto riguarda la rappresentanza esterna dell'UE nel FMI.

⁶⁶⁷ V. Corte di giustizia, *Parere No. 2/91*, cit.

⁶⁶⁸ Su tali aspetti, v., ad es., G. DE BAERE, P. KAUTRAKOS, *The Interactions between the Legislature and the Judiciary in EU External Relations*, in P. SYRPIS (ed.), *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge, 2012, p. 243; P. EECKHOUT, *Exclusive External Competences: Constructing the EU as an International Actor*, in A. ROSAS, E. LEVITS, Y. BOT (eds.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, Berlin, 2013, p. 616; R. GOSALBO-BONO, *Insuficiencias jurídicas e Institucionales de la acción exterior de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, No. 50, p. 231.

3.2) *Le novità apportate dopo Lisbona*

L'art. 138 TFUE, introdotto dal trattato di Lisbona, ha sostituito il precedente art. 111, par. 4 TCE, apportando alla lettera della norma alcune rilevanti modifiche sul piano sostanziale e procedurale.

In primo luogo, il trattato di Lisbona ha incorporato la disciplina sull'azione esterna dell'Unione nella Parte V del TFUE e nel Titolo V del TUE. In tale contesto, tuttavia, mentre le disposizioni inerenti alla cooperazione internazionale economica, ivi inclusa la rappresentanza in seno alle OI, rientrano in tali settori, l'art. 138 è inserito nella Parte III dedicato alle materie di Politiche ed Azioni Interne dell'UE, al Titolo VIII sulle Politiche Economiche e Monetarie. Se dunque i principi di rappresentanza nelle OI dipendono dalla Parte V del TFUE e, in particolare, dall'art. 220 TFUE, nel rispetto del principio di coerenza statuito ai sensi dell'art. 21 TUE, il quale impone al Consiglio ed alla Commissione di garantire (con l'assistenza dell'Alto Rappresentante dell'UE), la rappresentanza in seno alle competenti istituzioni e conferenze finanziarie internazionali in base all'art. 138 TFUE, come nel caso del FMI, è assunta dal Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, e non è automaticamente ricollegata ai principi regolatori dell'azione esterna dell'Unione della Parte V del TFUE. Nel dettaglio, l'art. 21 TUE indica che il principio di coerenza deve essere garantito non solo tra i vari settori dell'azione esterna, ma anche tra questi e le altre politiche e che l'Unione deve rispettare i principi e gli obiettivi indicati ai sensi dei parr. 1 e 2 dell'art. 21 TUE sia nell'elaborazione ed attuazione dell'azione esterna sia negli aspetti esterni delle altre politiche come nel caso della politica economica e monetaria nella dimensione dell'UEM e che sembra confermare la sua autonomia rispetto alle altre politiche dell'Unione.

Seguendo tale rotta, si tocca il tema più volte accennato riguardante se ed in che misura l'UEM possa configurarsi come un ordinamento in parte autonomo ma anche strettamente collegato ai principi generali del diritto dell'UE, soprattutto con riferimento ad attività a rilevanza esterna e che si affianca alla sopra citata questione legata al se ed in che misura la BCE possa e/o debba considerarsi l'unica vera rappresentante esterna dell'Unione nelle materie di politica monetaria in particolar modo in sede di OI come il FMI.

In secondo luogo, mentre l'art. 111, par. 4 TCE regolava in un unico insieme di principi sia la competenza della Comunità a sottoscrivere accordi internazionali su tassi di cambio sia la sua rappresentanza in seno alle istituzioni finanziarie internazionali, l'art. 138 TFUE risulta operare una rilevante distinzione. Infatti, da un lato, esso non regola più la disciplina relativa alla conclusione di accordi internazionali sui tassi di cambio, la quale è lasciata all'art. 219 TFUE (già art. 111, par. 1-3, 5 TCE) e, dall'altro lato, sembra allontanarsi dal principio di divisione delle competenze.

In particolare, seguendo l'art. 111 TCE, ciò sembra rappresentare un'anomalia nel sistema di diritto dell'Unione. Infatti, il sistema dei cambi è sicuramente inerente all'UEM sia che la si facci rientrare all'interno

della politica monetaria sia che la si includa nella politica economica o ad entrambe. Anche considerando ciò, i poteri normativi esterni dell'Unione sembrano essere ancora regolati dalla Parte V del TFUE, mentre le partecipazioni alle OI (finanziarie) come il FMI sembra essere connessa invece alla Parte III del TFUE o comunque risulta autonoma ed a parte. In tale contesto, l'art. 138 TFUE opera una sostanziale differenza rispetto al suo predecessore. Infatti, l'ambito di applicazione della norma è limitato all'elaborazione di posizioni comuni e della rappresentanza nell'ambito delle competenti istituzioni e conferenze internazionali di stampo finanziarie, ed al fine di garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale. Le posizioni, pertanto, sono limitate a quelle questioni che rivestono un interesse particolare per l'UEM. Invece, l'art. 138 TFUE rinuncia a qualsiasi riferimento all'allocatione delle competenze interne. Al contrario, vi è l'espressa menzione dell'obiettivo di una rappresentanza unificata. Alla luce di tale modifica, ci si può chiedere se ed in che misura la disposizione in questione non possa rappresentare una nuova visione di insieme riguardante le modalità di rappresentanza (unica) esterna dell'Unione, che abbandoni il criterio della ripartizione delle competenze, ma piuttosto riconosca che per lo specifico obiettivo perseguito, garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale, la rappresentanza dell'UE debba risultare maggiormente flessibile, sempre nel rispetto e limitatamente alle questioni che rivestono un interesse particolare per l'UEM. Tale prospettiva risulta poi particolarmente rilevante qualora la si analizza in prospettiva di una possibile unica partecipazione dell'Unione nel FMI, i cui obiettivi si intersecano con quelli dell'UEM e guardando parallelamente al potenziale ruolo che il principio del parallelismo di competenze interne ed esterne può giocare in tale contesto.

Infine, vi è da osservare che l'art. 138 TFUE ha eliminato il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio per l'adozione di misure relative all'organizzazione della rappresentanza esterna dell'Unione, al cui voto si indica espressamente che partecipano solo ed esclusivamente gli Stati membri dell'UEM (art. 138, par. 3 TFUE). Questa eliminazione può essere a sua volta letta come un segno dell'ulteriore *comunitarizzazione* dei criteri di rappresentanza esterna⁶⁶⁹. Nel caso specifico del FMI, la disposizione in questione sembra più correttamente favorire una rappresentanza unica dell'*Eurozone* piuttosto che dell'Unione. Ciò però sembra contrastare nuovamente con l'attuale allocatione delle competenze così come stabilito nell'art. 3 TFUE che chiaramente limita il trasferimento di competenze in ambito di politica monetaria agli Stati membri dell'*Eurozone* all'Unione. Mentre per gli Stati membri dell'UE esterni alla zona euro, ci si limita ad evidenziare l'importanza del rispetto di una mera cooperazione, conservando pertanto tutte le competenze esterne in materia, tra cui, la rappresentanza in seno alle OI come il FMI⁶⁷⁰.

⁶⁶⁹ V. R. SMITS, *International Representation of Europe in the Area of Economic and Monetary Union: Legal Issues and Practice in the First Ten Years of the Euro*, 2009, reperibile su <https://www.ecb.europa.eu/events/pdf/conferences/emu/RSmitsInternationalRepresentationOfEMUpaper.pdf>. V anche M. C. MALAGUTI, *L'Unione europea e le organizzazioni finanziarie internazionali*, cit., pp. 36-39.

⁶⁷⁰ Su tali aspetti, v. L. PUCCIO, *The EU and the IMF*, cit., p. 228.

4) Il ruolo centrale del dovere di cooperazione e coordinamento nel rapporto tra UE, Stati membri e FMI

Alla luce delle considerazioni appena svolte, un'effettiva rappresentanza dell'UE negli organi del FMI risulta ancora deficitaria ed il ruolo delle Istituzioni dell'Unione può essere ancora considerato non ben delineato sia a livello sostanziale che procedurale, soprattutto, nei rapporti tra il Consiglio dell'UE e la BCE. Infatti, gli Stati membri dell'UE continuano ad avere una grande influenza ed un grande peso politico nei processi decisionali del FMI. Inoltre, la rappresentanza dell'*Eurozone* risulta frammentata e non perfettamente coerente con la divisione delle competenze economiche e monetarie prevista dal trattato di Lisbona. Il principio di leale cooperazione ed il dovere di coordinamento assumono, quindi, una peculiare ed essenziale importanza per garantire un'effettiva e coerente partecipazione dell'Unione e degli Stati membri negli organi esecutivi del FMI.

A tal riguardo, un più intenso processo di coordinamento e una crescente cooperazione tra gli Stati membri dell'UE e tra questi ultimi e le Istituzioni dell'UE risulta essere un obiettivo perseguito sin dal Congresso di Vienna del 1998. In particolare, l'UE e gli Stati membri hanno costituito due organismi nei quali garantire tali obiettivi: l'*EU Representatives at the International Monetary Fund* (EURIMF) e la *Sub-committee on IMF matters and related issues* (SCIMF)⁶⁷¹.

La SCIMF costituisce una sottocommissione sulle questioni inerenti il FMI connessa anche al Comitato Economico e Finanziario (CEF)⁶⁷². La SCIMF comprende un rappresentante a livello ministeriale, uno per la BCN più altri due provenienti dalla Direzione Generale per gli affari economici e finanziari della Commissione (DG ECFIN) e altri due dalla BCE. La Commissione agisce nella veste di segreteria della SCIMF, preparando l'agenda lavori e i relativi incontri, sebbene non assuma nessuna parte attiva all'interno delle discussioni. I due membri della DG ECFIN parlano negli incontri per conto della Commissione, senza però diritto di voto. Il Direttore esecutivo europeo in sede di FMI, che presiede l'EURIMF, partecipa agli incontri per assicurare coerenza con i lavori del FMI. La SCIMF si riunisce solitamente 8 o 10 volte all'anno a Bruxelles, sulla base della Presidenza. Le decisioni sono assunte attraverso *consensus* (come nel caso dell'elezione del Presidente, votazione a cui partecipano solo i membri di alto grado del CEF), sebbene per la SCIMF la regola sia

⁶⁷¹ Per un'analisi generale degli organi in questione, v. J. AUBRECHTOVÁ, W. COUSSENS, G. PINEAU, *How to Reconcile EU Integration with the Governance of the International Monetary Fund*, in *Banking Journal*, 2010, No. 18, p. 7 e spec. 7-8; M. LOPEZ-ESCUADERO, *The EU-IMF Relations: the Long Way to a Single EU Chair in the IMF*, in P. EECKHOUT, M. LOPEZ-ESCUADERO (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, cit., p. 391 e spec. p. 398.

⁶⁷² La CEF si riunisce in una configurazione dell'*Eurozone*, così detto *Eurogroup Working Group* (EWG), nel quale soltanto gli Stati membri dell'*Eurozone*, la Commissione e la BCE sono presenti e rappresentati. In tale configurazione, la CEF prepara il lavoro dell'Eurogruppo e di solito si riunisce una volta al mese prima degli incontri dell'Eurogruppo. I membri del CEF eleggono un Presidente per quattro anni, prorogabile per due anni. La sede della Presidenza è sita a Bruxelles, nel Segretariato Generale del Consiglio dell'UE. V. *Eurozone Portal*: www.eurozone.europe.eu/eurogroup/eurogroup-working-group/.

quella maggioritaria. È importante sottolineare che essa prepara il testo della dichiarazione che la Presidenza del Consiglio dell'UE esprimerà successivamente in sede di CMFI del FMI. Per garantire un effettivo coordinamento, tale dichiarazione è affiancata da interventi degli Stati membri rappresentati nel Comitato Esecutivo del Fondo e da un'altra dichiarazione del commissario europeo competente, il quale detiene lo *status* di osservatore in sede di Commissione internazionale. Infine, un'altra importante prerogativa della SCIMF è quella di preparare la revisione dell'Art. IV dell'*Eurozone*⁶⁷³, e, su una base giuridica prevista *ad hoc*, la sottocommissione può organizzare e preparare *papers* sulla politica comune c.d. "*common understandings*" riguardanti le materie chiave di competenza del FMI. Tuttavia, vi è da dire che tali *common understandings* non risultano possedere alcuna forza vincolante, ma consentono di fornire agli Stati membri dell'UE importanti informazioni sulle materie in discussione⁶⁷⁴. Nel caso specifico, ad es., il 21 luglio 2017, il Comitato Esecutivo del FMI ha concluso la Consultazione sull'art. IV con l'Area Euro⁶⁷⁵.

L'EURIMF rappresenta una sottocommissione del CEF. Essa si riunisce una volta ogni tre settimane a Washington, e le sue attività consistono primariamente nel garantire una piattaforma di coordinamento quotidiano e scambi informali di opinioni ed informazioni degli Stati membri, specialmente per quanto riguarda le attività di sorveglianza e vigilanza del FMI. I reports sono preparati periodicamente dallo staff del FMI sulla situazione economica dell'UE, sui singoli Stati membri dell'UE e sui maggiori e rilevanti membri del FMI. A tal riguardo, ad es., il 15 giugno 2017, lo staff del FMI ha preparato una propria dichiarazione riguardante l'art. IV dello statuto del FMI⁶⁷⁶.

Inoltre, è importante osservare che per le discussioni inerenti l'Art. IV dell'Area Euro svolte in sede di Comitato Esecutivo del FMI, l'area Euro "parla" con una sola voce, attraverso anche un intervento scritto, il quale include una sezione distinta sulla politica monetaria preparata dalla BCE.

L'EURIMF svolge un importante ruolo di assistenza e di piattaforma di discussione per importanti questioni politiche ed economiche presenti sull'agenda-lavori del Comitato Esecutivo del Fondo. A tal riguardo, è importante evidenziare che la più grande forma di coordinamento attuata si svolge durante le discussioni del Comitato Esecutivo nelle materie che sono state oggetto di trasferimento da parte degli Stati membri alle Istituzioni dell'UE. Ad es., durante discussioni in materia di politica di

⁶⁷³ Ai sensi dell'art. IV dello statuto del FMI, l'FMI intrattiene colloqui bilaterali con i membri, di solito ogni anno. Una squadra di personale visita il paese, raccoglie informazioni economiche e finanziarie e discute con i funzionari gli sviluppi e le politiche economiche del paese. Al ritorno al quartier generale, lo staff prepara una relazione, che costituisce la base per la discussione da parte del Comitato Esecutivo.

⁶⁷⁴ Su tali aspetti, v. A. GIOVANNINI, M. GROS, G. IVAN, M. KACZYŃSKI, D. VALIANTE, *External Representation of the Euro Area*, Bruxelles, European Parliament, 2012, p. 36, disponibile su https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2012/06/CEPS%20Final%20Study%20Euro%20Area%20External%20Repres_FIN_AL.pdf.

⁶⁷⁵ Per maggiori informazioni, v. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/25/Euro-Area-Policies-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-45121>.

⁶⁷⁶ Per maggiori informazioni, v. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/06/15/ms061517-euro-area-staff-concluding-statement-of-the-2017-article-iv-mission>.

tassi di cambio dell'Area Euro, l'unico intervento scritto è quello del Presidente dell'EURIMF, che rappresenta tutti gli Stati membri dell'Area Euro, e della BCE. L'EURIMF si impegna in particolar modo per garantire un effettivo coordinamento tra le posizioni degli Stati membri dell'UE e i rappresentanti dell'Union nel Comitato Esecutivo soprattutto per tutte le questioni di competenza nazionale o condivisa.

In tale contesto, il ruolo assunto dal principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE assume un ruolo chiave. Esso si affianca sia al coordinamento tra Stati membri e UE in materie di competenza esclusiva dell'Unione sia nei casi di competenza concorrente⁶⁷⁷.

In particolare:

- Nel primo caso, come statuito dalla Corte di Giustizia dell'UE, il principio di leale cooperazione è volto ad evitare che non siano assunte posizioni unilaterali da parte degli Stati membri⁶⁷⁸. Nel rapporto tra l'UEM e il FMI, un'azione in materia di competenza esclusiva dell'UE, come per gli accordi riguardanti i tassi di cambio dell'Area Euro, deve essere sottoposta prioritariamente alla BCE in qualità di osservatore, dovendo gli Stati membri astenersi dall'agire unilateralmente;
- Nel secondo caso, invece, il principio in questione è volto a garantire che gli Stati membri non agiscano senza un prioritario coordinamento delle proprie posizioni con le Istituzioni dell'UE. In quest'ultimo caso, la giurisprudenza dell'UE ha svolto importanti osservazioni in merito al contenuto del principio stesso. Infatti, da mero obbligo di cooperazione e consultazione⁶⁷⁹, esso è asceso a dovere sostanziale di astensione, qualora l'azione possa contrastare con le decisioni assunte a livello dell'Unione⁶⁸⁰. A tal riguardo, è possibile fare un parallelo con le posizioni comuni assunte all'interno dell'ECOFIN e dell'EURIMF. Infatti, la stesura di posizioni comuni all'interno dell'ECOFIN e dell'EURIMF è (*de facto*) il principale veicolo per garantire coerenza nel rapporto tra l'UE e il FMI.

Il principio di cooperazione, come già evidenziato da una parte della dottrina⁶⁸¹, assume un ruolo centrale nella partecipazione dell'Unione nelle OI nelle quali essa non risulta presente o unitariamente rappresentata, come nel FMI. È proprio sul principio di coordinamento e di leale cooperazione che la rappresentanza dell'Unione sembra trovare un solido appoggio per futuri sviluppi partecipativi dell'UE.

5) *Prospettive per una rappresentanza unica dell'UE nel FMI?*

La rilevanza politica dell'*Eurozone* è stata notevolmente rafforzata nel corso degli ultimi anni. In tal senso, basti pensare all'adozione delle normative dette "*six pack*" e "*two pack*" e del *trattato sulla stabilità, sul*

⁶⁷⁷ V. L. PUCCIO, *The EU and the IMF*, cit., p. 235.

⁶⁷⁸ V. Corte di giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Ellenica*, cit., par. 31-38.

⁶⁷⁹ V. Corte di giustizia, sentenza del 2 giugno 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo*, causa C-266/03, par. 41, 66.

⁶⁸⁰ Corte di giustizia, *Commissione c. Svezia*, cit., par. 75.

⁶⁸¹ A tal riguardo, v. M. CREMONA, *Member State sas Trustees of the Union Interest*, cit.; F. CASOLARI, *The Principle of Loyal Cooperation*, cit., p. 11.

*coordinamento e sulla governance nell'UEM*⁶⁸². Ciò ha integrato, rafforzato e ampliato la sorveglianza a livello europeo delle politiche degli Stati membri in ambiti essenziali di rilevanza macroeconomica e di bilancio. Il meccanismo europeo di stabilità (MES) è stato istituito come meccanismo permanente di risoluzione delle crisi per i paesi dell'Area euro. Tuttavia, come già rilevato, la rappresentanza esterna dell'*Eurozone* non ha però tenuto il passo con questi sviluppi.

I progressi compiuti per una maggiore integrazione interna della zona euro devono essere proiettati all'esterno. A tal riguardo, ciò potrebbe essere garantito attraverso un'unica rappresentanza esterna dell'Unione nel FMI. Inoltre, è importante evidenziare che attraverso i suoi strumenti per la concessione di prestiti e la funzione di sorveglianza, il FMI costituisce una delle colonne portanti della *governance* economica e finanziaria mondiale. Insieme alla Commissione e alla BCE, l'FMI ha svolto un ruolo fondamentale nella definizione e attuazione dei programmi di salvataggio degli Stati membri colpiti dalla crisi finanziaria e del debito sovrano. Inoltre, il rafforzamento del quadro di *governance* per il coordinamento delle politiche economiche e la forte convergenza della normativa e della vigilanza del settore finanziario nell'ambito dell'Unione bancaria implicano che, in futuro, l'FMI dovrà andare ben oltre una prospettiva puramente nazionale nel valutare la vigilanza e la gestione delle crisi nella zona euro.

Ora, alla luce del quadro giuridico inerente la partecipazione attuale dell'UE nell'FMI e il grado disomogeneo e non perfettamente chiaro dei rapporti interistituzionali dell'Unione nei lavori dell'Organizzazione, un'efficace rappresentanza della zona euro consentirebbe all'UE di parlare con una sola voce all'interno dell'FMI su questioni quali i programmi e le revisioni, la politica economica e di bilancio, la sorveglianza macroeconomica, le politiche dei tassi di cambio e di stabilità finanziaria. Rendere la rappresentanza più coerente andrebbe anche a vantaggio dei Paesi terzi, soprattutto perché consentirebbe alla zona euro di contribuire in maniera più forte e più coerente alla stabilità economica e finanziaria mondiale.

A tal riguardo numerose sono state le proposte avanzate, anche a livello istituzionale. In tal senso, nel 2015, la Commissione dell'UE ha richiesto al Consiglio dell'UE di ponderare la possibilità di adottare una decisione per garantire, a livello europeo, una rappresentanza unica dell'UE nell'FMI⁶⁸³. Su tale proposta, nel 2016, la BCE ha espresso il proprio parere⁶⁸⁴.

⁶⁸² Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, 1° febbraio 2012: <http://www.consilium.europa.eu/european-council/pdf/Treaty-on-StabilityCoordination-and-Governance-TSCG/>. Per un esame generale delle misure normative in questione nel contesto dell'UEM, v. M. STARITA, *Democratic Principles and the Economic Branch of the European Monetary Union*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, 2017, Roma.

⁶⁸³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, proposta di decisione del Consiglio, *che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale*, del 21 ottobre 2015, COM(2015) 603 final, p. 2.

⁶⁸⁴ Parere della Banca Centrale Europea, del 6 aprile 2016, *su una proposta di decisione del Consiglio che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza*

In ogni caso, le proposte avanzate dalla dottrina e dagli esperti riguardano non solo il meccanismo di partecipazione dell'Unione nell'FMI, ponderando meccanismi partecipativi dell'UE esclusivi o concorrenti, ma anche proposte che, pur mantenendo intatto l'attuale modello partecipativo dell'UE, promuovono la creazione e il potenziamento di meccanismi di coordinamento tra gli Stati membri dell'UE sia in sede interna a Bruxelles sia in sede locale a Washington.

5.1) *La partecipazione esclusiva*

Nel caso di partecipazione esclusiva, l'UE agirebbe in nome dei propri Stati membri in seguito al ritiro di questi ultimi dall'OI in questione. La tesi, a cui fa ricorso quella parte della dottrina che sostiene tale ipotesi, risiede nel fatto che gli Stati membri dell'UE, proprio in coerenza agli impegni assunti nei Trattati istitutivi, dovrebbero farsi portatori del trasferimento di una consistente porzione di sovranità a favore dell'Unione, tale da permetterle la capacità di esercitare i diritti spettanti allo *status* di *full-member* all'interno dell'FMI.

Le argomentazioni che la dottrina ha elaborato per dimostrare la fondatezza di tale modello di partecipazione applicato al FMI sono molteplici. Ad es., è stato rilevato che gli Stati membri dell'UE non possiederebbero più tutti i requisiti necessari richiesti dagli *Articles of Agreement* dell'FMI. Di conseguenza, il loro *status* come membri è messo in discussione. Tale dottrina, infatti, prendendo in considerazione il combinato disposto da varie disposizioni dello Statuto dell'FMI, sostiene che il requisito della statualità non sia sufficiente per essere membri dell'Organizzazione, 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. A tal riguardo, è stato sostenuto che i membri del Fondo che partecipano all'area dell'euro non sono più in uno stato per adempiere agli impegni assunti in relazione alla politica monetaria e di cambio nei confronti del Fondo in quanto le materie a cui si riferiscono rientrano nell'ambito di applicazione della competenza esclusiva della Comunità⁶⁸⁵. In tal senso, un'altra parte della dottrina ha evidenziato che la doppia *membership* non sembrerebbe essere una soluzione efficace in quanto il principio di esclusività confliggerebbe con qualsiasi sovrapposizione di doveri e obblighi tra l'Unione e i suoi Stati membri nelle relazioni con il Fondo. Pertanto, una modifica dell'accordo sul Fondo al fine di consentire l'adesione (esclusiva) dell'UE sembra essere il modo più appropriato per affrontare il nuovo assetto normativo⁶⁸⁶.

In generale, è possibile rilevare che si tende a minimizzare la reale differenza tra politiche monetarie ed economiche così come disciplinate dai trattati istitutivi.

unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale, (CON/2016/22) (2016/C 216/01), in GUUE C 216, del 16 giugno 2016, p. 1.

⁶⁸⁵ V. J. V. LOUIS, *Las relations extérieures de l'Union économique et monétaire*, cit., pp. 95-96.

⁶⁸⁶ V. R. S. J. MARTHA, *The Fund Agreement and the Surrender of Monetary Sovereignty to the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1993, No. 30, p. 749 e spec. pp. 779-780.

Il modello di partecipazione esclusiva, però, non si conforma perfettamente né a livello interno dell'UE né a livello internazionale. Infatti, dalla prospettiva del diritto dell'UE, bisogna rispettare la volontà degli Stati membri nel considerare l'UEM come distinta in politiche macroeconomiche e politiche monetarie, la prima rientrando tra le competenze di coordinamento, la seconda inerente a una competenza esclusiva dell'UE. Da un punto internazionale, è già stato accennato che una partecipazione del genere richiederebbe una modifica dello Statuto dell'FMI, in particolare dell'Art. II inerente alla *membership* al Fondo. Inoltre, nel momento in cui il Fondo si dovesse occupare di materie che non ricadono completamente nelle competenze esclusive dell'UE, quest'ultima si ritroverebbe nella impossibilità di poter giuridicamente agire poiché non titolare di tale diritto ai sensi dei Trattati istitutivi. Nelle materie del FMI, infatti, gli Stati membri dell'UE hanno già espresso la loro volontà di demandare all'Unione solamente alcune delle materie parte dell'Organizzazione⁶⁸⁷.

5.2) *La partecipazione mista*

Il modello di partecipazione mista prevede la presenza come *full-member* dell'FMI sia dell'Unione sia dei suoi Stati membri.

Come già esaminato nel presente lavoro, si tratta di una pratica già nota all'UE in relazione ad altre OI. Attualmente essa viene esperita all'interno della FAO e dell'OMC. Tale modello di partecipazione richiede, tra l'altro, un accordo tra le Istituzioni dell'Unione coinvolte e gli Stati membri nella definizione delle rispettive competenze.

Questa ipotesi, applicata all'FMI, comporterebbe l'indubbio vantaggio di garantire agli Stati membri il mantenimento del proprio *status* all'interno dell'Organizzazione, e allo stesso tempo, permetterebbe all'UE di rivendicare un posto attivo sia nell'BoG (di governatore) sia nel Comitato Esecutivo (di direttore esecutivo) senza l'attribuzione di una propria quota o di un autonomo diritto di veto.

Di conseguenza, rispetto alla partecipazione esclusiva, la partecipazione mista sarebbe più facilmente percorribile a livello interno dell'Unione, trovando probabilmente un più alto consenso tra gli Stati membri. Tuttavia, la dottrina ha messo in evidenza che anche l'ipotesi in commento presenta delle criticità⁶⁸⁸.

Infatti, è stato già sottolineato nel presente lavoro la principale difficoltà resta quella di poter definire con esattezza l'ampiezza delle competenze degli Stati membri e dell'UE rispettivamente in materia economica e monetaria. Per garantire un'efficace partecipazione congiunta, infatti, agire

⁶⁸⁷ È proprio in tal senso che è possibile notare parallelamente che il grado di integrazione raggiunto dagli Stati membri nella politica economica e monetaria nell'UEM non può essere assimilato, dunque, a quello raggiunto in ambito commerciale. In questa sede, infatti, il grado di integrazione raggiunto consente alla Commissione di agire nell'OMC a nome dei suoi Stati membri come se di fatto la competenza fosse esclusiva.

⁶⁸⁸ In generale, è stato rilevato che la partecipazione congiunta 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 l'UE e i suoi Stati membri avrebbero il diritto di esercitare le prerogative della *membership* in relazione alle rispettive competenze.

prioritariamente a livello interno, chiarendo i limiti e le possibili estensioni tra i due settori in questione, costituirebbe un passaggio obbligato ai fini del rafforzamento di questo modello di partecipazione, che dovrebbe portare a stilare una lista di poteri rispettivi degli Stati membri e dell'Unione. Inoltre, anche nel caso in cui ciò fosse possibile, una partecipazione congiunta dell'UE e dei suoi Stati membri richiederebbe l'adozione di emendamenti *ad hoc* per consentire ufficialmente l'accesso ad un'entità intergovernativa che non rientra nel concetto letterale di *country* così come statuito ai sensi dell'art. II dello Statuto dell'FMI, ma che si avvicini invece ad un'entità avente la sovranità nelle materie di competenza dell'FMI e che possa soddisfare gli obblighi previsti dal relativo Statuto.

6) Il miglioramento dei meccanismi di coordinamento quale strumento partecipativo dell'UE all'attività del FMI

Una riforma statutaria inerente all'adesione e il conseguente mutamento della partecipazione dell'Unione nell'FMI sembra essere molto complessa e scarsamente perseguibile. Nuove modalità di partecipazione (esclusiva o mista) richiederebbero dapprima uno sforzo normativo interno all'ordinamento dell'UE al fine di chiarire i confini tra la politica economica e monetaria, da una parte, e tra le competenze esterne della Commissione, del Consiglio dell'UE e della BCE, dall'altra.

Alla luce di quanto premesso, la soluzione maggiormente perseguibile, a livello interno ed internazionale, sembra essere quella di migliorare i meccanismi di coordinamento tra le posizioni degli Stati membri dell'UE e l'Unione stessa, e anche quello di apportare dei nuovi meccanismi di controllo e di cooperazione per garantire all'UE di poter raggiungere una posizione comune all'interno degli organi operativi dell'FMI.

A tal riguardo, attualmente il processo di coordinamento dell'Unione è attuato in due organismi differenti: l'EURIMF con sede a Washington e lo SCIMF con sede a Bruxelles.

In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo, un primo apporto migliorativo sembra essere richiesto già a livello strutturale interno. Esso, infatti, sembra contare troppi membri. Nel caso dell'EURIMF, invece, il rappresentante appartenente alla delegazione dell'UE sembra rivestire una posizione molto debole in quanto avente un mero *status* di osservatore all'interno dell'organo in questione. Tale ruolo deve essere migliorato anche al fine di cristallizzare il crescente coinvolgimento dell'Unione nelle materie oggetto dell'FMI ed alla luce della partecipazione dell'Unione nel Troika e nel meccanismo volto al soddisfacimento dei programmi di riabilitazione finanziaria da parte degli Stati membri dell'UE, beneficiari di prestiti finanziari da parte dell'Unione e del FMI.

Un secondo apporto migliorativo potrebbe riguardare le tempistiche degli incontri dei suddetti organi. Infatti, mentre lo SCIMF si riunisce su base mensile, l'EURIMF è solito riunirsi (almeno) tre volte la settimana ed è chiamato a discutere, soprattutto, di questioni urgenti e non prorogabili.

Un terzo fattore critico è rappresentato dagli obiettivi perseguiti dagli organi in questione. Infatti, mentre lo SCIMF limita i propri incontri a

raggiungere un coordinamento diffuso su questioni inerenti politiche orizzontali come, ad es., lo sviluppo di una posizione comune in materia di politica di tassi di cambio o inerente alla situazione economica internazionale; l'EURIMF si impegna principalmente a raggiungere una posizione comune su una questione nazionale nel contesto delle consultazioni ai sensi dell'art. IV dello Statuto dell'FMI⁶⁸⁹.

In tale contesto, l'evoluzione crescente del processo di coordinamento economico dell'*Eurozone*, in particolare per quanto concerne il rapporto tra lo SCIMF e l'*Eurogroup Working Group* (EWG) rappresenta un fattore di indubbia importanza.

È stato sostenuto che alla luce di tali fattori, potrebbe essere utile creare dapprima un'*Eurozone SCIMF* e un successivo collegamento diretto tra quest'ultima e l'EGW, mantenendo allo stesso tempo l'attuale SCIMF sotto la guida del Comitato Finanziario Europeo in una maniera simile al rapporto attualmente esistente tra l'Eurogruppo e l'ECOFIN del Consiglio dell'UE. È stato auspicato che prendendo in considerazione questa ipotesi, si migliorerebbe non solo la partecipazione dell'Eurogruppo nell'FMI ma anche la rappresentanza dell'Unione a livello internazionale⁶⁹⁰. Inoltre, a livello operativo, le funzioni dello SCIMF potrebbero essere emendate e attuate seguendo il modello offerto dal Comitato per la Politica Commerciale (conosciuto anche come Comitato 133) che monitora costantemente la partecipazione della Commissione negli incontri internazionali in ambito commerciale e sulle relative dichiarazioni attraverso riunioni settimanali a livello (*deputies*) e mensili a livello di *full-members*.

Infine, un'interessante ed audace proposta ha avanzato l'ipotesi che il ruolo dello SCIMF potrebbe essere rafforzato apportando un divieto agli Stati membri dell'UE rappresentati nel Comitato Esecutivo di non votare se non in base e dopo aver raggiunto una posizione comune (all'interno dello SCIMF o dell'EURIMF). Tuttavia, tale procedura non sembra trovare solide basi giuridiche su cui poggiare ed essere realizzata nel FMI⁶⁹¹.

⁶⁸⁹ Su tali aspetti, v. D. HODSON, *The Paradox of the EMU's External Representation: The Case of the G20 and the IMF*, 2011, pp. 24-25.

⁶⁹⁰ Per una più attenta analisi di tale modello partecipativo, v. M. LOPEZ-ESCUADERO, *The EU-IMF Relations: The Long Way to a Single EU Chair in the IMF*, cit., pp. 416-417.

⁶⁹¹ V. A. GIOVANNINI, M. GROS, G. IVAN, M. MACIEJKACZYŃSKI, D. VALIANTE, *External Representation of the Euro Area*, cit., p.39.

Cap. IV: *L'Unione europea e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*

1) *Origini e sviluppo delle relazioni tra UE e OCSE*

L'OCSE è un'OI volta alla promozione dell'economia e del benessere globale⁶⁹². Costituita formalmente a Parigi nel 1961, essa ha trovato le sue origini sostanziali già nel lontano 1948 con il nome di Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (in inglese OEEC)⁶⁹³.

Il mandato dell'OCSE copre una vasta gamma di competenze in ambito economico e sociale, dall'ambiente passando per l'agricoltura sino a questioni inerenti all'educazione, la corruzione e la scienza. Solamente nel campo della difesa, della cultura e dello sport manca ad oggi un'espressa competenza⁶⁹⁴. Per tale ragione, l'OCSE rappresenta un'eccezione nel panorama classico delle OI dato l'ampio spettro di azione di cui può godere.

Ora, le relazioni tra l'UE e l'OCSE sono cambiate significativamente nel tempo, specialmente per quanto riguarda il tenore generale delle relazioni internazionali di ciascuna organizzazione.

Con riguardo allo sviluppo storico delle relazioni UE-OCSE, i rapporti tra le due organizzazioni hanno avuto inizio su una base limitata e in qualche modo competitiva, diventando lentamente più cooperativi, anche su di un livello di più ampia portata. La ragione di tale sviluppo è dovuta anche al fatto che i vari Stati membri, la Commissione europea e il Segretariato dell'OCSE hanno acquisito familiarità con i rispettivi ruoli e capacità.

La natura competitiva delle originali relazioni tra le due organizzazioni derivava dalle circostanze storiche in cui entrambe sono state istituite, sebbene ciò non sia evidente dalla documentazione formale che stabilisce la loro relazione. La convenzione dell'OCSE, all'art. 12, richiedeva che essa entrasse in relazione con Stati o OI, di stabilire e mantenere relazioni con gli Stati non membri delle organizzazioni e di invitare governi o organizzazioni non membri a partecipare alle attività dell'Organizzazione⁶⁹⁵.

Per quanto riguarda il rapporto con l'UE, la necessità di una stretta cooperazione tra le due OI è prevista formalmente nella convenzione dell'OCSE. Infatti, l'art. 13 e il Protocollo I ad esso allegato prevedevano la partecipazione alle attività dell'OCSE da parte della allora CEE. È importante sottolineare che nessun'altra OI risulta menzionata specificatamente come l'UE, anche se, in una risoluzione ministeriale del

⁶⁹² V. www.OECD.org.

⁶⁹³ R. WOLFE, *From Reconstruction Europe to Construction Globalization: The OECD in Historical Perspective*, in R. MAHON, S. MCBRIDE, *The OECD and Transnational Governance, Vancouver, 2008*, p. 25; R. T. GRIFFITHS, *An Act of Creative Leadership: The End of the OEEC and the Birth of the OECD*, in R.T. GRIFFITHS (ed.), *Explorations in OEEC History*, Paris, 1997, p. 235.

⁶⁹⁴ V. N. BONUCCI, G. KOTHARI, *Organization for Economic Cooperation and Development*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, disponibile su www.mpeil.com.

⁶⁹⁵ V. Art. 12 Convenzione OCSE (1961) su www.OCSE.org.

1960 dell'OCSE adottata dal Consiglio dell'OCSE⁶⁹⁶, è stata prevista la partecipazione anche dell'Area Europea di Libero Scambio (in inglese EFTA). Analogamente, l'art. 220 del TFUE (ex art. 304 TCE) stabilisce che l'Unione *"instaura ogni utile forma di cooperazione [...] con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico"*, i cui dettagli sono determinati poi di comune accordo.

Le origini concrete della cooperazione tra l'UE e l'OCSE possono essere fatte risalire in realtà già all'OEEC, e per l'Unione, alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA).

Un breve cenno alla nascita dell'OCSE appare necessario. A livello dei rappresentanti degli Stati membri dell'OEEC nel Consiglio OEEC le relazioni erano talvolta difficili⁶⁹⁷. In gran parte queste difficoltà nascevano dalle crescenti differenze economiche e politiche tra gli Stati membri dell'OEEC in merito alla direzione che avrebbe dovuto prendere l'integrazione europea. A tal riguardo, i membri si dividevano in due grandi gruppi. Il primo consisteva in coloro che favorivano un maggior grado di integrazione economica e politica tra gli Stati europei non comunisti, basati su un'autorità sovranazionale, i futuri membri della CEE. Il secondo consisteva in quelli, in particolare il Regno Unito, che favorivano la continuazione dell'OEEC e di altri Stati nord-europei che sarebbero poi diventati membri dell'EFTA. Gli Stati Uniti e il Canada, solo membri associati dell'OCSE, hanno guardato con preoccupazione alla crescente divisione politica tra i propri alleati⁶⁹⁸. Temendo però le conseguenze politiche oltre che economiche di una spaccatura sempre più profonda tra i due gruppi, al culmine della Guerra Fredda, fu deciso, infine, la creazione di un nuovo organismo, l'OCSE, con la piena adesione di Stati Uniti e Canada. Inoltre, memore del considerevole potenziale di inutili duplicazioni e sovrapposizioni nelle attività delle tre organizzazioni, CEE, EFTA e OCSE, è stato inoltre convenuto che la CEE e l'EFTA avrebbero partecipato all'OCSE nella speranza che ciò minimizzasse le frizioni tra le tre organizzazioni e le loro affiliazioni e interessi economici e politici⁶⁹⁹.

2) La partecipazione dell'UE ai lavori dell'OCSE: considerazioni generali

L'OCSE opera in un modo singolare attraverso varie sessioni e metodi di lavoro caratterizzati da discussioni informali e decisioni prevalentemente non vincolanti⁷⁰⁰. L'OCSE assume raramente anche misure di politiche di

⁶⁹⁶ H. HAHN, *Continuity in the Law of International Organizations, Part Two: Continuity from OEEC to OECD*, in *Duke Law Journal*, 1962, No. 4, p. 522.

⁶⁹⁷ R. GRIFFITHS, *An Act of Creative Leadership*, cit., p. 236 e ss.

⁶⁹⁸ V. A. MADDISON, *Confessions of a Chiffrephile*, in *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1994, No. 189, p. 3.

⁶⁹⁹ V. R. GRIFFITHS, *Explorations*, cit., p. 10.

⁷⁰⁰ L'OCSE è stata definita: *"the archetypical example of an international organization that governs through deliberation, persuasion, surveillance and self-regulation"* and *"is designed to be a meeting place, primarily for national civil servants with a focus on dialogue among equals"*. A tal riguardo, v. M. MARCUSSEN, *OECD Governance through Soft Law*, in U. MÖRTH, *Soft law in Governance and Regulation*, Cheltenham, 2004, p. 103.

sviluppo e *standards* nella veste di decisioni vincolanti⁷⁰¹ o raccomandazioni non vincolanti. Le decisioni assunte da parte degli stessi membri dell'OCSE sono sottoposte al controllo degli altri membri o al Segretariato attraverso un processo periodico di “*peer-review*”⁷⁰². Dato questo insieme peculiare di metodi di lavoro, è stato sostenuto che l'OCSE può rappresentare un esempio di una nuova generazione di OI⁷⁰³.

L'UE partecipa ai lavori dell'OCSE come “*full-participant*”, ma non è un membro votante. È stata anche membro a pieno titolo, ad es., con diritto di voto nel Comitato di assistenza allo sviluppo (CAS) sin dal suo inizio come Gruppo di assistenza allo sviluppo (GAS) nel 1960.

I rappresentanti della Commissione europea siedono regolarmente nel Consiglio dell'OCSE⁷⁰⁴ in almeno 250 comitati o sottocomitati dell'OCSE, ciascuno dei quali si riunisce più volte l'anno per diversi giorni, in comune con circa 40.000 dipendenti pubblici provenienti dagli Stati membri dell'OCSE. Tutto ciò rappresenta nuovamente una caratteristica unica dell'OCSE e che stimola una relazione ricca e a tratti complessa con l'UE.

3) Status giuridico e membership dell'UE nell'OCSE

Il primo profilo di analisi riguardante la partecipazione dell'UE nell'OCSE riguarda lo *status* giuridico posseduto dall'Unione nell'Organizzazione in questione.

Sin dal 1961, lo *status* giuridico formale della CEE all'interno dell'OCSE è stato oggetto di un vivo dibattito politico e giuridico. La stessa nascita dell'OCSE ha trovato la sua ragion d'essere nel conflitto tra la CEE e gli Stati membri dell'EFTA. La Commissione europea ha da sempre cercato di trovare una soluzione per ottenere la piena *membership* nell'Organizzazione. A tal riguardo, è bene ricordare che lo stesso primo presidente della Commissione europea (1958-1969), Walter Hallstein, si recò a Washington per ottenere il supporto degli Stati Uniti, con un parziale successo, dato che la maggior parte degli Stati membri dell'OCSE (come ancora oggi accade) percepivano la *membership* dell'Unione, quale organizzazione sovranazionale, come una contraddizione in termini data dalla natura stessa dell'OCSE quale OI. Altri Stati sottolineavano il timore che una situazione siffatta potesse costituire un precedente per altre OI e,

⁷⁰¹ Si può fare riferimento alla Convenzione del 1998 sul contrasto alla corruzione degli ufficiali pubblici stranieri nelle transazioni internazionali.

⁷⁰² V. A. JAKOBI, K. MARTENS, *Conclusion: Findings, Implications and Outlook of OECD Governance*, in A. JAKOBI, K. MARTENS (eds.), *Mechanisms of OECD Governance*, Oxford, 2010, p. 260; M. MARCUSSEN, *Multilateral Surveillance and the OECD: playing the idea Game*, in K. ARMINGEON, M. BELEYER (eds.), *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, 2004, p. 13.

⁷⁰³ V. J. SALZMAN, *The Organization for Economic Cooperation and Development's Role in International Law*, in *George Washington International Law Review*, 2011, No. 43, p. 256.

⁷⁰⁴ Esso rappresenta il principale organo dell'Organizzazione che riunisce tutti i rappresentanti permanenti a livello ministeriali di tutti i membri dell'OCSE, incluso l'UE e che si riunisce due volte l'anno.

infine, altri Stati sottolineavano la problematica della potenziale sovrarappresentazione del blocco europeo all'interno dell'OCSE⁷⁰⁵.

Successivamente, però, la Commissione europea ha ottenuto un particolare *status* di “*full-participant*”, ovvero una *membership* senza diritto di voto⁷⁰⁶. In tale veste, i rappresentanti della Commissione europea hanno la facoltà di lavorare al fianco dei membri dell'Organizzazione per la preparazione di testi e documenti vari, per la partecipazione all'interno delle varie discussioni strategiche e programmatiche dell'OCSE e per la presenza all'interno di tutti gli organi e commissioni di lavoro dell'Organizzazione⁷⁰⁷. Solo nel 2018, la Commissione europea ha partecipato complessivamente a circa 210 commissioni o organi sussidiari, e, in alcune di esse, anche in qualità di presidente o vicepresidente⁷⁰⁸.

Tuttavia, l'attuale *status* dell'UE non le permette di esercitare alcun diritto di voto nel caso in cui dinanzi al Consiglio dell'OCSE siano presentate mozioni per l'approvazione di decisioni o raccomandazioni non vincolanti. In ogni caso, rileva sottolineare che anche se ciò accade, la votazione nel Consiglio è attuata mediante *consensus*⁷⁰⁹.

Tenendo in considerazione tutto quanto premesso sopra, è possibile sostenere che lo *status* di “*full-participant*” dell'UE all'interno dell'OCSE si allontani dal mero osservatore per avvicinarsi a quello di “*quasi membro*”⁷¹⁰.

Infatti, lo stesso *status* di cui è titolare formalmente l'Unione può assumere in talune occasioni, nel caso, ad es., della partecipazione ai lavori di alcune Commissioni, la concreta sostanza di una piena *membership*. Ciò può essere dimostrato dal fatto che le Commissioni di lavoro dell'OCSE godono di una estesa autonomia sia dal punto di vista strutturale sia dal punto di vista funzionale. A mero titolo esemplificativo, è possibile riferirsi alla Commissione sul ferro che, dalla sua creazione nel 1978, conta tra i suoi membri a pieno titolo anche l'UE⁷¹¹. Stessa cosa accade nella *Development Assistance Committee* che rappresenta uno dei più importanti organi dell'OCSE e nella quale l'Unione gode di uno *status* di *membership* piena⁷¹².

4) La rappresentanza esterna dell'UE nell'OCSE

Particolarmente importante per l'analisi della partecipazione dell'UE nell'OCSE è la sua rappresentanza a Parigi in sede di Organizzazione. Ciò

⁷⁰⁵ P. CAROL, A. KELLOW, *The OECD: A Study of Organisational Adaptation*, Cheltenham, 2011, p. 202 e ss.

⁷⁰⁶ In un Protocollo supplementare all'art. 13 della Convenzione OCSE, gli Stati contraenti accettarono che la Commissione europea: “*shall take part in the in the work of the Organization*”. V. Supplementary Protocol No. 1 of the Convention OECD 1960.

⁷⁰⁷ V. OECD, *Rules of Procedure of the Organization* (2011), pp. 7-9.

⁷⁰⁸ Sulle riunioni delle Commissioni e Sottocommissioni in cui l'UE ha partecipato, v. www.webnet.oecd.org/oecdgroups/bodies/listbyroleview.aspx.

⁷⁰⁹ R. WOODWARD, *The Organization for Economic Co-Operation and Development*, London, 2009.

⁷¹⁰ Ecco perché, nel descrivere la partecipazione dell'Unione nell'OCSE, le delegazioni del SEAE e gli studiosi della diplomazia dell'UE si riferiscono ad essa come “*quasi-membership*”.

⁷¹¹ V. *Decision of the Council establishing a Steel Committee*, 26 Ottobre 1978, C(78)171(Final).

⁷¹² Sulla *Development Assistance Committee* l'UE v. *Infra* par.6.1.

è di indubbia rilevanza non solo perché è funzionale a comprendere chi parli nell'interesse dell'UE, ma anche per capire a pieno quale sia l'estensione di tale potere.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la rappresentanza dell'Unione era affidata alla sola Commissione europea ai sensi dell'art. 231 TCEE (oggi art. 220 TFUE). In particolare, la rappresentanza dell'Unione a Parigi era composta da un ambasciatore e vari agenti diplomatici in rappresentanza delle varie Istituzioni comunitarie inerenti al c.d. primo pilastro. Le dichiarazioni della Comunità erano espresse univocamente dalla Presidenza di turno che interveniva durante le discussioni nella sua veste individuale come membro dell'OCSE.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la rappresentanza esterna dell'UE è stata oggetto di un grande mutamento strutturale e funzionale, soprattutto alla luce del pieno riconoscimento della personalità giuridica internazionale dell'Unione ai sensi dell'art. 47 TUE. Di conseguenza le delegazioni della Commissione europea sono state sostituite con le delegazioni dell'UE, operanti all'interno e con il SEAE, garantendo in questo modo un seggio nominativo dell' "Unione Europea". Pertanto, le dichiarazioni dell'Unione sono espresse oggi dalle Delegazioni in questione. I delegati del SEAE che presiedono le discussioni non rappresentano solo le Istituzioni dell'UE ma hanno anche il diritto di esprimere posizioni nell'interesse di tutta l'Unione ogni volta che una posizione comune sia stata raggiunta in materie che ricadono all'interno delle competenze esclusive e concorrenti⁷¹³. Tuttavia, anche se la materia oggetto di discussione all'interno dell'OCSE ricade nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione, sia quest'ultima sia gli Stati membri continuano ad intervenire, anche disgiuntamente. In quest'ultimo caso, per garantire uniformità di intervento, è stato concesso alla delegazione dell'UE di parlare per prima⁷¹⁴. Inoltre, una volta che è stata raggiunta una posizione comune e condivisa all'interno dell'OCSE, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a evitare qualsiasi atteggiamento o intervento contrario alla suddetta posizione e sono tenuti a cooperare e supportare mediante dichiarazioni complementari, in base al principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE, la posizione espressa dall'UE⁷¹⁵.

Le delegazioni dell'UE possono rappresentare l'intera Unione anche in materie che ricadono all'interno della competenza propria degli Stati membri dell'UE, anche se a tal fine è necessaria una espressa volontà dichiarata dagli stessi e da un chiaro mandato in favore delle delegazioni dell'UE.

Un'attenzione speciale è data al coordinamento tra gli Stati membri e la delegazione dell'UE, specialmente in relazione a strumenti, decisioni o

⁷¹³ M. COMELLI, R. MATARAZZO, *Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post Lisbon*, in *IAI Working Paper*, 2011, No. 1123, p. 10; S. GSTÖHL, *Patchwork Power Europe? The EU's Representation in International Institutions*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, No. 14, Issue 3, p. 385.

⁷¹⁴ V. K. E. JØRGENSEN, R. WESSEL, *The Position of the European Union in (other) international organizations*, cit., pp. 261-287

⁷¹⁵ *EU Statements in Multilateral Organizations – General Agreements*, 15901/11, 24 ottobre 2011.

raccomandazioni internazionali oggetto di comune consenso⁷¹⁶. Tuttavia, questa tipologia di rappresentanza è nella prassi piuttosto rara in quanto gli Stati membri si dimostrano poco inclini a conferire più ampi poteri alla delegazione dell'UE.

Alla luce di quanto osservato, è possibile affermare che l'OCSE rappresenta una peculiarità nel panorama delle OI in cui l'Unione partecipa. In particolare, sia che si parli di competenza esclusiva, concorrente o nazionale, la rappresentanza e la visibilità dell'UE risulta sempre garantita bilanciando e supportando in questo modo gli interventi degli Stati membri che risultano a loro volta salvaguardati da tale meccanismo.

5) Il processo di coordinamento

Data la comune partecipazione dell'UE e dei suoi SM all'interno dell'OCSE, i meccanismi di coordinamento delle relative posizioni hanno una grande importanza anche per garantire all'Unione la possibilità di esprimersi con un'unica voce.

Assicurare la funzionalità di meccanismi di coordinamento esterno in sede di Organizzazione a Parigi e interno a Bruxelles tra gli Stati membri e l'UE risulta particolarmente importante per varie ragioni:

- la prima riguarda il fatto che l'OCSE risulta essere un'OI dotata di un ampio mandato, occupandosi di materie che ricadono all'interno di competenze sia condivise sia proprie degli Stati;
- la seconda ragione riguarda il fatto che un valido meccanismo di coordinamento garantirebbe l'inclusione e l'integrazione nei lavori dell'Organizzazione anche agli Stati membri dell'UE non membri dell'OCSE;
- in terzo luogo, dal punto di vista politico, garantire un coordinamento efficace tra gli Stati membri e l'UE all'interno dell'OCSE assicurerebbe il rafforzamento e la credibilità dell'Unione quale attore internazionale, tenendo conto anche della forza numerica che essa può contare all'interno dell'Organizzazione⁷¹⁷.

Bisogna evidenziare che ci sono alcuni casi in cui non è possibile un coordinamento, come accade, ad es., nel caso in cui manca *de jure* una competenza dell'UE o nel caso in cui *de facto* la questione oggetto di discussione non facilita tale avvicendamento. Inoltre, dato che l'OCSE è un'OI tendente a svolgere il proprio mandato attraverso l'adozione di strumenti non vincolanti e la costituzione di fori ampi di discussione, ciò non garantisce sempre il coordinamento tra le varie rappresentanze degli Stati membri e dell'UE su una serie indefinita di materie. In tutti questi casi, sebbene gli Stati membri restino virtualmente liberi di adottare

⁷¹⁶ "Working Arrangements between the EU Delegation and the Belgian Permanent Representation to the OECD", working document of 1° settembre 2010. V. anche M. EMERSON, R. BALFOUR, T. CORTHAUT, J. WOUTERS, P. M. KACZYŃSKI, T. RENARD, *Upgrading the EU's Role as Global Actor. Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2011, Brussels, p. 47.

⁷¹⁷ K. E. JØRGENSEN, R. WESSEL, *The Position of the European Union in (other) international organizations*, cit., pp. 261-287.

qualsiasi posizione, essi potrebbero poi rispondere sul piano interno qualora il comportamento manifestato violi il principio di leale cooperazione.

Per comprendere a pieno i confini entro i quali i meccanismi di coordinamento tra l'UE e i suoi Stati membri si muovono, è possibile riferirsi a materie nelle quali un atteggiamento sincronico è necessariamente attuato, ovvero in materia commerciale. Tuttavia, risulta necessario distinguere tra il coordinamento interno a Bruxelles e quello esterno in sede di OCSE a Parigi.

5.1) Il coordinamento a Bruxelles

Una prima forma di coordinamento risulta all'interno della stessa Commissione europea, tutte le Direzioni Generali (DG) esprimono, nella propria competenza, se ed in che misura l'UE possa coordinarsi con le posizioni assunte dagli Stati membri. Anche all'interno della Commissione europea, alcune DG tentano di confermare e supportare un'unica voce da parte dell'UE, mentre altre cercano di attuare una posizione comune lasciando più ampio margine alle posizioni espresse dagli Stati membri. Tra tutte queste DG, ad es., la Direzione sul commercio rappresenta la chiave di volta, ergendosi al disopra di tutte le altre e coordinando le stesse in chiave funzionale attraverso lo scambio quotidiano di comunicazioni interne. Inoltre, la DG in questione opera anche come un foro di scambio e di discussione per i rappresentanti delle varie DG su una vasta gamma di materie riguardanti la politica interna dell'OCSE quali, in particolare, la costituzione e l'implementazione di rapporti internazionali con Stati terzi.

Il coordinamento tra la Commissione europea e gli Stati membri è attuato all'interno del Consiglio dell'UE e, in particolare, all'interno delle sue singole formazioni. Il meccanismo è realizzato attraverso lo scambio di note scritte o di discussioni orali.

Infine, particolare importanza assume il SEAE. Infatti, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il SEAE assume oggi un ruolo essenziale in materia di coordinamento, affiancandosi al ruolo svolto già, ad es., dalla DG sul commercio della Commissione e garantendo ad essa un più ampio margine di manovra, data anche l'ampiezza delle materie che possono essere all'ordine del giorno. Il SEAE è consultato periodicamente stabilmente su tutte le questioni in ambito politico dell'OCSE come l'accesso di nuovi membri o le relazioni tra l'Organizzazione e il G20 o questioni che riguardano specifiche regioni. Resta ancora incerto quale sia l'effettivo spazio di manovra del SEAE, soprattutto dato l'ampio ruolo spettante alla DG sul commercio⁷¹⁸.

⁷¹⁸ In materia di rapporto tra il SEAE e la DG sul commercio in sede OCSE, v. J. VERCHAEVE, T. TAKÁCS, *The EU's International Identity: The Curious Case of the OECD* In, H. DE WAELE, J. J. KUIPERS (eds.), *The European Union's Emerging International Identity*, cit., p. 205.

5.2) *Il coordinamento a Parigi*

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha apportato notevoli cambiamenti anche in merito ai meccanismi di coordinamento a Parigi in sede OCSE.

Tradizionalmente, la rappresentanza dell'UE in sede OCSE era affidata alla delegazione della Commissione europea (ora delegazione dell'UE), la quale era anche a capo del relativo coordinamento su tutte le questioni che ricadevano nella competenza dell'allora Comunità. Gli incontri erano organizzati dalla Commissione e presieduti dal rappresentante del paese alla Presidenza di turno. Tale meccanismo è mutato con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e di conseguenza gli incontri sono oggi organizzati dalla Delegazione dell'UE o dalla Commissione a seconda della competenza considerata.

Attualmente, un *Arrangement* presentato nel 2010 dalla Presidenza di turno del Consiglio dell'UE, il Belgio, pur non essendo mai stato adottato, rappresenta il *modus vivendi* in materia di coordinamento a Parigi. In particolare, il ruolo della Presidenza risulta del tutto cambiato, da organo deputato alla rappresentanza dell'UE, essa oggi è rivolta ad assistere le delegazioni dell'UE (come previsto anche dal trattato di Lisbona) nella preparazione di posizioni e dichiarazioni comuni. Oltre che attraverso gli incontri in Commissione, la prassi rileva che un coordinamento è garantito dalle delegazioni dell'UE su richiesta degli Stati membri dell'UE o della Commissione anche su un piano più informale durante, ad es., *lunch meeting* con ambasciatori e rappresentanti a livello ministeriale.

Alla luce di quanto premesso, il coordinamento a Parigi sembra essere maggiormente flessibile rispetto a quello svolto Bruxelles, dove troppe voci in gioco sembrano essere ancora disordinatamente presenti.

6) *La partecipazione multipla dell'UE nell'OCSE*

L'OCSE è un'OI altamente decentralizzata, con una struttura caratterizzata da più di 250 commissioni, sottocommissioni e gruppi di lavoro. Le relazioni tra l'UE e l'OCSE, pertanto, possono variare a seconda non solo della questione discussa che può ricadere sia nell'ambito di una competenza esclusiva sia concorrente o anche in materie in cui una competenza dell'Unione è assente (come, ad es., in materia di tassazione) ma anche con riguardo alla sede in cui avviene l'incontro. Inoltre, come già rilevato nei paragrafi che precedono, se da un lato, l'UE assume in generale uno *status* di "*full-participant*", con ciò avendo la possibilità di esercitare poteri vicini al membro effettivo con esclusione del diritto di voto, in altri casi, tuttavia, l'UE è invece titolare di uno *status* di piena *membership* come, ad es., all'interno della *Development Assistance Committee* (DAC).

Alla luce di quanto premesso, la molteplicità di fattori e di relazioni che l'UE può intrattenere con l'OCSE impedisce di definire un'unica posizione e identità dell'Unione all'interno dell'Organizzazione. Piuttosto appare necessario analizzare il suo comportamento di volta in volta nei

singoli organi e nell'esercizio dei suoi differenti poteri, potendo così l'UE assumere molteplici identità.

6.1) L'UE e il Development Assistance Committee

Il *Development Assistance Committee* (DAC)⁷¹⁹ rappresenta una delle più importanti commissioni dell'OCSE. La commissione in questione ha l'obiettivo di sviluppare e attuare i migliori *standards* in materia di sviluppo mondiale, ma anche di aumentare la qualità e la quantità della assistenza allo sviluppo mondiale⁷²⁰.

Prima di focalizzare l'attenzione sulla partecipazione dell'UE all'interno della commissione in questione, si noti che la DAC rappresenta una mosca bianca all'interno della dimensione OCSE. Infatti, pur avendo già evidenziato dell'autonomia delle singole commissioni e sottocommissioni di lavoro nell'OCSE, la DAC presenta peculiari caratteristiche in termini di composizione e funzionamento. Infatti, la sua autonomia risulta particolarmente ampia, ad es., essa prevede e presenta criteri di accesso molto più blandi rispetto a quelli dell'OCSE⁷²¹. Inoltre, è l'unica a poter esprimere la propria posizione senza attendere la previa approvazione da parte del Consiglio dell'OCSE. Dal punto di vista strutturale, la commissione presenta unicità in quanto è l'unica ad avere una presidenza permanente e a riunirsi solo una volta al mese⁷²². Alla luce di siffatte caratteristiche, è stato affermato che la DAC rappresenti a sua volta una OI all'interno di un'altra OI, ovvero una "*OCSE nell'OCSE*"⁷²³.

La DAC dimostra essere unica anche con riferimento ai rapporti che intrattiene con l'UE. Prima di tutto, all'interno della Commissione in questione l'UE può godere di una più ampia libertà di parola e di voto, ovvero di una piena *membership*⁷²⁴, con la possibilità di parlare con un'unica voce.

Anche il coordinamento tra l'UE e gli Stati membri presenta nella DAC diverse caratteristiche. Specificatamente, il coordinamento è gestito sia dalle delegazioni dell'UE sia dai rappresentanti degli Stati membri, i quali assicurano prima di ogni incontro in Commissione un coordinamento

⁷¹⁹ Sul DAC e le sue caratteristiche giuridiche e funzionali, v. J. VERSCHAEVE, J. ORBIE, *The DAC is Dead, Long Live the DCF? A Comparative Analysis of the OECD Development Assistance Committee and the UN Development Cooperation Forum*, in *The European Journal of Development Research*, 2016, No. 28, p. 571.

⁷²⁰ V. DCD/DAC(2010)34/Final, *DAC Mandate 2011-2015*, 18 ottobre 2010.

⁷²¹ Mentre l'OCSE rappresenta 34 paesi, la DAC conta ad oggi solo 24 membri. Inoltre, uno Stato può essere membri della Commissione in questione senza possedere una piena *membership* nell'OCSE. Si pensi proprio al caso dell'UE.

⁷²² Le altre commissioni si riuniscono periodicamente una o due volte all'anno.

⁷²³ Commento/Intervista a Mr. Martinus Desmet, Parigi, 17 gennaio 2012. V. anche J. VERSCHAEVE, *The European Union in the OECD-DAC: An Exceptionally strong Relation Before and After the Lisbon Treaty*, paper presented at the Lisbon network workshop *EU External Representation and the Reform of international Contexts: Practices after Lisbon*, The Hague, 21–22 february 2012. V. anche Directorate General for Internal Policies Policy Department A: economic and scientific policy, *The European Union's Role in the OECD*, 2015, disponibile su <https://www.sylviegoulard.eu/wp-content/uploads/2015/06/OECD.pdf>, p. 42.

⁷²⁴ Per comprendere le ragioni storiche di tale discrepanza con il resto dell'OCSE, v. P. CARROLL, A. KELLOW, *The EU in International Organizations: The Case of the OECD*, in, *Proceedings of the Fifth ECPR General Conference*, 2009, pp. 207-209.

regolare e stabile. Ora, dato che la DAC rappresenta primariamente un foro di discussione regolato dal *soft-law*, l'Unione non risulta sempre in prima linea, lasciando più ampio margine agli Stati membri. Tuttavia, qualora invece sia necessario assumere decisioni più stringenti e vincolanti, l'UE opera per trovare una posizione comune come dimostrano dagli incontri formali e ad alto livello di Parigi, Accra e Busan⁷²⁵.

Un ruolo particolarmente rilevante è svolto dalle delegazioni dell'UE e dal SEAE nel suo complesso. Quest'ultimo risulta essere a capo della rappresentanza della politica di sviluppo dell'UE. Tuttavia, anche in questo caso sono presenti diverse criticità quale, ad es., nel comprendere se ed in che misura il SEAE possa operare autonomamente e disgiuntamente alla Commissione europea in materia di cooperazione allo sviluppo⁷²⁶. Nello stesso tempo, occorre rilevare che ancora oggi, il SEAE manca delle dovute competenze per poter rappresentare in maniera compiuta l'UE in molte delle materie oggetto di discussione nella DAC, facendo permanere in questo modo la rappresentanza della Commissione europea.

7) I profili di criticità emersi dall'esame delle relazioni tra l'UE e l'OCSE

L'analisi compiuta ha dimostrato non solo le peculiarità dell'OCSE quale OI poliforme a livello strutturale e funzionale, ma anche una partecipazione dell'Unione piuttosto flessibile, non scevra di criticità.

È possibile sostenere che le relazioni UE-OCSE siano oggi improntate ad una effettiva cooperazione internazionale, considerato l'elevato numero di commissioni e gruppi di lavoro dell'OCSE e le diverse aree politiche ad esse afferenti.

Tuttavia, l'esame dei rapporti tra i rappresentanti della Commissione e i rappresentanti degli Stati membri dell'UE nel contesto dell'OCSE e il modo in cui le loro attività sono coordinate risulta essere ancora in parte problematico. A mero titolo esemplificativo, ci si può chiedere quale sia l'effettivo ruolo della delegazione dell'UE presso l'OCSE e, soprattutto, in che modo esse possano rendere efficace il coordinamento degli Stati membri dell'UE all'interno delle molteplici commissioni dell'OCSE.

Un'ulteriore criticità permane a livello di rappresentanza esterna, ovvero quando e dove i rappresentanti della Commissione possono effettivamente parlare per l'UE nel suo insieme. È vero che la leadership della Commissione europea è più diffusa nella commissione per il commercio, tuttavia non si comprende a pieno se ed in che misura gli Stati membri dell'UE possano o debbano mostrare ed esprimere una varietà di punti di vista, indipendentemente dalla posizione della Commissione.

Un ultimo punto riguarda il ruolo della Commissione europea all'interno della DAC. In questo caso, l'UE è titolare di una piena *membership* ma anche in questo caso, consapevoli della differenza di potere esistente rispetto alle altre commissioni OCSE, ci si può chiedere se essa svolge

⁷²⁵ V. R. MANNING, *The DAC as a Central Actor in development Policy Issues: Experiences over the Past Four Years*, in *Discussion Paper*, 2008, No. 7 DIE (Bonn).

⁷²⁶ V. J. V. SETERS, H. KLAVERS, *EU Development Cooperation after the Lisbon Treaty: People, Institutions and Global Trends*, in *ECDPM Discussion Paper*, 2011, No. 123, p. 20.

davvero un ruolo più effettivo e sia in grado di esercitare un pieno diritto di voto. Infatti, nella commissione in questione i rapporti tra la Commissione europea e il SEAE - a capo della politica di sviluppo dell'Unione - non sembrano del tutto chiari inficiando in questo modo la possibilità di esercizio effettivo del diritto di voto.

Cap. V: L'Unione europea e i Gruppi di Stati

1) I Gruppi di Stati nella Comunità Internazionale: profili generali

L'analisi riguardante il rapporto tra l'UE e i meccanismi di cooperazione organizzata che agiscono nell'ambito del sistema finanziario e monetario internazionale non può prescindere dall'esame del ruolo che l'Unione riveste nei c.d. Gruppi di Stati (Gx). Ai nostri fini può in particolare essere interessante prendere in considerazione i rapporti tra l'U, da una parte, e - rispettivamente - G7, G8 e il G20⁷²⁷, da un'altra, questi ultimi definiti anche come organizzazioni di conferenze o conferenze semi-istituzionalizzate⁷²⁸. Le conferenze internazionali in questione si caratterizzano quindi per assumere le vesti di riunioni annuali che coinvolgono alcuni Capi di Stato e di Governo, e/o di incontri di alcuni dei loro Ministri.

In sostanza, tutti i summit assicurano stabilità, creano ordine internazionale. Secondo un'altra parte della dottrina, 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 esistenti⁷²⁹. L'insieme degli Stati che ne fanno parte riveste un peso economico e politico tale per cui l'ovvia conseguenza è la capacità dei Gx di influenzare l'andamento della *governance globale*⁷³⁰. Inoltre, la dottrina riconosce alcune caratteristiche distintive dei Gx come luoghi di dibattito aggiuntivi e non sostitutivi agli altri forum già esistenti, quali le istituzioni internazionali⁷³¹.

È importante osservare anche quanto i Gx possono distinguersi dalle OI.

In particolare, intorno alla metà degli anni 70, è possibile assistere alla formazione di entità internazionali con caratteristiche giuridiche distinte dalle tradizionali OI. 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 degli

⁷²⁷ V. A. DI STASI, *Il contributo del G20 e del G8 alla definizione di nuove regulae dell'ordine internazionale tra effettività pseudo-istituzionale e partnership di gruppo*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2009, No. 12, p. 20.

⁷²⁸ V. B. GARRAMONE, *I Gruppi di Stati*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, 2006, p. 465, nel quale si delinea che le organizzazioni di conferenze o conferenze semi-istituzionalizzate sono caratterizzate da una significativa flessibilità istituzionale e da processi decisionali poco rigidi, volti a confrontare più che a coordinare le posizioni degli Stati partecipanti.

⁷²⁹ V. S. HAINSWORTH, *Coming of Age*, cit.

⁷³⁰ V. P. I. HAJNAL, *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, in *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".

⁷³¹ P. LAMY, *The Economic Summit and the European Community*, Toronto, 1998, para. I, su <https://tspace.library.utoronto.ca/html/1807/4877/index.html>.

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, e come è stato evidenziato “*che 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*”⁷³².

Per comprendere tale definizione, e il fatto che questo fenomeno non sia riconducibile alla tradizionale categoria delle OI, è utile menzionare la loro natura. In particolare, si può assumere in tale sede la definizione di OI quale: “*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*”⁷³³. Bisogna, dunque, individuare le caratteristiche prevalenti e costanti delle OI per verificare la natura del nuovo fenomeno dei Gx. I connotati indispensabili alla creazione di una OI 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 NU secondo modalità variabili, preventive e successive (artt. 51 ss., art. 63 Carta ONU)⁷³⁴. Gli elementi su cui è possibile maggiormente basare l'analisi quanto i Gx si differenziano dalla tradizionale OI sono vari:

- i Gx non sono stati istituiti da un atto avente valore normativo;
- non godono di personalità giuridica⁷³⁵;
- non possiedono nessuna delle caratteristiche tali da poter essere identificati come un'organizzazione *tout court*;
- non stabiliscono obblighi sugli Stati che vi partecipano;
- sono privi di un apparato amministrativo deputato all'attuazione delle decisioni prese;
- non posseggono né mezzi di coercizione né di controllo.

I Gx non possiedono nessuno degli elementi sopra-indicati. Sorge, dunque, la difficoltà di definire questo fenomeno. Il dibattito dottrinale ha quindi cercato di stabilire se tali conferenze istituzionalizzate siano OI o pseudo-OI. Esistono a tale proposito due teorie. La prima descrive il fenomeno

⁷³² V. M. PANEBIANCO, *L'Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea: L'Euro-G8*, in PANEBIANCO M., DI STASI A., *L'Euro-G8 : la nuova Unione europea nel Gruppo degli otto*, 2001, Torino, p. 75.

⁷³³ Sul punto, v. P. I. HAJNAL, *The Literature of International Organizations: nature, current issues, problems and trends*, in L. LOUISJACQUÈS, J. S. KOMAN (eds.), *Introduction to International Organizations*, New York, 1995, p. 19 e spec. pp. 22-25.

⁷³⁴ V. M. PANEBIANCO, *L'Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea*, cit., p.77.

⁷³⁵ Per un'analisi degli elementi che determinano la personalità giuridica di una OI, v. *infra* Parte prima, Cap. I, par. 1 del presente lavoro.

giuridico dei Gx come pseudo (o anche *soft*) OI⁷³⁶, caratterizzate da una diversa natura rispetto alle OI di tipo classico pur non essendo diverse le funzioni; la seconda teoria le considera semplicemente come forme primitive ed embrionali di vere e proprie OI riconducibili alla categoria generale⁷³⁷. I Gx sono stati definiti anche con il termine “organizzazioni meta-nazionali”, espressione che sottolinea la diversità rispetto alle OI 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. Ciò avviene perché posseggono elementi o caratteri delle une e delle altre, ovvero delle prime tutti o vari dati sul piano delle strutture e funzioni, delle seconde tutti o quasi i dati collettivi e di pluralismo soggettivo dando così vita a un fenomeno nuovo risultante proprio dalla combinazione dei primi due⁷³⁸. Le caratteristiche del Gx, in particolare la sua natura informale ed esclusiva, rappresentano secondo alcuni una combinazione tra efficienza e legittimità⁷³⁹. Da un lato, la combinazione di procedure informali e flessibili e il coinvolgimento del più alto livello politico e degli stati più potenti contribuisce alla capacità del Gx di prendere decisioni rapide e sostanziali. Di conseguenza, il Gx è in grado di svolgere funzioni come la gestione delle crisi, la fornitura di beni pubblici globali, la sorveglianza della coerenza nella governance globale e lo sterzo della *governance globale*⁷⁴⁰. I forum Gx sono stati descritti anche come “*anacronismi non rappresentativi*” in quanto escludono altre economie principali (non occidentali), come nel caso del G7/8, o semplicemente la stragrande maggioranza degli Stati del mondo, come nel caso del G20. Tuttavia, le decisioni Gx hanno il potenziale di influenzare anche i non-membri Gx. Tuttavia, a causa dell’assenza di segreteria e di una mancanza di una struttura istituzionale come le OI, il Gx può trovare difficoltà ad attuare le proprie decisioni e ad adempiere ai propri impegni⁷⁴¹. Inoltre, a causa del processo decisionale consensuale e delle preferenze eterogenee, i vertici finiscono spesso con affermazioni vaghe o inconcludenti⁷⁴².

Emerge, dunque, che i Gx si configurano come un fenomeno distinto dalle OI e non sono riconducibili ai tradizionali modelli istituzionali

⁷³⁶ V. A. DI STASI, *Le soft international organizations: una sfida per le nostre categorie giuridiche*, in *La Comunità Internazionale*, 2014, Vol. 1, p. 3; A. DI STASI, *About Soft International Organizations: An Open Question*, in I. INGRAVALLO, R. VIRZO (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, cit., p. 44 e spec. p. 68 e ss.

⁷³⁷ V. M. PANEBIANCO, *L’Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea*, cit., p.77.

⁷³⁸ V. M. PANEBIANCO, *L’Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea*, cit., p.76.

⁷³⁹ V. M. M. KADAH, *The G-20 and the Power Club Approach to Global Governance: The Price of Efficiency*, in *IPRIS Viewpoints*, 2012, No. 89, su <http://www.ipris.org/?page=pub&id=C>; A. F. COOPER, R. THAKUR, *The Group of Twenty (G20)*, cit., p. 122.

⁷⁴⁰ V. D. LESAGE, *Globalisation, Multipolarity and the L20 as an Alternative to the G8*, in *Global Society*, 2007, Vol. 21, No. 3, pp. 343–361.

⁷⁴¹ V. A. DI STASI, *About Soft International Organizations: An Open Question*, cit., p. 66 e ss.

⁷⁴² Di conseguenza, i vertici del Gx sono stati mediaticamente soprannominati “negozi parlanti” poiché spesso non riescono a produrre risultati tangibili. A tal riguardo, v. *The Economist*, *Goodbye G7, Hello G20*, del 20 novembre 2008; *The Economist*, *Talking-shop-on-Thames*, del 12 marzo 2009; W. MÜNCHAU, *Summitry Again Proves its Own Irrelevance*, *Financial Times*, del 6 novembre 2011.

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 es., 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 Gx solleva anche altri interrogativi, tra cui, ad es., la natura giuridica delle deliberazioni delle riunioni in relazione alla loro efficacia.

Le relazioni che il G7/G8 intrattiene con le più rilevanti OI 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*”⁷⁴³. Il G7 lavora spesso in *partnership* con l'*Interim Committee* del FMI, e più volte, i ministri della finanza hanno sottolineato il ruolo dei gruppi di lavoro del Fondo e la necessità di migliorarne l'architettura istituzionale. Nel rapporto con le altre OI, il G7/G8 si configurano come avente una funzione di “*under-institution*”, nel senso che esse vogliono evitare duplicazioni o interferenze con le OI che operano nelle stesse aree tematiche. Esse si inseriscono nella scena internazionale piuttosto come avente una funzione di supporto delle loro azioni, escludendo qualunque intento di delegittimare o di marginalizzare le funzioni delle altre OI, ma di stimolo e di indirizzo alla loro produzione normativa. In alcuni casi, il G8 ha realizzato un coordinamento con altre OI, in altri casi, esso ha espresso sostegno politico a decisioni già assunte in altri contesti internazionali, o ancora li hanno integrati nella propria agenda di lavoro. A conferma di queste relazioni, nel corso degli anni, i rappresentanti di alcune delle principali OI sono stati invitati a prendere parte ai summit⁷⁴⁴. Il G7/G8 hanno sempre riconosciuto il ruolo essenziale delle OI e ha costantemente rafforzato le proprie relazioni con queste ultime. La partecipazione delle OI è aumentata anche se in una modalità non perfettamente costante. Anche il G20 si colloca in

⁷⁴³ R. D. PUTNUM, N. BAYNE, *Hanging Together*: cit., p. 78.

⁷⁴⁴ A mero titolo esemplificativo, si ricorda 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 OI, nel 2005, a Gleneagles e nel 2006, a S. Pietroburgo, la loro presenza si incrementò.

una posizione di “*under-institution*”, e non certo di conflitto, con le altre OI, quali, in primo luogo, le istituzioni di Bretton Woods. Lo attesta, in particolare, la presenza di rappresentanti del FMI e della Banca Mondiale. Il G20 sostiene la necessità della riforma delle istituzioni in questione, e a questo fine ha redatto documenti quali “*The G20 Statement on Reforming the Bretton Woods Institutions*”.

Pertanto, sebbene i Gx non rientrino in generale nel classico modello di OI, il G7/G8 e il G20, così come gli altri Gx esistenti attualmente, hanno sviluppato, in definitiva, un insieme di relazioni con diverse OI, introducendo ed implementando in questo modo una nuova forma di cooperazione organizzata tra Stati terzi con un maggiore riconoscimento a livello internazionale da parte degli altri ordinamenti giuridici.

Diversamente dalle OI, contrassegnate da un certo grado di organizzazione strutturale, i Gx restano fori internazionali 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 Gx di diventare, oggi, un mezzo per realizzare processi di coordinamento in varie aree tematiche. Dall’altro, questo fenomeno risulta complesso da indagare, non rientrando le sue caratteristiche nel tradizionale assetto giuridico-istituzionale delle OI. Infatti, i Gx non poggiano la loro esistenza su un trattato istitutivo, né posseggono un segretariato che raccolga il materiale prodotto dai lavori del Gruppo.

2) *Il G7, G8 e G20*

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. Il gruppo fu esteso per includere il Canada nel 1976, diventando così il G7. La Russia è entrata nel gruppo nel 1998, trasformando il G7 nel G8. Nel marzo 2014, tuttavia, i leader del G7 hanno deciso di sospendere la Russia dal G8 in risposta all’annessione della Crimea da parte della Russia. Hanno concordato di non partecipare al summit del G8 che si è tenuto a Sochi nel 2014 sotto la presidenza russa del G8, ma di incontrarsi invece a Bruxelles nel formato G7, annunciando la loro assenza ai summit del G8 fino a quando la Russia non assumerà un atteggiamento diverso tale da garantire “discussioni ragionevoli”⁷⁴⁵. Al vertice di Tokyo del 1986, i leader del G7 decisero che i loro ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali si sarebbero incontrati più frequentemente nei periodi tra i vertici dei leader. In questo modo, il G7 è diventato un forum indipendente incentrato su questioni finanziarie e monetarie. Attualmente, il gruppo in questione assolve principalmente alla funzione di piattaforma in grado di aumentare la comprensione e il coordinamento delle politiche economiche e contribuire a stabilizzare l’economia mondiale. Il 44° vertice del G7 si è svolto a La Malbaie in Québec, Canada l’8 e il 9 giugno 2018. La riunione è stata

⁷⁴⁵ G7, *The Hague Declaration*, 24 March 2014, su https://www.g7germany.de/Webs/G7/EN/G7-Gipfel_en/Gipfeldokumente_en/summit-documents_node.html. Nell’estate del 2019. Nell’estate 2019, il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump ha espresso la sua positività per il rientro della Russia nel G8.

guidata dal Primo Ministro canadese Justin Trudeau. Per la quinta volta consecutiva dopo la sospensione della Russia dal G8 nel marzo 2014, il vertice si è tenuto nel formato G7⁷⁴⁶.

Il G8 è il vertice dei Capi di Stato e di governo di tali Paesi, a cui si è aggiunta, dal 1998, la Russia⁷⁴⁷. Il G8 ha avuto le sue origini nel 1975, quando sei principali paesi industrializzati - Francia, Germania Ovest, Italia, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti - si sono riuniti a Rambouillet, in Francia, per discutere principalmente di questioni economiche e finanziarie. L'incontro ha riunito i capi di Stato e di governo, nonché i ministri delle finanze e degli affari esteri. Quello che inizialmente fu concepito come un occasionale incontro informale divenne presto un summit annuale. Gradualmente, i vertici si sono ampliati con un'agenda allargata e ulteriori incontri ministeriali⁷⁴⁸. Durante i suoi primi quattro decenni di lavoro, il G8 ha discusso una vasta gamma di questioni, tra cui l'economia mondiale, le relazioni commerciali e monetarie, i conflitti internazionali, la non proliferazione, il terrorismo, l'energia, il clima, la salute, lo sviluppo e l'architettura della *governance globale*. Tuttavia, ancor prima che i leader si incontrassero a Rambouillet, si svilupparono tensioni sul processo di cooperazione⁷⁴⁹. Da un lato, Francia e Germania sostenevano l'idea di un incontro al vertice di carattere multilaterale per esaminare le questioni economiche in un contesto personale ed esclusivo. Insieme con l'Italia e il Regno Unito, pianificavano un incontro informale che avrebbe principalmente favorito le relazioni personali tra i leader delle più potenti democrazie industriali, non progettato per prendere decisioni ed evitare il coinvolgimento burocratico. I delegati degli Stati Uniti, d'altra parte, avanzavano invece l'idea di riunioni e istituzioni decisionali per identificare problemi politici irrisolti e cercare soluzioni. Supportato dal proprio apparato preparatorio si cercava di evidenziare che il forum in questione avrebbe consentito un efficace coordinamento delle politiche internazionali⁷⁵⁰. La divergenza di opinioni sul processo di cooperazione internazionale⁷⁵¹ è persistita nel tempo e il G8 (così come anche il G7 e il G20) ha assunto così un ruolo di piattaforma per il dialogo e di istituzione decisionale, generando anche non rare occasioni di conflitto tra i vari Gx⁷⁵².

⁷⁴⁶ Il 45° vertice del G7 si svolgerà in Francia a Biarritz, in Nuova Aquitania dal 24 al 26 agosto 2019. La riunione sarà guidata dal Presidente della Repubblica Francese Emmanuel Macron. Per la sesta volta consecutiva dopo la sospensione della Russia dal G8 nel marzo 2014, il vertice si terrà nel formato G7.

⁷⁴⁷ Si ricorda che la partecipazione della Russia è stata sospesa a seguito della nota vicenda Ucraina/Crimea.

⁷⁴⁸ V. N. BAYNE, *Staying Together*, Aldershot, 2005, pp. 17-33.

⁷⁴⁹ V. C. MERLINI, (ed.), *Economic Summits and Western Decision-Making*, New York, 1984, pp. 193-195; J. KIRTON, *G8: An Economic Forum of the enlarged Western Alliance? The record from Rambouillet 1975 through Heiligendamm 2007 to Canada 2010*, University of Toronto, 2007 su <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2007/kirton-schlosshofen-070724.pdf>.

⁷⁵⁰ V. R. D. PUTNUM, N. BAYNE, *Hanging Together: The Seven-Power Summits*, Harvard, 1987, p. 35; A. DI STASI, *Il G8 tra autonomia collettiva ed effettività "istituzionale"*, in *Comunicazioni e studi*, 2002, No. 22, p. 635.

⁷⁵¹ V. F. MUNARI, *Il G8 nel sistema delle relazioni tra Stati e nel diritto internazionale: uno strumento ancora attuale?* in *La Comunità Internazionale*, 2001, Vol. 56, p. 413.

⁷⁵² V. A. DI STASI, *G20 versus G8? La concertazione al vertice nel quadro di una partnership-membership di gruppo*, in M. PANEBIANCO, *Il G8 2009. Sistema multi-regionale di Stati*, Napoli, 2009, p. 39.

Bisogna subito osservare che nel G7/G8, l'UE gode dello *status* di osservatore.

Sulla scia della crisi finanziaria dell'Asia orientale, i paesi del G7 hanno riconosciuto la necessità di regolarizzare le comunicazioni tra loro e le economie emergenti significative. Di conseguenza, il 25 settembre 1999, il G7 ha istituito il G20 come canale di dialogo permanente tra questi due gruppi di paesi. Il G20 ha riunito i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali di Australia, Brasile, Cina, India, Indonesia, Messico, Russia, Arabia Saudita, Sudafrica, Corea del Sud, Turchia e Unione europea, insieme al G7 e rappresentanti FMI e la Banca Mondiale.

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. Nel suo primo decennio, il G20 era soprattutto un gruppo consultivo e di costruzione del consenso. Contrariamente all'opinione comune che il G20 si concentra su questioni tecniche nel campo strettamente economico-finanziario, il G20 ha anche intrapreso un programma flessibile e completo che copre questioni come la distribuzione del reddito, la protezione sociale, il finanziamento del terrorismo, la povertà globale e Riforma dell'FMI⁷⁵³. Importante evidenziare che dopo il crollo di Lehman Brothers nel 2008, l'allora Presidente degli Stati Uniti Bush ha riconosciuto che gli Stati Uniti non sarebbero stati in grado di risolvere da soli il caos finanziario. Inoltre, gli organismi tradizionali per la cooperazione economica internazionale come l'FMI, l'ONU, il G7 e il G8 sono stati giudicati inadeguati per affrontare le sfide economiche e finanziarie senza precedenti⁷⁵⁴. Il G20 ha assunto il ruolo di comitato di crisi, con un portafoglio di competenze che va dalla risoluzione delle crisi e alla prevenzione delle crisi fino alla riforma dell'architettura istituzionale internazionale. Ben presto l'agenda del G20 si è espansa per abbracciare altri temi, come lavoro e occupazione, sviluppo, agricoltura ed energia⁷⁵⁵.

L'UE è il ventesimo membro del G20, ufficialmente riconosciuto in qualità di *full-member*.

Dal punto di vista strutturale, 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, cd. "*sherpa*", e dei ministri, cd. "*sousherpa*" o "*vice-sherpa*"⁷⁵⁶. Il Summit di Birmingham del 1998 ha modificato 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

⁷⁵³ Si rinvia a A. F. COOPER, R. THAKUR, *The Group of Twenty (G20)*, London, 2013, p. 44.

⁷⁵⁴ V. J. KIRTON, *G20 Governance for a Globalized World*, Burlington, 2013, p. 227.

⁷⁵⁵ Fino al 2018, il G20 si è riunito tredici volte. Tra il 30 novembre e il 1° dicembre 2018 nella città di Buenos Aires, in Argentina è stato svolto il primo vertice del G20 in Sud America. La riunione è stata guidata dal Presidente argentino Mauricio Macri. L'ultimo incontro è stato svolto il 28 e 29 giugno 2019 ad Osaka (Giappone) ospitato dal primo ministro giapponese Shinzō Abe.

⁷⁵⁶ "Sherpa" è un termine che deriva dal nome (o, piuttosto, dalla nazionalità) delle guide alpine dell'Himalaya e indica l'alto funzionario che è il rappresentante personale del leader. V. P. I., HAJNAL, *The G8 System and the G20*, cit., p. 39.

preparare l'agenda dei leader e discutere aspetti non presenti in essa⁷⁵⁷. Attualmente, dunque, la composizione dei Gruppi di Stati 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, ad es., 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 il G8 dei Ministri dell'ambiente⁷⁵⁸, 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. 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. 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 assumono le iniziative al fine di realizzare i lavori preparatori al summit ad inizio anno per 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. 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 articolata come una struttura organizzativa a più livelli. L'incontro 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. In particolare, 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 interesse⁷⁵⁹.

Da un punto di vista funzionale, è rilevante osservare che mentre il G8 si concentra principalmente su un particolare evento, il G20 è un processo che si svolge durante tutto l'anno, occupandosi di temi di ampio respiro. Il processo G20 prevede due diverse tematiche, quelle finanziarie e quelle relative a nuove questioni, per lo più non economiche, all'ordine del giorno come lo sviluppo o la protezione marina globale. In questo contesto, il G7 è considerato un gruppo autonomo, anche se si potrebbe

⁷⁵⁷ V. P. I., HAJNAL, *The G8 System and the G20*, cit., p. 20.

⁷⁵⁸ La riunione dei Ministri del commercio è stata definita *Quadrilateral* (cd. 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 l'UE possiede in materia. In questo modo, 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.

⁷⁵⁹ V. M. CONTICELLI, *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, Milano, 2006, p. 215.

interpretare come una specifica riunione ministeriale nel sistema del G8. La ragione per cui si può propendere ad intenderlo come gruppo autonomo è che il processo di cooperazione e coordinamento del G7 è più compatto, con una metodologia di lavoro leggermente diversa rispetto al processo G8 e G20. Inoltre, ancor più del G8 e del G20, il G7 è circondato dalla segretezza e dalla riservatezza⁷⁶⁰. Inoltre, come si vedrà di seguito, il coinvolgimento dell'UE nel G7 differisce dalla sua partecipazione al G8 e al G20.

Nonostante il G7/G8 e G20 non esauriscano il dibattito sui Gruppi di Stati, ci si focalizzerà esclusivamente su questi proprio in base alla presenza dell'UE. Seguendo la struttura dei precedenti capitoli del presente lavoro, esamineremo la rappresentanza dell'UE presso i Gruppi di Stati in questione, evidenziando il processo di coordinamento esistente tra le istituzioni dell'Unione, competenti a rappresentarla, esprimendone la voce nel corso delle riunioni. Si evidenzierà, in particolare, che il processo di coordinamento all'interno dei Gruppi in questione risulta altamente differenziato, influenzando così anche la partecipazione dell'UE ai propri lavori.

3) Il ruolo dell'UE all'interno dei Gruppi di Stati

Il modo in cui l'UE è rappresentata nel sistema Gx varia a seconda del Gruppo che si prende in esame. La partecipazione è influenzata poi anche dal processo di coordinamento interno dell'UE, il quale varia ed assume forme intense o ridotte a seconda del foro considerato.

È importante evidenziare prima di tutto che una delle prime questioni che sorgono quando si riflette sul ruolo dell'UE nei Gx è chiedersi quali siano le ragioni che la spingono ad essere presente ai relativi incontri. Le motivazioni non si differenziano da quelle già individuate per la partecipazione dell'Unione nelle OI. Queste si giustificano, infatti, alla luce di considerazioni che al tempo stesso rispondono ad esigenze di natura politica e giuridica. 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, ad es., il commercio, questioni monetarie, ambiente e cambio climatico, energia e relazioni con i Paesi in via di sviluppo. Le competenze dell'UE interagiscono e si sovrappongono tra loro, dunque, alle questioni dibattute durante le riunioni dei Gx, aprendo inevitabilmente le porte alla sua presenza.

Dal punto di vista politico, è evidente quanto il processo di cooperazione politica internazionale 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, essa assume la capacità di poter rappresentare gli interessi di tutti i suoi Stati membri, inclusi quei

⁷⁶⁰ V. A. BAKER, *The Group of Seven: Finance Ministries, Central Banks and Global Financial Governance*, London, 2013, pp. 111-118.

Paesi che diversamente rimarrebbero esclusi dai dibattiti ai vertici. Tuttavia, così come accade in alcune OI, non sempre l'azione dell'UE è libera da interferenze interne.

3.1) *La partecipazione dell'UE nel G8*

Inizialmente, la CE non fu nemmeno invitata al primo incontro del G8 a Rambouillet nel 1975. Tuttavia, i paesi europei non appartenenti al G8 sostenevano fortemente la rappresentanza della Comunità ai vertici in quanto temevano di essere trattati come Stati membri di seconda classe. La Commissione europea ha esercitato un'intensa attività di rappresentanza al vertice basandosi sul fatto che solo la CE era autorizzata ad agire su alcune materie economiche come il commercio internazionale. La resistenza all'inclusione della Comunità non proveniva dai membri non europei del G8, ma dall'ex presidente francese Giscard d'Estaing che era fermamente contrario a coinvolgere la Comunità, sostenendo che la sua inclusione avrebbe significato un ampliamento dell'agenda per gli affari politici e quindi la messa in pericolo dello scambio informale di opinioni tra i leader mondiali ivi presenti⁷⁶¹. Dopo lunghe discussioni, nel 1977 il Consiglio europeo osservò che il presidente della Commissione e il presidente rotante del Consiglio dell'UE avrebbero dovuto chiedere al G8 un invito a partecipare alle sessioni ad oggetto argomenti che rientravano nelle competenze comunitarie, come il commercio internazionale⁷⁶². Da allora, i membri non europei del G8 hanno accettato senza difficoltà la presenza comunitaria, e presto la partecipazione della Comunità europea è stata estesa per coprire tutti gli argomenti di lavoro. Nel 1978 la Comunità europea partecipava pienamente a tutte le sessioni economiche e ai preparativi del vertice di Bonn. Nel 1981 alla Comunità è stato concesso di prendere parte alle discussioni politiche⁷⁶³.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il coinvolgimento dell'UE nel processo del G8 dipendeva in gran parte dall'impegno dello Stato membro che deteneva la sua presidenza. Inoltre, il fatto che la presidenza del Consiglio ruotasse su base semestrale, essa limitava la capacità dell'Unione di essere pienamente coinvolta nel processo del G8⁷⁶⁴.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato messo fine a questa natura mutevole della rappresentanza dell'Unione nel G8. Almeno per due anni e mezzo, il presidente permanente del Consiglio europeo ha rappresentato il Consiglio europeo a livello di capi di Stato e di governo.

⁷⁶¹ V. G. BONVICINI, W. WESSELS, *The European Community and the Seven*, in C. MERLINI (ed.), *Economic Summits and Western Decision-Making*, New York, 1984, p. 167 e spec. p. 172.

⁷⁶² V. S. HAINSWORTH, *Coming of Age*, cit.

⁷⁶³ V. R. D. PUTNUM, N. BAYNE, *Hanging Together*: cit., p. 152).

⁷⁶⁴ V. S. NAGPAL, *EXTRA: EU Middle-Weights to Complain G20 Expansion, Ministers say*, TopNews.in, 2009 su <http://topnews.in/extra-eumiddleweights-complain-g20-expansion-ministers-say-2133288>; S. NASRA, P. DEBAERE, *The European Union in the G20: What Role for Small States?*, Paper Presented at the EUSA Twelfth Biennial International Conference, Boston, USA, 3–5 March 2011.

Insieme al presidente della Commissione europea, esso forma una delegazione UE unica⁷⁶⁵.

Si può notare che, ad es., i precedenti presidenti Van Rompuy e Barroso hanno concordato informalmente una rigida divisione del lavoro. Il primo era responsabile del G8 e si occupava di questioni politiche e di sicurezza, mentre il secondo si concentrava su questioni economiche e finanziarie ed era responsabile del G20. Tuttavia, più concretamente, entrambi decidevano caso per caso chi prendesse la parola durante i relativi incontri di lavoro⁷⁶⁶.

Poiché il presidente del Consiglio europeo dispone solo di un piccolo segretariato, deve affidarsi in gran parte alla Commissione per la sua sostanziale partecipazione al processo del G8. Pertanto, sono i funzionari della Commissione europea i quali sono preposti a preparare l'agenda di lavoro per il processo G8.

L'UE partecipa anche al G8 a livello ministeriale e di gruppo di lavoro, dove è rappresentata dal commissario responsabile o dal funzionario della Commissione. In alcuni settori politici viene anche invitata la presidenza rotante del Consiglio dell'UE, sebbene non vi sia una norma fissa che rifletta la natura informale del G8. Ad es., il ministro dello sviluppo della presidenza del Consiglio dell'UE ha partecipato agli incontri del G8 nel 2009, ma non è stato agli incontri del G8 nel 2010. Sebbene all'UE sia stata concessa la piena partecipazione, in qualità di *full participant*, di norma non può tenere la presidenza del G8, privando così l'Unione di importanti poteri di definizione dell'ordine del giorno⁷⁶⁷.

È possibile osservare che la stessa UE ha a lungo ignorato la questione. A margine del Vertice G8 dell'Aquila del 2009, ad es., il Presidente della Commissione europea Barroso ha dichiarato in termini vaghi che l'UE “è rappresentata con forza e continuità” nel G8, omettendo il termine “appartenenza”. Tuttavia, notevolmente, negli ultimi anni l'UE ha affermato di possedere una piena adesione al G8 sottolineando questa idea in ogni comunicato stampa sul G8⁷⁶⁸.

3.2) La rappresentanza dell'Area Euro nel G7

Nel 1986, gli Stati Uniti hanno posto il veto al pieno coinvolgimento della CE nel G7, sostenendo che mancava la legittimità e l'autorità di uno Stato sovrano nel dominio monetario. Effettivamente, la Comunità non aveva il

⁷⁶⁵ V. P. DEBAERE, *EU Coordination in International Institutions: Policy and Process in Gx Forums*, Basingstoke, 2015, p. 15.

⁷⁶⁶ V. V. POP, *Van Rompuy and Barroso to both Represent EU at G20*, 19 marzo 2010 su www.EUobserver.com.

⁷⁶⁷ V. J. HUIGENS, A. NIEMANN, *The EU within the G8: A Case of Ambiguous and Contest Actorness*, in *EU Diplomacy Paper*, 2009, No. 5, College of Europe, p. 12; ID., *The Representation of the European Union in the G8*, in M. LARIONOVA (ed.), *The European Union in the G8*, cit., p. 105 e spec. pp. 110-112.

⁷⁶⁸ V., ad es., European Council, *The European Union at the G8 Summit in Deauville Shaping and Supporting a Changing World*, PCE 0128/11, 25 maggio 2011, Bruxelles, su <https://www.consilium.europa.eu/media/26712/122212.pdf>.

European Council, *The G8 Summit in Lough Erne (UK) on 17–18 June 2013: The European Union's Role and Actions*, 2013, su <https://www.consilium.europa.eu/media/26017/137472.pdf>.

potere di fissare i tassi di interesse e mancava una moneta unica. Sorprendentemente, la Francia ha sostenuto con entusiasmo la partecipazione della Comunità al G7 a metà degli anni 80⁷⁶⁹. Per la Commissione europea, la questione della composizione del G7 non era considerata chiusa⁷⁷⁰, e negli anni successivi, essa ha tentato più volte di ottenere l'ingresso al vertice, senza però avere successo.

L'introduzione dell'euro nel 1999 ha avviato un intenso dibattito sulla rappresentanza internazionale dell'Eurozona nel G7. Ben presto, i membri dell'UE e del G7 hanno concordato la presenza del presidente della BCE. Tuttavia, la Commissione europea mirava anche ad acquisire un proprio seggio al tavolo del G7.

Per la maggior parte dei membri dell'area dell'euro, la Commissione avrebbe esercitato poteri ultronei se fosse stata impegnata in negoziati monetari internazionali, anche se il trattato avrebbe consentito alla Commissione di determinare le politiche monetarie ed economiche comuni dell'Unione. Pertanto, al Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998, l'UE ha accettato di proporre ai membri del G7 che il presidente dell'Eurogruppo sarebbe stato presente ai vertici in aggiunta al presidente della BCE⁷⁷¹. La Commissione europea avrebbe fornito assistenza solo alla delegazione dell'UE. Gli Stati Uniti hanno dichiarato di non poter accettare la presenza di un presidente dell'Area Euro, né un commissario europeo, temendo che le discussioni del G7 avrebbero perso il loro carattere informale⁷⁷². Tuttavia, nel giugno 1999 è stato raggiunto un compromesso dopo che Francia, Italia e Germania accettavano di rimuovere i governatori delle banche centrali dalla loro delegazione del G7. Gli Stati Uniti hanno acconsentito alla presenza del presidente dell'Area Euro, ma la Commissione non sarebbe stata autorizzata a partecipare⁷⁷³. Di conseguenza, e al contrario del G8, attualmente solo la zona euro è rappresentata nel G7 e non l'UE nel suo insieme. In altre parole, gli Stati membri dell'UE che non fanno parte dell'Area Euro, come la Svezia, non posseggono la stessa (indiretta) voce nel G7 di cui possono godere oggi nel G8 attraverso la presidenza del Consiglio europeo. Ciononostante, la Commissione europea ha occasionalmente partecipato alle riunioni del G7 discutendo temi di interesse comune come il riciclaggio di denaro sporco, la lotta al terrorismo o le politiche di sviluppo⁷⁷⁴. A mero titolo esemplificativo, è stato calcolato che dal 1992 al 2007, l'UE ha partecipato a 12 dei 27 incontri dei ministri delle finanze del G7⁷⁷⁵. Tuttavia, secondo un rapporto della Commissione europea⁷⁷⁶, la Commissione europea è stata invitata alle riunioni del G7 dal 2010. È possibile dire che la maggiore partecipazione della Commissione al G7 è

⁷⁶⁹ V. S. HAINSWORTH, *Coming of Age*, cit.

⁷⁷⁰ V. P. LAMY, *The Economic Summit and the European Community*

⁷⁷¹ European Council. (1998). Presidency Conclusions, 11–12 December 1998, Vienna.

⁷⁷² V. T. JONES, *US Blocks Bigger Euro- Zone Role in G7 Forum*, European Voice, su <https://www.politico.eu/author/european-voice/>.

⁷⁷³ V. T. JONES, *Commission Threatens to Scupper G7 Deal*, European Voice, 1 luglio 1999, su <https://www.politico.eu/author/european-voice/>.

⁷⁷⁴ V. L. BINI SMAGHI, *Powerless Europe*, cit., p. 264)

⁷⁷⁵ Si rinvia a J. KIRTON, *G20 Governance for a Globalized World*, cit.

⁷⁷⁶ European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Management Plan, 2012, su http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/september/tradoc_149920.pdf.

probabilmente dovuta alla crisi nell'Eurozona e al ruolo della Commissione nei pacchetti di assistenza finanziaria da parte del FMI e dell'UE a diversi Stati membri dell'UE.

3.3) *La partecipazione dell'UE nel G20*

Nel contesto del G20, l'UE è stata immediatamente ammessa in qualità di *full-member*, anche se non può ancora assumere la presidenza del gruppo.

Inizialmente, la rappresentanza dell'UE nel G20 ha assunto caratteristiche simili alla partecipazione dell'UE al G7. La Commissione europea, infatti, ha avuto solo un ruolo marginale nel G20. Essa ha partecipato a livello tecnico nella delegazione dell'UE, mentre la rappresentanza dell'UE è stata affidata al ministro delle finanze della presidenza del Consiglio a rotazione e al presidente della BCE.

In risposta alla crisi finanziaria globale nel 2008, il G20 è stato aggiornato al livello di capi di Stato e di governo. Il primo vertice dei leader del G20 ha anche costituito un potenziamento del ruolo della Commissione europea nel G20. Lo *status* della Commissione nel G20 è stato elevato dal livello tecnico al più alto livello politico, con il presidente della Commissione europea che rappresenta oggi l'UE accanto al presidente del Consiglio europeo.

La Commissione europea ha assunto rapidamente la responsabilità principale della partecipazione dell'UE al G20. Come risultato della divisione informale del lavoro tra i presidenti del Consiglio europeo e la Commissione europea, quest'ultima assume la guida materiale nel G20. Inoltre, alti funzionari della Commissione rappresentano l'UE nelle riunioni preparatorie del G20 mentre la preparazione interna dell'UE per il G20 è coordinata dai servizi della Commissione. Inoltre, a livello di gruppo di lavoro, la Commissione europea è spesso l'unico rappresentante dell'Unione. Ad es., il Vertice G20 di Washington nel 2008 ha istituito quattro gruppi di lavoro per elaborare le proposte avanzate dai leader. A nome dell'UE, solo la Commissione ha preso parte a quei gruppi di lavoro in quanto la presidenza della Repubblica ceca del Consiglio non aveva la capacità di partecipare a tutti i gruppi di lavoro. Anche nel gruppo di lavoro sullo sviluppo del G20, solo la Commissione europea partecipa a nome dell'UE. Pertanto, poiché la Commissione europea è rappresentata solo a tutti i livelli nei tre forum e partecipa alla preparazione del G8 e del G20, ed è anche indispensabile nel processo di coordinamento interno dell'UE per tali riunioni, può essere considerata come spina dorsale della delegazione dell'Unione.

La Commissione europea e gli Stati membri hanno convenuto nel 2010⁷⁷⁷, in seguito a un parere del Servizio giuridico del Consiglio dell'UE, che la presidenza del Consiglio a rotazione potesse continuare a essere inclusa nella delegazione dell'UE per le riunioni ministeriali del G20, anche se, come già rilevato, dopo il trattato di Lisbona la sua capacità di

⁷⁷⁷ European Commission, *President Barroso on EU Priorities for G20 Summit in Toronto*, MEMO/10/192, 13 maggio 2010, Buxelles, su http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-192_en.htm.

rappresentare a livello esterno l'UE risulta formalmente scomparsa. Tuttavia, è importante osservare che la presidenza del G20 ha l'ultima parola e non dà necessariamente per scontato l'eventuale accordo interno dell'UE per consentire la sua piena partecipazione. Ad es., per la riunione ministeriale congiunta di finanza e sviluppo nel settembre 2011, la Presidenza francese del G20 ha invitato il ministro polacco per la cooperazione allo sviluppo solo all'ultimo momento, mentre la presenza del Commissario europeo responsabile non è mai stata discussa. Allo stesso modo, il Messico non intendeva invitare la presidenza del Consiglio, ossia la Danimarca, al G20 nel maggio 2012, ma alla fine ha optato per la sua partecipazione.

Gli Stati terzi che non prendono parte al G20 hanno reagito in due modi diversi all'emergere di un G20 maggiormente inclusivo dell'UE. Innanzitutto, diversi Stati membri tra cui Spagna, Polonia e Paesi Bassi, hanno dichiarato di voler essere inclusi nelle riunioni del G20, anche se erano rappresentati indirettamente attraverso l'UE⁷⁷⁸. Nonostante i suoi sforzi, la Polonia non è riuscita ad avere un seggio al G20, ma non ha ancora messo da parte la speranza e la volontà di prendere parte ai suoi lavori⁷⁷⁹. Al contrario, Spagna e Paesi Bassi sono riusciti a ottenere una rappresentanza diretta al vertice del G20 a Washington nel 2008. Attualmente, la Spagna si è assicurata un proprio seggio in quanto ha ottenuto lo *status* di "ospite permanente". Viceversa, la partecipazione olandese al G20 sembra essere definitivamente venuta meno – non essendo stata più invitata a partecipare a partire dai summit del G20 a Seoul nel novembre 2010. Tuttavia, la natura informale del G20 consente ancora alla presidenza del G20 di invitare gli Stati esclusi, come l'Olanda, così come altri paesi dell'UE a determinate riunioni ministeriali del G20 e altre iniziative. Ad es., l'Olanda è stata invitata alla riunione del G20 per i viceministri dell'agricoltura nel maggio 2012 a Los Cabos (Messico) ed è stata coinvolta nell'iniziativa di protezione marina globale del G20. Inoltre, grazie alle sue competenze in materia di crescita verde inclusiva, la Svezia ha partecipato alle riunioni del gruppo di lavoro sullo sviluppo sostenibile del G20 sotto la presidenza messicana⁷⁸⁰.

La seconda reazione è inquadrabile nel fatto che alcuni Stati membri dell'UE hanno contestato la creazione del nuovo forum. Alcune critiche provengono da paesi che tradizionalmente supportano il multilateralismo, in particolare Svezia, Belgio, Finlandia, Polonia, Lussemburgo e Portogallo⁷⁸¹. Essi hanno condannato l'appartenenza arbitraria del G20, la sua auto-proclamata *leadership* e il suo processo decisionale non trasparente. Oltre alle considerazioni di principio, sono stati anche motivati nella loro opposizione dal fatto che l'impatto delle misure del G20 potrebbe influire negativamente sui loro interessi.

⁷⁷⁸ V. J. GUEBERT, *Plans for the First G20 Leaders Meeting*, in J. KIRTON (ed.), *The G20 Leaders Summit on Financial Markets and the World Economy*, Toronto, 2008, su <http://www.g20.utoronto.ca/g20leadersbook/guebert.html>.

⁷⁷⁹ WBJ, *Poland Must Enter G20, Says Jaroslaw Kaczynski*, in *Warsaw Business Journal*, 2010, su www.wbj.pl/article-49808-poland-must-enterg20-says-jaroslaw-kaczynski.html, D. ISLER, *Could Poland Join the G20?*, su <http://www.thenews.pl/1/6/Artykul/97041,Could-Poland-join-the-G20>.

⁷⁸⁰ V. P. DEBAERE, *EU Coordination in International Institutions*, cit., p. 17.

⁷⁸¹ V. S. NAGPAL, *EXTRA: EU Middle-Weights to Complain G20 Expansion*, cit.

Dal 2010 questi Stati sembrano aver gradualmente accettato l'esistenza del G20 e riconosciuto che esso è stato funzionale a promuovere misure appropriate per contrastare la crisi economica internazionale. Il G20 è considerato una nuova realtà che non può essere ignorata⁷⁸².

4) Il processo di coordinamento dell'UE all'interno dei Gruppi di Stati

Il processo ed il livello di coordinamento interno dell'UE nel G20, G8 e G7 non si presenta del tutto omogeneo. Ciò è dovuto a diversi fattori quali, ad es., la materia oggetto di discussione o la rappresentanza esterna dell'Unione durante gli incontri. Sembra necessario premettere una panoramica delle procedure informali e formali, degli attori e dei comitati o gruppi di lavoro coinvolti e dell'evoluzione del coordinamento interno dell'UE nei Gx in esame.

La valutazione del livello di coordinamento interno dell'UE per G20, G8 e G7 si basa principalmente su documenti ufficiali dell'UE. Ogni aspetto della preparazione dell'UE per G7, G8 e G20 viene valutato proprio in base alla possibilità che la stessa ha nell'attuare un processo di coordinamento interno tra le sue istituzioni coinvolte a livello di rappresentanza esterna e con i suoi Stati membri che siedono all'interno dei vari incontri. In particolare, è possibile tracciare quattro livelli di interazione che vanno da (1) nessuna interazione a (2) condivisione delle informazioni, (3) consultazione, e (4) processo decisionale di gruppo.

In questo contesto, appare necessario anche menzionare il ruolo del Parlamento europeo che però si presenta ancora particolarmente modesto⁷⁸³.

4.1) Il processo di coordinamento dell'UE nel G7/G8

Il coordinamento per il G7 trova le sue origini nella riunione del Consiglio europeo del dicembre 1998 a Vienna, dopo aver raggiunto un accordo sulla rappresentanza della zona euro nel Gruppo in questione⁷⁸⁴.

Di conseguenza, il coordinamento interno dell'UE si svolge ancora prima delle riunioni del G7, anche se non per ogni riunione programmata dallo stesso Gruppo. Il coordinamento interno dell'UE per il G7 tende a concentrarsi sulle riunioni ministeriali e si svolge in due diversi gruppi: da un lato, questioni generali, argomenti che interessano tutti gli Stati membri dell'UE, i quali sono discussi nel *comitato economico e finanziario* (CEF)

⁷⁸² Per un approfondimento critico delle potenzialità del G20 come foro internazionale, v. P. DEBAERE, D. LESAGE, J. ORBIE, *Effective 'Minilateralism': The European Union's Pragmatic Embrace of the G20*, in E. DRIESKENS, L. VAN SCHAIK (eds.), *The EU and Effective Multilateralism: External and Internal Reform in the First Decade*, London, 2014, p. 170 e spec. pp. 175-180; P. DEBAERE, *EU Coordination in International Institutions*, cit., p. 17.

⁷⁸³ Sul ruolo del Parlamento europeo nei Gx, v. *Infra* par. 5.

⁷⁸⁴ Gli stessi Stati membri dell'UE hanno inoltre convenuto che *"that as an integral part of Community representation at the G7 Group, there should be an informal preparation on EMU issues in the Euro 11 before meetings"*, v. Vienna European Council, Presidency Conclusions 1998, disponibili su https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm.

sulla base dei preparativi della Commissione europea, dall'altro lato, le questioni prettamente monetarie sono preparate dal CEF nella sua configurazione dell'Area Euro, il cosiddetto gruppo di lavoro dell'Eurogruppo, nel quale sono rappresentati solo gli Stati membri dell'Area Euro, la Commissione europea e la BCE. Il gruppo di lavoro in questione, ad es., redige le note di intervento del presidente dell'Eurogruppo nel G7. La preparazione dell'intervento del gruppo di lavoro è trasmessa poi all'Eurogruppo a livello di ministri delle finanze. Successivamente, il Consiglio ECOFIN, che comprende tutti e 28 i ministri delle finanze, include tutti i flussi di documentazione del gruppo di lavoro in un unico "capitolato d'onori" (cd. *terms of reference*). Tuttavia, il G7 è discusso solo a margine di una riunione ECOFIN - cioè durante una colazione o un pranzo. Dopo la riunione del G7, c'è un *debriefing* della Commissione europea nell'CEF.

Bisogna subito osservare che i meccanismi di coordinamento per il G7 non sono completi come nel caso del G20 in materia di questioni finanziarie. In termini di portata, intensità e frequenza, il coordinamento per il G7 non può eguagliare il livello di coordinamento per il G20. Tuttavia, il coordinamento per il G7 assume le forme di un processo decisionale di gruppo. I cd. *position paper* scritti sono diffusi tra tutti gli Stati membri dell'UE, consentendo ai paesi della zona euro di essere coinvolti in modo sostanziale nei relativi incontri⁷⁸⁵.

Il coordinamento nel G7 rimane piuttosto confuso. Un motivo centrale è individuabile nella segretezza delle riunioni del G7 e del processo di coordinamento interno al CEF. Ciò comporta che i membri delle delegazioni dell'UE non siano semplicemente a conoscenza di eventuali tentativi di coordinamento per le riunioni del G7. Inoltre, un punto nevralgico critico è rivestito dalla stampa che di solito non riferisce sul coordinamento UE per il G7, tendendo a coprire i vari processi di coordinamento interno dell'UE prima delle relative riunioni⁷⁸⁶.

Rispetto al G7, il coordinamento UE per il G8 è più esteso ma molto meno consolidato rispetto al G20.

Il coordinamento dell'UE per il G8 si svolge su tre livelli diversi: il Consiglio europeo, il COREPER e le riunioni del Consiglio dell'UE. In primo luogo, i temi oggetto del vertice del G8 possono essere discussi in una precedente riunione del Consiglio europeo. Ciò è accaduto, ad es., prima del vertice di Deauville del 2011 e del vertice di Camp David nel 2012⁷⁸⁷. Le conclusioni del Consiglio europeo si riferiscono occasionalmente a queste discussioni in un modo molto breve e succinto. Ad es., le conclusioni svolte prima del Vertice di Camp David affermavano semplicemente che "*il Consiglio europeo era stato informato della situazione dei preparativi per il vertice del G8*". Quindi, questi incontri sembrerebbero aver solo una funzione preparatoria generale, senza

⁷⁸⁵ V. S. NASRA, P. DEBAERE, *The European Union in the G20*, cit. p. 5.

⁷⁸⁶ Si veda, ad es., J. STRUPCZEWSKI, *FACTBOX-EU Position on Key Topics for G20 Finmins in Washington*, Reuters, 11 aprile 2011, su <https://www.reuters.com>.

⁷⁸⁷ European Council, *Conclusions of European Council Meeting on 1–2 March 2012*, 8 maggio 2012, Bruxelles.

andare nello specifico della questione che sarà discussa in sede di incontro formale.

In secondo luogo, lo sherpa dell'UE per il G8 informa gli Stati membri dell'UE nel COREPER. Questi *briefings* rappresentano il principale strumento di coordinamento dell'UE nel contesto del G8. Alcuni incontri possono svolgersi in sede di COREPER sia prima che dopo i summit del G8, mentre altri possono essere svolti anche solo dopo il summit⁷⁸⁸ e ciò può dipendere anche dalla mole di lavoro che il G8 si appresta a discutere. In ogni caso, i *briefings* sono puramente informativi e si concentrano sul summit piuttosto che sugli incontri sherpa. Lo sherpa dell'UE chiarisce l'ordine del giorno, le diverse posizioni e le decisioni prese. Spiega anche come questi si riferiscono alle attività interne dell'UE. Di solito, questa spiegazione non provoca alcun intervento dagli Stati membri dell'UE.

Un altro metodo di coordinamento per il G8 è rappresentato dall'attività del G8 *Foreign Sous-Sherpa* (FASS), il quale, nella fase finale del G8, preparerà una nota per il COREPER. Tuttavia, questa pratica non risulta confermata.

In terzo luogo, il G8 può anche figurare nell'agenda delle riunioni del Consiglio, a seconda delle riunioni ministeriali del G8 e della materia trattata. L'organizzazione delle riunioni ministeriali è una prerogativa della presidenza del G8. Tra il 1998 e il 2009, ogni presidenza del G8 ha organizzato diversi incontri ministeriali. Nel 2008 e nel 2009, Giappone e Italia hanno programmato rispettivamente sei e sette diversi incontri ministeriali in settori quali l'energia, l'ambiente, l'occupazione, gli affari esteri e la giustizia e gli affari interni. Tuttavia, dal momento dell'emergere del G20 a livello dei leader, questa tradizione sembra essere in declino. Si registra al massimo un ulteriore incontro ministeriale oltre ad una tradizionale riunione dei ministri degli affari esteri. Ad es., nel 2011, la Francia ha organizzato solo una riunione ministeriale del G8 sul traffico di droga.

Il coordinamento UE per le riunioni del G8 a livello ministeriale è molto limitato. In genere, gli Stati membri non sono affatto coinvolti. Un'eccezione è ravvisabile sotto la presidenza italiana del G8 nel 2009. Infatti, in quell'occasione, i ministri italiani hanno informato (coordinandosi) le loro controparti dell'UE sulle riunioni del G8 in materia di sviluppo energetico, ambiente, giustizia e affari interni nelle rispettive configurazioni del Consiglio⁷⁸⁹. Sia per l'energia che per l'ambiente, il *briefing* è stato accompagnato da una nota scritta che ha illustrato i principali argomenti della riunione del G8. Non ci sono stati *briefing* simili sulle riunioni del G8 del 2009 dei ministri dell'agricoltura né sui ministri

⁷⁸⁸ V. P. DEBAERE, D. LESAGE, J. ORBIE, *Effective 'Minilateralism'*, cit., p. 175; P. DEBAERE, *EU Coordination in International Institutions*, cit., p. 54 e ss.

⁷⁸⁹ Council of the European Union, *Press Release 2943rd Council Meeting on General Affairs and External Relations*, 10009/09 (Presse 137), 18–19 maggio 2009, Bruxelles; Council of the European Union, *Press Release 2933rd Council Meeting on External Relations*, 7565/09 (Presse 63), 16 marzo 2009, Bruxelles; Council of the European Union, *G8 Energy Ministerial Meeting (Rome, 24–25 May 2009) – Information from the Italian Delegation*, 10705/09, 5 giugno 2009, Bruxelles; Council of the European Union, *G8 Environment Ministers Meeting (Syracuse, 22–24 April 2009)*, 6769/09, 20 febbraio 2009, Bruxelles; Council of the European Union, *Provisional Agenda*, 8329/09, 3 aprile 2009, Bruxelles.

del lavoro e dell'occupazione. Inoltre, non sono state rilevate prove di *briefing* o altri tentativi di coordinamento per riunioni del G8 a livello ministeriale tra il 2008 e il 2018. L'unica eccezione è stata la cooperazione allo sviluppo, in cui gli stati membri sono stati occasionalmente informati nel *Working Party on Development Cooperation* del Consiglio (CODEV) sul lavoro del G8 nell'area dello sviluppo.

Il coordinamento per il G8 sul commercio, i cambiamenti climatici e l'alimentazione e l'agricoltura è percepito come un processo decisionale di gruppo, anche se con combinazioni diverse di formulazione di negoziazione di una posizione dettagliata dell'UE. Per quanto riguarda l'energia e lo sviluppo, il coordinamento è visto come uno scambio di informazioni. Ciò contrasta fortemente, come si vedrà, con l'analisi del meccanismo di coordinamento nel G20, secondo cui il coordinamento non varia sostanzialmente tra i diversi settori politici nell'agenda di lavoro.

È tuttavia possibile che l'attuale *acquis* sostanziale in campo commerciale e una chiara posizione dell'UE sui cambiamenti climatici possano determinare in futuro una sovrastima dell'attuale capacità di coordinamento UE per il G8 su tali temi.

4.2) Il processo di coordinamento dell'UE nel G20

Fino al 2008, le riunioni del G20 dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali non sono state molto frequenti all'interno dell'UE. Gli archivi online del Consiglio non forniscono alcuna indicazione circa la partecipazione dell'UE agli incontri dei ministri delle finanze del G20 e alla riunione dei governatori delle banche centrali e se tutto ciò sia stato oggetto di discussione all'interno delle istituzioni dell'UE.

L'aggiornamento del G20 dal livello ministeriale al livello di capi di Stato e di governo ha drasticamente cambiato questa situazione. Dal 2008, infatti, l'UE ha adattato il suo processo preparatorio interno alle nuove strutture emergenti del G20 sviluppando procedure di coordinamento flessibili e *ad hoc*⁷⁹⁰.

Il coordinamento dell'UE si è evoluto parallelamente all'espansione della struttura e dell'agenda di lavoro del G20. Dal 2008 al 2018, è possibile distinguere tre fasi:

- Tra il 2008 e il 2009), l'UE si è concentrata sul coordinamento per i vertici del G20. Questa fase ha riguardato i primi tre vertici del G20 a Washington, Londra e Pittsburgh;
- Dalla fine del 2009 al 2011, con il vertice di Pittsburgh e fino al vertice di Seoul del 2010, l'UE ha elaborato i suoi meccanismi di coordinamento in materia di finanza e ha sviluppato alcune pratiche che hanno migliorato il livello di coordinamento intero;
- A partire dal 2011 sino al 2018, la terza fase è stata caratterizzata da un'ulteriore espansione del processo di coordinamento dell'UE verso altre

⁷⁹⁰ V. P. DEBAERE, D. LESAGE, J. ORBIE, *Effective 'Minilateralism'*, cit., p. 175; P. DEBAERE, *EU Coordination in International Institutions*, cit., p. 54 e ss.

aree politiche sotto la guida dello *sherpa*, coinvolgendo anche settori che, a differenza di quanto già descritto per il G8, sono rimasti ai margini di un coordinamento interno dell'Unione come l'agricoltura e il lavoro.

In quest'ultimo caso, essa ha coinvolto inizialmente, tra il 2011-2013, i vertici di Cannes e Los Cabos. Durante questa fase, i processi di coordinamento per il percorso finanziario sono rimasti in gran parte in atto, almeno per quanto riguardava il *term of reference*. Quest'ultimo è stato ulteriormente migliorato introducendo all'inizio una nuova sezione contenente i principali messaggi della posizione assunta dall'UE. Questa sezione aveva lo scopo di migliorare l'usabilità e la comprensibilità del documento nel suo insieme, il quale era diventato troppo lungo date le materie prese in oggetto. La principale innovazione nella terza fase è legata all'allargamento dell'agenda del G20 sotto lo schema di lavoro degli *sherpa*. Dal vertice di Pittsburgh l'agenda del G20 si è andata gradualmente espandendo. Essa è stata cristallizzata sotto la presidenza francese del G20 nel 2011 con una serie di nuovi incontri ministeriali del G20 su sviluppo, agricoltura, lavoro e occupazione. La successiva presidenza messicana del G20 ha anche organizzato conferenze ministeriali sul commercio e sugli affari esteri.

È importante osservare che la risposta dell'UE in termini di preparazione e coordinamento differisce notevolmente tra i vari settori politici in considerazione:

- In ambito di lavoro e occupazione, l'attuale processo di preparazione dell'UE per i lavori del G20 ha le sue radici nel 2010. Per la prima riunione dei ministri del lavoro del G20 nell'aprile 2010, gli Stati membri dell'UE non sono stati coinvolti in attraverso incontri che anticipavano la discussione generale. Al successivo Consiglio in materia di *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs* (EPSCO), i ministri dell'UE per la politica sociale e l'occupazione sono stati informati durante incontri che avvenivano in prima mattinata, a colazione⁷⁹¹. Dopo il 2010, gli Stati membri dell'UE hanno tenuto diverse discussioni sulla dimensione esterna delle politiche occupazionali e sociali dell'UE. Queste discussioni hanno risposto all'intensa attenzione di diverse OI (es. l'OIL o l'OMC) e non, tra cui il G20, sulle dimensioni sociali della globalizzazione. Una delle conclusioni è stata che il Consiglio EPSCO avrebbe dovuto svolgere dibattiti regolari e preparati in modo efficace sul tema sociale e occupazionale⁷⁹². Dal 2011 è in atto un meccanismo di coordinamento più strutturato. Questa procedura informale è stata applicata ai ministri del lavoro del G20 tra il settembre 2011 e il 2018. Quest'ultimo ha inizio alcuni mesi prima dell'incontro con una riunione al Consiglio EPSCO da parte della presidenza del G20 o della Commissione europea in merito stato di preparazione⁷⁹³. Prima della riunione del G20, gli Stati membri

⁷⁹¹ Council of the European Union, *Press Release 3019th Council Meeting on Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs*, 10560/10, 7/8 giugno 2010, Luxembourg.

⁷⁹² Council of the European Union, *Presidency Conclusions on the External Dimension of EU Employment and Social Policies*, 16652/10, 19 Novembre 2010, Bruxelles.

⁷⁹³ Council of the European Union, *Press Release 3099th Council Meeting on Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs*, 11574/11, 17 giugno 2011, Luxembourg; Council of the European Union, *Preparation G 20 – Meeting of Labor and Employment Ministers – Information from the Presidency and the Commission*, 6232/12, 16 febbraio 2011, Bruxelles.

dell'UE formulano le c.d. “*linee guida dell'UE*” per l'Unione e i suoi Stati membri rappresentati nel G20. In una riunione del gruppo di lavoro sulle questioni sociali, un organo preparatorio per il Consiglio EPSCO, la presidenza del Consiglio raccoglie i commenti degli Stati membri, dopodiché il testo è finalizzato attraverso una consultazione scritta⁷⁹⁴. Le linee guida sono infine approvate dal Consiglio⁷⁹⁵. Dopo la riunione del G20, il Commissario europeo e la presidenza del Consiglio informano gli Stati membri nel Consiglio EPSCO. Questo processo è diretto solo alle riunioni ministeriali del G20. Gli orientamenti per il lavoro e l'occupazione presentano innanzitutto il processo del G20 e il relativo stato di preparazione⁷⁹⁶, proponendo poi anche una serie di politiche e iniziative dell'UE in ambito sociale che possono contribuire alle discussioni generali del G20. Successivamente, stabiliscono quali priorità politiche l'UE dovrebbe sottolineare al G20. Anche alla luce di tali cambiamenti, la sezione aggiunta diviene piuttosto una presentazione dell'agenda del lavoro del G20 e degli argomenti in discussione. Pertanto, è ragionevole considerare il coordinamento UE per il lavoro e l'occupazione come una consultazione con le caratteristiche del processo decisionale di gruppo e questo perché il contenuto degli orientamenti suggerisce che il coordinamento di fatto non implicava un vero processo decisionale, ma al tempo stesso condivideva le caratteristiche del processo decisionale di gruppo poiché l'intero gruppo di Stati membri dell'UE aveva l'opportunità di modificare e modellare le linee guida. Ciò crea confusione ed ambiguità nel definire un processo di coordinamento siffatto in materia di lavoro e occupazione come un mero processo di scambio di informazioni, consultazioni o un processo di decisioni a livello di gruppo. Gli esperti a loro volta considerano il coordinamento principalmente come un processo di formulazione dei principi generali dell'UE⁷⁹⁷;

- Nel settore dell'agricoltura, una riunione della presidenza del G20 o della Commissione europea nel Consiglio dei ministri dell'agricoltura dell'UE ha preceduto la riunione generale⁷⁹⁸. Inoltre, i competenti ministri del G20, tra il 2011 e 2018, hanno organizzato otto incontri che sono stati svolti seguendo il processo in commento⁷⁹⁹. Analogamente al processo preparatorio in materia di lavoro e occupazione, gli Stati membri hanno anche preparato le linee guida dell'UE nel gruppo di lavoro in ambito agricolo e alimentare. Gli orientamenti sono stati elaborati dalla Commissione per quanto riguarda le questioni di competenza dell'UE (ad es., la volatilità dei prezzi) o dalla presidenza del Consiglio. Le linee guida

⁷⁹⁴ V. P. DEBAERE, *EU Coordination in International Institutions*, cit., p. 60 e ss.

⁷⁹⁵ Council of the European Union, *Press Release 3111th Council Meeting on Justice and Home Affairs*, 14464/11, 22–23 settembre 2011, Bruxelles.

⁷⁹⁶ Council of the European Union, *Draft EU Guidelines for the G20 Labor and Employment Ministers Meeting on 26–27 September 2011 in Paris*, 14218/11, 16 settembre 2011, Bruxelles; Council of the European Union, *Draft EU Guidelines for the G20 Labor and Employment Ministers Meeting, 17–18 May 2012 in Guadalajara, Mexico*, 8121/12, 30 marzo 2012, Bruxelles.

⁷⁹⁷ P. DEBAERE, *EU Coordination in International Institutions*, cit., p. 60 e ss.

⁷⁹⁸ Council of the European Union, *Press Release 3050th Council Meeting on Agriculture and Fisheries*, 16912/10, 29 novembre 2010, Bruxelles; Council of the European Union, *Press Release 3087th Council Meeting on Agriculture and Fisheries*, 10045/11, 17 maggio 2011, Bruxelles; Council of the European Union, *Communication – Notice of Meeting and Provisional Agenda*, CM 2440/12, 3 aprile 2012, Bruxelles.

⁷⁹⁹ Per analizzare la prassi di incontri nel G20, v. <https://g20.org/en/summit/previoussummits/>.

definiscono le priorità per l'UE nel suo complesso e dei suoi Stati membri. Questa sequenza di coordinamento si è quindi conclusa spesso con un *debriefing* in occasione della seguente sessione del Consiglio⁸⁰⁰. Gli orientamenti per le riunioni dei ministri dell'agricoltura del G20 sono leggermente più ambiziosi di quelli per il lavoro e l'occupazione, e ciò almeno dal 2012. Nel 2011, infatti, il documento si presentava ancora come una semplice introduzione alle priorità e agli argomenti della riunione del G20⁸⁰¹. Le linee guida nel 2012, ad es., si mostravano più complesse ed avanzate⁸⁰². Dopo aver menzionato gli obiettivi, l'UE ha dichiarato in che misura tali obiettivi dovevano essere sostenuti. Inoltre, gli stati membri dell'UE hanno anche commentato una bozza della relazione congiunta di diverse istituzioni internazionali sottolineando alcune questioni e aggiungendo altri elementi laddove ritenuto necessario. Pertanto, è possibile notare che il coordinamento UE per il lavoro agricolo del G20 può essere situato in maniera più netta tra un'avanzata consultazione e il processo decisionale di gruppo, sbilanciandosi su quest'ultimo. Ancora una volta, però, gli Stati membri dell'UE non si dimostrano d'accordo sul fatto che il coordinamento UE per gli affari agricoli del G20 debba assumere forme meno interattive come lo scambio di informazioni o la consultazione invece di forme più interattive che implicano un processo decisionale di gruppo;

- Il coordinamento dell'UE per l'agenda per lo sviluppo del G20, contrariamente a quanto osservato per il settore dell'occupazione o dell'agricoltura, si limita a *briefing* informativi della Commissione europea al CODEV⁸⁰³. Questi *briefings* si svolgono regolarmente e sono solitamente accompagnati da una nota informativa scritta. La Commissione si muove prettamente sola. Poiché gli Stati membri non lavorano per un messaggio comune dell'UE, di solito sono pochi i commenti sulla posizione presentata dalla Commissione in sede di CODEV. Pertanto, il coordinamento UE per le questioni relative allo sviluppo del G20 è classificato come una condivisione di informazioni. In materia commerciale, la Commissione europea informa regolarmente gli Stati membri dell'UE sulle relative questioni nel comitato sulla politica commerciale. La Commissione fornisce un'analisi di ciò che è stato discusso e indica ciò che difenderà in futuro. Questi *briefings* si svolgono ogni volta che lo si ritenga appropriato e ciò poiché non esiste un organismo G20 dedicato per le questioni commerciali, che potrebbe riunirsi prima o dopo il vertice del G20⁸⁰⁴, una riunione degli sherpa⁸⁰⁵, o

⁸⁰⁰ Council of the European Union, *Press Release 3104th Council Meeting on Agriculture and Fisheries*, 11835/11, 28 giugno 2011, Luxembourg; Council of the European Union, *Press Release 3176th Council Meeting on Agriculture and Fisheries*, 11179/12, 18 giugno 2012, Luxembourg.

⁸⁰¹ Council of the European Union, *Draft EU Guidelines for the G20 Agriculture Ministerial Meeting of 23 June 2011*, 10868/11, 1 giugno 2011, Bruxelles.

⁸⁰² Council of the European Union, *Draft EU Guidelines for the G20 Agriculture Vice-Ministers/Deputies Meeting, 17–18 May 2012, Mexico City*, 9114/12, 24 aprile 2012, Bruxelles.

⁸⁰³ Il primo *briefing* risale al 2 dicembre 2010, quando gli stati membri sono stati informati del Vertice del G20 a Seoul, v. Council of the European Union, *Communication – Notice of Meeting and Provisional Agenda*, CM 5822/10, 26 novembre 2010, Bruxelles.

⁸⁰⁴ Council of the European Union, *Outcome of Proceedings of the Trade Policy Committee (Deputies) Meeting on 9 November 2011*, 16591/11, 14 novembre 2011, Bruxelles.

⁸⁰⁵ Council of the European Union, *Communication – Revised Version N°2 of Notice of Meeting and Provisional Agenda*, CM 1026/2/13, 10 gennaio 2013, Bruxelles.

una riunione ministeriale commerciale occasionale. Questo processo di coordinamento si situa tra la condivisione delle informazioni e la consultazione. Le conclusioni delle riunioni del comitato di politica commerciale mostrano che gli Stati membri commentano la presentazione della Commissione, ma non è chiaro fino a che punto tali commenti si inseriscano effettivamente nella posizione della Commissione nel G20⁸⁰⁶.

In generale, per quanto riguarda i vertici del G20, la prassi seguita dai precedenti presidenti Van Rompuy e Barroso di inviare lettere congiunte al Consiglio europeo e ai membri del G20 sembra essersi erosa nel tempo. Non ci sono indicazioni di lettere al G20 dopo il vertice di Los Cabos 2012⁸⁰⁷. Per quanto riguarda il vertice di San Pietroburgo del 2013, il G20 è stato inserito nell'agenda del precedente Consiglio europeo di maggio⁸⁰⁸, ma le conclusioni del Consiglio non includevano la solita dichiarazione sul G20⁸⁰⁹. In questo modo il coordinamento dell'UE per i capi di stato e di governo è stato ridotto dalla consultazione alla condivisione delle informazioni. Inoltre, sembra che nessuna lettera sia stata inviata agli altri leader del G20. Allo stesso modo, nel 2014, Van Rompuy e Barroso hanno scritto una lettera congiunta ai capi di Stato e di governo dell'UE, escludendo però le istituzioni del G20. E nelle conclusioni del precedente Consiglio europeo, il G20 non è stato menzionato.

È possibile riscontrare la ripresa di una prassi siffatta con l'invio di una lettera congiunta prima dell'incontro da parte del presidente del Consiglio europeo D. Tusk e del presidente della Commissione europea J. C. Juncker per gli incontri del 2016 a Hangzhou⁸¹⁰, del 2017 ad Amburgo⁸¹¹ e del 2018 in Argentina⁸¹². Anche nel 2019, prima dell'apertura dell'ultimo incontro del G20 ad Osaka, il Presidente del Consiglio Europeo ha presentato prima alcune osservazioni al fine di guidare i futuri lavori⁸¹³ e

⁸⁰⁶ V. P. DEBAERE, J. ORBIE, *The European Union in the Gx System*, In K. E. JØRGENSEN, K. V. LAATIKAINEN (eds.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, London, 2013, p. 311 e spec, pp. 36-320.

⁸⁰⁷ Tuttavia, il summit è stato discusso nella precedente riunione del Consiglio europeo sulla base di una lettera congiunta di entrambi i presidenti European Council, *Joint Letter of President Van Rompuy and President Barroso to the EU Heads of State or Government on the G20 Summit in los Cabos, Mexico*, EUCO 96/12, 25 maggio 2012, Bruxelles; European Council, *Conclusions of European Council Meeting on 1-2 March 2012*, 8 maggio 2012, Bruxelles.

⁸⁰⁸ European Council, *Invitation Letter by President Herman Van Rompuy to the European Council*, EUCO 115/13, 21 maggio 2013, Bruxelles.

⁸⁰⁹ European Council, *G20 Summit: Improving Global Confidence and Support the Global Recovery – Joint Letter of the Presidents of the European Council and the European Commission in Advance of the G20 Summit*, EUCO 173/13, 23 luglio 2013, Bruxelles.

⁸¹⁰ European Council, *Joint Letter of the Presidents of the European Council and the European Commission in Advance of the G20 Summit*, 30 agosto 2016, su http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2922_en.htm.

⁸¹¹ European Council, *Joint Letter of the Presidents of the European Council and the European Commission in Advance of the G20 Summit*, 5 luglio 2017, su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/05/tusk-juncker-joint-letter-g20/>.

⁸¹² European Council, *Joint Letter of the Presidents of the European Council and the European Commission in Advance of the G20 Summit*, 27 novembre 2018, su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/11/27/joint-letter-of-presidents-donald-tusk-and-jean-claude-juncker-on-the-upcoming-g20-summit/>.

⁸¹³ Sulle osservazioni, v. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/28/remarks-by-president-donald-tusk-before-the-g20-summit-in-osaka-japan/>.

poi, insieme al presidente della Commissione europea, la lettera propria congiunta⁸¹⁴.

Sebbene il vertice del G20 centralizzi tutto il lavoro svolto dagli sherpa, dai ministri e dai gruppi di lavoro, il coordinamento interno dell'UE non raggiunge il più alto livello. La posizione dei presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea è aggiornata dalla discussione informale durante la riunione del Consiglio europeo, ma non esiste un approccio comune esplicito che includa i leader dei vari paesi. Inoltre, al momento del summit, di solito non c'è abbastanza tempo per il coordinamento tra i leader europei. Un'eccezione potrebbe essere caratterizzata dalla possibilità che i leader si coordinino in loco per una risposta comune⁸¹⁵.

In conclusione, è possibile osservare che non esiste un modo uniforme per preparare le riunioni del G20. Resta da vedere se verrà mantenuto il coordinamento UE a livello di Consiglio europeo, guidato dai presidenti del Consiglio europeo e della Commissione che ha caratterizzato la prassi sino al 2012 oppure prevarrà un coordinamento diverso. A tal riguardo, la varietà delle pratiche di coordinamento e il coinvolgimento di diverse direzioni generali della Commissione e di numerosi organi del Consiglio hanno anche aumentato la necessità di controllare la preparazione della posizione dell'UE per il G20. Il Segretariato generale della Commissione europea svolge questo ruolo e supervisiona questo processo, fungendo da centro attraverso il quale le questioni separate vengono incanalate e preparando la posizione dello sherpa dell'UE nel G20⁸¹⁶.

5) Il ruolo del Parlamento europeo nella preparazione dell'attività in seno ai Gruppi di Stati

Dato il ruolo chiave che il Parlamento europeo ha nel processo decisionale interno all'UE, sembra indispensabile gettare luce anche sulle azioni che l'Istituzione in questione può attuare nella preparazione dei processi nei Gx.

Il Parlamento europeo sembra essere completamente assente dal processo di coordinamento interno dell'UE indipendentemente dal livello preso in considerazione, ossia dalla mera consultazione ad un vero e proprio processo decisionale di gruppo. Al contrario, trovano un proprio posto, seppur marginale, i parlamenti nazionali. A tal riguardo, a partire dalla presidenza del G8 canadese nel 2002, i rappresentanti dei parlamenti dei paesi del G8 hanno tenuto consultazioni annuali⁸¹⁷. Inoltre, nel 2010, il Canada ha lanciato un'iniziativa simile per il G20.

⁸¹⁴ La lettera congiunta è disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/26/joint-letter-of-presidents-donald-tusk-and-jean-claude-juncker-on-the-upcoming-g20-summit/>.

⁸¹⁵ Ad es., al Summit di Cannes del 2011, il presidente Sarkozy ha portato i rappresentanti dell'UE (congiuntamente alle delegazioni dei suoi Stati membri) in una stanza separata. In questo modo, durante la riunione del G20, momentaneamente sospesa, l'UE ha dovuto capire in che modo avrebbe risposto – con una sola voce - alle molteplici richieste sulla gestione della crisi dell'euro da parte dell'UE.

⁸¹⁶ P. DEBAERE, D. LESAGE, J. ORBIE, *Effective 'Minilateralism'*, cit., p. 180 e ss.

⁸¹⁷ V. P. I., HAJNAL, *The G8 System and the G20*, cit., p. 76.

Ora, il Parlamento europeo è stato invitato a partecipare alla riunione dei relatori del G8 per la prima volta nel 2007 e ha partecipato a tutte le consultazioni dei relatori del G20. Tuttavia, l'impatto di queste riunioni annuali dei presidenti e dei relatori dei parlamenti nazionali sul processo Gx e sui risultati che dagli stessi ci si aspettava è molto limitato sia nella quantità che nella sostanza. Non vi è alcuna interazione diretta tra la riunione parlamentare e la riunione dei capi di Stato e di governo⁸¹⁸. Ne è la prova il fatto che queste consultazioni non sono mai menzionate nei documenti Gx e nei comunicati. Né questo aspetto è emerso durante le interviste. Da ciò scaturisce l'incertezza di tali consultazioni e la domanda di come questa prassi sia attuata ontologicamente.

Il ruolo del Parlamento europeo nella preparazione dell'UE per il G7, il G8 e il G20 è molto modesto. Per le riunioni ministeriali e dei gruppi di lavoro del Gx, il Parlamento non è coinvolto in modo sostanziale nel meccanismo di coordinamento UE per i Gx in questione. Gli Stati membri dell'UE, specialmente coloro i quali sono rappresentati nel Gx di volta in volta in esame non richiedono nessuna opinione, consiglio o l'approvazione del Parlamento durante la stesura del *term of referece* o delle linee guida. Inoltre, poiché il Parlamento non ha rappresentanti negli organi del Consiglio in cui si svolge il coordinamento (CEF, gruppo di lavoro per le questioni sociali, CODEV, COREPER), esso non partecipa direttamente alle riunioni informative o ai relativi negoziati, rimanendo allo scuro dell'intero processo di coordinamento interno. In più, l'approvazione da parte del Parlamento dei risultati Gx o della consultazione parlamentare durante i negoziati non è necessaria poiché il Gx non produce formali accordi internazionali. L'unica opportunità per il Parlamento di partecipare alla preparazione dei vertici del G8 e del G20 è a livello di Consiglio europeo in cui il presidente del Parlamento europeo si rivolge ai leader all'inizio della riunione del Consiglio stesso.

Nonostante il coinvolgimento limitato nel processo di coordinamento dell'UE per il Gx, il Parlamento europeo risulta relativamente attivo sulle questioni promosse e discusse al G20, in particolare:

- In primo luogo, il Parlamento di solito tiene un dibattito in seduta plenaria prima o dopo ogni vertice del G20. Nella prassi, è possibile menzionare gli incontri del G20 a Londra, Pittsburgh e Cannes, ciò ha prodotto una risoluzione⁸¹⁹. Tali dibattiti possono comportare riunioni informative da parte di funzionari della Commissione o del Consiglio;

⁸¹⁸ European Parliament, *Parliaments Must be Involved in G20 Decision-Making, Says Othmar Karas*, Press Release, 27 febbraio 2012, su <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20120227IPR39345/parliaments-must-be-involved-in-g20-decision-making-says-othmar-karas>.

⁸¹⁹ European Parliament, *European Parliament Resolution on the London G20 Summit of 2 April 2009*, 24 Aprile 2009, su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0330+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>; European Parliament, *European Parliament Resolution on the Pittsburgh G-20 Summit of 24 and 25 September 2009*, 8 ottobre 2009, su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P7-RC-2009-0082&language=EN>; European Parliament, *European Parliament Resolution on Global Economic Governance*, 2011/2011(INI), 25 ottobre 2011, su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P7-TA-2011-0457&type=TA&language=GA>. Per gli incontri tra il 2011 e il 2018, una prassi siffatta da parte del Parlamento europeo non è stata riscontrata.

- In secondo luogo, i parlamentari europei rivolgono spesso domande orali o scritte principalmente alla Commissione europea ma anche al Consiglio. Le domande coprono una vasta gamma di argomenti, compresi i risultati del G20, la rilevanza delle discussioni e dei temi, la rappresentanza esterna dell'UE, le posizioni e le strategie della Commissione e così via;
- In terzo luogo, il Parlamento europeo pubblica relazioni e organizza conferenze sugli argomenti del G20⁸²⁰. Tuttavia, tutte queste attività non sono il risultato di un processo strutturato, ma dipendono piuttosto dagli interessi del Parlamento e dei suoi membri. Essi si concentrano sugli affari del G20 e hanno il solo scopo di ricevere tutte le informazioni necessarie.

Ciononostante, il Parlamento europeo è certamente desideroso di essere maggiormente coinvolto nella preparazione dei vertici del G7/G8 e del G20. Nel corso del 2012, il segretariato del Parlamento ha condotto un intenso esercizio di *brainstorming* per preparare il Parlamento europeo a un ambiente molto più complesso. Nella relazione finale *“Prepararsi alla complessità”*⁸²¹, una sezione separata è stata dedicata al G8 e al G20 in cui il Parlamento ha delineato una chiara visione del suo ruolo nei confronti di questi processi. Si è affermato che la preparazione dei vertici *“non dovrebbe essere considerata al di fuori del campo di azione del Parlamento europeo”*. Ad es., si è detto che il Parlamento potrebbe *“esprimere il suo parere sulla base di una relazione del Presidente del Consiglio europeo quando avalla o prepara la posizione dell'UE per le riunioni del G20”*. Tra l'altro, ciò permetterebbe al Parlamento anche di *“[...] controllare come la Commissione attua gli impegni presi ai vertici del G20”*. Inoltre, un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo potrebbe comportare un'evoluzione degli stessi Gx migliorando la legittimità democratica dei processi e, per il G20, un maggiore coinvolgimento nella *“fase di preparazione dei vertici, a livello presidenziale, politico e di esperti”*. A tal riguardo, il presidente del Parlamento europeo *“potrebbe avere uno sherpa dedicato per preparare le riunioni”*. Sorprendentemente, però, la relazione ritiene che non vi sia alcuna necessità urgente di un seggio europeo unico [nel G20] né di un mandato negoziale a tutti gli effetti proposto da e trasmesso alla Commissione europea. Ciò contraddice però, come già analizzato, le precedenti richieste del Parlamento europeo di istituire un seggio unico nel Fondo monetario internazionale⁸²².

6) La riforma dei Gruppi di Stati: un nuovo ruolo per l'UE?

L'esame del ruolo che l'UE riveste nei Gx, in particolare nel G7/G8 e G20, risente di varie difficoltà. Dal momento che i Gx sono privi di un

⁸²⁰ V. R. MAIER, E. BASSOT, *G20: An Accountable Agenda?*, DG EXPO/B/PolDep/Note/2012_231, giugno 2012, su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542191/IPOL_STU\(2015\)542191_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542191/IPOL_STU(2015)542191_EN.pdf).

⁸²¹ Per la relazione, v. K. WELLE, *Preparing for Complexity. The European Parliament in 2025 – The Answers*, gennaio 2013, su http://www.europarl.europa.eu/pdf/SG/documents/EP2025-Preparing_for_Complexity_EN_FINAL.PDF.

⁸²² V. D. CRONIN, *MEPs Want one Seat for EU in IMF*, European Voice, 2 febbraio 2006, su <https://www.politico.eu/author/european-voice/>.

trattato istitutivo, a differenza delle OI, 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.

I Gx hanno, in sintesi, una struttura tale da non poter essere assimilati alle tradizionali OI. Questi non godono di risorse proprie, né di uno 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 garantiscono continuità agli incontri, i Gx 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 in alcune OI, tra cui, il FMI, in cui l'assetto istituzionale rigido impedisce, nella sua complessità, un'espressione forte dell'Unione al suo interno, i Gx 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. Discorso che può avvicinarsi a quanto osservato a proposito dell'OCSE, nelle cui commissioni di lavoro, in particolare il *Development Committee*, l'Unione riesce nella sua informalità ad agire come pieno membro della commissione.

L'analisi della partecipazione dell'UE ai Gx conferma quanto già emerso nel presente lavoro, ovvero che il grado di forza ed efficacia che l'UE possiede nell'agire come un attore nella scena internazionale dipenda, in larga parte, dai vincoli giuridici imposti dall'assetto istituzionale interno dei fori internazionali a cui essa partecipa, ma anche dalla capacità dell'Unione di evolvere nel in collaborazione con i suoi Stati membri, pur in assenza di una partecipazione formale. Tuttavia, dall'analisi, è emerso che la partecipazione dell'Unione ai Gx non è scevra di questioni, che si rinvengono in un confuso e non uniforme grado di coordinamento e coinvolgimento dell'Unione. Ciò potrebbe essere dovuto anche allo scarso coinvolgimento degli Stati membri dell'UE che non sono parte dei Gx in esame⁸²³.

Se si guarda alla prospettiva di una riforma dei Gx⁸²⁴, il tema di una partecipazione effettiva dell'UE inevitabilmente diventa centrale. Il dibattito sulla riforma dei Gx focalizza l'attenzione sulle potenziali capacità che il G20 potrà esercitare sulla scena internazionale, e ciò anche per il fatto che il G8 sembra essere ormai considerato un foro obsoleto e privo di innovatività. Tuttavia, è possibile enfatizzare la capacità del G8 di essere ancora un foro internazionale efficiente nell'assumere le decisioni e, quindi, di costituire un modello di successo. A ciò si aggiunge la riflessione che il G8 può essere un foro che raccoglie le potenze mondiali

⁸²³ Per un'analisi della partecipazione degli SM dell'UE non membri dei G7, G8 e G20, v. S. NASRA, P. DEBAERE, *The European Union in the G20: What Role for Small States?* in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, Vol. 29, No. 1, p. 209.

⁸²⁴ Per un quadro generale ed esaustivo delle molte varianti espresse in dottrina sulla riforma dei Gruppi di Stati, si rimanda a P. I. HAJNAL, *Summit from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, in *The Centre for International Governance Innovation*, Working Paper, 2007, No.20, p. 1.

il cui processo democratico interno e la tutela dei diritti umani si trovano ad uno stadio avanzato rispetto a quegli Stati che ne sono esclusi. In questo senso, sono interpretati come esempi di successo l'istituzione del Fondo globale per combattere l'HIV, tubercolosi e malaria, nel 2001, nonché l'aperta preoccupazione per le problematiche ambientali e la decisione, nel 2005, di eliminare parte del debito dei paesi più poveri, e gli impegni in ambito di cambio climatico che sono stati assunti tra il 2015 e il 2018.

Il futuro ruolo che l'UE rivestirà all'interno dei Gx potrà dipendere, in modo decisivo, da come la struttura della *global governance* si svilupperà nei prossimi decenni e da quale foro essa possa prendere piede. La questione che viene sollevata è, quindi, come si possa configurare un ordine economico globale alla luce dell'evoluzione del sistema di *global governance* del G20, il quale sembra assumere un ruolo centrale, almeno per quanto attiene, in prevalenza, alle questioni finanziarie ed economiche, e si possa, dunque, prefigurare al suo interno 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 del G20, l'UE gode dei requisiti necessari per assumere, in futuro, un ruolo influente.

Sezione III: L'Unione europea e le Organizzazioni Internazionali a partecipazione complessa

Cap. I: L'Unione europea e la NATO

1) L'UE e la NATO: Profili generali

Il rapporto che l'UE intrattiene con la NATO si rivela in continua evoluzione. Il ruolo svolto in concreto dall'Unione si rivela ancor più peculiare nell'ambito della sicurezza internazionale sia per profili esterni, ma soprattutto per motivi interni all'UE. Infatti, da un lato, l'Unione in quanto tale non risulta un membro a pieno titolo dell'Organizzazione, dall'altro lato, invece, risultano parteciparvi attivamente tutti suoi Stati membri. Inoltre, le criticità legate all'autonomia dell'Unione nella gestione di situazioni di crisi internazionale risulta più acuto dato il carattere regionale delle due Organizzazioni.

Al fine di analizzare il rapporto tra le due Organizzazioni, è necessario riferirsi alla base giuridica che disciplina la loro cooperazione internazionale. Le relazioni tra l'UE e la NATO hanno origine intorno all'anno 2000, quando l'Unione Europea Occidentale (UEO) cessò di esistere come ponte di collegamento tra le due Organizzazioni. Il rapporto in questione è stato poi formalizzato attraverso gli accordi "*Berlin Plus*", ovvero una serie di accordi di cooperazione internazionale tra le due Organizzazioni conclusi nel 2003⁸²⁵ e ancora oggi in vigore. In tale sede è importante subito evidenziare che gli accordi in questione, rappresentando il punto di partenza e la base per le future relazioni tra l'UE e la NATO, disciplinano tutta una serie di attività che l'UE e la NATO hanno la possibilità di attuare congiuntamente o disgiuntamente, realizzando una cooperazione internazionale permanente e stabile, ovvero: la presunzione di disponibilità delle risorse e dei beni comuni della NATO, l'accesso alla pianificazione della NATO per le operazioni di gestione delle crisi dell'UE, alle strutture di comando della NATO per operazioni a guida UE e a procedure di rilascio, monitoraggio, restituzione e richiamo di beni e capacità della NATO, nonché la possibilità di operare una serie di consultazioni in caso di operazioni a guida UE che fanno uso di risorse della NATO e lo scambio di informazioni classificate⁸²⁶.

Il rapporto UE-NATO è basato sui principi delineati nel Consiglio europeo di Göteborg nel 2001⁸²⁷ tra cui, ad es., interoperabilità, visibilità e

⁸²⁵ Per una panoramica completa dell'accordo, v. NATO, *Berlin Plus agreement*, 2003 disponibile su http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm. V. anche H. OJANEN, *The EU and NATO: two competing models for a common defence policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, No. 1, p. 57; C. NOVI, *Le missioni militari: la forza di reazione rapida, i rapporti con la NATO e la partecipazione di Stati terzi alle operazioni dell'Unione*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., p. 230.

⁸²⁶ N. TOUZOVSKAJA, *EU-NATO Relations: How Close to "Strategic Partnership"?* in *European Security*, 2006, Vol. 15, No. 3, p. 235.

⁸²⁷ Per una panoramica dei principi affermati dal Consiglio europeo nel 2001 a Göteborg <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf>.

autonomia decisionale. La successiva dichiarazione del dicembre 2002 sulle relazioni UE-NATO, a sua volta, elenca i principi fondanti la cooperazione, ovvero: un partenariato strategico, garantendo il rafforzamento reciproco dei loro sforzi di gestione delle crisi; riconoscimento della loro diversa natura, consultazione reciproca efficace, dialogo, cooperazione e trasparenza, uguaglianza e debito rispetto per l'autonomia decisionale e i reciproci interessi, nel rispetto degli Stati membri di entrambe le Organizzazioni e dei principi della Carta delle Nazioni Unite nonché sviluppo coerente, trasparente e rafforzamento reciproco dei requisiti di capacità militari comune alle due Organizzazioni⁸²⁸.

Dal 2003, le due Organizzazioni sono attive nelle operazioni di gestione delle crisi in gran parte negli stessi luoghi, succedendosi l'un l'altra, ad es., nei Balcani, in Sudan, in Afghanistan e nella costa somala o anche nell'Europa orientale⁸²⁹. In Europa, la NATO sembra aver lasciato maggiore spazio all'Unione, ad es., nel caso dell'operazione militare dell'UE in Macedonia (2003) che ha fatto uso delle risorse e capacità della NATO, o l'operazione militare EUFOR ALTHEA in Bosnia-Erzegovina (2004)⁸³⁰. Sia la NATO che l'UE hanno anche sviluppato nel tempo mezzi di gestione delle crisi molto simili tra loro quali, ad es., le Forze di Reazione Rapida⁸³¹ (Forza di Risposta della NATO e Gruppi di battaglie dell'UE). Vi è inoltre una crescente sovrapposizione nella pianificazione strategica e operativa e, con il trattato di Lisbona, anche gli impegni di difesa reciproca tra i rispettivi Stati membri hanno assunto la medesima ampiezza.

È evidente una certa sovrapposizione su tutti i livelli operativi tra le due Organizzazioni e ciò può risultare non sempre chiaro nella ripartizione delle prerogative e delle responsabilità. In ogni caso, entrambe sono riuscite ad influenzarsi reciprocamente come attori della politica di sicurezza e di difesa internazionale. L'impatto della NATO sul disegno istituzionale, le politiche e l'esperienza dell'UE nella gestione delle crisi è stato fondamentale anche per lo sviluppo di una politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione (PSDC)⁸³². Tuttavia, l'influenza non è affatto stata unilaterale. Anche l'UE ha dato un contributo significativo alla formazione dell'identità della NATO. L'UE ha anche dimostrato di possedere capacità e potenzialità utili nella gestione delle crisi, soprattutto in materie nelle quali la NATO non ha esperienza, ad es., si pensi alle capacità civili⁸³³.

⁸²⁸ H. OJANEN, *The EU and the UN: A Shared Future*, FIIA Report 13/2005, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, disponibile su https://www.files.ethz.ch/isn/16812/FIIA_Report_13.pdf.

⁸²⁹ V. A. DI STASI, *La NATO nel nuovo ordine euro-centrale-orientale*, cit., p. 165.

⁸³⁰ Per di più, v. J. VARWICK, and J. KOOPS, *The European Union and NATO. "Shrewd Interorganizationalism" in the Making?* in K. JØRGENSEN (ed.) *The European Union and International Organizations*, Abingdon, New York, 2010, p. 106.

⁸³¹ V. C. NOVI, *Le missioni militari: la forza di reazione rapida, i rapporti con la NATO e la partecipazione di Stati terzi alle operazioni dell'Unione*, cit., pp. 231-232.

⁸³² J. VARWICK, and J. KOOPS, *The European Union and NATO*, cit., p. 120.

⁸³³ J. HOWORTH, *Implementing a "Grand Strategy"*, in Á. VASCONCELOS (ed.), *What Ambitions for European Defence in 2020?* EU Institute for Security Studies, 2009, Paris, p. 35 e spec. p. 43.

La complessità nel rapporto tra l'UE e la NATO non è solo a livello operativo ma anche strettamente istituzionale-rappresentativo. Il quadro formale di dialogo tra le due Organizzazioni risulta piuttosto asimmetrico, in particolare per gli incontri tra il Comitato politico e di sicurezza (CPS) e il Consiglio Nord Atlantico (in inglese: NAC). Gli incontri informali prevalgono su quelli formali ed istituzionali e quando le rappresentanze diplomatiche si incontrano, esse sono autorizzate solo a discutere le operazioni congiunte UE-NATO, come nel caso della missione ALTHEA in Bosnia, ed evidenziare le proprie iniziative e capacità strategiche e militari. Sullo sfondo, a complicare il quadro relazionale tra UE e NATO, sono presenti questioni politiche di non poco conto, soprattutto come nel caso dei rapporti tra Cipro e Turchia⁸³⁴. In pratica, la situazione causa problemi quando, ad es., alle missioni dell'UE in Afghanistan e in Kosovo è negata la protezione militare dalla NATO.

2) L'UE e la sicurezza internazionale: un attore autonomo nel processo di governance globale?

Nell'ultimo decennio l'UE ha sviluppato una propria politica di sicurezza e di difesa grazie alla quale oggi l'Unione è considerata un vero attore per la sicurezza internazionale⁸³⁵.

Parte degli studi condotti in materia sono stati volti all'analisi della natura dell'Unione quale attore per la sicurezza internazionale⁸³⁶. Altri hanno assunto quale oggetto di esame le capacità possedute o mancanti dell'UE di agire nella comunità internazionale⁸³⁷, oppure la sua effettiva capacità di attuare i suoi compiti in materia di gestione della crisi e mantenimento della sicurezza internazionale⁸³⁸. Sempre più spesso, gli studi condotti in

⁸³⁴ V. S. ÜLGEN, *The Evolving EU, NATO and Turkey Relationship: Implications for Transatlantic Security*, in *EDAM Discussion Paper Series*, 2008, No. 2.; H. KRAMER, *Turkish Accession Process to the EU: the Agenda Behind the Agenda*, SWP Comments, 25 October 2009, disponibile su <https://core.ac.uk/download/pdf/11740131.pdf>.

⁸³⁵ V. C. NOVI, *Le missioni militari: la forza di reazione rapida, i rapporti con la NATO e la partecipazione di Stati terzi alle operazioni dell'Unione*, cit., pp. 231-232; C. NOVI, *Brevi considerazioni sulle missioni militari dell'Unione europea volte a supportare operazioni multifunzionali delle Nazioni Unite*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 183.

⁸³⁶ V., ad es., H. LARSEN, *The EU: a global military actor? Cooperation and Conflict*, in *Journal of the Nordic International Studies Association*, 2002, Vol. 37, No. 3, p. 283; I. MANNERS, *Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads*, in *European Journal of Public Policy*, 2006, Vol. 13, No. 2, p. 182; H. SJURSEN, *What kind of power?*, in *Journal of European Public Policy*, 2006, Vol. 13, No. 2, p. 169.

⁸³⁷ K. SHAKE, A. BLOCK-LAINE, C. GRAND, *Building a European defence capability in Survival*, Vol. 41, No. 1, p. 20; P. RIEKER, *The EU – a capable security actor? Developing administrative capabilities*, in *Journal of European Integration*, 2009, Vol. 31, No. 6, p. 703; A. WEIS, *Improving capabilities for ESDP's future needs. In What ambitions for European defence in 2020?* ed. A. de VASCONCELOS (ed.), *What ambitions for European defence in 2020?*, cit., p. 101; A. TOJE, *The European Union as a small power: after the post-Cold War*. London, 2010; R.G. WHITMAN (ed.), *Normative power Europe: empirical and theoretical perspectives*, London, 2011.

⁸³⁸ V., ad es., G. BONO, S. ULRIKSEN (eds.), *The EU, Crisis Management and Peace Support Operations*, in *International Peacekeeping*, 2004, Vol. 11, No. 3; E. GROSS, *Security sector reform in Afghanistan: the EU's contribution*, in *Occasional Paper*, 2009, No. 78. A. BJÖRKDAHL, *Building peace – normative and military power in EU peace operations*, in R. WHITMAN (ed.), *Normative power Europe*, cit.

materia hanno incluso anche analisi su come l'UE si relaziona e lavora con altre OI operanti nell'ambito della sicurezza internazionale, come, ad es., l'OSCE⁸³⁹. Una piccola ma crescente letteratura si è interessata a come l'UE opera all'interno di altre istituzioni internazionali in cui sono rappresentati alcuni o tutti i suoi Stati membri⁸⁴⁰.

In tale contesto, particolare importanza in materia di sicurezza internazionale è data nel capire se ed in che misura l'UE può agire come attore autonomo per la sicurezza internazionale oppure in qualità di membro o di *partner* della NATO⁸⁴¹. Quest'ultima, infatti, rappresenta contemporaneamente un *partner* e un'arena di confronto per l'UE. Le due Organizzazioni condividono radici storiche a partire dalla Seconda guerra mondiale. Entrambe si sono sviluppate l'una accanto all'altra, condividendo oggi 22 Stati membri⁸⁴². È importante chiedersi, tuttavia, se ad oggi il grado e la posizione con cui l'UE opera nella e/o con la NATO possa essere considerato rilevante e se attualmente essa dispone delle risorse necessarie per soddisfare i suoi requisiti funzionali e acquisire gli obiettivi dichiarati con e all'interno della NATO.

La concezione del ruolo dell'UE di attore per la sicurezza internazionale, a sua volta, è espressa in modo convincente in due documenti quadro dichiarativi: la Strategia europea di sicurezza (di seguito, ESS)⁸⁴³ e la relazione sull'attuazione della strategia di sicurezza europea del Consiglio europeo nel 2008⁸⁴⁴.

Nel corso del tempo, gli Stati membri dell'UE hanno mostrato interesse nell'assumere una maggiore autonomia sull'operatività degli strumenti militari e civili rispetto alla necessità di una più stretta cooperazione con la NATO – e con gli USA in quanto principali attori dell'Organizzazione – e sulla capacità di effettuare le valutazioni funzionali a comprendere la natura delle minacce e la gestione della sicurezza europea. L'ESS del 2003 ha sostenuto la posizione dell'UE per un riconoscimento di maggiori responsabilità per la sicurezza regionale e globale commisurata al suo *status* nel sistema internazionale, ma non ha rivendicato un ruolo militare proprio dell'Unione. La strategia in questione ha ribadito anche

⁸³⁹ V. J. HOWORTH, *ESDP and NATO: wedlock or deadlock? Cooperation and Conflict*, in *Journal of the Nordic International Studies Association*, 2003, Vol. 38, No. 2, p. 235; M. ORTEGA, *The European Union and the United Nations: partners in effective multilateralism* in *Chaillot Paper*, No. 78, p. 5; H. OJANEN, *The EU and NATO: two competing models for a common defence policy*, cit., p. 58; J. VARWICK, J. KOOPS, *The European Union and NATO*, cit., p. 101.

⁸⁴⁰ V. G. LINDSTROM, *Enter the EU Battlegroups*, in *Chaillot Paper*, 2006, No. 97.

⁸⁴¹ I membri della NATO sono attualmente 29. Di questi, 22 sono anche membri dell'UE, mentre 24 di questi sono membri a vario titolo (membri effettivi, membri associati, paesi osservatori, partner associati) dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) che con il trattato di Lisbona è passata sotto il controllo dell'UE. Per questo negli ultimi anni il peso dell'UE è andato sempre più in crescendo nelle decisioni NATO.

⁸⁴² I 22 stati membri dell'UE nella NATO sono Belgio, Regno Unito, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Croazia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna.

⁸⁴³ Consiglio Europeo, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, disponibile su <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/7837.pdf>.

⁸⁴⁴ Consiglio Europeo, *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, S407/08, Bruxelles, 11 dicembre 2008, disponibile su <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=en>.

l'importanza degli obiettivi fissati nella Dichiarazione *Petersberg*⁸⁴⁵ come pilastri fondanti il ruolo dell'Unione come attore per la sicurezza internazionale, ovvero compiti umanitari, di mantenimento della pace e di gestione delle crisi, compresa l'attuazione della pace⁸⁴⁶ e rivendicando in questo modo uno speciale ruolo di *governance* della sicurezza regionale per l'UE e nella sua azione esterna, soprattutto nei Balcani, il Caucaso e il bacino del Mediterraneo. L'ESS identifica i fattori esterni che contribuiscono all'evoluzione di una politica di sicurezza e di difesa comune: la fine della Guerra Fredda, l'emergere di nuove minacce alla sicurezza, come i conflitti etnici e la disintegrazione dell'autorità statale, in particolare nell'Europa sud-orientale, e l'incapacità dell'UE di agire indipendentemente dalla NATO. La strategia dell'UE punta a non gestire una potenziale situazione di crisi o aggressione su larga scala nei confronti degli Stati membri dell'UE solo con strumenti a carattere militare, identificando al contempo una serie specifica di minacce probabili che non richiedono necessariamente azioni su larga scala o la necessità di una cooperazione forzata. L'UE ha espresso la convinzione che le minacce alla sicurezza internazionale non sono puramente militari, né possono e debbano essere affrontate con mezzi puramente militari, ponendo l'accento sull'utilità di agire quasi esclusivamente sugli strumenti civili⁸⁴⁷. In tale contesto, l'ESS ha designato tre ruoli strategici per l'UE: 1) fornire sicurezza regionale nel vicinato europeo, 2) soddisfare i requisiti di prevenzione dei conflitti e delle minacce e 3) migliorare le prospettive di un ordine internazionale basato sulle regole del multilateralismo, proprio con riferimento, ad es., ai rapporti tra l'UE e la NATO. Sebbene i tre ruoli strategici non richiedano esplicitamente una politica di difesa comune, la strategia europea in materia di sicurezza ha rafforzato la consapevolezza che l'UE dovrebbe anche acquisire capacità decisionali e maggiore autonomia. La riconosciuta necessità di una UE autonoma dalla NATO (e dagli Stati Uniti) riflette l'importanza del ruolo dell'UE come potenza civile.

La posizione in questione è poi evidenziata nella stessa NATO che muove verso un'identità europea di sicurezza e di difesa nell'ambito dell'Organizzazione⁸⁴⁸. La dichiarazione del 2009 sulla sicurezza dell'Alleanza (*Declaration on Alliance Security*) ha sottolineato la crescente importanza dell'UE come attore per la sicurezza internazionale evidenziando il ruolo complementare dell'UE alla NATO⁸⁴⁹, grazie anche alla sua capacità di "mobilitare un'ampia gamma di strumenti militari e civili"⁸⁵⁰, e dalla *Riga Summit Declaration*⁸⁵¹ che ha discusso in maniera generale sull'evoluzione di un partenariato strategico tra l'UE e la NATO.

⁸⁴⁵ Per un'analisi della dichiarazione, v. <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.

⁸⁴⁶ WEU Council of Ministers, *Petersberg Declaration*, Bonn, 19 June 1992 disponibile su <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>, par. 4, punto III.

⁸⁴⁷ Consiglio Europeo, *A Secure Europe in a Better World*, cit., punti 2-7.

⁸⁴⁸ NATO, *Declaration on Alliance Security*. Rilasciata dai capi di Stato e di governo che parteciparono all'incontro del Consiglio Nord Atlantico a Strasburgo/Kehl, 4 aprile 2009, disponibile su <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news52838.htm?selectedLocale=en>, par. 13,18.

⁸⁴⁹ NATO, *Declaration on Alliance Security*, cit.

⁸⁵⁰ NATO, *Comprehensive Political Guidance*. NATO Heads of State and Government, 29 November 2006, disponibile su http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en, par. 3.

Pertanto, la posizione e le prestazioni dell'UE come attore per la sicurezza internazionale sia all'interno che all'esterno della NATO sono attualmente molto diversificate e limitate. Ciò sia con riferimento all'azione propria dell'UE, attraverso il ruolo svolto dalle proprie Istituzioni, sia che lo si consideri dalla prospettiva dei rapporti formali e informali che coinvolgono alcuni o tutti gli Stati membri dell'UE che sono anche membri della NATO. Come punto di partenza, è necessario identificare il rapporto dell'UE con la NATO anche attraverso gli obiettivi dichiarati dall'UE, come indicato nei documenti ufficiali dell'Unione e nelle dichiarazioni e negli accordi bilaterali tra la stessa e la NATO. Il raggiungimento da parte dell'UE di questi obiettivi si presentano però relativamente vaghi.

3) *L'UE come partner collaborativo e non competitivo della NATO?*

Gli obiettivi che i trattati istitutivi stabiliscono per le relazioni dell'UE con la NATO sono sorprendentemente pochi. Anche dopo gli emendamenti operati dal trattato di Lisbona, la NATO è menzionata espressamente solo con riferimento all'art. 42, par. 2, che afferma che *“La politica dell'Unione a norma della presente sezione non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico (NATO), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto”*.

Una prima pietra miliare nel rapporto istituzionale tra l'UE e la NATO è stata l'istituzione dell'Identità Europea di Sicurezza e Difesa (in inglese: ESDI) nella dimensione NATO nel 1996. Due anni dopo, la dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo ha anche aperto la possibilità di un'Azione militare dell'UE al di fuori della NATO, che alla fine ha portato all'adozione della PESD⁸⁵². In risposta agli avvertimenti dell'allora Segretario di Stato USA Madeleine Albright contro l'UE ritenuta in concorrenza con la NATO⁸⁵³, il Segretario Generale della NATO Lord Robertson ha chiarito che l'ESDI non significa *“meno Stati Uniti”* – *“significa più Europa, e quindi una NATO più forte”*⁸⁵⁴. Questa nuova prospettiva ha dato inizio a nuove relazioni tra l'UE e la NATO negli anni successivi.

Uno scambio formale di lettere tra la Presidenza dell'UE e il Segretario generale della NATO del gennaio 2001 - i cui dettagli restano segreti

⁸⁵¹ NATO, *Riga Summit Declaration*. Rilasciata dai capi di Stato e di governo che parteciparono alla riunione del Consiglio Nord Atlantico a Riga il 29 novembre 2006, conferenza stampa (2006) 150, disponibile su <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>, par. 4.

⁸⁵² V. Consiglio Europeo 1999. *Declaration of the European Council on strengthening the Common European Policy on Security and Defence*. Cologne; Consiglio Europeo 1999. *Presidency Conclusions*. Helsinki.

⁸⁵³ M. ALBRIGHT, *The right balance will secure NATO's future*. Financial Times, 7 Dicembre 1998.

⁸⁵⁴ G. ROBERTSON, *Speech at the Annual Session of the NATO Parliamentary Assembly*, Amsterdam, 15 Novembre 1999.

ancora oggi - è diventato il punto di partenza per la cooperazione di sicurezza formalizzata delle due organizzazioni. Nel 2002, la “*Dichiarazione UE-NATO sulla PESD*” ha delineato i principi politici per il loro rapporto, ha identificato gli obiettivi per la loro efficace prestazione congiunta sulla scena internazionale e ha stabilito un partenariato strategico⁸⁵⁵. Come già rilevato, una serie di accordi formali tra le due Organizzazioni, collettivamente e conosciute come *Berlin Plus*, è in vigore dal marzo 2003⁸⁵⁶. Quest’ultimi accordi costituiscono il principale sistema formale giuridico e politico per la cooperazione UE-NATO, delineando le condizioni in cui l’UE può attingere ai beni della NATO in operazioni in cui quest’ultima nel suo complesso non desidera agire⁸⁵⁷. Le disposizioni programmatiche di *Berlin Plus* forniscono inoltre all’UE l’accesso alla pianificazione della NATO, alle opzioni di comando europee e alle risorse e capacità in queste situazioni⁸⁵⁸.

Per quanto riguarda invece gli obiettivi dell’UE per la sua azione all’interno della NATO, essi risultano più complessi da individuare. Nel caso concreto della NATO, essi possono essere riassunti come segue:

- in primo luogo, gli Stati membri dell’UE devono coordinare la loro azione e sostenere posizioni comuni dell’Unione in seno alla NATO. Questo lavoro dovrebbe essere organizzato dall’Alto Rappresentante dell’UE;
- in secondo luogo, gli Stati membri dell’UE nella NATO devono tenere informati gli Stati membri non-NATO dell’UE e l’Alto rappresentante delle questioni di interesse comune, anche alla luce del principio di leale cooperazione;
- in terzo luogo, gli Stati membri dell’UE dovrebbero garantire che le loro delegazioni diplomatiche e consolari con sede nella NATO cooperino e contribuiscano alla formulazione e all’attuazione di approcci comuni all’UE. Gli Stati membri devono inoltre garantire che le decisioni che definiscono le posizioni e le azioni dell’UE siano rispettate e attuate e che la cooperazione sia migliorata attraverso lo scambio di informazioni e effettuando valutazioni congiunte.

Di conseguenza, una valutazione dell’efficacia dell’UE all’interno dell’alleanza dovrà e potrà dipendere dagli obiettivi generali stabiliti per l’azione dell’UE nelle altre istituzioni internazionali, elencate negli artt. 32, 34 e 35 del TUE.

⁸⁵⁵ V. NATO, Prague Capabilities Commitment. *Statement from the Heads of State and Government*, Prague 2002.

⁸⁵⁶ Per una panoramica completa dell’accordo, v. NATO, *Berlin Plus agreement*, 2003 disponibile su http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm.

⁸⁵⁷ V. NATO. 2002. Prague Capabilities Commitment, cit.

⁸⁵⁸ V. Consilium 2003. *EU-NATO: the framework for permanent relations and Berlin Plus*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>.

4) *La cooperazione internazionale tra l'UE e la NATO: profili istituzionali e funzionali*

Come già rilevato, la cooperazione pratica e istituzionale tra la NATO e l'UE è regolata oggi principalmente dagli accordi quadro di *Berlino Plus* del marzo 2003.

Alla luce delle regole in questione, i funzionari della NATO e dell'UE si incontrano regolarmente a livello ministeriale - attraverso i ministri degli esteri, ambasciatori, rappresentanti militari e consulenti della difesa - per discutere questioni di interesse comune. Ci sono incontri mensili tra il Comitato politico e di sicurezza dell'UE e il Consiglio Nord Atlantico, sia in sede NATO sia presso l'edificio *Justus Lipsius* dell'UE a Bruxelles. Le riunioni a livello militare si svolgono tra il Comitato militare dell'UE e il Comitato militare della NATO, e tra il personale militare internazionale della NATO e dell'UE. In tale contesto, sono stati istituiti accordi di collegamento militare permanente per facilitare la cooperazione UE-NATO anche a livello operativo. Dal 2005, una squadra di collegamento permanente della NATO ha operato presso lo Stato maggiore dell'UE e nel 2006 è stata istituita una cellula dell'Unione presso la sede suprema delle forze alleate in Europa (in inglese: SHAPE). Vi sono inoltre regolari contatti tra il Segretariato del Consiglio dell'Unione e le forze armate, nonché con l'Agenzia Europea per la Difesa (in inglese: EDA).

Il quadro istituzionale previsto negli accordi di *Berlino Plus*, tuttavia, non ha funzionato come previsto, soprattutto a causa del disaccordo politico tra due Stati partecipanti, Turchia e Cipro, coinvolgendo anche la Grecia. In breve, poiché i funzionari dell'UE hanno respinto le richieste della Turchia di essere maggiormente coinvolta nel processo decisionale dell'UE in materia di sicurezza, la Turchia ha di conseguenza respinto il desiderio dello Stato cipriota di prendere parte alle riunioni della NATO⁸⁵⁹. La Grecia ha conseguentemente chiesto un accordo di sicurezza tra l'UE e la Turchia come prerequisito per la firma da parte di quest'ultima di un accordo amministrativo con l'EDA, bloccato poi da Cipro⁸⁶⁰. Questa *impasse* di natura prettamente politica ha ostacolato il dialogo, il coordinamento e la cooperazione istituzionale per un'azione congiunta UE-NATO. Nel corso del 2010, i rappresentanti nazionali di entrambe le Organizzazioni si sono impegnati in un discorso strategico formale di alto livello nell'ambito dell'operazione ALTHEA in Bosnia-Erzegovina.

Per il momento, sembra che la prassi sia caratterizzata comunque da incontri informali⁸⁶¹.

A differenza di molte altre istituzioni multilaterali con cui l'UE interagisce, la NATO non è solo un *partner*, ma per alcuni aspetti anche un

⁸⁵⁹ V. V. POP, *'Intense' discussion on EU-NATO relations at Lisbon summit*, 2010, www.EUobserver.com.

⁸⁶⁰ V. P. STURM, *NATO and the EU: Cooperation?* in *European Security Review*, 2010, No. 48, p.9.

⁸⁶¹ Ad es., le cene ministeriali tra i rappresentanti NATO-UE hanno avuto luogo dal settembre 2005. Al contrario, il desiderio del Segretario generale della NATO di tenere un vertice NATO-UE come parte del 60 ° anniversario della NATO a Strasburgo e Kehl nel 2009 non è stato mai materializzato. Per uno sguardo agli incontri UE-NATO, v. *NATO-EU: a strategic partnership*, disponibile su http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.

concorrente. Sebbene la cooperazione e la divisione del lavoro siano state sottolineate fin dall'inizio per evitare la concorrenza e la duplicazione dei lavori tra le due Organizzazioni, ciò si è dimostrato difficile da ottenere nella prassi. Al contrario, sono emerse pratiche parallele. Dal punto di vista prettamente militare, la NATO e l'UE hanno capacità separate ma in parte sovrapposte. Il Piano d'Azione Europeo sulle capacità militari dell'UE (in inglese: ECAP) e il *Prague Capabilities Commitment* rimangono scarsamente sincronizzati, nonostante l'istituzione di un gruppo comune sulle capacità militari UE-NATO. Le riunioni del gruppo si svolgono ogni quattro-sei settimane, alternandosi presso il Consiglio dell'UE e il quartier generale della NATO. Le relative riunioni mancano di sostanza e assumono invece la forma di mero scambio di informazioni e ciò non aiuta le due Organizzazioni a non sovrapporsi o assumere decisioni parallele come, ad es., quelle rivolte all'istituzione di forze di azione rapida (si pensi ai gruppi tattici dell'UE nel 2002 e la Forza di risposta della NATO nel 2003).

Anche se il Segretario generale della NATO e l'Alto Rappresentante dell'UE hanno più volte sottolineato la necessità di integrare ulteriormente le capacità delle rispettive Organizzazioni di cooperare sinergicamente, la prassi continua a dimostrare che le pratiche parallele costituiscono ancora una grande criticità nelle relazioni UE-NATO.

La cooperazione e le prestazioni tra l'UE e la NATO risentono anche del fatto che i processi di pianificazione della difesa della NATO e dell'UE, non sono stati completamente riuniti⁸⁶². Pratiche essenziali come la pianificazione della difesa, le revisioni della difesa e la coerenza nello sviluppo delle capacità militari rimangono una competenza degli Stati membri. Anche nell'ambito degli appalti pubblici della difesa, le preoccupazioni nazionali, di solito industriali, ostacolano la cooperazione.

Nonostante il reciproco impiego di competenze e capacità da parte di entrambe le Organizzazioni nelle missioni militari, l'UE e la NATO sembrano spesso perseguire politiche parallele anziché sincronizzate. Gli esempi includono la transizione delle responsabilità di sicurezza verso un Kosovo indipendente, la lotta contro la pirateria al largo delle coste della Somalia e la formazione dei funzionari di polizia in Afghanistan. Tutto questo indica una debole sincronizzazione tra l'UE e la NATO a livello strategico.

La revisione del Concetto Strategico della NATO si è svolta parallelamente nel 2009 e nel 2010 con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e potrebbe aver fornito un punto di partenza per politiche più coordinate e pratiche più coerenti, potenzialmente anche migliorando la partecipazione dell'UE nella NATO. In entrambi i casi, è stato sottolineato il bisogno di rafforzare i partenariati strategici della NATO, e in particolare con l'UE⁸⁶³. Tuttavia, ciò può portare a considerare che non è

⁸⁶² V. S. BISCOP, *The EU, NATO and Military Capabilities: Coordinating Windmills*, European Union Institute for Security Studies, Parigi, 2010.

⁸⁶³ V. NATO. *Active engagement, modern defence. Strategic Concept for the defence and security of the members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Brussels: NATO, disponibile su https://www.nato.int/cps/en/natohq/_official_texts/68580.htm; NATO, *NATO 2020: assured security; dynamic engagement. Analysis and recommendations of the Group of Experts on a new*

stata ancora fatta una vera scelta sulla natura del partenariato transatlantico e sul livello di ambizione e il grado di autonomia dell'UE come attore strategico nei confronti della NATO (e degli Stati Uniti). Alcune critiche sono state sollevate per argomentare la difficoltà di cooperazione tra l'Unione e la NATO, in particolare ci si è riferito al fatto che: l'UE rimane divisa internamente, sia per quanto riguarda le capacità, la politica e il futuro della sicurezza europea, rivelando una divergenza di fondo all'interno dell'UE; altri hanno messo in guardia contro il fatto che la PSDC possa diventare una "mini-NATO" scollegata dalla PESC⁸⁶⁴. Di conseguenza, la questione relativa a Cipro può solo in parte spiegare la limitata cooperazione inter-organizzativa. Il conflitto in questione sembra trascendere le parti coinvolte, servendo a volte come copertura per altri interessi in materia, soprattutto politica. Probabilmente, anche se lo stallo fosse risolto, le relazioni UE-NATO sarebbero ancora soggette a tensioni a causa di opinioni divergenti sulla natura delle minacce internazionali e sulla relativa modalità di intervento. In assenza di un accordo sostanziale in materia di priorità politiche e militari e sulle modalità di intervento, non sembra possibile ancora auspicare un miglioramento della cooperazione in questione ma tendo conto della necessità di vedere se tale auspicio può essere realistico.

5) I (limitati) meccanismi di partecipazione dell'UE in seno alla NATO

La difficile e non del tutto sinergica cooperazione tra l'UE e la NATO complica anche l'azione dell'Unione e dei suoi Stati membri all'interno dell'Organizzazione.

Si ritiene che la particolare forma di interazione tra l'UE e la NATO potrebbe emergere solo come conseguenza logica del rafforzamento della PESD. In assenza di una PESD, gli Stati membri dell'UE non sarebbero in grado di avere una visione comune e di consentire all'UE di parlare con un'unica voce all'interno dell'Organizzazione, almeno dal punto di vista istituzionale. Tutto ciò porta a sostenere che l'unico modo ad oggi per parlare di UE nella NATO risulta quello di comprendere se ed in che misura tutti gli Stati membri dell'UE riescano a condividere ed esprimere una visione condivisa su questioni all'ordine del giorno della NATO. In tale contesto, la parola "caucus"⁸⁶⁵ è stata usata a questi fini.

Ad oggi, l'idea di un *caucus* europeo all'interno della NATO ha incontrato una forte opposizione (soprattutto da parte degli Stati Uniti)⁸⁶⁶. Ciò è stato

Strategic Concept for NATO. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, disponibile su https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm.

⁸⁶⁴ N. LACHMANN, *The EU-CSDP-NATO relationship: asymmetric cooperation and the search for momentum*, in *Studia Diplomatica*, Vol. 63, No. 3-4, p. 185.

⁸⁶⁵ Il *caucus* è in senso generico un incontro che si svolge tra i sostenitori di un partito politico o di un movimento. La precisa definizione cambia a seconda del Paese a cui ci si riferisce. In questo caso, con il termine *caucus* si intende la possibilità per la delegazione dell'UE di esprimere una propria posizione all'interno della NATO.

⁸⁶⁶ I primi dubbi degli Stati Uniti furono espressi da Strobe Talbott, Vicesegretario di Stato degli Stati Uniti, nel 1999, quando in un discorso a Londra disse che "Non vorremmo vedere un ESDI (*European Security and Defence Identity*) al primo posto all'interno della NATO, che cresce nella NATO e che alla fine si allontana dalla NATO". V. anche B. GIEGERICH, *European Positions and American Responses: ESDP-NATO Compatibility*, in N. CASARINI, C. MUSU (eds.), *European*

argomentato sulla base del fatto che, in primo luogo, la formazione di una identità europea all'interno della NATO complicherebbe notevolmente il processo decisionale nella NATO, in secondo luogo, comporterebbe un serio contraccolpo nelle relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti⁸⁶⁷. Pertanto, l'emergere di un tale *caucus* è in ogni caso ancora improbabile, tanto che non si potrebbe parlare nemmeno di convergenza tra le due Organizzazioni⁸⁶⁸.

Allo stesso modo, è stato sostenuto che l'allargamento dell'UE ha effettivamente ostacolato la formazione di un *caucus* europeo in base all'asimmetria tra i vecchi ed i nuovi (più atlantisti) Stati membri dell'UE⁸⁶⁹. Parte della dottrina, alla luce di tutte queste considerazioni, ritiene che ancora oggi, anche tenendo conto delle novità in ambito di rappresentanza esterna dell'Unione introdotte dal trattato di Lisbona, sia inconcepibile che l'UE parli con una sola voce all'interno della NATO: vi è una forte resistenza contro la formazione di una identità dell'UE nella NATO a causa del timore che essa possa bypassare e surclassare la funzione della NATO come forum decisionale e di discussione in ambito di sicurezza internazionale, indebolendo seriamente l'influenza dei membri non UE all'interno della NATO.

Ciò che è sicuro, tuttavia, è che il ruolo svolto dall'UE nel campo della difesa e della sicurezza diventa sempre più integrato sia attraverso il ruolo svolto dalle Istituzioni dell'Unione sia tra gli Stati membri. Il trattato di Lisbona rafforza inoltre la presenza dell'UE in questi settori, anche attraverso il ruolo crescente del Parlamento europeo⁸⁷⁰. La Commissione europea sta assumendo un ruolo più importante nel settore sia attraverso le sue competenze nell'industria degli armamenti e nella politica commerciale, sia attraverso il nuovo doppio ruolo dell'AR. Una parte della dottrina ha sottolineato che tali caratteristiche potrebbero anche essere riassunte sotto i profili dell'“autonomia” o “europeizzazione”, o “denaturalizzazione” delle politiche nazionali, con un conseguente le quali spostamento parziale delle preferenze nazionali dalla NATO alla PESD⁸⁷¹.

Una PESD più forte, quindi, dovrebbe logicamente significare più cooperazione tra gli Stati membri anche in altri consessi internazionali - poiché coopereranno, ad es., nella politica di sviluppo nelle strutture delle Nazioni Unite. Un obbligo di cooperazione potrebbe esteso anche tra i membri dell'UE all'interno della NATO, Si potrebbe sostenere che una PESD più efficace includa un'azione congiunta anche nella NATO, attraverso cui la stessa PESD può essere messa alla prova.

Successi importanti da parte dell'UE all'interno della NATO sono difficili da individuare. Iniziando con l'obiettivo generale di stabilire posizioni e azioni comuni dell'UE all'interno delle OI, l'Unione non sembra essere

Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence, 2007, Houndmills, New York, p. 43 e spec. p. 51.

⁸⁶⁷ S. LARRABEE, *The United States and the Evolution of ESDP*, in Á. VASCONCELOS (ed.), *What Ambitions for European Defence in 2020?*, cit., p. 45 e spec. p. 51.

⁸⁶⁸ B. GIEGERICH, *European Positions and American Responses*, cit., p. 56.

⁸⁶⁹ S. LARRABEE, *The United States and the Evolution of ESDP*, cit., p. 48 e ss.

⁸⁷⁰ V. J. HOWORTH, *Implementing a “Grand Strategy”*, in Á. VASCONCELOS (ed.) *What Ambitions for European Defence in 2020?*, cit., p. 38.

⁸⁷¹ V. J. VARWICK, J. KOOPS, *The European Union and NATO*, cit., p.109.

riuscita a raggiungere tale obiettivo nella NATO. Gli Stati membri dell'UE che sono anche membri della NATO raramente hanno coordinato le loro posizioni o tentato di parlare con una sola voce nella NATO. Ciò potrebbe essere anche enfatizzato dalla incapacità dell'UE e della NATO di non sovrapporsi a livello strategico e militare.

Nell'ambito dell'Alleanza atlantica, gli Stati membri dell'UE prendono decisioni che incidono profondamente sulla sicurezza di tutti gli Stati membri dell'Unione e, tuttavia, tali decisioni non sono concertate tra tutti gli Stati membri dell'UE (diversamente dalla prassi consolidata presso le Nazioni Unite⁸⁷²).

In effetti, sono poche le azioni formali o informali all'interno della NATO che sembrano essere state attuate *ex novo* dall'UE in quanto tale. Un fattore che può giustificare tale assenza sembra poter essere rilevato nel fatto che, a differenza di altre OI, non esiste un meccanismo di coordinamento formale o informale per le posizioni e le azioni dell'UE nella NATO. È possibile osservare che diversi tentativi sono stati fatti nella prima metà degli anni 2000 di istituire un meccanismo di coordinamento tra i membri della NATO dell'UE, ma tutti fallimentari, sollevando a sua volta una serie di domande sulla effettiva capacità di un'azione unica dell'UE all'interno della NATO.

Un'altra questione relativa alla partecipazione dell'Unione nella NATO è rappresentata dall'impegno degli Stati membri dell'UE - membri della NATO - a mantenere gli Stati membri UE non NATO (attualmente Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta e Svezia) e l'Alto Rappresentante dell'UE informati su questioni di interesse comune. Per molto tempo, tuttavia, questa comunicazione è stata molto problematica a causa della disputa già descritta tra Turchia, Grecia e Cipro. Se da parte NATO, è stato sottolineato che l'UE deve accogliere la richiesta della Turchia di concludere un accordo di sicurezza con l'UE e con l'AED e di includere anche i membri della NATO non appartenenti all'UE nel processo decisionale della PESD, Lady Ashton (precedente Alto Rappresentante dell'UE) ha evidenziato invece l'importanza di un approccio pragmatico⁸⁷³. Ciò include misure pratiche volte alla costruzione della fiducia tra NATO e UE, come la cooperazione concreta sin ambito di assistenza medica, esercitazioni congiunte. Si noti che nell'ambito dell'accordo di *Berlin Plus*, gli Stati non membri dell'UE hanno il diritto di incontrare la Troika dell'UE quattro volte all'anno per essere informati e consultati sulle questioni relative alla PESD, tuttavia, nella prassi questi incontri hanno assunto la forma di mera condivisione di informazioni. Il trattato di Lisbona ha fatto venire meno queste modalità di incontro, ma senza instituirne di nuovi⁸⁷⁴.

⁸⁷² V. *Infra* Parte prima, Sez. I, Cap. I del presente lavoro. Infatti, prima di ogni nuova sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, gli Stati membri dell'UE hanno riunioni preparatorie per discutere e approvare un documento che delinea le priorità dell'UE per la prossima sessione.

⁸⁷³ F. Rasmussen ha affermato quanto in oggetto dopo l'incontro tra il CPS dell'UE e il NAC il 25 maggio 2010.

⁸⁷⁴ Alcuni membri della NATO non appartenenti all'UE hanno inoltre accordi bilaterali sulla partecipazione alle operazioni di gestione alle missioni di crisi dell'UE e con l'Agenzia europea per la difesa rispettivamente nel 2004 e nel 2006, v., ad es., <https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/id833/>.

Per migliorare la partecipazione dell'UE nella NATO, è possibile riflettere sugli obblighi delle delegazioni diplomatiche degli Stati membri dell'UE presso l'Organizzazione. Si tratta di un obiettivo dichiarato dell'Unione per formulare e attuare approcci comuni, garantire lo scambio di informazioni e il rispetto e l'attuazione delle posizioni e delle azioni dell'UE nel settore strategico e militare. Anche da questo punto di vista, la partecipazione dell'UE all'interno della NATO si presenta limitata. Ad es., attualmente non esiste una delegazione dell'UE alla NATO, né esiste un sito Web ufficiale che informi il pubblico in merito alle attività dell'UE con la NATO e all'interno della stessa⁸⁷⁵.

6) L'UE e la NATO: un rapporto di reciproca interdipendenza?

La relazione che l'UE intrattiene con la NATO può essere analizzata anche attraverso l'evoluzione nel tempo della rappresentanza esterna dell'UE all'interno del consesso internazionale e del ruolo dei suoi Stati membri all'interno dell'Organizzazione in questione.

Partendo da un obbligo relativamente modesto di cercare, quando possibile, una posizione comune sulle relazioni esterne, l'UE si è progressivamente trasformata in un attore internazionale a pieno titolo e ciò anche alla luce della necessità sempre più crescente di creare un *caucus* UE all'interno della NATO. Tuttavia, le relazioni istituzionali tra la NATO e l'UE restano limitate sia dal punto di vista diplomatico sia dal punto di vista operativo e ciò è dimostrato dalla persistente sovrapposizione di azione tra le due Organizzazioni.

In ogni caso, è possibile affermare che entrambe operano un'influenza reciproca rilevante, modellandosi a vicenda in misura considerevole. Nella relazione UE-NATO - così come già analizzato nella relazione UE-ONU⁸⁷⁶ - è possibile evidenziare tali influenze non solo sulla progettazione istituzionale o sulle modalità operative, ma anche sulle identità delle Organizzazioni. La NATO ispira l'UE, in particolar modo dalla prospettiva di uno sviluppo costante di un'effettiva PSDC, ma ne è anche ispirata dalla stessa. Ciò si scontra, tuttavia, con il fatto che la sicurezza e la difesa sono state sempre considerate come eccezioni allo sviluppo di un'identità europea in quanto competenze proprie degli Stati membri. Le difficoltà dell'UE nel raggiungere i suoi obiettivi è spesso derivata dalla difficoltà di concordare una linea di azione unica tra gli Stati membri. Tuttavia, grazie al trattato di Lisbona, l'UE sembra gettare le basi per un accesso più autonomo anche nel campo della sicurezza e della difesa attraverso il ruolo crescente della PSDC.

Il carattere multifunzionale dell'UE, quindi, differenzia l'UE dalla maggior parte delle altre OI e le consente di creare collegamenti tra le diverse politiche come, ad es., tra sicurezza e sviluppo o tra ambiente e

⁸⁷⁵ Si noti nuovamente la differenza con l'ONU. Informazioni pertinenti riguardanti la cooperazione e il dialogo tra le due Organizzazioni sono disponibili sul sito web ufficiale dell'UE sul sito <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/unga/>. Questa piattaforma raccoglie inoltre pubblicazioni e relazioni congiunte ONU-UE e presenta un elenco di priorità, politiche, dichiarazioni e dichiarazioni dell'Unione all'ONU.

⁸⁷⁶ V. Parte prima, Sez. I, Cap. I del presente lavoro.

commercio. Ciò rende l'UE un attore più forte e più credibile in campi complessi come la gestione dei conflitti. Si pensi, ad es., all'importanza sempre crescente della necessità di operare nella gestione di crisi internazionali attraverso competenze in campo civile, affiancando alle stesse le capacità militari. Tuttavia, la domanda che sorge è se queste specificità siano realmente necessarie e se l'UE possa avvalersene per rafforzare la sua presenza all'interno della cooperazione intergovernativa.

L'analisi del rapporto tra l'UE e la NATO può portare a sostenere che, lungi dall'auspicare ad una vera scomparsa della NATO dal ruolo di principale attore in ambito della sicurezza internazionale, lo sviluppo delle relazioni tra le due Organizzazioni e la loro reciproca interdipendenza può implicare che gli Stati membri dell'UE - che sono anche membri NATO - debbano formulare politiche che tengano maggiormente conto di questo collegamento, non solo alla luce del principio di leale cooperazione, ma anche al fine di uno sviluppo concreto di una vera PSDC propria dell'UE in strumentale all'evoluzione reciproca dell'UE e della NATO.

Cap. II: L'Unione europea e il Consiglio Artico

1) L'UE e l'Artico

A partire dagli anni '90, l'UE ha iniziato ad agire anche nella zona artica. Essa ha intrattenuto rapporti di collaborazione e ha partecipato ai lavori in differenti fori internazionali e regionali volti alla cooperazione organizzata tra Stati terzi per la regolamentazione della zona geografica in questione come, ad es., il Consiglio euro-artico di Barents⁸⁷⁷ (BEAC), il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (CBSS)⁸⁷⁸, e la Dimensione settentrionale (ND)⁸⁷⁹.

Benché l'Unione partecipi attivamente, essa non è riuscita ancora a sviluppare una vera politica integrata per la zona artica, la cui effettiva *governance* si presenta ancora particolarmente lontana⁸⁸⁰.

L'interesse che l'UE ha nei confronti della zona artica promana da differenti fattori. In primo luogo, si deve rilevare che i limiti esterni del territorio dell'Unione giungono fino all'Artico, ciò è dato dal fatto che, da un lato, il territorio di tre dei suoi Stati membri – Danimarca, Finlandia e Svezia⁸⁸¹ – si estende oltre il circolo polare artico e, dall'altro lato, che altri due Stati artici - Norvegia e l'Islanda - sono parte integrante dell'Accordo di Schengen.

In secondo luogo, l'UE partecipa attivamente soprattutto mediante i fori internazionali e regionali sopra menzionati al fine di rafforzare una politica esterna comune per la lotta a fenomeni globali come, ad es., il cambiamento climatico, e lo sviluppo sostenibile soprattutto della zona in

⁸⁷⁷ Oltre alla Commissione europea, tra i membri del Consiglio euro-artico di Barents sono presente anche: la Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Russia e Svezia. Il Consiglio euro-artico di Barents, costituito nel 1993, si pone l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile di tale area. Per ulteriori informazioni, v. <https://www.barentscooperation.org/en>. È importante evidenziare che tra i Ministri per gli Affari esteri del BEAC si svolgono incontri regolari, ai quali partecipa anche il Commissario europeo per le Relazioni esterne, Sig. Hans van den Broek. In occasione dell'ultimo meeting del BEAC (19-20 gennaio 1998) tenutosi a Lulea, Svezia, la presidenza del Consiglio, precedentemente ricoperta dalla Svezia, è stata trasferita alla Norvegia.

⁸⁷⁸ Il Consiglio degli Stati del Mar Baltico è stato creato nel 1992 e ne fanno parte la Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia, Estonia, Lettonia, Lituania, Germania, Polonia, Federazione russa, UE e il Consiglio artico. Per ulteriori informazioni, v. <http://www.cbss.org/>.

⁸⁷⁹ Oltre all'UE, la Dimensione settentrionale comprende la Russia, Norvegia e Islanda. Essa è volta a favorire il dialogo e la cooperazione tra i partecipanti, garantendo stabilità, cooperazione economica e sviluppo sostenibile. La ND è stata rilanciata dalla stessa UE nel 2006. Partecipano ai lavori della ND anche il BAEC, il CBSS ed il Consiglio nordico dei Ministri (NCM), costituito nel 1992 dalla Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia. In materia, v. P. AALTO, A. A. ESPÍRITU, S. KILPELÄINEN, D. A. LANKO, *The Coordination of Policy Priorities among Regional Institutions from the Baltic Sea to the Arctic: The Institutions – Coordination Dilemma*, in *Journal of Baltic Studies*, 2017, p. 135.

⁸⁸⁰ Per un'analisi dell'azione dell'UE nella zona artica, v. S. WEBER, I. ROMANYSHYN, *Breaking the Ice: The European Union and the Arctic*, in K. BATTARBEE, J. E. FOSSUM (eds.), *Arctic Contested*, Bruxelles, 2014, p. 123.

⁸⁸¹ È necessario sottolineare che benché parte del loro territorio si trovi a nord del circolo polare artico, Finlandia e Svezia non sono bagnate dal Mar Glaciale artico. La Groenlandia, invece, permette alla Danimarca di essere considerata Stato costiero artico, anche se nel 1979 il Governo danese le ha concesso l'*home rule*, ossia l'autogoverno. Sulla situazione della Groenlandia e sul rapporto con la regione artica, v. J. M. SHADIAN, *The Arctic Gaze: Redefining the Boundaries of the Nordic Region*, in S. SORLIN (ed.), *Science, Geopolitics and Culture in the Polar Region: Northern Beyond Borders*, New York, 2016, p. 279.

esame⁸⁸². A tal riguardo, è possibile menzionare, tra gli altri, la ratifica insieme ai suoi Stati membri della convenzione-quadro ONU sui cambiamenti climatici⁸⁸³ (UNFCCC), del Protocollo di Kyōto⁸⁸⁴ e dell'Accordo di Parigi⁸⁸⁵. Tutti questi trattati manifestano la volontà dell'UE di raggiungere entro il 2030 gli obiettivi di sviluppo sostenibile e il ruolo di primo piano assunto dall'Unione, attraverso il Parlamento europeo, nel finanziamento di progetti di ricerca scientifica nell'Artico e di nuove tecnologie per aumentare l'accesso alle risorse energetiche dell'Artico, nonché allo sviluppo di nuove rotte di navigazione.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, l'UE può avvalersi di competenze di natura esclusiva, concorrente o anche di sostegno e coordinamento o completamento in settori rilevanti per l'Artico. In particolare, tra le questioni di fondamentale importanza per l'Artico spiccano, ad es., la conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito della politica comune di pesca, la politica commerciale comune e le regole connesse alla concorrenza non falsata nel mercato interno, le quali figurano all'interno delle competenze esclusive ai sensi dell'art. 3 TFUE; mentre la navigazione marittima, la pesca, la lotta ai cambiamenti climatici e lo sfruttamento degli idrocarburi, appartengono tutte alle competenze concorrenti così come indicato ai sensi dell'art. 4 TFUE⁸⁸⁶; infine, la tutela ed il miglioramento della salute umana, l'industria, la cultura e il turismo fanno parte delle competenze di sostegno, coordinamento o completamento ai sensi dell'art. 6 TFUE.

2) Una governance (comune) artica dell'UE? Profili interni ed esterni

L'UE e i suoi Stati membri intrattengono oggi molteplici relazioni periferiche nella zona artica. Solo tre Stati membri però - Danimarca,

⁸⁸² Per un'analisi generale della politica esterna dell'UE in materia di cambio climatico e sviluppo sostenibile, v., *inter alia*, K. KULOVESI, *Climate Change in EU External Relations: Please Follow my Example (or I Might Force You To)*, in E. MORGERA (ed.), *The External Environmental Action of the European Union: EU and International Law Perspectives*, Cambridge, 2012, p. 115; J. SCOTT, L. RAJAMANI, *EU Climate Change Unilateralism*, in *European Journal of International Law*, 2012, No. 23, p. 469. Più specificatamente in materia di cambio climatico nella zona artica, v. S. MARINAI, *EU, Climate Change and Arctic Security Matters*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, No. 1, p. 179.

⁸⁸³ Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata il 9 maggio 1992 a New York ed entrata in vigore il 21 marzo 1994. L'UE ha ratificato la Convenzione il 21 dicembre 1993. V. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en.

⁸⁸⁴ L'UNFCCC, come stipulato originariamente, non poneva limiti obbligatori per le emissioni di gas serra alle singole nazioni; era quindi, sotto questo profilo, legalmente non vincolante. Esso però includeva la possibilità che le parti firmatarie adottassero, in apposite conferenze, atti ulteriori (denominati "protocolli") che avrebbero posto i limiti obbligatori di emissioni. Il principale di questi, adottato nel 1997, è il protocollo di Kyōto, che è diventato molto più noto che la stessa UNFCCC. Il Protocollo in questione è stato adottato l'11 dicembre 1997 a Kyōto ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005. L'UE ha ratificato il protocollo di Kyōto il 31 maggio 2002.

⁸⁸⁵ L'Accordo di Parigi è stato adottato il 30 novembre 2015 a Parigi e, ad oggi (12 marzo 2019) non è ancora entrato in vigore. L'UE ha ratificato l'accordo in questione il 5 ottobre 2016.

⁸⁸⁶ Per un approfondimento, v. T. KOIVUROVA *et al.*, *The present and the Future Competence of the European Union in the Arctic*, in *Polar Record*, 2012, p. 362; R. CHURCILL, *the European Union and the Challenges of Marine Governance: From Sectoral Response to Integrated Policy?*, in V. DAVOR, P. J. SCHEI (eds.), *The World Ocean in Globalisation: Climate Change, Sustainable Fisheries, Biodiversity, Shipping, Regional Issues*, Leiden, 2014, p. 398.

Finlandia e Svezia – dimostrano di possedere interessi diretti nella regione. Ai fini del presente studio è necessario fin da ora evidenziare che questi ultimi sono anche membri del Consiglio Artico.

Inoltre, l'UE intrattiene relazioni con due Stati artici, la Norvegia e l'Islanda, che fanno parte dello Spazio Economico Europeo. Il ruolo che l'Unione cerca di affermare nella *governance* artica e in che modo i suoi interessi interagiscono, si sovrappongono e/o contrastano con quelli degli Stati terzi costieri della regione si presenta ancora oggi una sfida piena di ostacoli ed insidie. Ciò può essere utile per capire se ed in che misura la potenziale presenza dell'UE nella zona artica miri a far comprendere se ed in che misura l'Artico si trovi in un processo di *governance* aperta a nuovi attori, come l'UE, o se gli sviluppi nella regione sono, e continueranno a essere dominati solo dalle parti territorialmente interessate.

A complicare il quadro generale si pone la politica artica dell'UE, la quale non si presenta attualmente chiara e precisa. Una ragione è il fatto che l'Unione e i suoi Stati membri hanno sviluppato dinamiche istituzionali interne ed esterne non sempre armonizzate tra loro. La politica artica dell'UE, ad es., si presenta per certi versi incoerente e poco chiara a causa dell'assetto istituzionale e delle relazioni di potere tra le stesse e gli Stati membri. Proprio per questo, per alcuni aspetti si può dire che la politica artica dell'UE è il risultato di un processo di contrattazione e coordinamento tra l'Unione e i suoi Stati membri – particolarmente Danimarca, Islanda e Svezia – ma anche dei vari *stakeholders* rilevanti che operano in tale contesto geografico, quali, ad es., le innumerevoli ONG⁸⁸⁷.

La politica europea artica, pertanto, è ancora in una fase di elaborazione embrionale. Tuttavia, essa si mantiene in costante evoluzione.

Infatti, dal 2006⁸⁸⁸ l'UE ha chiarito le sue priorità, in particolare con riferimento al rapporto con i suoi Stati membri costieri. La politica artica dell'UE si è mossa da un mero studio delle implicazioni sulla sicurezza dei cambiamenti climatici, alla possibilità di come l'UE potrebbe ottenere legittimazione e influenza in qualità di unico attore internazionale.

Per fare ciò, un primo obiettivo importante sarebbe quello di essere accettata come *partner* legittimo e naturale negli affari che riguardano la zona artica. L'Unione si è impegnata sin da subito a sviluppare la propria azione su diversi fronti. È possibile in questa sede fare riferimento, ad es., alle relazioni in campo energetico tra l'UE e la Norvegia⁸⁸⁹, o le normative ambientali dell'UE che hanno rilevanza sia per ragioni economiche, come nel caso dell'Accordo Economico Europeo e le sue possibili implicazioni nella zona artica. In ogni caso, nel processo di integrazione europea artica, le relazioni della Norvegia con l'Unione e la volontà del paese di includere

⁸⁸⁷ V. K. OFFERDAL, *The EU in the Arctic: In Pursuit of Legitimacy and Influence*, in *International Journal*, 2011, No. 66, p. 861.

⁸⁸⁸ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Towards a Future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, del 7 giugno 2006, COM(2006)275 fin. Si veda anche A. DEL VECCHIO (a cura di), *La Politica Marittima Comunitaria*, Roma, 2009.

⁸⁸⁹ Corte dei Conti dell'UE, *L'azione dell'UE in materia di energia e cambi climatici*, analisi panoramica, 2017 su https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_IT.pdf.

più pienamente l'UE nelle questioni artiche, non ci forniscono necessariamente una risposta negativa (ma nemmeno del tutto positiva) alla domanda se l'Artico possa essere aperto alla gestione da parte di nuovi attori sulla scena internazionale. A tal riguardo, il libro blu su una politica marittima integrata⁸⁹⁰, pubblicato nell'ottobre 2007, e il relativo piano d'azione risultano i primi e più rilevanti documenti a proporre che l'UE sviluppi una relazione stabile nell'Artico. Il rapporto riguardava specificamente l'Oceano Artico e le implicazioni geopolitiche dei cambiamenti climatici. Anche in tale contesto, la Norvegia ha svolto un ruolo strumentale nell'inclusione dell'Artico nel libro blu sopra menzionato. Inoltre, dal momento che i funzionari della Commissione non avevano prestato particolare attenzione alle questioni artiche prima del 2007, la Norvegia ha svolto un ruolo di *agenda setter*, contribuendo all'introduzione dell'Artico nell'agenda lavori della politica marittima dell'UE⁸⁹¹.

Ancora, nel marzo 2008, la Commissione e l'Alto Rappresentante dell'UE hanno adottato un documento comune sui cambiamenti climatici e la sicurezza internazionale. Il documento ha rilevato le implicazioni per la sicurezza dell'UE della calotta glaciale artica e le questioni di confine ancora non risolte, che potrebbero portare a una corsa alle risorse e alla minaccia per gli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri. Le preoccupazioni sono state esplicitamente espresse nei confronti della potenza russa. Il documento sosteneva che c'era “[...] una crescente necessità di affrontare il crescente dibattito sulle rivendicazioni territoriali e l'accesso a nuove rotte commerciali da parte di diversi paesi che mettono in discussione la capacità dell'Europa di assicurare efficacemente i suoi interessi commerciali e delle risorse nella regione [...]”⁸⁹². Il documento propone che l'UE sviluppi una politica per l'Artico basata sulla geo-strategia in evoluzione della regione. Sempre in tale contesto, se con i suoi Stati membri le relazioni interne sembrano ancora muoversi su una base non del tutto chiara, l'UE ha ancora molta strada da fare, in particolare a livello esterno sia con la Russia che con il Canada. Infatti, con riferimento alla Federazione russa, una più attenta considerazione dei problemi relativi allo sviluppo di una *governance* artica propria dell'Unione è possibile coglierla nell'invio da parte della Russia di una missione esplorativa dei fondali marini artici, volta a stabilire il limite esterno della sua piattaforma continentale posto al di là delle 200 miglia marine, così come statuito ai sensi dell'art. 76 dell'UNCLOS⁸⁹³. Proprio quest'ultimo evento, considerato anche il risalto mediatico prodotto dall'esplorazione dei due sommergibili russi *Mir I* e *Mir II*, i quali

⁸⁹⁰ Sulla politica marittima integrata, v. *infra* Parte seconda, Sez. I, Cap. IV. V. anche https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_it.

⁸⁹¹ V. K. OFFERDAL, *The EU in the Arctic*, cit., p. 862-863; S. WEBER; I. ROMANYSHYN, *Breaking the Ice: The European Union and the Arctic*, in *International Journal*, 2011, No. 66, p. 849 e spec. p. 851.

⁸⁹² V. “*Climate change and international security*”, documento dell'Alto Rappresentante e dalla Commissione europea al Consiglio europeo, S113/o8, 14 Marzo 2008, par. 111.

⁸⁹³ L'Art. 76, par. 1 dell'UNCLOS: “*The continental shelf of a coastal State comprises the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin, or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured where the outer edge of the continental margin does not extend up to that distance*”.

piantarono una bandiera russa sul fondale marino posto sotto il Polo Nord, ha aperto una stagione, definita da molti studiosi come di vera e propria “corsa all’Artico”, diretta per lo più, ad accaparrarsi le risorse naturali ivi presenti⁸⁹⁴.

Alla luce di quanto osservato, sembra possibile sottolineare che un modo con il quale l’UE potrebbe rafforzare ed includere la sua politica nella zona artica oggi è proprio attraverso l’azione dei suoi Stati membri artici - Danimarca, Finlandia e Svezia - e attraverso la Norvegia. Allo stesso tempo, sembra essenziale che l’UE utilizzi il suo potere istituzionale per influenzare le politiche dei vari *stakeholders* strettamente integrati con gli stessi Stati artici⁸⁹⁵.

3) Il ruolo delle Istituzioni dell’UE per una politica dell’UE artica differenziata

La Commissione europea, il Parlamento europeo ed il Consiglio europeo, hanno sempre manifestato un’attenzione particolare per l’attività che l’UE può svolgere in quanto tale nella e per la zona artica.

A partire dal 2007, uno dei principali compiti iniziali della Commissione e del gruppo designato per la zona artica era di acquisire una conoscenza geografica approfondita⁸⁹⁶. Le ragioni che stanno alla base degli sforzi dell’UE al fine di essere maggiormente coinvolta nella *governance* artica conducono a ritenere che la Commissione europea ha garantito i propri interessi al fine di estendere le competenze dell’UE operando proprio attraverso il suo ruolo di rappresentante esterno dell’Unione e di “*supranational entrepreneur*”⁸⁹⁷. Così facendo, la Commissione è riuscita ad aggiornarsi rapidamente sulle questioni artiche, soprattutto rispetto al Parlamento europeo, il quale, attraverso i suoi rappresentanti, manifestava solo un interesse e una conoscenza dell’Artico e della sua politica molto limitata.

Il Parlamento ha svolto diversi dibattiti plenari includendo l’Artico come chiave di discussione⁸⁹⁸. I membri del Parlamento europeo hanno svolto nel corso degli anni diverse interrogazioni alla Commissione su vari aspetti riguardanti gli affari artici anche per attirare maggiormente l’attenzione sulla regione. A tal riguardo, in una di queste sedute, la domanda presentata da Diana Wallis, un membro britannico, all’inizio del settembre 2008, ha portato a una prima risoluzione del Parlamento europeo sulla

⁸⁹⁴ V. S. SCARPA, *La politica artica dell’Unione europea e lo status di osservatore de facto nel Consiglio artico*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2018, No. 1, p. 223 e spec. p. 224.

⁸⁹⁵ Per un’analisi degli *stakeholders* impegnati nella zona artica e per le relazioni che questi ultimi intrattengono con l’UE, v. K. OFFERDAL, *The EU in the Arctic*, cit., p. 866.

⁸⁹⁶ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *L’Unione Europea e la regione artica*, COM(2008) 763 def.

⁸⁹⁷ V. K. OFFERDAL, *The EU in the Arctic*, cit., p. 864.A. ØSTHAGEN, *Utenrikspolitisk entreprenørskap: EU og utviklingen av en Arktis-politikk*, in *Internasjonal politikk*, 2011, Vol. 69, No. 1, p. 7.

⁸⁹⁸ V., ad s., Parlamento europeo, *Relazione su una politica europea sostenibile per il Grande Nord*(2009/2214(INI), del 16 dicembre 2010 su <http://www.europarl.europa.eu/plenary/it/home.html>.

governance artica⁸⁹⁹. La risoluzione ha sottolineato l'importanza dell'Artico per il cambiamento climatico, l'energia e il trasporto marittimo in Europa e ha presentato una proposta per stabilire un nuovo regime di *governance* per la regione e un trattato internazionale per la protezione dell'Artico. L'idea di un trattato sull'Artico ha causato però una forte polemica e, a fronte di una significativa opposizione da parte della stessa Commissione e di alcuni Stati membri, è stata infine abbandonata. Trovandosi in contrasto con la Commissione e il Consiglio ed esposto a critiche internazionali, il Parlamento europeo ha rischiato di essere emarginato nello sviluppo della politica artica dell'UE⁹⁰⁰.

Nel Consiglio europeo la situazione si presentava diametralmente opposta a quella del Parlamento. Qui infatti dominavano gli Stati membri artici dell'UE, insieme agli Stati osservatori del Consiglio Artico, ovvero come il Regno Unito, la Francia e la Germania, grazie alla loro ben consolidata conoscenza della politica artica acquisita attraverso un lungo periodo di tempo attraverso i lavori del Consiglio Artico.

In ogni caso, tra il Parlamento europeo, la Commissione e il Consiglio europeo, è possibile individuare uno spettro di azione diametralmente opposto, che va dall'approccio radicale/progressista del Parlamento e della Commissione, all'approccio più conservatore e orientato sullo *status* degli Stati membri della regione artica dell'UE in seno al Consiglio europeo. Infatti, mentre la sicurezza rappresentava il principale ed iniziale punto di discussione del Parlamento europeo⁹⁰¹, negli ultimi anni ciò è mutato al fine di trovare un giusto equilibrio tra temi che sempre più godono di diffuso interesse, ovvero la protezione ambientale e lo sviluppo socioeconomico⁹⁰². È interessante notare che il Parlamento è l'unica istituzione che ha subito un'inversione radicale nella definizione della politica artica dell'UE e questo, forse, con l'intenzione di avvicinarsi agli orientamenti maggiormente condivisi dalla Commissione e dal Consiglio Europeo. La Commissione ed il Consiglio europeo, al contrario, sembrano perseguire un profilo meno innovativo. Certamente, il dialogo e il coordinamento interistituzionale continuo sarà fondamentale per il conseguimento e l'attuazione di una più coerente politica artica dell'UE.

In questo contesto, il rapporto tra l'UE e il Consiglio Artico può risultare dirimente. Infatti, il Consiglio Artico rappresenta uno dei più importanti fora multilaterale per la regione artica. Tuttavia, esso si dimostra ancora reticente ad accettare l'Unione come attore legittimo. In ogni caso, la parziale integrazione dell'UE in qualità di osservatore *de facto* rappresenta uno dei principali obiettivi ad oggi raggiunto dall'Unione appoggiato anche dal Parlamento europeo nella relazione del 2011⁹⁰³.

⁸⁹⁹ "Resolution on Arctic governance", European parliament, Brussels, 9 October 2008, www.europarl.europa.eu.

⁹⁰⁰ "MEPs adopt strict conditions for the placing on the market of seal products in the European Union", European parliament press release, 5 May 2009, www.europarl.europa.eu.

⁹⁰¹ V. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0349+0+DOC+XML+V0//IT>.

⁹⁰² Sul punto, v. N. WEGGE, *The EU and the Arctic: European foreign policy in the making*, in *Arctic Review on Law and Politics*, 2012, Vol. 3, No.1, p. 6.

⁹⁰³ V. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0377+0+DOC+XML+V0//IT>.

4) L'UE e lo status di osservatore de facto nel Consiglio Artico

Tra le istituzioni internazionali di stampo regionale volte alla cooperazione organizzata tra Stati terzi per la *governance* della regione artica, il Consiglio Artico detiene una posizione chiave.

L'Organizzazione in questione è stata fondata nel 1996 per affrontare i problemi più attuali dei territori artici, attraverso la cooperazione internazionale fra i Paesi e le popolazioni della regione. Sono Paesi Membri Canada, Danimarca, Federazione Russa, Finlandia, Islanda, Norvegia, Stati Uniti d'America e Svezia. Sono Paesi Osservatori Francia, Germania, Giappone, Italia, Paesi bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Popolare cinese, Repubblica dell'India, Repubblica di Korea, Repubblica di Singapore, Spagna e Svizzera⁹⁰⁴.

Il Consiglio Artico ha promosso specifiche iniziative e Gruppi di lavoro per problemi relativi, in particolare, all'Impatto climatico (ACIA), Sviluppo sostenibile (SDWG), Monitoraggio e valutazione dell'Artico (AMAP), Protezione dell'ambiente marino (PAME), Emergenza, Prevenzione, Preparazione, Risposta (EPPR), Conservazione della Flora e della Fauna (CAFF) e contaminazione (ACAP)⁹⁰⁵.

Al fine di comprendere i rapporti tra l'UE e l'Organizzazione in esame, è necessario premettere qualche breve considerazione in merito alla struttura organizzativa e di lavoro del Consiglio Artico.

A tal riguardo, il Consiglio Artico si compone di membri, partecipanti permanenti e osservatori. Le decisioni a tutti i livelli del Consiglio Artico sono di esclusiva competenza e responsabilità degli otto Stati artici⁹⁰⁶ con il coinvolgimento dei partecipanti permanenti⁹⁰⁷. Come stabilito nella dichiarazione sull'istituzione del Consiglio Artico e dal suo regolamento interno, lo *status* di osservatore nel Consiglio Artico è aperto agli Stati non artici, organizzazioni intergovernative e interparlamentari, globali e regionali, alle organizzazioni non governative che il Consiglio ritenga possano contribuire al suo mandato.

Nella determinazione da parte del Consiglio dell'idoneità generale di un richiedente lo *status* di osservatore, il Consiglio tiene conto, tra l'altro, della misura in cui gli osservatori accettano e sostengono gli obiettivi del Consiglio artico definiti nella dichiarazione di Ottawa, riconoscono la sovranità degli Stati artici, i diritti sovrani e la giurisdizione nell'Artico, riconoscono che un ampio quadro giuridico si applica al Mar Glaciale Artico, tra cui, in particolare, il diritto del mare, e che questo quadro fornisce una solida base per la gestione responsabile di questo oceano e

⁹⁰⁴ V. <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>.

⁹⁰⁵ Per uno sguardo generale alle presenti iniziative, v. <https://arctic-council.org/index.php/en/>.

⁹⁰⁶ Sono membri a pieno titolo: Canada, Regno di Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Federazione Russa, Svezia e Stati Uniti d'America. V. <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/member-states>.

⁹⁰⁷ Sono partecipanti permanenti: l'Aleut International Association (AIA), l'Arctic Athabaskan Council (AAC), il Gwich'in Council International (GCI), l'Inuit Circumpolar Council (ICC), la Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON) e il Saami Council (SC). V. <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/permanent-participants>.

rispettano i valori, gli interessi, la cultura e le tradizioni delle popolazioni indigene dell'Artico e di altri abitanti dell'Artico.

Anche se l'UE, a partire dal 2008, si è impegnata a sviluppare una politica che rispecchi tutti i requisiti sopra citati, e, come già visto, eserciti importanti competenze nell'Artico, non ha ancora ottenuto lo *status* di osservatore nell'Organizzazione.

Tale situazione, pressoché insolita, si protrae dal 2008 quando l'UE presentava per la prima volta domanda di ammissione. Nel 2009, durante la riunione tenutasi a Tromsø (Norvegia), la decisione finale riguardante l'ammissione di nuovi osservatori fu rinviata alla riunione ministeriale del 2011, a conclusione della presidenza danese e l'adozione dei criteri sopra menzionati per l'ammissione e la partecipazione degli osservatori ai lavori del Consiglio Artico⁹⁰⁸. Nei due anni successivi la situazione è rimasta del tutto identica. Nonostante che durante la riunione ministeriale di Nuuk (Groenlandia) gli Stati membri del Consiglio Artico avessero adottato tali criteri e dichiarato che tutte le domande pendenti sarebbero state esaminate tenendone debitamente conto, la discussione della richiesta presentata dall'UE venne rinviata⁹⁰⁹. Durante la successiva riunione ministeriale nel 2013 tenutasi a Kiruna (Svezia), sei nuovi Stati, ossia la Cina, India, Italia, Giappone, Repubblica di Korea e Singapore, sono stati ammessi in qualità di osservatori. L'esame della domanda dell'UE è stato ulteriormente rinviato. Tuttavia, proprio in questa occasione, l'UE, pur non ottenendo lo *status* formale di osservatore, ha visto riconoscersi *de facto* i privilegi di tale posizione all'interno del Consiglio Artico. In ogni caso, è bene evidenziare che gli Stati artici hanno cercato attraverso la dichiarazione finale adottata in tale sede, in maniera diplomatica, di distinguere tra il positivo ricevimento della domanda e il differimento dell'adozione di una decisione finale su tale questione. In particolare, gli Stati artici hanno affermato che: *"The Arctic Council receives the application of the EU for observer status affirmatively but defers a final decision on implementation until the Council ministers are agreed by consensus that the concerns of Council members [...] are resolved"*⁹¹⁰. La dichiarazione in questione sottolinea poi il fatto che solo il Consiglio Artico (attraverso i suoi membri) può nominare nuovi osservatori, eliminando così la possibilità e la competenza di nomina da parte dei suoi gruppi di lavoro (a differenza di quanto già descritto nell'OSCE⁹¹¹) rendendo la partecipazione dell'UE del tutto anomala.

La domanda di ammissione dell'Unione nel Consiglio Artico ha visto nel tempo la costante opposizione del Canada e, recentemente, della Russia. Con riguardo al Canada, tale atteggiamento era dovuto all'adozione da parte dell'UE nel 2009 di due regolamenti volti all'armonizzazione della normativa degli Stati membri sull'immissione nel mercato interno di prodotti ottenuti attraverso la caccia alla foca. In particolare, il

⁹⁰⁸ Tromsø Declaration on the Occasion of the Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council, 29 aprile 2009, Tromsø, p. 9. V. <https://arctic-council.org>.

⁹⁰⁹ Nuuk Declaration on the Occasion of the Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council, 12 maggio 2011, Nuuk, p. 2. V. <https://arctic-council.org>.

⁹¹⁰ Kiruna Declaration on the Occasion of the Eight Ministerial Meeting of the Arctic Council, p. 6. V. <https://arctic-council.org>.

⁹¹¹ V. *Infra* Parte seconda, Sez. II, Cap. IV.

regolamento (CE) n. 1007/2009 ne proibiva l'importazione e la commercializzazione sul territorio dell'Unione, ad eccezione dei prodotti di caccia alla foca praticata dalla comunità Inuit e altre comunità indigene⁹¹². Si ricorda anche il regolamento (UE) n. 737/2011 della Commissione⁹¹³ relativo all'applicazione del precedente atto legislativo, il quale stabiliva, invece, le modalità con cui – attraverso una certificazione rilasciata da un organismo riconosciuto – le popolazioni Inuit avrebbero potuto avvalersi della deroga loro concessa⁹¹⁴. Pertanto, attraverso una regolamentazione siffatta, l'UE si poneva su una posizione incoerente con quella delle comunità indigene, particolarmente protette dal Canada, in quanto la caccia alla foca rappresenta da sempre parte del loro stile di vita. Inoltre, i regolamenti dell'UE rendevano molto difficile e complesso dimostrare la provenienza dei prodotti ottenuti mediante la caccia alla foca e gli indigeni trovavano difficoltà nel poter godere delle deroghe loro concesse e poter immettere i propri prodotti sul mercato interno dell'UE⁹¹⁵. Tale differenza di orientamenti ha generato una controversia su cui è stata chiamata a pronunciarsi la Corte di Giustizia dell'UE⁹¹⁶. Sul punto sono state svolte anche due procedure (*Panels*) all'interno del più ampio organismo di risoluzione delle controversie dell'OMC istituite per i *EC-Seal Products*⁹¹⁷. Con il tempo la posizione canadese e quella dell'UE

⁹¹² Regolamento (CE) No. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, sul commercio dei prodotti derivanti dalla foca, in GUUE L 286, del 31 ottobre 2009, p. 36.

⁹¹³ Regolamento (UE) No. 737/2010 della Commissione, del 10 agosto 2010, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) No. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sul commercio dei prodotti derivati dalla foca (Testo rilevante ai fini del SEE), in GUUE L 216, del 17 agosto 2010, p. 1.

⁹¹⁴ Il regolamento n. 1007/2009 presenta ulteriori deroghe ai sensi dell'art. 3, par. 2 in materia di importazione di sottoprodotti ottenuti mediante la caccia regolamentata a livello nazionale e al fine di garantire una gestione sostenibile delle risorse marine.

⁹¹⁵ V. M. HENNIG, R. CADDELL, *On Thin Ice? Artic Indigenous Communities, the European Union and the Sustainable Use of marine Mammals*, in N. LIU, E. A. KIRK, T. HENRIKSEN (eds.), *The European Union and the Arctic*, Leiden, 2017, p. 308.

⁹¹⁶ Per quanto riguarda il regolamento 1007/2009, v. Tribunale dell'UE, ordinanza del 6 settembre 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami et al. c. Commissione*, causa T- 18/10. Il Tribunale ha respinto in questa occasione con ordinanza il ricorso dichiarandolo irricevibile; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami et al. c. Commissione*, causa C-583/11, con la quale la Corte ha respinto l'appello proposto alla precedente decisione del Tribunale dell'UE. Il risultato medesimo si è ripetuto anche con riferimento all'impugnazione da parte degli stessi attori del regolamento 737/2010. V. Tribunale dell'UE, ordinanza del 25 aprile 2013, *Inuit et al. c. Commissione*, causa T- 526/10. Il Tribunale ha respinto in questa occasione con ordinanza il ricorso dichiarandolo irricevibile; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 3 settembre 2015, *Inuit et al. c. Commissione*, causa C-398/13. Per un commento, v. S. VEZZANI, *The Inuit Tapiriit Kanatami II Case and the Protection of Indigenous Peoples's Rights: A Missed Opportunity?* in *European Papers*, 2016, p. 307 e ss.

⁹¹⁷ Nel 2011, il Canada e la Norvegia avevano chiesto l'istituzione di due Panels volti a chiarire se le misure restrittive del commercio dei prodotti della foca adottate dall'UE avessero violato alcune disposizioni del *General Agreement on Tariffs and Trade* del 1994 (GATT), dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC dell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio. Tutte e tre le parti avevano poi presentato ricorso in appello, chiedendo la costituzione di un *Appellate Body*. Anche se tale organismo ha concluso che tali misure potevano essere adottate dall'UE, esso ha anche, in particolare, contestato la deroga inserita nell'art. 3, par. 1 del regolamento 1007/2009 – riguardante i prodotti della caccia praticata dalla comunità Inuit – per la quale si è riscontrata una situazione discriminatoria arbitraria ed ingiustificata. L'UE ha quindi deciso di modificare i regolamenti in questione al fine di dare attuazione alle raccomandazioni e decisioni adottate dall'organo di conciliazione dell'OMC. Sul punto, v. WTO, *European Communities – Measures prohibiting the Importation and Marketing of Seal Product: Reports by the Panels*, WT/D400/R (Canada) e WT/DS401/R (Norway), 25 novembre 2013; WTO, *Appellate Body Reports, EC – Seal Products*, WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R, 22 maggio 2014. www.wto.org. Per un'analisi dei casi, v.,

si sono ravvicinate, anche grazie all'adozione da parte dell'UE di due nuovi regolamenti, il reg. n. 2015/1775 e il reg. n. 2015/1850, sul divieto di commercio di prodotti derivati dalla foca, che hanno sostituito quelli adottati nel 2009 e 2010⁹¹⁸ e del riconoscimento del Governo di Nunavut quale organo di certificazione dei prodotti ottenuti dalla caccia alle foche⁹¹⁹.

Bisogna evidenziare che i motivi su esposti rappresentano solo la punta dell'iceberg della *impasse* che l'UE si trova ad affrontare per l'ottenimento dello *status* di osservatore all'interno del Consiglio Artico. Infatti, si può fare riferimento in generale anche al conflitto sorto con la Groenlandia e la Norvegia, sempre per la caccia alle foche, oppure con l'Islanda⁹²⁰ per la caccia alle balene⁹²¹.

L'azione dell'UE sarebbe ostacolata dall'incertezza che ruota intorno alla divisione delle competenze tra essa e i suoi Stati membri e, da un punto di vista geopolitico, il timore che l'UE possa diventare troppo determinante in qualità di osservatore e adombrare le comunità indigene che, ad oggi, figurano come partecipanti permanenti ai lavori del Consiglio Artico⁹²².

È stato anche osservato che l'UE dovrebbe abbandonare il tentativo di una “*over-assertive Besserwisser*” (*one who knows better*) *approach and [...] accept more indirect ways of spreading European ideas on occasion – notably through the Nordics, and perhaps also through private sector actors and NGOs*”⁹²³.

La domanda dell'UE rimane tutt'oggi pendente e la dichiarazione adottata dal Consiglio Artico durante la riunione ministeriale di Iqaluit dell'aprile 2015⁹²⁴ ha continuato a rimandare ogni decisione in proposito alla successiva riunione ministeriale. Anche in questa occasione, nella seduta

inter alia, P. CONCONI, T. VOON, *EC-Seal Products: The Tension between Public Morals and International Trade Agreements*, in *World Trade Review*, 2016, p. 211 e ss.

⁹¹⁸ Regolamento (UE) No. 2015/1775 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015, che modifica il regolamento (CE) No. 1007/2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca e che abroga il regolamento (UE) No. 737/2010 della Commissione, in GUUE L 262, del 7 ottobre 2015, p. 1; Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1850 della Commissione, del 13 ottobre 2015, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) No. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sul commercio dei prodotti derivati dalla foca (Testo rilevante ai fini del SEE), in GUUE L 271, del 16 ottobre 2015, p. 1.

⁹¹⁹ Questa eccezione si applica se la caccia è stata condotta da membri della comunità indigena Inuit, in quanto parte del loro stile di vita e di sussistenza e nel rispetto delle regole stabilite per l'applicazione dell'eccezione sui metodi di uccisione delle foche. V. *European Union approves exemption for Nunavut seal hunt*, press release, Iqaluit, 31 luglio 2015, www.gov.nu.ca.

⁹²⁰ Bisogna evidenziare che, nel periodo compreso tra il 2009 e il 2015, l'Islanda è stata un Paese candidato ad entrare nell'UE. I motivi che l'hanno spinto ad abbandonare l'idea di entrare nell'UE sono molteplici; tuttavia, tra essi figurerebbe anche la questione della caccia alla balena. V. P. KOBZA, *Accession of Iceland to the European Union: A Failure Beyond Repair?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2017, p. 129.

⁹²¹ Sul punto, v. P. DAVIES, *Iceland and European Union Accession: The Whaling Issues*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2011, p. 23; S. SCARPA, *La politica artica dell'Unione europea e lo status di osservatore de facto nel Consiglio artico*, cit., p. 229.

⁹²² V. A. AIROLDI, *The European Union and the Arctic: Developments and Perspectives 2010-2014*, Copenhagen, 2014, p. 20. In realtà, questa problematica rappresenta una delle principali criticità non giuridiche che impediscono all'UE di realizzare un pieno processo di integrazione all'interno delle OI nelle quali l'Unione non possiede ad oggi uno *status* formale.

⁹²³ V. J. K. BAILES, K. P. ÓLAFSSON, *The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension, and EU-West Nordic Relations*, in N. LIU, E. A. KIRK, T. HENRIKSEN (eds.), *The European Union and the Arctic*, cit., p. 62.

⁹²⁴ *Iqaluit Declaration: on the Occasion of the Ninth Ministerial Meeting of the Arctic Council*, Iqaluit, 24 aprile 2015, par. 51. V. www.Arctic-council.org.

ministeriale di Fairbanks (Stati Uniti), adottata nel maggio 2017, non si rinviene alcun riferimento all'esame dello *status* di osservatore dell'UE nel Consiglio Artico⁹²⁵.

L'ultima riunione ministeriale tenutasi a fine maggio 2019 a Rovaniemi (Finlandia), a conclusione della presidenza finlandese, non ha discusso della partecipazione dell'UE in qualità di osservatore dell'Organizzazione⁹²⁶. In tale contesto, tuttavia, il Consiglio artico ha applaudito all'ingresso nell'Organizzazione dell'OMI sempre in qualità di osservatore. In tale contesto, non si può prescindere dal ritenere concreta la possibilità dell'UE di agire anche attraverso l'azione dell'OMI pur in assenza di uno *status* autonomo.

In ogni caso, l'UE intrattiene relazioni bilaterali con la maggior parte degli Stati del Consiglio Artico⁹²⁷, e attraverso questo, e i suoi Stati membri, può avere un impatto sulle loro posizioni, come la già menzionata direttiva sull'inquinamento delle navi o il divieto dell'UE sui prodotti derivati dalle foche. Un altro esempio dell'influenza dell'azione dell'UE sulle posizioni dei membri e degli osservatori del Consiglio Artico riguarda le sanzioni dell'UE adottate contro la Russia. Il Consiglio ha deciso che la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di prodotti a duplice uso per uso militare in Russia, nonché di determinati beni e tecnologie sensibili quando sono destinati all'esplorazione e alla produzione di petrolio in acque profonde, alla prospezione e produzione di petrolio artico o progetti di petrolio di scisto, dovrebbe essere proibito⁹²⁸.

5) *Verso una (nuova) politica artica integrata dell'UE?*

Le attività che l'UE porta avanti per lo sviluppo di una propria politica artica si presentano diversificate ed ancora in corso di perfezionamento.

L'assenza di uno *status* formale dell'UE all'interno del Consiglio Artico denota ancora una certa diffidenza non solo nei confronti della potenziale effettività di una politica europea artica ma anche nei confronti dell'Unione in qualità di vero attore internazionale. Anche alla luce di tali considerazioni, il coinvolgimento dell'UE nei lavori del Consiglio in qualità di osservatore *de facto* si presenta pieno di opportunità.

Per poter vincere le perplessità che ancora manifestano gli Stati artici, la Commissione e l'Alto Rappresentante dell'UE hanno adottato

⁹²⁵ *Fairbanks Declaration 2017: on the Occasion of the Tenth Ministerial Meeting of the Artic Council*, Fairbanks, 11 maggio 2017. V. www.artic-council.org. In quest'occasione è stata la Russia a porre il veto all'ammissione dell'UE come osservatore e ciò può essere legato alla posizione dell'UE nei confronti della Federazione russa per l'annessione della Crimea e le sanzioni che ne sono seguite nei suoi confronti.

⁹²⁶ V. https://arctic-council.org/images/PDF_attachments/Rovaniemi-Statement-from-the-chair_FINAL_840AM-7MAY.pdf.

⁹²⁷ Ad es., l'accordo UE-Canada (c.d. CETA) riguarda questioni come la protezione ambientale, i servizi marittimi internazionali che potrebbero avere rilevanza per l'Artico. Pertanto, se l'accordo entrerà in vigore in via definitiva, tali obblighi potranno incidere sulla relazione tra Stati membri dell'UE e il Canada nel contesto del Consiglio Artico. V. http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_it.htm ultimo accesso il 3 giugno 2019.

⁹²⁸ Sulla situazione della Russia, v. *Russia situation at* <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/> ultimo accesso il 3 giugno 2019.

congiuntamente nel 2016 una nuova comunicazione⁹²⁹. Quest'ultima, come le precedenti, indirizza le priorità dell'UE nella regione artica in tre direzioni principali: 1) combattere i cambiamenti climatici e proteggere l'ambiente, 2) favorire lo sviluppo sostenibile della regione e 3) promuovere una *governance* condivisa dell'Artico attraverso la cooperazione internazionale multilaterale e bilaterale. Se queste priorità si presentano formalmente come onnipresenti nel sistema di avanzamento della politica europea artica, esse nascondono chiari obiettivi strategici e proposte di intervento di stampo politico, che – come nella comunicazione del 2012⁹³⁰ – elencano attività e finanziamenti dell'UE volti a dimostrare il suo indubbio interesse per l'area artica, ma che – in maniera più dettagliata rispetto al passato – includono riferimenti alle norme di diritto internazionale che debbono trovare applicazione nell'Artico ed ai settori per i quali *standard* aggiuntivi sarebbero necessari.

Nelle sue conclusioni sull'Artico adottate nel giugno 2016, il Consiglio, riunitosi a livello dei Ministri degli Esteri, ha accolto positivamente la comunicazione in questione e ha riconosciuto la rilevanza dell'approccio adottato congiuntamente dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante dell'UE nel difficile bilanciamento tra sviluppo sostenibile dell'Artico e tutela dell'ambiente minacciato dai cambiamenti climatici e dalle attività illecite e sregolate dell'uomo, soprattutto in ambito di pesca⁹³¹. Secondo il Consiglio dell'UE: *“An ambitious cross-spectrum and well-coordinated Arctic policy will contribute to the EU's engagement in an increasingly strategically important region”*⁹³².

Nel corso del 2019, inoltre, è bene osservare che l'Unione ha partecipato attivamente a più incontri diversificati tra loro, ma sempre in stretto collegamento con il Consiglio Artico nonostante non sia stato riconosciuto uno *status* formale all'Unione. Due incontri si sono svolti a livello ministeriale per discutere gli elementi chiave della cooperazione artica. Il primo ha riunito i ministri dell'ambiente degli Stati artici (11-12 ottobre, Rovaniemi) per discutere e progredire sulla protezione ambientale nell'Artico. La seconda riunione è stata focalizzata sulla scienza artica organizzata dall'UE, insieme a Germania e Finlandia (25-26 ottobre, Berlino). Quest'ultimo incontro si è presentato di grande attualità, soprattutto dopo la firma del nuovo accordo sul rafforzamento della

⁹²⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Una politica integrata dell'Unione europea per l'Artico*, del 27 aprile 2016, JOIN(2016) 21 fin, p. 1 e spec. p. 4. Per un'analisi più approfondita, v. C. CINELLI, *Law of the Sea, the European Union and Corporate Ocean Responsibility*, in *Ocean Yearbook*, 2016, No. 30, p. 242.

⁹³⁰ Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Definire una politica dell'Unione europea per la regione artica: progressi compiuti dal 2008 e prossime tappe*, del 26 giugno 2012, JOIN(2012) 19 fin., p.1.

⁹³¹ Si vedano le recenti la decisione del Consiglio dell'UE del 4 marzo 2019 sulla conclusione dell'Accordo per la prevenzione della pesca in alto mare non regolamentata nell'Oceano Artico Centrale, che è stato firmato il 3 ottobre 2018 dai cinque Stati costieri dell'Oceano Artico - Canada, Danimarca (che agisce per conto della Groenlandia e delle Isole Faroe), Norvegia, Russia e Stati Uniti - insieme con Cina, UE, Islanda, Giappone e Corea del Sud. Sulla decisione del Consiglio v. <https://www.consilium.europa.eu/media/38356/st10788-en18.pdf>. In generale, v. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/releases/2019/03/04/central-arctic-eu-to-enter-agreement-against-unregulated-fishing/>.

⁹³² Consiglio Affari Esteri, *Council Conclusions on the Arctic*, 20 giugno 2016, par. 2.

cooperazione scientifica artica internazionale alla decima riunione ministeriale del Consiglio Artico nel 2017 a Fairbanks.

Cap. III: *L'Unione europea e la Conferenza dell'Aia di Diritto Internazionale Privato*

1) La cooperazione in materia di diritto internazionale privato portata avanti in seno alla Conferenza dell'Aia

La cooperazione internazionale nel settore del diritto internazionale privato ha storicamente avuto un particolare sviluppo con l'istituzione nel 1893 della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato⁹³³.

Quest'ultima, riunitasi per la prima volta nel 1893 su iniziativa di T. Asser, divenne un'OI permanente il 16 luglio 1955 con l'entrata in vigore del proprio Statuto. Attualmente ne fanno parte 82 Stati e una OI (l'UE). Essa promuove la progressiva unificazione delle norme di DIP, mediante l'elaborazione di trattati multilaterali volti a garantire la certezza del diritto nei rapporti di diritto privato aventi carattere internazionale. I paesi membri si riuniscono ogni quattro anni in sessione plenaria (c.d. sessione diplomatica ordinaria), per negoziare e adottare progetti di convenzioni, che devono poi essere ratificati dagli Stati.

È necessario subito rilevare che l'essere membro della Conferenza non implica automaticamente l'essere membro delle Convenzioni concluse sotto gli auspici dell'Organizzazione. La possibilità da parte degli Stati, e dell'UE, di essere parte contraente delle Convenzioni è determinata dalle regole del singolo trattato. Inoltre, uno Stato che non è parte della Conferenza può essere parte contraente di una convenzione quando questa lo permette⁹³⁴.

Sebbene la Conferenza rappresenti il principale foro di discussione in materia di cooperazione giuridica processual-privatistica internazionale, l'UE è riuscita negli ultimi anni ad emergere sempre più quale attore internazionale nella materia in questione. Lo sviluppo delle competenze dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile sembra aver intaccato la pertinenza del lavoro della Conferenza e ha richiesto un intervento di risposta da parte di tale OI. Tale risposta può essere descritta sotto diversi punti di vista, quali, ad es., nell'evoluzione delle competenze dell'Unione in materia di DIP, nel progressivo sviluppo delle relazioni istituzionali tra gli Stati membri, l'UE e la Conferenza dell'Aia e, infine, nei rapporti intercorrenti tra il diritto dell'UE e le Convenzioni adottate dalla Conferenza dell'Aia.

⁹³³ Sul ruolo e sulla funzione della Conferenza dell'Aia, v. T.M.C. Asser Institute, *The Influence of the Hague Conference on Private International Law*, Leiden, 1993.

⁹³⁴ Nel momento in cui si scrive, sono presenti 39 Convenzioni dell'Aia, e si contano più di 130 Stati che hanno ratificato almeno una Convenzione. A mero titolo esemplificativo, è possibile fare riferimento al fatto che la Conferenza ha adottato numerose convenzioni, in settori quali: la protezione dei minori (adozione, responsabilità parentale); la tutela degli adulti (convenzione del 2000 sugli incapaci); le relazioni tra gli sposi (matrimonio, divorzio, regime matrimoniale di proprietà, obblighi di mantenimento); il diritto di proprietà; l'assistenza giudiziale e conflitto di leggi ed il diritto internazionale commerciale e finanziario.

2) La cooperazione giudiziaria in materia civile

Il rapporto tra il diritto dell'UE e il DIP è stato spesso descritto come “*a tale of two uneasy bedfellows*”⁹³⁵. Prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l'art. 293 TCE costituiva la base giuridica per consentire agli Stati di partecipare alle negoziazioni volte alla semplificazione del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni giudiziarie in materia civile. Un esempio è costituito dalla conclusione della convenzione di Roma sul diritto applicabile alle obbligazioni contrattuali del 1980. La convenzione in questione manca di una base giuridica equipollente alla convenzione di Bruxelles, ma è stata conclusa al fine di continuare con il processo di unificazione del DIP così come avviato dalla convenzione di Bruxelles. Con il trattato di Maastricht, prima, e il trattato di Amsterdam, dopo, le competenze dell'UE in materia di DIP sono state gradualmente ampliate. Significativa è stata la preliminare inclusione dell'art. 65 nel titolo IV del TCE che ha permesso l'adozione di misure relative alla cooperazione giudiziaria civile riguardanti questioni transfrontaliere al fine di rafforzare il mercato interno dell'UE.

Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l'art. 65 TCE è confluito nel nuovo art. 81 TFUE che permette oggi all'UE di agire per l'adozione di misure in materia di DIP (es. conflitto di leggi o di giurisdizione), “*in particolare*” quando lo ritenga necessario per il funzionamento del mercato interno⁹³⁶. L'aggiunta della parola “*in particolare*” dimostra che l'UE può agire in materia di DIP quando ci sia un legame tra la questione di DIP e il mercato interno come, ad es., in materia di famiglia. Negli ultimi anni, l'UE ha sviluppato sempre più la sua azione in materia di cooperazione civile e per la progressiva armonizzazione del DIP⁹³⁷. A tal riguardo, è possibile qui fare riferimento al fatto che sia la convenzione di

⁹³⁵ Sul punto, v. K. BOELE-WOELKI, *Unification and Harmonization of Private international law in Europe*, in J. BASEDOW et al. (eds.) *Private Law in the International Arena: Liber Amicorum Kurt Siehr*, The Hague, 2000, pp. 61–78; J. BASEDOW, *The Communitarisation of the Conflict of laws under the Treaty of Amsterdam*, in *Common Market Law Review*, 2000, No. 37, p. 687; J. ISRAËL, *Europees internationaal Privaatrecht*, in *Nederlands Internationaal Privaatrecht*, 2001, No. 19 p. 135; H. U. Jessurun d'oliveira, *The EU and a Metamorphosis of Private international law*, in J. FAWCETT (ed.), *Reform and Development of Private International Law: Essays in Honours of Sir Peter North*, Oxford, 2002, pp. 111–136; P. LAGARDE, *Développement futurs du droit international privé dans une Europe en voie d'unification: quelques conjectures*, in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 2004, No. 68 p. 225; A. DICKINSON, *European Private international law: Embracing new Horizons or Mourning the Past*, *Journal of Private International Law*, 2005, No. 1, p. 197; I. VÉKÁS, *Der weg zur vergemeinschaftung des internationalen Privat- und verfahrensrechts – eine skizze*, in V. TOMLJENOVIĆ, J. A. ERAUW, P. VOLKEN (eds.), *Liber Memorialis Petar Šarčević, Universalism, Tradition and the Individual*, München, 2006, pp. 171–187; M. BOGDAN, *Concise Introduction to EU Private International Law*, Groningen, 2006, pp. 6–14; J. MEEUSEN, *Who is Afraid of European Private international law*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (eds.), *Liber Fausto Pocar: New Instruments of Private International Law*, Milano, 2009, pp. 685–700; J. J. KUIPERS, *Bridging the gap: The impact of the Eu on the law Applicable to Contractual obligations*, in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 2012, No. 76, p. 562.

⁹³⁶ V. G. R. de GROOT, J. J. KRUIPERS, *The New Provisions on Private International Law in the Treaty of Lisbon*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, No. 15, p. 109; I. B. BROUSSE, *Le Traité de Lisbonne et le droit international privé*, in *Journal of Droit International*, 2010, No. 137, p. 3.

⁹³⁷ V. E. STORSKRUBB, *Civil Justice – A newcomer and an Unstoppable Wave*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 299.

Bruxelles del 1968 sia la convenzione di Roma del 1980 sopra citate sono state oggi sostituite, nei rapporti tra gli Stati membri, dai regolamenti Bruxelles I bis (Reg. No. 1215/2012) e Roma I (Reg. 593/2008). Tale evoluzione non esclude che in un prossimo futuro le regole nazionali in materia di DIP possano essere completamente sostituite dalle regole adottate dall'UE⁹³⁸.

Anche in tale contesto, tuttavia, il rapporto tra la cooperazione giudiziaria in materia civile e il mercato interno è necessariamente limitato alla cooperazione tra gli Stati membri dell'UE. Un'armonizzazione del DIP non può prescindere dall'armonia del consenso tra i suoi Stati membri, impedendo così all'Unione di agire da sola⁹³⁹. Anche se le misure adottate dall'UE sostituiscono progressivamente le regole di DIP adottate a livello nazionale, gli Stati membri conservano il potere di agire per la progressiva armonizzazione del DIP a livello istituzionale all'interno della Conferenza dell'Aia anche al fine di salvaguardare la propria cooperazione con gli Stati terzi⁹⁴⁰.

3) *L'adesione dell'UE alla Conferenza dell'Aia*

La Conferenza dell'Aia è sempre stata piuttosto permissiva nell'ammettere le OI in qualità di osservatore dell'Organizzazione, al fine di presenziare agli incontri di lavoro e di presentare proposte.

Lo Statuto della Conferenza⁹⁴¹, adottato nella sua iniziale forma nel 1951, entrato in vigore nel 1955, è rimasto invariato per oltre 50 anni fino alla sua revisione per consentire alla CE (e alle altre REIO) di diventare membri dell'OI in questione.

Sin dal 1957, sebbene allora le competenze in materia di cooperazione giudiziaria civile dell'UE si presentassero piuttosto limitate, l'Unione è stata sempre invitata dalla Conferenza a partecipare ai suoi incontri di lavoro in qualità di osservatore⁹⁴². Nel 1960, in occasione della prima sessione diplomatica della Conferenza dell'Aia, l'Unione aveva ottenuto lo *status* formale di osservatore e la sua presenza non aveva destato particolari questioni⁹⁴³. Tuttavia, l'attività svolta dall'Unione nella

⁹³⁸ P. LEGARDE, *Développement futurs du droit international privé dans une Europe en voie d'unification*, cit., p. 225.

⁹³⁹ V. A. ZANOBETTI, *Eu Cooperation in Civil Matters And Multilevel Unification Of Private International Law: Some Remarks*, in P. FRANZINA (ed.), *The External Dimension of EU Private International Law after Opinion 1/13*, Cambridge, Antwerp, Portland, 2016, pp. 117-129 e spec. p. 120.

⁹⁴⁰ V. F. POCAR, *The Communitarization of Private International Law and its Impact upon the External relations of the European Union*, in A. MALATESTA, S. BARIATTI, F. POCAR (eds.), *The External Dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters*, Milan, 2008, pp. 3-18.

⁹⁴¹ Per il testo dello statuto nella sua versione del 1951 e nella sua versione modificata, vedi il Sito Web della Conferenza dell'Aia all'indirizzo <http://www.hcch.net>.

⁹⁴² V. già l'elenco delle organizzazioni aventi lo *status* di osservatore, tra cui la CEE, negli *Actes et Documents de la Neuvi-me session-5 au 26 octobre 1960, Tome I, Matires diverses*, p. 15.

⁹⁴³ Per un'analisi dell'evoluzione storica della partecipazione dell'Unione nella Conferenza dell'Aia, v. H. VAN LOON, A. SCHULZ, *The European Community and the Hague Conference on private International Law*, in B. MARTENCZUK, S. VAN THIEL (eds.), *Justice, Liberty, Security: New Challenges for the External Relations of the European Union*, Brussels, 2007, p. 260.; A.

Conferenza le ha sempre garantito di essere ritenuto piuttosto un partecipante in qualità di membro *de facto* dell'Organizzazione. Il fatto che nelle riunioni della Conferenza gli osservatori (compresi gli Stati terzi, le altre OI e ONG) - e non solo le delegazioni degli Stati membri - hanno sempre avuto anche il diritto di presentare proposte e partecipare alla discussione ha sempre destato perplessità. Con riguardo all'UE, tuttavia, la situazione si presentava piuttosto anomala in quanto l'allora CE godeva della capacità di osservatore e non aveva il diritto di votare, mentre i suoi Stati membri avevano il diritto di partecipare alle discussioni e di votare⁹⁴⁴ pur avendo perso parte o tutta della loro competenza per le questioni in discussione. Questa situazione è stata percepita come una fonte di grande incertezza istituzionale. Pertanto, nel dicembre 2002, in una lettera firmata dall'allora commissario per la giustizia e gli affari interni, Antonio Vitorino, e dal ministro della Giustizia della Danimarca, Lene Espersen, a nome dell'allora Presidenza del Consiglio dell'UE, la CE ha chiesto di diventare membro della Conferenza dell'Aia. Ciò ha richiesto una modifica dello Statuto perché l'adesione era aperta solo agli Stati.

Il 3 aprile 2007, l'allora CE è diventata il 66^a membro della Conferenza dell'Aia. Questo evento ha segnato l'inizio di una nuova fase nella storia dell'Organizzazione e una nuova era di cooperazione tra le due OI. È necessario sottolineare che l'adesione in questione non è stato esente da problematiche sottostanti che ne mettevano in pericolo la sua realizzazione. Ad es., il 30 giugno 2005, durante la 20^o sessione della Conferenza, una serie di emendamenti allo Statuto dell'Organizzazione sono stati adottati all'unanimità. Il più importante era rappresentato dall'inserimento di un nuovo art. 3, che consente alle REIO di diventare membri della Conferenza. In particolare, durante la sessione diplomatica è stato necessario affrontare una serie di vecchie e nuove preoccupazioni degli Stati membri dell'UE non membri della Conferenza. Alcuni Stati terzi, ad es., la Russia e la Cina, erano entrambe insoddisfatte del termine "REIO" e della sua definizione, ma per ragioni diverse. La Russia, sostenuta dall'osservatore della Comunità economica eurasiatica⁹⁴⁵, aveva suggerito di sostituire "REIO" con "organizzazione internazionale", sostenendo che anche la CE non era più un OI limitata alle questioni "economiche". Inoltre, è stato affermato che il termine avrebbe escluso le organizzazioni che trascendessero i confini regionali, come appunto la Comunità economica eurasiatica. Nell'incontro si decise, tuttavia, di mantenere il termine "REIO", che era già diventato un termine usuale anche nella prassi di altre OI, come, ad es., in ambito FAO, il cui Statuto era stata ugualmente modificato per consentire alla CE di diventarne membro⁹⁴⁶. La sessione diplomatica sottolineava che i termini "regionale"

SCHULZ, *The Accession of the European Community to the Hague Conference on Private International Law*, in *International Comparative Law*, 2007, p. 942 e spec. p. 944.

⁹⁴⁴ Questa distinzione ha perso in larga misura la sua importanza quando la Conferenza è passata a negoziati basati sulla votazione mediante *consensus* nel 2000.

⁹⁴⁵ La Comunità economica eurasiatica annovera tra i suoi membri la Bielorussia, il Kazakistan, il Kirghizistan, la Russia, il Tagikistan e l'Uzbekistan. Armenia, Moldavia e Ucraina possiedono lo *status* di osservatori. Si tratta di un'organizzazione transregionale focalizzata principalmente su questioni economiche ma che affronta anche altre questioni, ad es., lo sviluppo di linee guida comuni sulla sicurezza delle frontiere.

⁹⁴⁶ V. Lo Statuto della FAO, disponibile su <http://www.fao.org/docrep/009/j8038e/j8038e00.htm>. In merito ai rapporti tra UE e la FAO, v. *infra* Parte seconda, Sez. I, Cap. II. È importante sottolineare

ed “*economico*” descrivevano i requisiti minimi che l’organizzazione candidata doveva soddisfare. L’estensione oltre i confini regionali, o al di là delle questioni economiche, non avrebbe avuto un impatto negativo sulla sua ammissibilità per l’adesione alla Conferenza. Infine, la riunione aveva affermato che il termine “*organizzazione internazionale*” non era sufficientemente specifico nel contesto in questione. Non si comprendeva se esso fosse limitato alle organizzazioni a cui i loro Stati membri avevano trasferito competenze e che non erano in grado di prendere decisioni direttamente vincolanti per gli Stati membri, come nel caso delle REIO. Con una sorta di compromesso, tuttavia, nel par. 9 dell’art. 3 dello Statuto della Conferenza (di seguito citato) è stata aggiunta una definizione del termine “*REIO*” contenente il termine “*organizzazione internazionale*”, definendo ulteriormente in quali circostanze un’OI può diventare una REIO, ovvero: “*Con ‘Organizzazione regionale di integrazione economica’ si intende un’organizzazione internazionale che sia costituita unicamente da Stati sovrani e i cui Stati membri le abbiano trasferito competenze in un elenco di materie, compresa la facoltà di assumere decisioni che vincolino i suoi Stati membri per queste materie*”. Il testo dell’art. 3, così come gli altri emendamenti adottati, è stato accuratamente negoziato e preparato in un periodo di due anni e mezzo nel quadro istituzionale della Conferenza. Dopo aver ricevuto la richiesta di ammissione della CE nel dicembre 2002, il problema era stato presentato alla Commissione speciale per gli affari generali e la politica della conferenza nell’aprile 2003. La riunione ha convenuto che il segretario generale della Conferenza dell’Aia riunisse un gruppo consultivo informale di esperti, comprese persone con esperienza nel diritto internazionale pubblico e nel lavoro della Conferenza, che rappresentasse varie regioni del mondo e diversi sistemi giuridici ed esaminasse le questioni legate alla richiesta e lo assistesse nella preparazione delle raccomandazioni per la prossima riunione della Commissione speciale nell’aprile 2004⁹⁴⁷. Il segretario generale riferiva alla Commissione speciale per gli affari generali e la politica nell’aprile 2004 decidendo poi all’unanimità che, in linea di principio, la CE doveva diventare membro della Conferenza. Il Segretario generale era stato invitato⁹⁴⁸, con l’assistenza del gruppo informale di lavoro costituito in quell’occasione⁹⁴⁹

che, da un punto di vista semantico, la definizione di REIO eleggibili per l’adesione alla Conferenza dell’Aia è notevolmente più ampia del suo precedente nello Statuto della FAO. Mentre sotto la Costituzione della FAO, tutti i membri della REIO devono essere membri della FAO affinché la REIO possa essere ammessa all’Organizzazione, questo non è stato ripreso nello Statuto della Conferenza - nemmeno nella forma più limitata di un numero minimo di Stati membri della REIO che devono essere membri della conferenza dell’Aia. Sebbene tutti gli attuali Stati membri dell’UE siano Stati membri della Conferenza, l’UE ha fortemente insistito su questo punto e ha ricevuto il sostegno di altre regioni del mondo, evidenziando che solo questa differenza nella formulazione della clausola di adesione delle REIO potrebbe di fatto consentire a una REIO di essere ammessa alla Conferenza dell’Aia. Ulteriori esempi dell’uso del termine “*REIO*” nelle convenzioni internazionali diverse dal trattato istitutivo di organizzazioni intergovernative includono, ad es., la convenzione UNIDROIT del 16 novembre 2001 *sugli interessi internazionali nelle attrezzature mobili* (art. 48).

⁹⁴⁷ V. le conclusioni della Commissione speciale, disponibile su <http://www.hcch.net>.

⁹⁴⁸ V. le conclusioni della Commissione speciale per gli affari generali e la politica della conferenza tenutasi dal 6 all’8 aprile 2004, disponibile all’indirizzo <http://www.hcch.net>.

⁹⁴⁹ Il gruppo ha incluso, oltre al suo presidente, rappresentanti diplomatici, funzionari governativi, giudici e accademici provenienti da Australia, Belgio, Brasile, Canada, Egitto, Francia, Germania,

e della Commissione europea, a redigere una proposta completa per la riunione nella primavera del 2005 della Commissione speciale, adottata da quest'ultima dopo ampio dibattito⁹⁵⁰. La 20° sessione, tenutasi dal 14 al 30 giugno 2005, che si era riunita in vista dell'adozione della convenzione sugli accordi di scelta del foro, ha dedicato molto tempo alla conclusione degli emendamenti dello statuto adottandoli come sono ora indicati nella parte C dell'atto finale.

In concreto, un punto particolarmente problematico era rappresentato dal fatto che l'attività sempre più crescente dell'Unione in ambito di DIP metteva in agitazione la Conferenza dell'Aia e gli Stati terzi i quali temevano che gli Stati membri dell'UE e poi l'Unione stessa potessero diventare membri troppo dominanti nei lavori della Conferenza. Proprio per questo, il cambiamento nella procedura di voto nei lavori della Conferenza dell'Aia nel 2000 ha permesso agli Stati terzi di non essere surclassati da un voto congiunto del blocco dell'UE⁹⁵¹. Inoltre, altre questioni erano state sollevate durante il processo di negoziazione sopra descritto e che riguardavano tre aspetti, in particolare: 1) la ripartizione delle competenze tra le REIO e i suoi Stati membri; 2) l'esercizio dei diritti di appartenenza, in particolare per quanto riguarda la partecipazione e il voto; e 3) l'aspetto finanziario dell'appartenenza.

In ogni caso, visto che il termine "REIO" è più ampiamente usato per consentire l'adesione dell'UE alle altre OI, la modifica dello Statuto della Conferenza dell'Aia è stata colta come un'opportunità per rilasciare dichiarazioni politiche più ampie per garantire una solida posizione negoziale sulla futura adesione dell'Unione ad altre OI. Comunque sia, ai fini dell'articolo 3, par. 9, il termine "REIO", non si riferisce esclusivamente all'UE. Tuttavia, poiché attualmente non esiste nessun'altra OI alla quale i membri hanno trasferito la competenza per adottare misure nel campo del DIP, non ci si può aspettare che l'esempio dell'UE possa in concreto essere a breve seguito da altre OI⁹⁵²

4) La divisione di competenze tra l'UE e i suoi Stati membri nella Conferenza dell'Aia

Durante il processo di negoziazione per l'adesione delle OI alla Conferenza dell'Aia⁹⁵³, la ripartizione delle competenze tra le REIO (l'UE

Italia, Giappone, Paesi Bassi, Russia, Spagna, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti d'America, nonché rappresentanti della CE.

⁹⁵⁰ V. Il documento preliminare n. 32B del maggio 2005 per l'attenzione della ventesima sessione, disponibile su <http://www.hcch.net>.

⁹⁵¹ V. J. J. KUIPERS, *The European Union and the Hague Conference on private International Law – Forced Marriage or Fortunate Partnership?* in H. DE WAELE, J. J. KUIPERS (eds.), *The European Union's Emerging International Identity*, cit., p. 167.

⁹⁵² Anche l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) è attiva nell'area di DIP, ma i suoi membri non hanno trasferito alcuna competenza all'Organizzazione. L'OSA, allo stesso modo della Conferenza dell'Aia è un foro nell'ambito del quale gli Stati membri portano avanti la loro cooperazione in varie materie, tra le quali anche quella del DIP.

⁹⁵³ Si riporta in inglese il testo dell'art. 3 ivi adottato: "[...] 3. Each Regional Economic Integration Organisation applying for membership shall, at the time of such application, submit a declaration of competence specifying the matters in respect of which competence has been transferred to it by its Member States. 4. Each Member Organisation and its Member States shall ensure that any change regarding the competence of the Member Organisation or in its membership shall be

appunto) e i suoi Stati membri rappresentava il problema che sollevava le maggiori difficoltà politiche, giuridiche e pratiche.

Per comprendere a pieno tale ripartizione, è importante premettere che, tradizionalmente, quando una nuova convenzione viene negoziata in seno alla Conferenza dell'Aia, i negoziati iniziano a un livello piuttosto informale. Viene organizzata una commissione speciale aperta a tutti i deputati e osservatori al fine di preparare un progetto preliminare di convenzione. In questa fase, i partecipanti sono considerati “esperti” sull'argomento piuttosto che come “rappresentanti del governo”. Solo durante la sessione diplomatica, quando la convenzione è finalizzata e adottata, i partecipanti si trasformano in “delegati” e “rappresentanti”, esprimendo posizioni ufficiali del governo.

Ora, alcuni Stati non membri della CE avevano sottolineato che nel corso del negoziato in questione fosse necessario sapere chi fosse di volta in volta competente a negoziare su una questione specifica e ad impegnarsi in un testo vincolante. Ciò è stato stabilito dalle norme contenute nell'art. 3, par. 3-7 dello Statuto modificato e presentato dalla CE al momento della sua adesione alla Conferenza dell'Aia del 3 aprile 2007⁹⁵⁴. Eventuali modifiche devono essere notificate ai sensi del par. 4, ricordando che il par. 5 presume che gli Stati membri dell'UE mantengano la competenza su materie non trattate da qualsiasi dichiarazione di trasferimento di competenza ai sensi dei parr. 3 e 4. In ogni caso, le regole in questione rappresentano oggi la disciplina generale per la partecipazione dell'UE ai negoziati dell'Aia che sembrano avvicinarla alla metodologia utilizzata per la partecipazione dell'UE in altre OI come, ad es., nella FAO e l'OMS⁹⁵⁵. Infatti, in base a tali regolamenti, le REIO o i suoi Stati membri hanno l'obbligo di indicare, preferibilmente almeno due giorni lavorativi prima di ogni riunione, che abbiano competenza per ciascun punto dell'ordine del giorno; non farlo può impedire all'UE di partecipare all'incontro. Tale procedura è stata però considerata poco pratica per l'evoluzione dei negoziati di carattere legislativo che si svolgono nell'ambito della Conferenza dell'Aia, in particolare alla luce del fatto che qualsiasi convenzione risultante richiederà anche una successiva decisione in merito alla firma e alla ratifica, o adesione, da parte del potenziale futura parte

notified to the Secretary General, who shall circulate such information to the other Members of the Conference. 5. Member States of the Member Organisation shall be presumed to retain competence over all matters in respect of which transfers of competence have not been specifically declared or notified. 6. Any Member of the Conference may request the Member Organisation and its Member States to provide information as to whether the Member Organisation has competence in respect of any specific question which is before the Conference. The Member Organisation and its Member States shall ensure that this information is provided on such request.”

⁹⁵⁴ V. la Dichiarazione disponibile su <http://www.hcch.net>, sotto ‘Convenzioni’, ‘Statuto della Conferenza dell'Aia’, ‘Tabella di stato’. Nell'elenco dei membri, fare clic su “D” nella riga relativa alla Comunità europea.

⁹⁵⁵ Come già descritto nell'analisi dei rapporti tra l'UE e la FAO e l'UE e l'OMS, l'art. II, parr 5-8 della Costituzione della FAO ha fornito le basi per tutte le regole oggi vigenti. Tuttavia, le Regole Generali FAO (Art XLI), le Linee guida provvisorie per la partecipazione della CE alle riunioni della FAO (disponibili sul sito web della Conferenza dell'Aia all'indirizzo <http://www.hcch.net/upload/wop/genaffpd2lbe.pdf>, pp. 18-23) punti 1-6 e le Regole di procedura della Commissione del *Codex Alimentarius* (CAC), Regola II (disponibili su ftp://ftp.fao.org/codex/Pubblicazioni/ProcManuals/Manual_15e.pdf, pp. 6-19) disciplinano in modo molto dettagliato come all'interno della FAO e del CAC le competenze REIO/UE debbano essere dichiarate ed esercitate.

contraente, richiedendo necessariamente l'approvazione del Consiglio dell'UE.

Se sorgono comunque dubbi, il par. 6 autorizza gli altri membri della Conferenza dell'Aia a chiedere chiarimenti al REIO e ai suoi Stati membri, obbligandoli a fornire tali informazioni. La questione se questa richiesta possa essere indirizzata alla "REIO e ai suoi Stati membri", o piuttosto alla "REIO" in quanto tale ha dato luogo a un grande dibattito e resta oggi piuttosto ambigua. Infatti, da una parte, le delegazioni degli Stati terzi avevano esortato alla creazione di una norma che lasciasse loro la più ampia scelta possibile se chiedere alla REIO, a uno o più Stati membri o ad entrambi. Dall'altra parte, l'allora CE aveva invocato l'unicità della REIO argomentando che, se uno o più Stati membri della CE fosse stato interpellato su una data questione, la risposta non avrebbe dovuto essere ritenuta rientrante automaticamente nella loro competenza residua e non avrebbe comunque impegnato la Comunità. Tuttavia, argomentando in questo modo, gli Stati sarebbero stati così incentivati a dare risposte contraddittorie.

Attualmente, il risultato raggiunto nel processo di negoziazione sull'art. 3 dello Statuto della Conferenza dell'Aia consente di porre la questione sia all'UE che ai suoi Stati membri. Sarà poi competenza del diritto dell'UE stabilire il *chi* e il *come* dovrà rispondere.

5) *L'esercizio dei diritti di membership*

Nel corso del processo di negoziazione per l'adesione dell'UE alla Conferenza dell'Aia è stato proposto che l'UE e i suoi Stati membri partecipassero alle riunioni su base alternativa, a seconda della rispettiva attribuzione delle competenze.

Attualmente, ciò potrebbe essere teoricamente fattibile nel caso di competenza esclusiva dell'Unione o di competenza esclusiva degli Stati membri. Tuttavia, gli argomenti in discussione alla Conferenza dell'Aia potrebbero anche rientrare nell'area di competenza concorrente, e durante i negoziati questi temi sono normalmente tutti correlati e intrecciati. Ciò rende quasi impossibile organizzare una partecipazione alternata, anche se già nell'ambito della vecchia versione dello Statuto nella quale la partecipazione della CE era garantita in qualità di osservatore, si svolgevano riunioni periodiche di coordinamento CE (talvolta su base giornaliera) per consentire agli Stati membri della CE di presentare una posizione comune laddove richiesto dal diritto comunitario⁹⁵⁶.

Dal punto di vista operativo, il par. 7 è stato aggiunto all'art. 3 secondo il quale: "*L'Organizzazione membro eserciterà i diritti di appartenenza su base alternativa con i suoi Stati Membri che sono Membri della Conferenza, nei settori delle loro rispettive competenze*". Le parole "*compresa la partecipazione alle riunioni*" che gli Stati Uniti avevano proposto di inserire dopo "*diritti di appartenenza*" non sono state inserite, e quindi si può concludere *a contrario* che il principio di alternanza, che è

⁹⁵⁶ Le informazioni in questione sono state ottenute a seguito di un'intervista ad un componente dell'ufficio diplomatico della Conferenza dell'Aia, 17 gennaio 2019.

espresso nel par. 7, non si applica alla partecipazione dell'UE in quanto tale. In pratica, non è tanto il fatto che l'UE sia un membro della Conferenza dell'Aia che ha determinato il rispetto della partecipazione degli Stati membri dell'Unione. La competenza esterna dell'UE sembra essere il fattore decisivo, e alcuni (nuovi) Stati membri dell'UE, i più piccoli che forse non si sentono abbastanza forti su un argomento specifico, hanno talvolta limitato il loro coinvolgimento alla partecipazione alla riunione (i) di coordinamento UE a Bruxelles prima delle riunioni all'Aia senza poi inviare un delegato alla Conferenza. Altri Stati membri dell'UE (i più grandi) hanno talvolta preferito ridurre la loro partecipazione in seno alle riunioni della Conferenza dopo essersi resi conto che la loro posizione non era condivisa all'interno dell'UE e pertanto non erano state presentate nelle discussioni in plenaria. La disciplina dell'UE, pertanto, impedirebbe loro di esprimere la propria posizione in seduta plenaria, e ciò è rafforzato oggi alla luce del principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3 TUE.

In linea di principio, il citato par. 7 dell'art. 3 dello Statuto si applica ad altre espressioni dei diritti di appartenenza, come l'elezione di determinati uffici o la partecipazione a comitati di redazione o gruppi di lavoro. Ciononostante, si prevede che il principio in questione sarà applicato con una certa flessibilità alla luce degli aspetti pratici sopra menzionati e delle esperienze positive della partecipazione dei rappresentanti dell'UE e degli Stati membri registrate in passato.

Il diritto di voto non è disciplinato dal par. 7. Il par. 8 contiene una regola speciale al riguardo, ovvero: *“L'Organizzazione membro può esercitare su questioni di sua competenza, in qualsiasi riunione della Conferenza alla quale ha diritto di partecipare, un numero di voti pari al numero dei suoi Stati Membri che hanno trasferito la competenza all'Organizzazione membro in merito alla questione in esame e che hanno il diritto di votare e di essersi registrati per tali riunioni. Ogni qualvolta l'Organizzazione membro esercita il suo diritto di voto, i suoi Stati membri non esercitano il loro e viceversa”*. Un nuovo par. 2 è stato aggiunto all'art. 8 (ex art. 7) dello statuto per potenziare le regole di voto, statuendo che: *“Le sessioni, il Consiglio e le commissioni speciali sono, per quanto possibile, operanti sulla base del consenso”*. Di conseguenza, anche il regolamento interno della Conferenza è stato modificato. Entrambi gli emendamenti sono stati elaborati al fine di riflettere una prassi sviluppata a partire dal 2000. Infatti, mentre fino a quel momento l'ultima riunione di una Commissione speciale era solita adottare per voto espresso un *“progetto preliminare di convenzione”* da sottoporre poi ad una sessione diplomatica, dal 2000 la Conferenza ha lavorato sulla base del *consensus*. Ciononostante, la Sessione del 2005 ha ritenuto importante mantenere la possibilità di votare come opzione residua nel Regolamento e in tale contesto è stato necessario decidere se una REIO membro dovesse avere il diritto di voto e come ciò avrebbe potuto essere armonizzato con i diritti di voto dei suoi Stati membri. Le posizioni andavano dall'estrema opzione del *“voto unico”*, dando all'UE un voto e abolendo i diritti di voto degli Stati membri della CE per tale materia, alla posizione opposta che dava Comunità tanti voti pari al numero dei suoi Stati membri. Le argomentazioni sollevate contro l'opzione del *“voto unico”* erano in gran parte equivalenti all'esercizio dei

diritti di appartenenza di cui sopra. È stato evidenziato che la regola in questione avrebbe dovuto necessariamente avere implicazioni finanziarie, ossia che invece dei contributi individuali degli Stati membri dell'UE avrebbe dovuto essere previsto un contributo singolo (e molto probabilmente inferiore) da parte dell'Unione. L'argomentazione principale contro la proposta dell'UE per un numero di voti pari al numero dei suoi Stati membri, d'altra parte, è consistita nel fatto che ciò avrebbe scoraggiato gli Stati membri dell'UE dal partecipare attivamente alla Conferenza dell'Aia, il che avrebbe costituito una perdita di effettività nel dibattito interno.

Alla fine del dibattito protrattosi in sede negoziale, il principio di alternanza ha prevalso anche sulla questione del voto. Nella misura in cui hanno mantenuto la competenza, gli Stati membri dell'UE mantengono oggi i loro diritti di voto individuali e l'UE non ottiene un diritto di voto proprio. In caso di competenza dell'UE su un determinato argomento, tuttavia, l'Unione può esercitare un numero di voti pari al numero dei suoi Stati membri che si sono registrati per la riunione. Non è necessario che questi ultimi siano effettivamente presenti al momento del voto (a differenza, ad es., di quanto già descritto in sede di OMPI⁹⁵⁷), e nemmeno la *membership* dell'UE risulta sufficiente per garantire una propria partecipazione unica, se pur selettiva (come nel caso delle riunioni della FAO⁹⁵⁸). In ogni caso, tradizionalmente gli esperti che partecipano ai negoziati della Conferenza dell'Aia si esprimono abbastanza liberamente, e la ricchezza della discussione e delle opinioni espresse è uno dei punti di forza della Conferenza, percepita per garantire un'informazione completa e consentire così il raggiungimento del consenso. Nonostante la pratica positiva delle riunioni di coordinamento, sarebbe tuttavia molto difficile per un delegato di uno Stato membro dell'UE o dell'Unione stessa a cui è consentito partecipare a determinate parti dei negoziati esprimere sempre una posizione informata comportando una grande perdita di potere all'interno delle discussioni in cui risulta maggiormente coinvolta l'UE in quanto tale.

6) *Le questioni economico-finanziarie della membership dell'Unione europea*

Con riguardo agli aspetti finanziari legati alla *membership* dell'UE in seno alla Conferenza dell'Aia, l'art. 9 dello Statuto dell'Organizzazione che recita quanto segue: “1. *I costi di bilancio della Conferenza sono ripartiti tra gli Stati membri della Conferenza. 2. Un'Organizzazione membro non è tenuta a contribuire, oltre agli Stati membri, al bilancio annuale della Conferenza, ma a pagare una somma che sarà determinata dalla Conferenza, in consultazione con l'Organizzazione membro, per coprire le spese amministrative supplementari derivanti fuori dalla sua*

⁹⁵⁷ Il regolamento dell'OMPI richiede l'effettiva presenza degli Stati membri dell'UE al momento del voto. Ciò può essere spiegato dal fatto che l'UE non è un membro dell'OMPI, ma il regolamento dell'Organizzazione tiene comunque conto della competenza esterna dell'UE. Sul rapporto tra l'UE e l'OMPI, v. *supra* Parte seconda, Sez. II, Cap. II.

⁹⁵⁸ Sul rapporto tra l'UE e la FAO, v. Parte seconda, Sez. I, Cap. II.

appartenenza. 3. In ogni caso, le spese di viaggio e soggiorno dei delegati al Consiglio e alle Commissioni Speciali saranno a carico dei Membri rappresentati”.

Anche in questo caso, è possibile notare la scelta del principio di alternanza riflesso nel par. 2, art. 3 sopra descritto. Sebbene questo non sia un requisito per la REIO al fine di essere ammessa all’Organizzazione, tutti gli attuali Stati membri dell’UE sono membri della Conferenza dell’Aia e pagano i propri contributi come membri della Conferenza.

L’UE non dovrà pagare un proprio contributo associativo ma solo una somma che compensa la Conferenza dell’Aia per le spese amministrative aggiuntive derivanti dalla sua adesione. Tali spese potrebbero includere, ad es., l’affitto per ulteriori spazi per le riunioni di coordinamento UE⁹⁵⁹.

Il fatto che l’Unione non sia obbligata a versare un contributo a pieno titolo va di pari passo con il fatto che solo gli Stati membri della Conferenza - e non anche le Organizzazioni membro (come l’UE) - hanno il diritto di decidere sull’ammissione di nuovi membri ai sensi degli artt. 2, par. 2 e 3, par. 1, e sul bilancio della Conferenza ai sensi dell’art. 10 dello Statuto.

Anche quest’ultimo aspetto stride con lo *status* di membro dell’UE nella Conferenza dell’Aia. Ovviamente, in questo caso, il principio di leale cooperazione svolge un ruolo essenziale, permettendo all’UE di poter interagire con l’Organizzazione attraverso gli strumenti finanziari dei suoi Stati membri.

7) L’UE e la Conferenza dell’Aia: da una partnership forzata ad una cooperazione fruttuosa

Il riconoscimento dell’UE nel quadro della Conferenza dell’Aia si presenta in continua evoluzione. Nonostante l’assenza di apposite competenze in materia di DIP, già nel 1960, la Comunità è riuscita ad ottenere lo *status* di osservatore formale. Successivamente, a seguito del riconoscimento di competenze in materia, la Comunità (e, poi, l’Unione) ha ottenuto l’attribuzione dello *status* di membro dal 2007. Questo sviluppo può essere giustificato dal fatto che gli stessi gli Stati membri dell’UE - attivi nella Conferenza dell’Aia già a partire dal 1893 – sono stati i primi ad esercitare una pressione significativa sul riconoscimento dell’Unione. Il fatto che le fasi iniziali per la conclusione di una convenzione dell’Aia siano caratterizzate da una informalità generale, offre ai partecipanti ai comitati di redazione una grande autonomia intellettuale e partecipano principalmente come esperti, piuttosto che come delegati nazionali. Cosa ancora più importante, forse, la Conferenza dell’Aia aveva un chiaro interesse ad accogliere l’UE nella sua Organizzazione a causa dell’espansione delle attività nel campo di DIP le quali costituivano una minaccia diretta alla Conferenza dell’Aia.

⁹⁵⁹ Molto spesso le riunioni di coordinamento UE sono svolte all’interno del Palazzo della Pace o in spazi limitrofi. Intervista ad un membro ufficiale del personale della Conferenza dell’Aia, 17 gennaio 2019. V. anche A. SCHULZ, *The Accession of the European Community to the Hague Conference on Private International Law*, cit., pp. 948-949.

Nel complesso, l'adesione formale dell'Unione ha assicurato il continuo impegno degli Stati membri dell'UE alla Conferenza⁹⁶⁰. La formalizzazione della partecipazione dell'UE nella Conferenza dell'Aia mette in evidenza il delicato equilibrio tra l'ordinamento dell'UE da una parte e il tradizionale funzionamento della Conferenza dell'Aia. Nelle fasi informali, inoltre, la possibilità di una partecipazione flessibile dell'UE e dei suoi Stati membri può salvaguardare in parte la pluralità di dibattiti nella Conferenza, essenziale per la preparazione di una nuova convenzione internazionale. Il principio di alternanza si applicherà in modo più formale una volta raggiunta la fase delle commissioni di redazione ufficiali e in merito all'esercizio dei diritti di adesione formale (come il diritto di voto).

L'attiva partecipazione dell'UE nella Conferenza dell'Aia è perfettamente visibile anche nei recenti lavori svolti per l'elaborazione di una nuova convenzione sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze straniere. Infatti, il 2 luglio 2019 si è chiusa la 22^o Sessione diplomatica della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato con l'adozione della convenzione sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni straniere in materia civile e commerciale, nota anche come *Judgments Convention*⁹⁶¹. Il nuovo strumento si propone di colmare una lacuna normativa. Infatti, gli unici strumenti internazionali a carattere multilaterale recanti norme uniformi sull'efficacia delle sentenze straniere sono infatti relativi a materie particolari, come la convenzione di Ginevra del 19 maggio 1956 sul contratto di trasporto internazionale di merci su strada o degli strumenti a carattere regionale, come il Regolamento (UE) n. 1215/2012 sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale o la convenzione di Lugano del 30 ottobre 2007, istitutiva di un regime "parallelo" a quello di Bruxelles.

Focalizzandoci ora sulla partecipazione dell'UE al relativo processo di negoziazione, la conclusione della *Judgments Convention* rientra nella competenza esterna esclusiva dell'Unione. Il processo di negoziato, sia pur marcato dal rigetto di alcune delle soluzioni caldegiate dall'Unione, talora su punti particolarmente qualificanti del testo, si è risolto nell'adozione di un documento che, nell'insieme, appare fondamentalmente conforme agli auspici delineati, a suo tempo, dalle istituzioni dell'UE⁹⁶². Rappresentanti di diversi Stati membri dell'UE hanno partecipato in qualità di esperti del gruppo di lavoro che ha preparato un progetto di testo della convenzione nel quadro della

⁹⁶⁰ V. A. MILLS, *EU External Relations and Private International Law: Multilateralism, Plurilateralism, Bilateralism, or Unilateralism?* in P. FRANZINA (ed.), *The External Dimension of EU Private International Law after Opinion 1/13*, cit., pp. 101-116, spec. pp. 106-107.

⁹⁶¹ V. P. A. DE MIGUEL ASENSIO, G. CUNIBERTI, P. FRANZINA, C. HEINZE, M. REQUEJO ISIDRO, *The Hague Conference on private International Law "Judgments Convention"*, studio, commissionato dal dipartimento tematico per i diritti dei cittadini e gli affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione JURI, Aprile 2018, PE 604.954., reperibile su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604954/IPOL_STU\(2018\)604954_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604954/IPOL_STU(2018)604954_EN.pdf); P. FRANZINA, A. LEANDRO, *La convenzione dell'Aja del 2 luglio 2019 sul riconoscimento delle sentenze straniere: una prima lettura*, in *SidiBlog.it*, reperibile su <http://www.sidiblog.org/2019/07/11/la-convenzione-dellaja-del-2-luglio-2019-sul-riconoscimento-delle-sentenze-straniere-una-prima-lettura/>.

⁹⁶² Si veda il testo, solo parzialmente desecretato, della raccomandazione per una decisione del Consiglio relativa all'avvio delle trattative, disponibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7744-2016-EXT-1/en/pdf>.

Conferenza dell'Aia⁹⁶³. Per quanto riguarda gli Stati membri, questi sono stati regolarmente informati e consultati nel gruppo di lavoro del Consiglio sulle questioni di diritto civile (questioni generali) sullo stato di avanzamento dei lavori preparatori e sulle opzioni esaminate nel gruppo di lavoro istituito nell'ambito della Conferenza dell'Aia. La Commissione ha fatto affidamento, nell'ambito dei lavori preparatori sul progetto di decisioni giudiziarie, sulle competenze a livello dell'UE per quanto riguarda il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale attraverso il regolamento 1215/2012 e il regolamento (CE) n. 44/2001. L'*acquis* esistente offre una vasta esperienza in materia di riconoscimento e esecuzione delle decisioni a livello dell'UE che consente a quest'ultima di partecipare a pieno al processo di negoziazione ed adattamento della convenzione in questione all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE. Per fare ciò, nei lavori preparatori, la delegazione dell'UE ha incluso esperti degli Stati membri, compresi accademici e funzionari del ministero della Giustizia. In ogni caso, per le delegazioni degli Stati impegnate nel negoziato resta verosimilmente prioritario vigilare sulla stesura della versione finale della relazione esplicativa⁹⁶⁴, esprimendo, secondo una procedura definita dal *Permanent Bureau* della Conferenza, eventuali osservazioni sulla bozza finale che verrà messa a punto durante il 2019⁹⁶⁵.

In ogni caso, anche considerando che l'attività crescente dell'UE nel campo di DIP ha comportato varie ipotesi di conflittualità, minando la pertinenza e l'autorevolezza della Conferenza dell'Aia, nel complesso, il riconoscimento dell'UE nel quadro della Conferenza dell'Aia costituisce un eccellente esempio di fruttuosa cooperazione tra due OI e ciò è comprovato soprattutto dalle recenti negoziazioni relative alla *Judgments Convention* che hanno dimostrato la capacità dell'Unione di esprimersi con un'unica voce anche in settori caratterizzati da notevole complessità normativa.

⁹⁶³ Per la preparazione della raccomandazione ("il mandato negoziale"), non si prevede di consultare altre parti interessate o esperti.

⁹⁶⁴ La relazione esplicativa è stata elaborata da preparata da Francisco Garcimartín Alférez e Geneviève Saumier ed è disponibile su <https://assets.hcch.net/docs/7d2ae3f7-e8c6-4ef3-807c-15f112aa483d.pdf>. È importante osservare che la Convenzione non indica come debbano essere intesi gli aggettivi "civile" e "commerciale", salvo chiarire che esulano dalla sua sfera materiale i provvedimenti in materia tributaria, doganale ed amministrativa. È peraltro pacifico, come emerge del resto dalla bozza di relazione esplicativa, che le predette espressioni, come in genere le formule tecnico-giuridiche usate nella Convenzione, vadano ricostruite in chiave autonoma, e non come un rinvio alle nozioni di un particolare sistema giuridico nazionale. D'altronde, l'art. 20 impone di interpretare la Convenzione tenendo conto del suo carattere internazionale e della necessità di promuoverne un'applicazione uniforme.

⁹⁶⁵ Nelle conclusioni della riunione tenutasi fra il 5 e l'8 marzo 2019, il Consiglio sugli Affari generali e la Politica della Conferenza ha dato mandato al *Permanent Bureau* di convocare il gruppo di esperti che ha assistito la Conferenza in relazione al *Judgments Project*. Gli esiti dell'incontro saranno discussi dal Consiglio nella primavera del 2020. Per le conclusioni, si veda <https://assets.hcch.net/docs/c4af61a8-d8bf-400e-9deb-afcd87ab4a56.pdf>.

Cap. IV: L'Unione europea e il Consiglio d'Europa

1) La cooperazione internazionale tra l'UE e il Consiglio d'Europa

La cooperazione internazionale portata avanti tra l'UE e il Consiglio d'Europa (CdE) vanta una lunga tradizione che attinge alla loro storia e al loro sviluppo.

L'UE è il più importante *partner* istituzionale del CdE. La cooperazione interistituzionale abbraccia tutti i settori di competenza dell'Organizzazione e un ampio spettro di attività, rendendo l'UE un attore internazionale trasversale. Lo stesso Presidente della Commissione europea, J.C. Juncker, ha affermato che *“the Council of Europe and the European Union were products of the same idea, the same spirit and the same ambition. They mobilised the energy and commitment of the same founding fathers of Europe”*⁹⁶⁶.

L'UE e il CdE sono prodotti di un'idea comune, ovvero del processo di integrazione europea. Per ragioni storiche, ad es., entrambe le OI sono nate contemporaneamente, all'indomani della Seconda guerra mondiale⁹⁶⁷. Esse si sovrappongono in parte per la *membership*⁹⁶⁸ e sono costruite sugli stessi valori fondamentali quali: diritti umani, democrazia e stato di diritto. Ciascuno beneficia dei rispettivi punti di forza, dei vantaggi, delle competenze, evitando inutili duplicazioni.

L'approccio che l'UE e il CdE possiede a favore del processo di integrazione europea differisce in modo significativo, il che li rende facilmente distinguibili sotto l'aspetto giuridico. Il CdE, da un lato, è ancora un esempio di classica OI⁹⁶⁹, caratterizzata da un approccio prettamente intergovernativo basato sul consenso tra i suoi Stati membri. L'UE, d'altra parte, risulta oggi un'OI particolarmente evoluta, in grado di portare avanti il processo di integrazione europea sia autonomamente sia attraverso una stretta collaborazione con i suoi Stati membri. In ogni caso, entrambe le Organizzazioni hanno sviluppato relazioni *“molto intense e complesse”*⁹⁷⁰.

⁹⁶⁶ Council of Europe - European Union: *“A sole ambition for the European continent”* - Report by Jean-Claude Juncker (2006), su <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680597b34>.

⁹⁶⁷ Il CdE è stato fondato il 5 maggio 1949 dal Trattato di Londra, mentre il 9 maggio 1950 il ministro degli esteri francese Robert Schuman ha proposto la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Il trattato di Parigi fu firmato il 18 aprile 1951 ed entrò in vigore il 23 luglio 1952.

⁹⁶⁸ Ventotto dei quarantasette Stati membri del CdE sono anche Stati membri dell'UE.

⁹⁶⁹ J. BRUYAS, *Le Conseil de l'Europe*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1951, No. 55, p. 600, nella quale l'A. afferma che: *“le Conseil de l'Europe apparaît, au premier regard, comme une simple association conventionnelle, fruit d'une coopération librement consentie entre les Etats”*.

⁹⁷⁰ F. HOFFMEISTER, *Outsider or Frontrunner?* cit., p. 50.

2) Lo status (mancante) dell'UE nel CdE

L'UE non è né un membro del CdE né gode dello *status* di osservatore⁹⁷¹. Sia lo statuto del CdE sia i trattati istitutivi dell'UE non consentono la piena adesione della stessa all'interno del CdE. Ciò che essi permettono invece è l'assistenza e la cooperazione reciproca.

Dal punto di vista dello statuto del CdE⁹⁷², esso attualmente impedisce all'UE di aderire all'Organizzazione. L'art. 4 afferma chiaramente che solo uno “*Stato europeo*” può diventare membro, il che esclude un'entità non statale, come le REIO e quindi l'UE. Questo problema si estende anche ai trattati adottati nel quadro del CdE. Non esistono disposizioni specifiche nello statuto che riguardano la cooperazione con l'UE o altre OI, a differenza, come già descritto⁹⁷³, di quanto previsto nei Trattati istitutivi dell'UE. La sola eccezione è l'art. 23, let. b), che invita l'Assemblea parlamentare del CdE (APCE) a tenere in considerazione il lavoro di altre OI europee a cui alcuni o tutti i membri del Consiglio sono parti all'atto dell'elaborazione dell'ordine del giorno. In effetti, l'APCE ha svolto un ruolo importante nel collegare le due Organizzazioni e, in qualche modo, alla sua istituzione gemella nell'UE, il Parlamento europeo⁹⁷⁴.

Lo Statuto del CdE come “*costituzione*”⁹⁷⁵ non è mai stato modificato da un protocollo come previsto ai sensi dell'art. 41 lett. c). Piuttosto, il CdE ha scelto uno strumento più flessibile. Infatti, nella sua ottava sessione nel maggio 1951, il Comitato dei Ministri (CdM) adottava una risoluzione in vista della sua inclusione definitiva in uno statuto riveduto (un cosiddetto “*text of a statutory character*”). In questa risoluzione le disposizioni si concentravano tra l'altro anche sui rapporti con le altre OI. Si legge che: “[...]. *The [Council of Ministers, CoM] may, on behalf of the [Council of Europe, CoE], conclude with any intergovernmental organization agreements on matters which are within the competence of the [CoE]. These agreements shall, in particular, define the terms on which such an organization shall be brought into relationship with the [CoE]*”. Non vi è dubbio che l'adozione di questa risoluzione da parte del CoM nel maggio 1951 rappresentasse una reazione alla firma del trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). In quest'ultimo caso, infatti, il presente trattato era accompagnato da un protocollo sulle relazioni con il CdE che affermava che esisteva la “*need to establish ties*

⁹⁷¹ Bisogna evidenziare però che l'UE gode dello *status* di osservatore in alcuni gruppi di lavoro - costituiti per lo più da Stati - e creati sotto gli auspici del CdE, tra cui, ad es., il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO). Quest'ultimo è stato istituito nel 1999 dal Consiglio d'Europa per monitorare la conformità degli Stati alle norme anticorruzione dell'Organizzazione e ne fanno parte 49 Stati (tra cui, tutti gli Stati membri dell'UE). L'obiettivo del GRECO è migliorare la capacità dei suoi membri di combattere la corruzione monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione del CdE attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca e pressione dei pari. Il 10 luglio 2019, il Comitato dei Ministri in rappresentanza dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa ha adottato una decisione che accetta una richiesta dell'UE di diventare osservatore presso il Gruppo di Stati GRECO. Per maggiori informazioni, v. <https://www.coe.int/en/web/greco>.

⁹⁷² Lo statuto è stato firmato dai dieci Stati membri fondatori il 5 maggio 1949 a Londra.

⁹⁷³ Sulla base giuridica per la cooperazione tra l'UE e altre OI, v. *supra* Parte prima, Cap. I.

⁹⁷⁴ V. *supra* par. 3 del presente capitolo.

⁹⁷⁵ M. WITTINGER, *Der Europarat: Die Entwicklung seines Rechts und der Europäischen Verfassungswerte*, Baden-Baden, 2005, p. 27.

as close as possible between the [CECA] and the [CoE]” e conteneva una clausola che consentiva di concludere accordi tra le due Organizzazioni per fornire assistenza e cooperazione reciproca.

Per quanto riguarda invece l’ordinamento giuridico dell’UE, attualmente, il rapporto tra le due Organizzazioni si presenta piuttosto frammentato.

Il CdE è citato tre volte nei Trattati dell’UE. All’art. 165, par. 3 TFUE e all’art. 167, par. 3 TUE, laddove viene evidenziato a titolo esemplificativo che la cooperazione internazionale con tale organizzazione è attuata rispettivamente nei settori dell’istruzione, dello sport e della cultura. Entrambe le disposizioni concretizzano il principio più generale di cui all’art. 220, par. 1 TFUE, che richiama la cooperazione dell’UE con le OI in generale, citando espressamente il CdE.

Il riferimento che l’art. 165 par. 3 TFUE⁹⁷⁶ fa al CdE non è solo simbolico. Piuttosto, il trattato riconosce il ruolo guida del CdE nei settori indicati nella disposizione. Per quanto riguarda l’educazione, ad es., si può rinviare alla cooperazione con l’UNESCO oppure alla convenzione di Lisbona⁹⁷⁷. Il CdE svolge anche un ruolo attivo nel cosiddetto Processo di Bologna volto a creare uno *“European Higher Education Area”*⁹⁷⁸, inoltre, esso promuove lo studio delle lingue straniere come prerequisito necessario per l’integrazione europea, sviluppando il noto quadro comune europeo di riferimento per le lingue (CEFR)⁹⁷⁹. Nel campo dello sport, sono state adottate due convenzioni sotto gli auspici del CdE come, ad es., la convenzione europea sulla violenza degli spettatori e comportamento scorretto negli eventi sportivi, in particolare nelle partite di calcio⁹⁸⁰. Inoltre, il CdE ha riconosciuto l’importanza dello sport nella Carta sportiva europea (riveduta), ossia una raccomandazione non vincolante dello stesso CoM⁹⁸¹. L’azione dell’UE sembra limitata internamente dalla clausola di non armonizzazione di cui all’art. 165, par. 4 TFUE, la quale pone l’accento solo sull’azione dell’Unione volta ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenere e integrare le azioni di questi ultimi. Inoltre, a causa della mancanza di una competenza esclusiva dell’UE nei settori in questione, gli accordi internazionali devono essere conclusi sotto forma di accordi misti, generando di conseguenza questioni in materia di divisione di competenze e responsabilità interne ed esterne⁹⁸².

Per quanto riguarda l’art. 167 par. 3 TFUE⁹⁸³, redatto sulla falsariga dell’art. 165 par. 3 TFUE, il riferimento al CdE non è meramente

⁹⁷⁶ L’art. 165 par. 1 TFUE recita: *“Il sindacato e gli Stati membri promuovono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti nel campo dell’istruzione e dello sport, in particolare il Consiglio d’Europa”*.

⁹⁷⁷ Firmata a Lisbona l’11 aprile 1997 ed entrata in vigore il 5 febbraio 1999.

⁹⁷⁸ Questo obiettivo è stato proposto dalla dichiarazione di Sorbonne del 1998 da parte dei ministri dell’istruzione di Francia, Germania, Italia e Regno Unito, e confermata nel 1999 dall’omonima Dichiarazione di Bologna. Entrambe le dichiarazioni non sono, tuttavia, vincolanti.

⁹⁷⁹ L’uso del CEFR è raccomandato sia dall’UE che dal CdE. V. CM / Rec (2008) 7 del 10 luglio 2008 e la relativa risoluzione del Consiglio dell’UE del 10 gennaio 2002.

⁹⁸⁰ Firmata a Strasburgo il 19 agosto 1985 ed entrata in vigore il 1 novembre 1985.

⁹⁸¹ Recommendation no. R(92) 13 Rev, disponibile su <https://rm.coe.int/16804cf400>.

⁹⁸² V. C. HILLION, P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, 2010.

⁹⁸³ L’art. 167 par. 3 TFUE recita: *“L’Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d’Europa”*.

simbolico, ma un riconoscimento effettivo dei risultati conseguiti dal CdE nel settore culturale come, ad es., la convenzione culturale europea⁹⁸⁴. La cultura è un elemento chiave della cooperazione internazionale con il CdE. Anche in questo caso bisogna tener conto del fatto che le competenze dell'UE in materia di cultura risultano limitate ai sensi dell'art. 167 par. 5 TFUE.

L'art. 220 par. 1 TFUE, infine, menziona il CdE insieme ad altre OI⁹⁸⁵. La disposizione in questione ha posto sullo stesso piano del CdE le altre OI ivi citate. Ciò non dovrebbe essere inteso nel senso di creare una sorta di gerarchia tra le OI considerate, ma di evidenziare l'elemento di complementarità tra le diverse OI con le quali l'UE coopera.

Da questa breve analisi si evince una iniziale disparità di fondo tra le basi giuridiche internazionali e dell'UE nel disciplinare il proprio rapporto reciproco. Mentre, infatti, lo Statuto del CdE nulla dispone in merito ai rapporti con l'UE, al contrario i trattati istitutivi dell'UE fanno espresso riferimento al CdE. Ciò però non influisce negativamente sul rapporto tra le due OI, anche se non si può escludere che un riconoscimento armonizzato della partecipazione dell'Unione nel CdE non possa non comportare un effetto positivo a livello sostanziale per entrambe le Organizzazioni.

3) Lo sviluppo del rapporto tra l'UE e il CdE

Nell'ambito della cooperazione tra l'UE e il CdE non esiste un trattato che regoli le relazioni tra le due Organizzazioni.

Altri strumenti sono stati invece utilizzati per rafforzare le relazioni internazionali. In particolare, le relazioni originarie tra l'UE e il CdE sono state costruite su ripetuti scambi di lettere. Infatti, all'inizio, il CoM del CdE espresse il desiderio di stabilire stretti rapporti con la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA)⁹⁸⁶. L'allora segretario generale (SG) del CdE, Lodovico Benvenuti, e il presidente della Commissione della CEE, Walter Hallstein, concordarono una serie di "accordi", confermati in uno scambio di lettere del 18 agosto 1959 "*without prejudice to the subsequent conclusion of a general agreement with the Community*". Tale accordo generale non è mai stato stipulato. Lo scambio iniziale di lettere è rimasto la base delle relazioni tra le due Organizzazioni per quasi trent'anni. Essa ha previsto la condivisione delle relazioni e ha consentito contatti regolari tra il CdM e la Commissione. Gli accordi iniziali del 1959 furono sostituiti solo nel 1987. La nuova intesa prevedeva contatti più stretti tra il CdM e la Commissione, nonché rispettivamente tra il SG e la Commissione. Tra gli altri, un alto

⁹⁸⁴ Firmata a Parigi il 19 dicembre 1954, ed entrata in vigore il 5 maggio 1955.

⁹⁸⁵ L'art. 220 par. 1 TFUE recita: "*L'Unione attua ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. L'Unione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con altre organizzazioni internazionali*".

⁹⁸⁶ Risoluzione (57) 27, adottata il 13 dicembre 1957, seguita dalla Risoluzione (58) 11, adottata il 28 aprile 1958.

funzionario di ciascuna Organizzazione è stato nominato come punto di contatto. Ancora un altro scambio di lettere del 5 novembre 1996 ha confermato e aggiornato i rapporti stabiliti nel 1987. Questo nuovo “accordo” è di estrema importanza in quanto ha aperto per la prima volta i rispettivi organi decisionali del CdE alla partecipazione (senza diritto di voto) della Commissione, su invito delle competenti delle autorità del CdE. Inoltre, la Commissione potrebbe prendere in considerazione le richieste di partecipazione del CdE alle riunioni dipartimentali della Commissione.

Nel 2001, l'intenzione comune di cooperazione e partenariato è stata ribadita in una dichiarazione congiunta. Dopo la caduta della cortina di ferro, molti Stati dell'Europa orientale hanno fatto domanda di adesione al CdE. La CE ha incoraggiato tale sviluppo impegnandosi in una serie di programmi congiunti con il CdE per sostenere il processo di transizione. Basandosi sugli scambi di lettere del 1987 e del 1996, il 3 aprile 2001 il CdE e l'UE firmavano una dichiarazione comune di cooperazione e partenariato⁹⁸⁷. Le due Organizzazioni confermavano il successo dei loro programmi congiunti e verificavano positivamente la loro determinazione di approfondire la *partnership* e migliorare la cooperazione internazionale. Un'appendice alla dichiarazione illustra in che modo i programmi comuni dovrebbero essere pianificati, gestiti, attuati e valutati in futuro.

Quattro anni dopo, Jean-Claude Juncker ha fornito un nuovo stimolo alla cooperazione tra le due OI in esame con un rapporto intitolato “*A sole ambition for the European continent*”⁹⁸⁸. Nel maggio 2005, i capi di Stato e di Governo degli Stati membri del CdE si sono riuniti a Varsavia per un vertice per deliberare sul futuro lavoro del Consiglio. Bisogna anche rammentare che nel 2004 dieci Stati membri del CdE aderivano all'UE, dando così agli Stati membri dell'UE la maggioranza nel CdE. Di conseguenza, il vertice del CdE decideva di creare un nuovo quadro per una maggiore cooperazione e interazione con l'UE in settori di interesse comune. Per identificare queste aree di azione, i capi di Stato e di Governo affidavano a Jean-Claude Juncker il compito di preparare a titolo personale un rapporto sulla collaborazione tra il CdE e l'UE. Egli dichiarava che sebbene ciascuna Organizzazione avesse arricchito l'altra, “*they have never been able to make themselves permanently complementary*”. In questo contesto, Juncker proponeva quindi una cooperazione rafforzata nei settori dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto, suggerendo riforme interistituzionali. Infine, Juncker sottolineava anche la necessità dell'adesione dell'UE al CdE entro il 2010, ad oggi ancora irrealizzata⁹⁸⁹.

Infine, nel 2007, l'UE e il CdE firmavano un *Memorandum of Understanding* (MoU)⁹⁹⁰ per meglio definire le caratteristiche della propria cooperazione. Oggi, esso definisce l'attuale quadro di cooperazione tra le

⁹⁸⁷ La Dichiarazione è disponibile su www.jp.coe.int/upload/110Joint_declaration_Ef.pdf.

⁹⁸⁸ Jean-Claude Juncker, Council of Europe - European union: “*A sole ambition for the European continent*”, disponibile su www.coe.int/t/der/docs/RapJuncker_E.pdf.

⁹⁸⁹ Per un'analisi giuridica dell'adesione dell'UE al CdE, si veda, ad es., O. MADER, *Beitritt der Eu zum Europarat?*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2011, No. 49, pp. 435-468

⁹⁹⁰ Per il MoU, v. https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/6983/memorandum-understanding-between-council-europe-and-european-union_en.

due Organizzazioni. Come previsto anche dal *summit* di Varsavia, il MoU ha uno scopo molto ampio, ovvero, si legge al par. 9, sviluppare la relazione “*in tutte le aree di interesse comune*”. Tuttavia, esso rappresenta ancora una volta un accordo di natura politica e non un trattato internazionale giuridicamente vincolante. In ogni caso, il MoU contiene anche una varietà di accordi operativi concernenti i meccanismi di consultazione, coordinamento e cooperazione con l’UE⁹⁹¹.

4) Il rapporto istituzionale tra l’UE e il CdE: gli attori coinvolti nella cooperazione

Al fine di comprendere le dinamiche che regolano la partecipazione dell’UE al CdE, risulta necessario osservare il rapporto istituzionale interno tra le due OI.

4.1) Gli attori dell’UE

Prima della creazione del SEAE, la Direzione Generale per le Relazioni Esterne (DG RELEX) costituita all’interno della Commissione si trovava a capo dei rapporti con il CdE.

Dopo il trattato di Lisbona, però, un nuovo ufficio è stato costituito al fine di implementare le relazioni internazionali tra l’Unione e il CdE, ossia l’unità direzionale B3 per i rapporti multilaterali con varie OI, tra cui l’ONU, l’OSCE e il CdE. È necessario evidenziare l’ufficio competente per le relazioni con il CdE è parte della DG RELEX. Per questa ragione, i rapporti tra l’Unione e il CdE contengono sia un aspetto esterno (con gli Stati terzi) sia un aspetto interno (con gli Stati membri dell’UE). Inoltre, è possibile osservare una situazione peculiare, ovvero che lo staff dell’ufficio competente nelle relazioni internazionali con il CdE – associato con la DG RELEX – si occupa soltanto di una delle due dimensioni relazionali sopra citate, ossia quella esterna. La dimensione interna, invece, include il lavoro di molteplici DG come, ad es., quella sul Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità, la DG su Cultura e Educazione e, la più importante, la DG su Giustizia, Libertà e Sicurezza (DG GLS)⁹⁹².

Con riferimento alle relazioni tra l’UE e il CdE, lo staff componente l’ufficio B3 nella DG RELEX si dimostra protagonista nel processo di coordinamento con i rappresentanti del CdE. Essi si preoccupano di curare l’aspetto informativo, organizzando incontri e riunioni che includono circa 20 esperti competenti in varie materie. Su base mensile, i colleghi provenienti da varie DG, i quali hanno frequenti incontri con i rappresentanti del CdE, sono invitati alle riunioni organizzate in sede di CdE. In ogni caso, la DG RELEX ha tre principali compiti in tale processo: 1) informare tutti i partecipanti circa importanti sviluppi; 2) monitorare le relazioni con le varie DG e i servizi coinvolti nei rapporti

⁹⁹¹ Per un resoconto dettagliato del MoU, v. T. JORIS, J. VANDENBERGHE, *The Council of Europe and the European union: natural Partners or uneasy Bedfellows?*, in *Columbia Journal of European Law*, 2008-2009, No. 15, p. 1.

⁹⁹² V. M. KOLB, *The European Union and the Council of Europe*, Basigstoke, 2013, p. 45.

con il CdE e 3) coordinare le iniziative provenienti dalle varie DG e servizi, ad es., per il rapporto annuale del CdE.

Per quanto riguarda invece i rapporti in sede a Strasburgo, mentre il CdE stabiliva con facilità un proprio rappresentante a Bruxelles⁹⁹³, l'UE non si è dimostrata altrettanto rapida nel consentire ad un suo rappresentante di stabilirsi *in loco*. Solo nel 2005, infatti, l'allora presidente della Commissione José M. Barroso provvedeva a stabilire un primo ufficio di rappresentanza attraverso uno speciale delegato della Commissione. Tuttavia, il rappresentante non si presentava come un ufficio permanente. Successivamente, nel giugno 2007, la rappresentanza in questione è stata riformata garantendo ad essa maggiore prestigio e una posizione gerarchicamente superiore, ovvero di un vero ambasciatore. Solo nel 2008, la Commissione ha provveduto ad attivare formalmente una vera delegazione dell'UE presso il CdE, operativa ufficialmente dal 2011⁹⁹⁴. Oggi, pertanto, l'ambasciatore e il Capo della delegazione dell'UE lavorano congiuntamente con altri tre nuovi deputati a Capo delle delegazioni competenti per differenti settori di intervento, cercando di attuare le idee di integrazione promosse in passato. Infatti, già nel suo rapporto del 2006, J-C. Juncker accoglieva l'idea di attivare un ufficio dell'UE all'interno del CdE, evidenziando l'assenza del Consiglio dell'UE dalle attività ivi svolte.

4.2) *Gli attori del CdE*

Per quanto concerne il CdE, i principali attori coinvolti nel processo di cooperazione con l'UE sono rappresentati dalla Segreteria del CdE e dal Segretario Generale⁹⁹⁵. All'interno della Segreteria, le direzioni e le direzioni-general assistono e supportano lo sviluppo e il monitoraggio degli *standards* del CdE. A livello esterno, essi stabiliscono contatti con le principali istituzioni presenti negli Stati membri del CdE e negli Stati terzi, altre OI e anche ONG⁹⁹⁶.

Prima della riforma strutturale della Segreteria del CdE, la Direzione per le Relazioni Esterne (DRE) era responsabile dei rapporti con l'UE, altre OI e Stati terzi. Analogamente a quanto descritto per la DG RELEX nella Commissione, la DRE coordinava e monitorava i rapporti delle varie DG con altre OI. Oltre all'incontro quadripartitico (di cui si dirà sotto), lo staff della DRE incontrava i componenti della DG RELEX all'incontro annuale cd. "*Senior Officials' meeting*"⁹⁹⁷.

Un lavoro importante viene svolto oggi invece dalle varie DG, ad es., la DG sui Diritti Umani oppure la DG sulla Coesione Sociale, le quali si presentano come unità di riferimento della Segreteria del CdE, idealmente

⁹⁹³ CoM (CdM), Committee of Ministers, Resolution (74) 13 on "*the Establishment of a Liaison Office of the Council of Europe in Brussels*", del 6 Maggio 1974- 54° sessione.

⁹⁹⁴ V. C. ASHTON, "*SPEECH/11/31. Remarks at the Official Opening of the EU Delegation to the Council of Europe European Parliament Strasbourg*", del 19 gennaio 2011.

⁹⁹⁵ V. J. PETAUX, *Democracy and Human Rights for Europe. The Council of Europe's Contribution*, Strasbourg, 2009, p. 14.

⁹⁹⁶ V. K. BRUMMER, *Der Europarat. Eine Einführung*, Weisbaden, 2008, pp. 125-132.

⁹⁹⁷ V. M. KOLB, *The European Union and the Council of Europe*, cit., p. 55.

connesse con le rispettive DG competenti della Commissione e la Segreteria Generale del Consiglio⁹⁹⁸.

In questo contesto, è importante sottolineare che seguendo le raccomandazioni inserite nel rapporto del 2008 del presidente della Commissione Juncker, anche l'ufficio di rappresentanza del Segretario Generale del CdE a Bruxelles è stato oggetto di riforma strutturale, garantendo, così come descritto per lo speciale rappresentante dell'UE a Strasburgo, uno *status* gerarchicamente superiore – il livello di ambasciatore – al fine di assicurare un equo bilanciamento nei rapporti tra le due Organizzazioni⁹⁹⁹.

5) La metodologia di cooperazione tra l'UE e il CdE: tra contatti e conflitti

Se da un lato, la cooperazione tra i rappresentanti di entrambe le Organizzazioni risulta regolare, dall'altro lato, non va trascurato il potenziale conflitto che può generarsi tra gli stessi rappresentanti e le modalità di lavoro delle due OI, tenuto conto anche della posizione assunta dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali (AEDF).

5.1) I contatti

I differenti livelli di collaborazione comportano anche differenti metodologie di contatto tra i rappresentanti delle due Organizzazioni. Inoltre, un dialogo interparlamentare tra l'APCE e il Parlamento europeo si è sviluppato nel tempo.

Per quanto riguarda la presenza istituzionale, il CdE e l'UE mantengono gli uffici rispettivamente a Bruxelles e Strasburgo.

Il primo livello di contatto è identificabile nelle consultazioni politiche di alto livello o "*quadripartitiche*". Secondo il MoU, le cosiddette riunioni quadripartitiche sono dedicate agli aspetti più importanti della cooperazione tra le due Organizzazioni¹⁰⁰⁰. Si parla di riunioni quadripartitiche perché le quattro parti riunite in questi incontri sono il presidente del CdM e il SG in rappresentanza del CdE, da un lato, e il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione a nome dell'UE, dall'altro lato. Gli incontri dovevano essere tenuti ogni due anni. Tuttavia, a partire dall'ottobre 2009 non ci sono stati incontri quadripartiti. Non sembra essere una coincidenza che il trattato di Lisbona sia entrato in vigore poco dopo, modificando sostanzialmente la struttura istituzionale della rappresentanza esterna dell'Unione. Di conseguenza, la riunione in questione ha assunto una natura "*tripartita*"¹⁰⁰¹, in cui l'UE è

⁹⁹⁸ M. KOLB, *The European Union and the Council of Europe*, cit., p. 47.

⁹⁹⁹ J-C. JUNCKER, "*Council of Europe – European Union: A Sole Ambition for the European Continent*", Report by J-C. Juncker, Prime Minister of Luxembourg, for the attention of the heads of state and government of the member states of the Council of Europe, 2006, p. 28, disponibile su <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=11264&lang=en>.

¹⁰⁰⁰ V, par. 44 MoU.

¹⁰⁰¹ Questo nome, tuttavia, è anche utilizzato dal CdE per gli incontri con l'ONU e l'OSCE.

rappresentata ora dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. In occasioni di interesse comune, l'Alto rappresentante rilascia dichiarazioni congiunte unitamente al SG del CdE¹⁰⁰².

A livello tecnico, la dichiarazione comune sulla cooperazione e il partenariato del 2001 hanno istituito le riunioni denominate “*Senior Official's Meetings*” (SoM) come riunioni annuali per i funzionari della Commissione europea e del CdE per elaborare obiettivi, pianificare le attività, monitorare i programmi comuni e valutare i loro implementazione. Esse si svolgono a turno a Strasburgo e Bruxelles e sono presiedute dal funzionario della Commissione europea o dal funzionario del CdE, come previsto dallo scambio di lettere sopra descritte.

L'APCE e il Parlamento europeo (PE), anche al fine di un maggiore riconoscimento istituzionale e politico, hanno stabilito la prassi di riunirsi in sessioni congiunte. Inoltre, sulla base dell'art. 63 del regolamento interno dell'APCE e dell'art. 189 del regolamento interno del PE, entrambe le istituzioni hanno firmato un accordo sul rafforzamento della loro cooperazione.

Infine, è possibile menzionare che il MoU sottolinea l'importanza della presenza istituzionale¹⁰⁰³. Il CdE aveva già stabilito un ufficio di collegamento a Bruxelles nel 1974¹⁰⁰⁴. Questo ufficio è stato oggetto di riforma nel 2008 con la nomina di un rappresentante speciale del SG. Al contrario, fino al 2010, mancava una rappresentanza permanente a Strasburgo dell'UE. La situazione è cambiata nel gennaio 2011, quando l'allora Alto rappresentante dell'UE Catherine Ashton ha lanciato la delegazione ufficiale dell'UE al CdE¹⁰⁰⁵.

5.2) I conflitti

Non è un caso che il CdE è stato soprannominato “*l'anticamera dell'UE*”¹⁰⁰⁶, e ciò è dovuto al fatto che esso ha contribuito a preparare gli Stati dell'Europa centrale e orientale all'adesione all'Unione. Ciò può essere utile ad illustrare le differenze tra le due Organizzazioni. Ad es., il potere finanziario dell'UE supera di gran lunga quello del CdE. Ciò ha comportato che nel 2011, il SG Thorbjørn Jagland avviasse un processo di riforma per aumentare la rilevanza dell'Organizzazione¹⁰⁰⁷.

Il CdE viene spesso menzionato per i suoi successi nel settore dei diritti umani, a lungo trascurato dall'UE¹⁰⁰⁸. Il ruolo guida del CdE in questo settore è stato messo in discussione però quando l'UE ha accentuato il

¹⁰⁰² V. la dichiarazione sulla Giornata europea e mondiale contro la pena di morte, 10 ottobre 2012 su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/10/09/hr-joint-declaration-death-penalty/>.

¹⁰⁰³ V. par. 51 MoU.

¹⁰⁰⁴ CdM Resolution (74) 13, cit.

¹⁰⁰⁵ V. C. ASHTON, “*SPEECH/11/31*”, cit.

¹⁰⁰⁶ V. F. LIBERTI, “*Why we need the Council of Europe*”, in *Le Monde Diplomatique*, September 2012, su <http://mondediplo.com/2012/09/18council>.

¹⁰⁰⁷ Per i dettagli della riforma, v. http://www.coe.int/t/reform/default_en.asp.

¹⁰⁰⁸ J.H.H. WEILER, P. ALSTON, “*An 'Ever Closer union' in need of a Human Rights Policy: The European union and Human Rights*”, in P. ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, pp. 3–66.

proprio interesse per i diritti umani con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁰⁰⁹. Alcune tensioni sono persino visibili nel Memorandum. Pur riconoscendo il contributo unico della CEDU, la Corte EDU e altri standard e strumenti del CdE per la protezione dei diritti delle persone, esso si mostra notevolmente meno entusiasta quando afferma che si “*tiene conto dell'importanza della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea*”¹⁰¹⁰.

Un ulteriore conflitto è sorto al momento dell'istituzione dell'AEDF. Nel dicembre 2003, il Consiglio europeo decideva di sostituire l'attuale Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia¹⁰¹¹ a Vienna con questa nuova Agenzia, decisione che il CdE non ha accolto con molto entusiasmo¹⁰¹². La stessa APCE adottava una risoluzione in cui avvertiva che tale misura fosse necessaria¹⁰¹³. L'art. 9 del regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia invita la stessa a coordinare le sue attività con quelle del CdE al fine di evitare duplicazioni e di assicurare complementarità e valore aggiunto¹⁰¹⁴. Ciò ha portato ad un accordo di cooperazione tra l'Agenzia e il CdE nel 2008, riaffermando gli obiettivi già menzionati¹⁰¹⁵. Tuttavia, permangono oggi alcune preoccupazioni della Commissione sui diritti umani dell'APCE sulla potenziale duplicazione del lavoro¹⁰¹⁶. Anche in questo ambito, la questione alla base dell'eventuale sostituzione/riduzione degli *standards* del CdE (attraverso la CEDU) da parte dell'UE potrebbe essere ridotta attraverso l'adesione dell'UE alla CEDU.

6) Il processo di adesione dell'UE alla CEDU

L'art. 6, par. 2 TUE, così come riformulato con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, prescrive l'adesione dell'UE alla CEDU. Tale risultato, peraltro, non è stato ancora conseguito ancorché i negoziati siano iniziati nel 2010¹⁰¹⁷.

¹⁰⁰⁹ V. P. DRZEMCZEWSKI, “*The Council of Europe's Position with Respect to the Eu Charter of fundamental Rights*”, in *Human Rights Law Journal*, 2001, No. 22, p. 14; H. C. KRÜGER, J. POLAKIEWICZ, “*Proposals for a Coherent Human Rights Protection system in Europe*”, in *Human Rights Law Journal*, 2001, No. 22, p. 1.

¹⁰¹⁰ V., par. 2 MoU.

¹⁰¹¹ Regolamento (CE) No. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, *che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia*, in GUCE L 151, del 10 giugno 1997, p. 1.

¹⁰¹² V. O. DE SCHUTTER, “*The Two Europes of Human Rights: The Emerging division of Tasks between the Council of Europe and the European union in Promoting Human Rights in Europe*”, in *Columbia Journal of European Law*, 2008, No. 14, p. 517.

¹⁰¹³ Resolution 1427 of 18 March 2005.

¹⁰¹⁴ Regolamento (CE) No. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, *che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*, in GUCE L 53, del 22 febbraio 2007, p. 1.

¹⁰¹⁵ Sulla cooperazione tra l'AEDF e il CdE, v. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/external_relations/docs/fRA_CoE_ReportCooperation_2010_2011_en.pdf.

¹⁰¹⁶ Report della Commissione per le questioni giuridiche e sui diritti umani dell'APCE, “*The need to avoid duplication of the work of the Council of Europe by the European union Agency for fundamental Rights*”, doc. 12272 del 31 maggio 2010.

¹⁰¹⁷ Si rinvia a V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU: un negoziato ancora in corso*, in *Corti nazionali, Corte di giustizia e Corte europea dei diritti umani: tre livelli di protezione dei diritti fondamentali* (Atti del Convegno), Roma 6 maggio 2011, Fondazione Basso, disponibile su <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=593>. A. DI STASI, *La vetero-nova quaestio dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU nella prassi delle istituzioni europee*, in *Grotius*, 2013, numero speciale, p. 7.

In realtà, nell'Aprile del 2013 un parziale risultato è stato conseguito attraverso la presentazione di un progetto di accordo di adesione da parte di un gruppo *ad hoc* di rappresentanti degli Stati membri del Consiglio d'Europa e della Commissione dell'UE. Tuttavia, il progetto di adesione, sottoposto alla Corte di Giustizia non ha trovato esito positivo con il noto e discusso parere 2/13¹⁰¹⁸ richiesto ai sensi dell'art. 218, par. 11.

In questo contesto, lungi dall'esaminare nel merito le opinioni della Corte di Giustizia, prima di analizzare il processo di negoziazione¹⁰¹⁹ tra l'UE e la CdE, occorre premettere che la modifica apportata dall'art. 6, par. 2, TUE è stata volta a superare la mancanza, nel trattato CE, di una base giuridica che consentisse la partecipazione a tale sistema di tutela dei diritti dell'uomo. Inoltre, per i termini adottati ai sensi dell'art. 6, par. 2 TUE: "*L'Unione aderisce alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*", la disposizione sembra prevedere un percorso vincolato per l'Unione, ossia per enunciare un obbligo, non una facoltà¹⁰²⁰. L'art. 6 par. 2 non si limiterebbe quindi a permettere l'adesione, ma la prescriverebbe, fermo restando, naturalmente, il rispetto delle condizioni poste nelle regole procedurali; tale scelta sarebbe espressione di una diffusa convinzione in ordine alla necessità di una formalizzazione dei rapporti tra Unione e CEDU¹⁰²¹, al fine di garantire *standard* di tutela più elevati agli individui e un migliore coordinamento tra i sistemi di protezione dei diritti dell'uomo vigenti in Europa¹⁰²².

Ora, la prima questione che si poneva in ordine all'adesione dell'Unione alla CEDU consisteva nel fatto che, ai sensi dell'art. 59, i membri di quest'ultima potessero essere solo gli Stati. Si trattava di un ostacolo

¹⁰¹⁸ V. L. S. ROSSI, *Il parere 2/13 della cgue sull'adesione dell'ue alla cedu: scontro fra corti?*, in *SidiBlog.it*, su <http://www.sidiblog.org/2014/12/22/il-parere-213-della-cgue-sulladesione-dellue-alla-cedu-scontro-fra-corti/>; V. DI COMITE, *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *La Comunità internazionale*, 2015, n. 2, p. 223; C. FAVILLI, *La Corte di giustizia rinvia a data da destinarsi l'adesione dell'Ue alla Cedu*, in www.questionegiustizia.it, 3 febbraio 2015; G.GAJA, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?* in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, No. 1, pp.148 e ss; G. TESAURO, *Bocciatura de progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: nessuna sorpresa, nessun rammarico*, in *Foro.It*, 2015, 4, pp. 77 e ss.

¹⁰¹⁹ Sul negoziato v. S. DOUGLAS-SCOTT, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in *Human Rights Law Review*, 2011, No. 11, p. 660; J. P. JACQUÉ, *The Accession of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *Common Market Law Review*, 2011, No. 48, p. 995.; V. PETRALIA, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in N. PARISI, V. PETRALIA (a cura di), *L'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2011, p. 287; P. IVALDI, C. TUO, *Diritti fondamentali e diritto internazionale privato dell'Unione europea nella prospettiva dell'adesione alla CEDU*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2012, Vol. XLVIII, p. 3.

¹⁰²⁰ V. V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit.

¹⁰²¹ Si pronunciava, invece, contro l'adesione, a causa del complesso meccanismo necessario per metterla in opera, B. CONFORTI, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme* su <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/ConfortiLadhesion-de-lUE-à-la-CEDH.pdf>, ad avviso del quale l'attuale meccanismo di coordinamento tra le due Corti garantisce, di fatto, un sufficiente controllo, tanto più a seguito dell'inserzione della Carta dei diritti fondamentali nel diritto primario dell'Unione, operata dall'art. 6, par. 1 TUE.

¹⁰²² Per una ricostruzione delle ragioni dell'adesione dell'Unione alla CEDU e dei relativi problemi, v. A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 668. Per un quadro più vasto della situazione risultante dall'art. 6 TUE, v. L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 645 e ss.

testuale per superare il quale, sin dal 13 maggio 2004 e quindi in vista della firma del trattato sulla Costituzione europea, gli organi della convenzione avevano adottato il Protocollo n. 14, in quale, tra l'altro¹⁰²³, consentiva la partecipazione anche dell'UE. Si prevedeva, infatti, di emendare l'art. 59, inserendo un par. 2 ai sensi del quale "*L'Unione europea può aderire alla presente convenzione*". Solo dopo l'entrata in vigore del Protocollo, il 1° giugno 2010, a seguito delle ratifiche di tutti gli Stati membri del CdE, è stato possibile avviare formalmente i negoziati con l'Unione. Il 4 giugno il Consiglio ha dato mandato alla Commissione¹⁰²⁴ di negoziare l'accordo di adesione¹⁰²⁵, mentre a sua volta il Consiglio d'Europa ha chiesto al Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDU) di studiare uno strumento giuridico in vista dell'adesione. Quest'ultimo rappresentava un gruppo informale di lavoro, composto da esperti, che avrebbe collaborato con la Commissione¹⁰²⁶ a partire dal 10 giugno 2010, giorno iniziale del negoziato.

È stato possibile riscontrare una disparità di opinione all'interno degli Stati membri dell'UE (tra i più critici, soprattutto il Regno Unito e la Francia), ma anche tra questi ultimi e gli altri membri del CdE. La peculiare natura dell'Unione in quanto OI *sui generis* e la necessità di salvaguardare le sue peculiarità, infatti, risultavano difficilmente compatibili con il principio che l'Unione dovesse essere trattata come le altre parti contraenti della convenzione. Il gruppo *ad hoc* si era posto come obiettivo di adottare un progetto che disciplinasse solo gli aspetti essenziali dell'adesione. Una prima bozza di accordo¹⁰²⁷ è stata presentata nel luglio 2011. Tra i risultati conseguiti, va menzionato l'accordo sul fatto di concludere un solo trattato, contenente sia le disposizioni relative all'adesione, sia le modifiche che, a seguito di tale atto, dovevano essere apportate alla CEDU, come ad es., l'aggiunta nei vari articoli del termine '*Unione*' a quello di '*Alte Parti contraenti*'. Sempre nello stesso atto, si prevedeva altresì sia la possibilità per l'Unione di aderire ai Protocolli alla CEDU, che la vera e propria adesione ai Protocolli n. 1 e 6¹⁰²⁸. Un'altra questione discendeva dal fatto che l'UE non è parte del CdE, ma la sua adesione alla

¹⁰²³ Il Protocollo contiene, altresì, una serie di disposizioni relative alla procedura dei ricorsi individuali, ai giudici, e agli effetti delle sentenze; la norma che modifica i requisiti di partecipazione alla CEDU è l'art. 17.

¹⁰²⁴ La Commissione aveva presentato il 17 marzo una raccomandazione contenente i punti più significativi del futuro negoziato: neutralità verso i poteri dell'Unione, neutralità verso gli obblighi degli Stati membri, interpretazione autonoma del diritto comunitario, pari opportunità di rappresentanza dell'Unione negli organi della CEDU; mantenimento delle competenze della Corte di giustizia.

¹⁰²⁵ V. Doc (UE) 10817/10.

¹⁰²⁶ Tale gruppo era composto di 14 esperti, sette provenienti da Stati membri dell'Unione e sette no. Il Comitato dei negoziatori (14+1, la Commissione) tenne otto incontri nel periodo luglio 2010/giugno 2011, quando presentò un progetto di accordo di adesione con rapporto esplicativo. Sulla composizione del gruppo, v. M. KUIJER, *The accession of the European Union to the ECHR: a gift for the ECHR'S 60th anniversary or an unwelcome intruder at the party?*, in *Amsterdamlawforum*, 2011, p. 18, spec. p. 23, 25, su <http://ojs.uvu.nl/alf/article/download/240/428>.

¹⁰²⁷ Doc. CDDH-UE (2011)1116 def.

¹⁰²⁸ Si veda l'art.1, par. 1, della bozza di accordo. I Protocolli per i quali è prevista l'adesione automatica dell'Unione sono il Protocollo addizionale del 20 marzo 1952, relativo alla tutela del diritto di proprietà e di accesso all'istruzione e obbligo per gli Stati di indire libere elezioni e il Protocollo n. 6 del 28 aprile 1983, relativo all'abolizione della pena di morte. Tali disposizioni sono riprese nel testo del 5 aprile 2013

CEDU comporta necessariamente la presenza di suoi rappresentanti esterni in alcuni organi di quest'ultimo. Una soluzione è stata trovata agevolmente sulle modalità di scelta del giudice proposto dall'UE presso la Corte di Strasburgo: a tal fine si è deciso che l'APCE, competente secondo la CEDU a decidere, sarebbe stata integrata da una delegazione del Parlamento europeo¹⁰²⁹.

Problemi più gravi si sono posti, invece, per due aspetti concernenti la posizione da riservare all'Unione nell'ambito del sistema istituzionale del CdE. Il primo era inerente soprattutto al corretto funzionamento degli organi della CEDU e riguardava il voto in seno al CdE e nel caso di controllo sull'esecuzione delle sentenze della Corte ED, ai sensi dell'art. 46 CEDU, che avessero constatato un'infrazione derivante da un atto dell'Unione o dalla sua attuazione. Più in generale, si sono avute diverse frizioni in ordine a come garantire la parità tra tutte le Parti contraenti: la situazione dell'Unione veniva infatti considerata 'privilegiata' rispetto agli obblighi incombenti sugli Stati; anche l'istituto del *co-respondent*¹⁰³⁰ su base volontaria, che veniva percepito come un compromesso per permettere una partecipazione dell'Organizzazione senza assunzione di reali responsabilità¹⁰³¹.

Una soluzione volta ad assicurare maggiore chiarezza nella ripartizione di responsabilità per le violazioni della CEDU è stata proposta in dottrina. Secondo la proposta in questione l'accordo di adesione avrebbe dovuto contenere una regola speciale in materia di attribuzione *"to the effect that the conduct of a state would be attributed to a Member State when it exercises its discretion and to the EU when the state implements a binding act of the Union to the extent that the act does not leave discretion"*¹⁰³².

¹⁰²⁹ Art. 6 dell'accordo. In questa sede, è notevole evidenziare che il numero dei componenti la delegazione dell'Unione corrisponde al più alto di quelli attribuiti agli Stati membri, cioè 18.

¹⁰³⁰ Sul meccanismo del *co-respondent* si rinvia a CDDU, *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession of the European Convention on Human Rights*, DG-II(2002)006, in *Human Rights Law Journal*, 2003, p. 273 s; CDDU-UE(2010)14, Informal working group on the accession of the EU to the ECHR, Meeting report of the 3rd working meeting, 22 Oct. 2010, para 9. Per qualche riflessione critica sul meccanismo in questione, v. T. Lock, *Walking on a Tightrope: The Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy Of The EU Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2011, No. 48, p. 1025 e spec. p. 1038.

¹⁰³¹ Negli ultimi anni, la ripartizione di responsabilità fra l'UE e i suoi Stati membri è stata oggetto in dottrina di un ampio dibattito, stimolato dai lavori della Commissione del diritto internazionale conclusi nel 2011 con l'approvazione del Progetto di articoli sulla responsabilità delle OI, Consultabile, insieme al Commentario, in <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2011/2011report.htm>. Bisogna anche evidenziare che la questione è stata affrontata più volte nella prassi internazionale, specialmente nel contesto dell'OMC. V. *supra* Parte seconda, Sez. II, Cap. I. V. anche HOFFMEISTER, *Litigating against the European Union and its Member States. Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations*, in *EJIL*, 2010, p. 723e ss. Peraltro, alcuni accordi misti conclusi dall'Unione contengono regole procedurali dettagliate per assicurare che i procedimenti arbitrali, attivati unilateralmente da Stati terzi o da privati che alleghino una violazione di tali accordi, siano diretti, a seconda dei casi, nei confronti dell'Unione, di uno Stato membro, o di entrambi. Gli esempi più significativi sono forniti dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (Annesso XI alla Convenzione, e specialmente il suo art. 6, par. 2) e dal Trattato sulla Carta dell'energia (L'art. 26, par. 3), let. b) e ii); v. anche Atto finale della Conferenza europea dell'Energia – *"Comunicazione presentata dalla Comunità europea al segretariato della Carta dell'energia conformemente all'articolo 26, paragrafo 3, lettera b), punto ii) del Trattato sulla Carta dell'energia"* in GUCE L 380/3, del 31 dicembre 1994.

¹⁰³² G. GAJA, *Accession to the ECHR*, in A. BIONDI, p. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 190. La possibilità che regole speciali in materia di attribuzione

Questa soluzione consentirebbe di individuare una responsabilità esclusiva dell'Unione, oppure dei suoi Stati membri, nel caso di violazioni della CEDU causate da misure statali prese in attuazione del diritto dell'Unione. Ciò sarebbe del tutto in linea col Protocollo No, 8 annesso al trattato di Lisbona, in virtù del quale l'accordo di adesione deve stabilire quei *“meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e le singole domande siano indirizzate correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri e/o all'Unione”*¹⁰³³. Una regola di questo tipo non è stata però inserita nel Progetto di accordo da parte dei negoziatori dell'Unione, e non sarebbe stata, in ogni caso, facilmente condivisa dall'altra parte contraente. Da ciò è conseguito che l'adesione non avrebbe cambiato in alcun modo l'attribuzione dei comportamenti posti in essere da organi statali in violazione degli obblighi derivanti dalla CEDU. Al massimo, nei casi di condotte illecite tenute da un organo statale in attuazione del diritto dell'UE, tali condotte avrebbero potuto implicare il sorgere di una responsabilità aggiuntiva (o indiretta) in capo all'Unione.

In generale, nel caso della CEDU, si trattava di bilanciare l'obbligo che, ai sensi dell'art. 34 TUE, incombe sugli Stati membri dell'UE di conformarsi alle posizioni raggiunte da quest'ultima, con la garanzia di un effettivo controllo sul rispetto dei propri obblighi da parte di ogni parte contraente. Una possibile soluzione individuata dai negoziatori per evitare che si creasse una maggioranza precostituita di 28 membri su 48¹⁰³⁴, che mettesse quest'ultima in una condizione di vantaggio, prevedeva un aumento della maggioranza per le delibere concernenti l'Unione.

Ancora più complesso è risultato rispettare le caratteristiche dell'ordinamento dell'Unione, obbligo cui i negoziatori della Commissione erano tenuti ai sensi sia del Protocollo n. 8 che del mandato del Consiglio. Innanzitutto, si poneva il problema dell'individuazione della Parte convenuta: se l'imputazione all'Unione dell'infrazione della CEDU poteva risultare agevole nel caso, ad es., di atti direttamente applicabili, altrettanto non poteva dirsi per atti dell'UE alla cui attuazione partecipassero anche gli Stati, seppur vincolati nel risultato, come nel caso delle direttive. Lasciare che fosse la Corte EDU a dirimere tale questione veniva considerata una possibile intromissione nel riparto di competenze tra Unione e Stati membri.

Inoltre, si ripresentava l'annosa questione dei rapporti tra le due Corti. Come è noto, il sistema della CEDU si fonda sul principio di sussidiarietà, a termini del quale la Corte EDU può essere adita solo quando si siano esauriti i ricorsi interni predisposti dalle parti contraenti. In questo caso, ove il ricorso verta su un atto adottato dall'Unione, si pone la questione se la Corte di giustizia debba preventivamente pronunciarsi su tale atto e, nel caso, di come garantire l'adempimento alla CEDU.

Le proposte avanzate in merito al progetto¹⁰³⁵ hanno fatto ampio riferimento ai risultati di lavori e incontri già svoltisi tra le due Corti,

possano derogare al diritto internazionale generale è prevista dall'art. 64 del Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale.

¹⁰³³ Protocollo No 8, art. 1, let. b).

¹⁰³⁴ Allora gli Stati membri erano 27 più l'UE.

¹⁰³⁵ Per il testo del progetto, che consta di 12 articoli, v. Steering Committee for Human Rights (CDDH) – Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the

individuando, tra l'altro, anche risposte originali alle varie questioni sollevate¹⁰³⁶. Il nodo principale, derivante dalla partecipazione stessa di un'OI avente le caratteristiche dell'Unione alla CEDU, restava però irrisolto. Ambedue le parti, la Commissione da un lato, i rappresentanti del CdE dall'altro, miravano a mantenere inalterati i principi dei rispettivi sistemi.

I negoziati in questione danno la possibilità di cogliere la convinzione da parte dell'UE della sua specificità e della necessità di “piegare” in qualche modo al rispetto di tale specificità le norme della CEDU, nonché la ritrosia, da parte del CdE, a incidere sul sistema convenzionale, al quale tutti gli Stati membri si erano sottoposti *in toto*, per garantire il rispetto delle norme di un altro ordinamento¹⁰³⁷. Tale contraddizione è emersa quando il progetto è stato discusso dal CdM del CdE in un *meeting* straordinario del 14 ottobre 2011. Numerosi Stati, anche membri dell'UE - che non aveva raggiunto in proposito una posizione comune ai sensi dell'art. 34 TUE¹⁰³⁸ - hanno espresso perplessità o anche formali critiche su taluni punti della bozza di accordo, in particolare sugli articoli 1, 3 e 7; come emerso dalla discussione, peraltro, le obiezioni erano soprattutto politiche e dimostravano che non esisteva ancora un generale accordo sull'adesione dell'Unione in quanto tale alla CEDU e soprattutto sulle sue conseguenze giuridiche e politiche¹⁰³⁹. Si decise, pertanto, che la questione non era ancora sufficientemente matura per essere attuata¹⁰⁴⁰. Solo dopo mesi di ulteriori negoziati interni all'Unione, nell'aprile dell'anno successivo si è deciso di riprendere la discussione sulla base della bozza del luglio 2011, cui era stato accluso un elenco di proposte di modifica, rinegoziando con il CdE. Il CDDU del CdE ha a sua volta costituito un nuovo gruppo *ad hoc*, composto questa volta da rappresentanti dei 47 Stati membri della CEDU (composizione 47+1, la Commissione), come espressamente richiesto dal CdE del CdE il 13 giugno¹⁰⁴¹. Il 5 aprile 2013 questo gruppo ha presentato un rapporto conclusivo sui propri lavori che comprendeva, oltre al progetto di accordo di adesione, con relativo commentario, un progetto della Dichiarazione che l'Unione avrebbe dovuto annessere al testo dell'accordo, un progetto di modifica del Regolamento di procedura del CdM e infine un modello per il *Memorandum of Understanding* che dovrebbe essere concluso dall'UE con uno Stato terzo allorché si renda opportuna la partecipazione dell'Unione

accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Doc. CM/Del/Dic (2011)1126/4.1, CM (2011)149.

¹⁰³⁶ V., ad es., la proposta contenuta nell'art. 3 della bozza di accordo che istituisce la figura del *co-respondent* per l'Unione, nel caso in cui uno Stato risulti convenuto per un'infrazione attuata nel rispettare obblighi comunitari, si sarebbe superato il problema dell'intromissione della Corte EDU nel riparto di competenze tra Unione e Stati membri.

¹⁰³⁷ V. (CDDH) – *Report to the Committee of Ministers*, cit.

¹⁰³⁸ *Ibid.* punto 9.

¹⁰³⁹ Ad es., era stata paventata da alcuni Paesi membri la possibilità che le espressioni usate nel progetto di accordo comportassero un'equiparazione dell'Unione agli Stati, mutandone, quindi, la natura di OI.

¹⁰⁴⁰ (CDDH) – *Report to the Committee of Ministers*, cit. Il punto 14 statuisce che: “*At the conclusion of this discussion, it appeared that given the political implications of some of the pending problems, they could not be solved at this stage by the CDDH itself nor by the CDDH-UE*”.

¹⁰⁴¹ Si rinvia a www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Accession_documents/2012_CM_Decision_accession_en.pdf.

come *amicus curiae* ai sensi dell'art. 36, par. 2 CEDU in un procedimento instaurato contro un siffatto Stato. Si trattava di un cospicuo pacchetto normativo¹⁰⁴², per la cui entrata in vigore, oltre alla decisione da parte dell'Unione con le modalità stabilite dall'art. 218 TFUE, è necessaria la firma e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, senza la possibilità di apporre alcuna riserva.

Particolare enfasi, infine, è stata data dalla Commissione sulla partecipazione dell'UE al CdM del CdE. Fino ad ora, l'identità tra i membri del CdE e le parti contraenti della convenzione non rendeva necessario distinguere tra le funzioni che il CdM esercita sotto la convenzione e le sue altre funzioni come organo del Consiglio. La convenzione attribuisce al Comitato la responsabilità di controllare l'esecuzione delle sentenze (art. 54) e le transazioni (art. 39). Può richiedere pareri consultivi della CEDU sull'interpretazione della convenzione e dei suoi protocolli (art. 47). Ha anche il potere, se richiesto dalla Corte EDU, di ridurre il numero di giudici nelle camere. Il Comitato, tuttavia, svolge anche molte altre funzioni relative al funzionamento della convenzione, come l'adozione di protocolli o altri documenti relativi alla convenzione. La Commissione durante il processo di negoziazione aveva rilevato che nella misura in cui l'Unione sarebbe stata coinvolta con diritto di voto solo nelle deliberazioni del CdM sulla Convenzione, sarebbe stato necessario definire più precisamente le funzioni del Comitato relative alla convenzione e aprire la partecipazione a tutte le parti contraenti. In questo ambito, la rappresentanza dell'Unione in seno al comitato e le norme procedurali in materia sarebbero rientrate nelle norme interne dell'UE. Il diritto di voto che sarebbe stato accordato all'Unione in seno al comitato ha sollevato obiezioni da parte delle altre parti contraenti per il timore che l'UE e i suoi Stati membri avrebbero dominato il procedimento se avessero adottato la stessa posizione. Per rispondere a questa preoccupazione, era stato previsto che l'Unione facesse una dichiarazione in un allegato all'accordo di adesione. Questa dichiarazione indica che nei casi che coinvolgono Stati membri non appartenenti all'UE, non vi è alcun obbligo giuridico in base al diritto dell'Unione di adottare una posizione coordinata. Tuttavia, ciò osterebbe al principio di leale cooperazione ed effettività che devono regolare l'azione dell'UE, soprattutto a livello esterno. Analogamente, alcune criticità sono evidenziabili nei casi che coinvolgono uno Stato membro. Infatti, è stato negoziato che l'Unione non può esercitare il diritto di voto quando non è parte nel procedimento poiché la questione esula normalmente dalla sfera delle sue competenze. Infine, nei casi in cui l'Unione sia parte (sia da sola che con uno Stato membro), è necessario un coordinamento delle posizioni, ma occorre trovare una soluzione per evitare distorsioni del sistema. La dichiarazione in questione è stata inserita nell'art. 7, par. 2 della versione finale del progetto di adesione.

¹⁰⁴² Per il Rapporto finale del gruppo *ad hoc* sull'adesione al CdM, presentato a Strasburgo dal Comitato dei cittadini per i diritti umani (CCDU) il 5 aprile 2013, v. Doc. 47+1(2013) 008: *Fifth negotiation meeting between the CCDH ad hoc group and the EU*, al cui punto 9 si specifica che tali atti formano un unico pacchetto e sono tutti egualmente necessari per l'adesione, incluso il rapporto esplicativo, in quanto "*all form part of the context underlying the Accession of the EU to the Convention*".

7) *La necessaria riforma del coinvolgimento dell'UE nel CdE in caso di adesione alla CEDU*

Per ponderare l'effettività della partecipazione dell'Unione ai negoziati in merito alla adesione dell'UE alla CEDU, da un lato, e per capire l'estensione degli effetti che da tale adesione scaturirebbero in merito alla partecipazione dell'Unione nel CdE nel suo insieme, dall'altro lato, è importante evidenziare che l'accordo di adesione negoziato prevedeva la partecipazione dell'UE a quegli organi del CdE che svolgono funzioni relative alla CEDU, ossia il CdM e l'APCE.

Dal momento che, contrariamente a tutte le altre parti della CEDU, l'UE non è parte del CdE, essa non potrebbe godere di un'automatica rappresentanza in tali organi e le regole per il coinvolgimento dell'UE devono essere quindi oggetto di studio ed elaborazione. In particolare, la CEDU assegna un certo numero di funzioni al CdM. La più importante è che il Comitato supervisiona l'esecuzione delle sentenze della CEDU e degli accordi amichevoli¹⁰⁴³. Per consentire all'UE di partecipare al Comitato ai fini della convenzione, ai sensi dell'art. 7 dell'accordo di adesione è stato previsto che l'UE avesse un voto in tutte queste materie. Le parti hanno compreso che avrebbe potuto esserci un problema con il blocco delle votazioni nei casi in cui la supervisione di una sentenza contro l'UE, da sola o insieme a uno Stato membro, fosse stata all'ordine del giorno. Ciò consegue al fatto che dopo un'eventuale adesione l'UE e i suoi Stati membri sarebbero titolari di 28 su 48 voti all'interno del CdM, consentendole di bloccare ogni decisione. Tenendo conto anche del principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE, che può costringere gli Stati membri dell'UE a coordinarsi e votare di concerto con l'UE al fine di soddisfare l'esigenza di unità nella rappresentanza internazionale dell'Unione¹⁰⁴⁴, sorgerebbe una criticità legata alla supervisione dell'esecuzione delle sentenze da parte dell'UE. Pertanto, l'accordo ha previsto che le regole del Comitato debbano essere modificate per gestire questa eventualità. La relazione esplicativa rivela che nei casi in cui è probabile un voto di blocco da parte dell'UE, una decisione del CdM dovrebbe essere adottata senza un voto formale¹⁰⁴⁵. Ciò significherebbe che le regole di voto non sarebbero applicate, in modo che la maggioranza degli Stati membri non appartenenti all'UE sarebbe sufficiente. Questa disposizione del progetto di accordo è stata oggetto di molte critiche, in particolare da parte del Regno Unito e della Francia, in quanto avrebbe potuto costituire un precedente per quanto riguarda altre OI a cui partecipano congiuntamente l'UE e i suoi Stati membri¹⁰⁴⁶. Anche in questo caso, gli interessi dell'UE sono stati protetti attraverso la voce unica dei suoi Stati membri, anche in base al principio di leale cooperazione.

¹⁰⁴³ Artt. 46, par. 2 e 39, par. 4 CEDU.

¹⁰⁴⁴ Corte di giustizia, *Parere 1/94*, cit., par. 108.

¹⁰⁴⁵ CDDU-UE (2011) 16 fin, par. 76, relativa alla Regola 11, la quale stabilisce che è necessaria una maggioranza di 2/3 per riferire la questione se una parte non abbia adempiuto ai suoi obblighi di fronte alla Corte. V. Regolamento del CdM, *per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze e delle condizioni delle transazioni amichevoli*, 964^a riunione, del 10 maggio 2006.

¹⁰⁴⁶ Council of the EU doc no 16385/11, pp 5–6.

Meno controversa sarebbe la partecipazione dell'UE all'APCE, un organo che è, tra l'altro, incaricato di eleggere i giudici presso la Corte EDU. Poiché l'UE avrà un proprio giudice a Strasburgo, è stato necessario prevedere la partecipazione di una delegazione del Parlamento europeo all'Assemblea parlamentare. L'art. 6 dell'accordo di adesione ha previsto che il Parlamento europeo disponesse di altrettanti delegati come la più grande delegazione nazionale¹⁰⁴⁷.

8) *Una futura integrazione dell'UE nel CdE?*

La cooperazione tra l'UE e il CdE si dimostra in continua evoluzione soprattutto a livello istituzionale, attraverso il ruolo svolto dalle DG della Commissione e il SEAE, da un lato, e le DG della Segreteria generale e del Segretario generale del CdE, dall'altro lato.

Il processo di adesione dell'UE alla CEDU solleva domande complesse, soprattutto con riferimento alla partecipazione potenziale dell'Unione al CdE che ad esso potrebbe conseguire. In tale contesto, la soluzione ad oggi approntata ha portato ad un risultato insoddisfacente, soprattutto per quanto riguarda la accennata ripartizione di responsabilità tra l'UE e i suoi Stati membri.

Tuttavia, il processo di negoziazione per l'adesione dell'UE alla CEDU ha permesso di comprendere che l'Unione ha agito in ogni caso come un'unica entità cercando e riuscendo, attraverso la Commissione e le sue DG, a bilanciare gli aspetti più problematici dell'adesione in questione. Anche a seguito del parere 2/13 della Corte di giustizia, la stessa adesione alla CEDU si pone come passaggio necessario, da un lato, per una partecipazione completa dell'UE in quanto tale nel CdE e, dall'altro lato, al fine di garantire un processo di integrazione europea effettivo in ambito di tutela dei diritti umani.

¹⁰⁴⁷ Attualmente la Germania, la Francia, il Regno Unito, l'Italia e la Russia hanno ciascuno due delegati. V. anche Art. 6, par. 2 dell'accordo di adesione e dichiarazione dei copresidenti dell'organo comune congiunto APCE-Parlamento europeo <<http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID =991>> accessed 13 December 2011, nel quale si stabilisce che ulteriori dettagli saranno soggetti a un accordo tra il Parlamento europeo e l'Assemblea parlamentare.

CONCLUSIONI PARZIALI

La Parte seconda del presente lavoro ha consentito di analizzare la partecipazione dell'UE in quanto tale all'interno di OI e altre forme di cooperazione organizzata che possono essere considerate, a nostro avviso, rappresentative dei diversi meccanismi e delle diverse problematiche che emergono nell'ambito della cooperazione condotta dall'Unione al livello internazionale. L'esame della prassi ha permesso di evidenziare le dinamiche relazionali concrete e la portata del ruolo rivestito dall'UE come attore internazionale, anche al fine di poter individuare potenziali limiti e future prospettive di evoluzione.

L'attenzione si è focalizzata su tre gruppi di casi studio, ovvero: 1) nella sez. I ci si è focalizzati sull'ONU e sulle principali OI che rientrano nel sistema delle Nazioni Unite; 2) nella sez. II, sono state prese ad oggetto le OI operanti nel settore economico-finanziario come, ad es., l'OMC, il FMI e l'OCSE, facendo rientrare anche forme di cooperazione non identificabili nelle classiche OI come, ad es., i Gruppi di Stati, che rivestono un ruolo centrale in aree tematiche particolarmente delicate dal punto di vista politico e sono, allo stesso tempo, decisive negli attuali equilibri mondiali e 3) nelle sez. III sono state esaminate altre OI, a carattere universale (la Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato) e anche di stampo regionale (la NATO, il Consiglio Artico e il Consiglio d'Europa) nelle quali la partecipazione dell'UE presenta fattori complessi e particolarmente rilevanti ai fini degli scopi prefissati.

L'analisi delle regole introdotte e riformate dal trattato di Lisbona condotta nella Parte prima del presente lavoro, che, come è noto, ha inciso in modo pervasivo sugli equilibri istituzionali interni all'Unione, con lo scopo dichiarato di rendere più forte l'UE sulla scena internazionale, ha evidenziato alcune criticità nell'analisi dei meccanismi di rappresentanza e di coordinamento. Pur guardando con favore alla riforma attuata attraverso il nuovo trattato, accogliendo, ad es., il possibile impatto positivo della nuova figura dell'Alto rappresentante, a guida del SEAE e dello strumento del "doppio cappello" per assicurare maggiore coerenza e coordinamento all'azione esterna dell'Unione, tuttavia, nell'analisi delle singole OI sono stati riscontrati limiti che inevitabilmente non assicurano sempre all'UE la possibilità di agire in modo compatto ed unitario e di attuare concretamente al massimo le regole descritte. In relazione al ruolo rivestito dall'Unione all'interno delle singole OI, i tre gruppi di casi studio presentano alcuni significativi punti in comune, così come importanti differenze, che qui di seguito possono essere messe in luce.

In relazione al ruolo in concreto svolto dall'UE, è necessario subito evidenziare che queste tre categorie di OI sono accomunate da un rilevante dato giuridico, ovvero dal fatto che il dato formale di partecipazione istituzionale che l'UE riveste al loro interno non coincide sempre con quello sostanziale di parte attiva del rapporto. Infatti, nella maggior parte dei casi studio presi in esame, l'UE partecipa con uno *status* di osservatore

semplice¹⁰⁴⁸ o addirittura risulta priva di un formale *status*¹⁰⁴⁹. L'Unione, quindi, può non essere un membro di pieno diritto, e ciò nonostante, può esercitare diritti, quale quello di parola, anche se non certo quello di voto.

In primo luogo, anche laddove l'UE possiede uno *status* formalmente più esteso come nel caso della FAO o dell'OMC nelle quali l'Unione è membro di pieno diritto, l'indagine svolta ha evidenziato che ciò non implica una partecipazione estesa ed omogenea ai lavori dell'OI e soprattutto la capacità dell'UE di parlare con un'unica voce. Infatti, nel caso della FAO, si registra una partecipazione "selettiva" dell'UE che non rispecchia a pieno lo *status* posseduto. A tal riguardo, se l'UE ha acquisito la possibilità di godere di una piena adesione formale, ciò non si riflette nella sua capacità di azione, la quale risulta elevata solo su alcune attività dell'organizzazione, al contrario è scarsa o assente su altre parti dell'agenda istituzionale. Ciò comporta che l'Unione venga riconosciuto come un attore rilevante solo "selettivamente" in settori con significative capacità d'azione mentre in altri no. In concreto, l'UE controlla solo una parte delle risorse necessarie per operare all'interno della FAO ma non tutte. Il riconoscimento dell'UE come attore internazionale rilevante nella FAO è, quindi, altamente selettivo. Ad es., sulla base dell'importanza dell'attività svolta anche a livello interno dell'Unione, l'UE è pienamente accettata come attore indispensabile nel settore della gestione della pesca. Un altro limite riscontrato diacronico allo *status* di membro posseduto è l'esercizio dei diritti di appartenenza, i quali devono essere esercitati su base alternativa con gli Stati membri dell'UE. Ai sensi dell'art. 2 della Costituzione FAO, infatti, l'UE e i suoi Stati membri devono dichiarare su ogni singolo punto dell'ordine del giorno prima di ogni riunione in che modo la competenza è divisa tra e loro e l'UE. Nonostante il suo *status* di membro, l'UE non può partecipare automaticamente ai comitati e i suoi rappresentanti non possono essere eletti per posizioni ufficiali. Pertanto, ciò dimostra che l'adesione formale non fornisce all'UE un significativo riconoscimento aggiuntivo nell'OI. Qualche differenza è rintracciabile nel

¹⁰⁴⁸ Come osservato, nella Sez. I, ad es., l'UE possiede lo *status* di osservatore semplice prevalentemente in quasi tutte le OI che formano la "famiglia" delle NU. Le sole eccezioni sono rappresentate, in primo luogo, dall'AG delle NU in seno alla quale l'UE possiede dal 2011 uno *status* di osservatore "potenziato" che permette all'Unione di esercitare diritti e poteri di intervento ulteriori a quelli di un osservatore semplice; in secondo luogo, dall'OMI nella quale è la "Commissione europea" e non l'"UE" ad essere riconosciuta in qualità di osservatore. Tuttavia, come osservato nel corso della presente indagine, tale differenza rappresenta solo un dato meramente formale. Infine, un'ulteriore eccezione è rappresentata dall'OIL, il cui Statuto impedisce all'UE di rientrare tra gli attori internazionali (Stati, OI o Organizzazioni Non Governative) che possono parteciparvi e con cui l'organizzazione può cooperare. Come già osservato, l'UE, diversamente dalle altre OI, infatti, non può essere definita una classica OI in quanto essa si presenta particolarmente evoluta e con un autonomo ordinamento giuridico. Nell'OIL, la partecipazione dell'UE è basata principalmente attraverso i meccanismi di coordinamento tra l'UE e i suoi Stati membri. Nella sez. II, l'UE partecipa in qualità di osservatore semplice nell'OMPI, ma in questo caso, però, il proprio *status* può variare in quanto la relativa presenza o assenza può dipendere dallo strumento internazionale di volta in volta considerato e nell'OCSE nella quale tale *status*, tuttavia, si espande sino ad assumere formalmente la qualità di membro nella commissione DAC. Nella sez. III, l'UE possiede lo *status* in questione solo nel Consiglio d'Europa.

¹⁰⁴⁹ Come già osservato nella Sez. II, l'UE in quanto tale non ha uno *status* formalmente riconosciuto nel FMI, e, nei casi specifici, nell'OMPI. Nella sez. III, l'UE è formalmente assente in qualità di osservatore semplice in seno alla NATO e al Consiglio Artico (nel quale, però, l'Unione assume uno *status* di *partecipante* di alto livello che si avvicina sostanzialmente alla posizione di osservatore semplice).

caso del rapporto tra l'UE e l'OMC. Se la capacità di azione dell'UE nell'area tematica governata da un'OI è elevata e l'UE ha acquisito anche un'adesione formale alla stessa, si prevede che godrà del pieno riconoscimento a parità di condizioni con gli (altri) membri dell'Istituzione. L'UE è membro dell'OMC dal 1995. L'Unione ha acquisito il controllo su praticamente tutte le risorse rilevanti per le questioni dell'OMC. In base alla sua politica del mercato unico, l'Unione determina gli *standard* di qualità dei prodotti scambiati all'interno del mercato unico, operando un ferreo controllo sulle politiche nazionali dei suoi Stati membri. Anche nell'ambito della sua politica agricola comune, l'UE controlla le questioni relative agli scambi di prodotti agricoli con i paesi terzi. Ancora, la politica dell'UE di concorrenza, compreso il controllo degli aiuti di Stato, è una delle politiche più centralizzate dell'UE. Nonostante alcune tensioni sull'esatta delimitazione delle competenze esclusive dell'UE in materia commerciale, i suoi Stati membri non possono più impegnarsi individualmente in obblighi commerciali a livello internazionale. All'interno dell'OMC, l'UE è riconosciuta come un attore di grande importanza. Infatti, in assenza del controllo degli Stati membri dell'UE sulle questioni commerciali, i paesi terzi non hanno altra scelta che trattare con l'UE. A causa del suo enorme potere economico, inoltre, l'UE (piuttosto che i suoi Stati membri) è, insieme agli Stati Uniti, al Brasile e alla Cina, un membro del gruppo direttivo esclusivo dei negoziati del *Doha Round* e partecipa alle due riunioni. Pur considerando l'importanza dell'Unione per la stessa crescita ed evoluzione dell'OMC, la presenza degli Stati membri a *latere* dell'UE non aiuta sempre quest'ultima a parlare con un'unica voce. L'attenzione si è, perciò, focalizzata nell'individuazione dei meccanismi attualmente esistenti nell'OMC che possono consentire all'Unione, in modo variamente efficiente, di essere presente al suo interno e muoversi come un attore internazionale in quanto tale coinvolto nei lavori delle OI di volta in volta considerate. In questo caso, a livello sostanziale, la vastità della competenza acquisita dall'Unione in materia di politica commerciale e, a livello processuale, la capacità dell'UE di rappresentare se stessa e i suoi Stati membri nelle controversie dinanzi ai meccanismi di risoluzione dell'OMC consentono di superare in parte le criticità di tale doppia presenza dell'UE e dei suoi Stati membri in qualità di membri pieni dell'OI in questione.

In secondo luogo, in alcuni casi, invece, come nell'AG dell'ONU o in alcune OI appartenenti alla "famiglia" delle NU come, ad es., l'OMS e l'OMI, oppure in OI operanti nel settore economico e finanziario come l'OCSE o anche in fori internazionali differenti dalle classiche organizzazioni come nel caso dei Gruppi di Stati, la partecipazione dell'Unione si caratterizza per il fatto di possedere uno *status* che, pur concretizzandosi formalmente nella posizione di osservatore, dimostra di avvicinarsi, se pure con elementi di volta in volta differenti a seconda della singola OI considerata, a quello di membri di fatto. I poteri di intervento e di parola che l'Unione possiede nelle OI e nei Gruppi di Stati riflette anche una maggiore coesione tra gli Stati membri dell'UE e ciò si concretizza nella capacità dell'Unione di parlare con un'unica voce. Infatti, ad es., la partecipazione dell'UE nell'AG dell'ONU possiede i caratteri di un

osservatore potenziato (quasi membro) con particolari poteri sia in ambito di intervento sia di negoziazione. Il processo di coordinamento con gli Stati membri risulta più forte e pregnante rispetto a quanto accade in OI nelle quali l'UE è addirittura membro, come nel caso descritto dell'OMC o della FAO. Una posizione molto simile è registrata anche nei Gruppi di Stati e nel Consiglio Artico ove l'UE è un "*Alto Partecipante*" con poteri di intervento di ampio respiro. In seno all'OMS, ad es., pur essendo la salute umana una competenza di sostegno, l'UE partecipa attivamente ai lavori dell'Organizzazione in questione, tanto da influenzare con la propria azione il dibattito internazionale¹⁰⁵⁰. La prassi evidenzia che l'Unione sta diventando un attore sempre più unificato nei negoziati dell'OMS. Allo stesso tempo, le azioni dell'UE sono limitate dal fatto che gli Stati membri dell'UE sono cauti nel dare all'UE pieni poteri su questioni come, ad es., i diritti riproduttivi e non si fidano completamente della Commissione europea per assumere la rappresentanza esterna. Anche in questo caso, un seggio unico non potrebbe essere la soluzione migliore data la conflittualità della materia. Anche nell'OMI, in seno alla quale la Commissione europea in quanto tale possiede lo *status* di osservatore, la prassi oggetto di analisi ha evidenziato una partecipazione maggiore rispetto al dato formale di appartenenza dovuto all'impegno interno all'OI ma anche a livello interno dell'Unione attraverso l'evoluzione della propria attività normativa¹⁰⁵¹.

In terzo luogo, può avvenire che laddove l'UE non solo non possieda lo *status* di membro ma risulti formalmente assente, l'Unione si presenta particolarmente attiva. Infatti, è importante sottolineare che una completa assenza formale non porta a una totale invisibilità, come evidenziato dall'analisi dell'attività svolta dall'Unione in seno al Consiglio d'Europa. In questo caso, l'UE non è né membro né gode dello *status* di osservatore, poiché le disposizioni giuridiche alla base di entrambe le organizzazioni non lo consentono. Ciò che permettono è l'assistenza reciproca e la cooperazione e nel corso degli anni tale rapporto è stato perfezionato attraverso varie forme di contatto indiretto. L'UE può inviare rappresentanti alle riunioni di numerosi comitati intergovernativi del Consiglio d'Europa e partecipa a quattro organi dell'Organizzazione istituiti come accordi parziali (allargati). Inoltre, l'UE ha firmato e ratificato numerose Convenzioni elaborate in seno al Consiglio d'Europa. Tuttavia, è stato notato un disagio essenzialmente derivante da una paura della duplicazione, maggiormente palpabile nel periodo in cui è stata istituita l'Agenzia dell'Unione per i diritti fondamentali. Solo dopo

¹⁰⁵⁰ Ad es., è stato osservato che i negoziati nel settore del tabacco possono rappresentare un utile parametro di riferimento. Infatti, durante i negoziati su una Convenzione quadro sul controllo del tabacco (FCTC) i membri dell'OMS sono stati costretti a trattare con l'UE perché il margine di manovra unilaterale degli Stati membri dell'UE era stato gravemente limitato dalla politica ambiziosa di controllo del tabacco dell'Unione. Di conseguenza, l'Assemblea mondiale della sanità ha aperto il gruppo di lavoro alle organizzazioni regionali di integrazione economica (REIO) a cui i loro Stati membri hanno trasferito le competenze sulle relative questioni. La Convenzione è stata successivamente negoziata dall'UE esprimendo una posizione comune ratificandola insieme ai suoi Stati membri.

¹⁰⁵¹ Si pensi a quanto descritto in merito allo sviluppo da parte dell'UE di settori rilevanti per l'OMI quali, ad es., l'inquinamento marino e la sicurezza marittima. La cospicua normativa dell'UE nei settori di competenza dell'OMI, infatti, diviene uno strumento fondamentale per consentire all'UE una sempre maggiore partecipazione in seno all'OI in questione.

l'adesione dell'UE alla CEDU, l'Unione potrà prendere parte alle sessioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e ottenere il diritto di voto nei suoi lavori, ma ciò potrebbe aumentare anziché diminuire la divisione con i propri Stati membri parti del CdE. Anche nella NATO, l'UE non risulta riconosciuta sul piano formale; tuttavia, la cooperazione tra le due OI si presenta piuttosto intensa ed in crescita tanto che l'Unione risulta possedere la capacità di poter influenzare positivamente il ruolo operativo della NATO. Infatti, anche se risulta evidente una certa sovrapposizione su tutti i livelli operativi tra le due Organizzazioni e ciò può risultare non sempre chiaro nella ripartizione delle prerogative e delle responsabilità, in ogni caso, entrambe le OI sono riuscite ad influenzarsi reciprocamente come attori della politica di sicurezza e di difesa internazionale¹⁰⁵². L'UE ha dato un contributo significativo alla formazione dell'identità della NATO e ha anche dimostrato di possedere capacità e potenzialità utili nella gestione delle crisi, soprattutto in materie nelle quali la NATO non ha esperienza, ad es., si pensi alle capacità civili.

Un punto in comune che è emerso nelle diverse aree oggetto di analisi consiste nel ruolo decisivo che riveste il dato politico. Permane ancora, infatti, la resistenza da parte di alcuni Stati dell'UE alla piena accettazione sul piano esterno del trasferimento di competenze realizzato sul piano interno. Nello specifico, la questione risulta chiara fin da subito presso le NU, e più nello specifico, all'interno del Consiglio di Sicurezza. Alla luce delle valutazioni effettuate, non solo difficoltà di natura giuridica, consistenti nella mancanza, da parte dell'UE, delle necessarie competenze per esercitare un ruolo all'interno dell'organo in questione, ma anche ostacoli politici impediscono 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 competenze da parte dell'Unione. Ogni Stato rimane attualmente poco propenso nell'andare alla ricerca di una soluzione *"dell'Unione europea"* alle questioni poste dalla comunità internazionale e appare particolarmente desideroso di preservare relazioni privilegiate, createsi nel corso del tempo, con Stati terzi e Istituzioni internazionali. L'importanza del dato politico è enfatizzata anche in seno alle OI facenti parte del sistema delle NU, come nel caso dell'OMS, ma, soprattutto nel caso delle OI a carattere economico-finanziario, quali, ad es., il FMI. Infatti, il ruolo che l'UE esercita nel sistema internazionale finanziario riveste una elevata sensibilità per gli Stati, poiché proprio come per la PESC, si tratta di politiche che sono tradizionalmente considerate come facenti parte del nocciolo duro della sovranità statale. Tuttavia, bisogna fare un distinguo. Nel caso del FMI, 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. È emerso, infatti, che nel Fondo viene espressa resistenza nei confronti dell'ipotesi di una più pregnante presenza dell'Unione. Tale resistenza può a nostro

¹⁰⁵² Si pensi a quanto osservato a proposito delle dinamiche di influenza che la NATO ha esercitato sull'evoluzione dell'UE in qualità di attore internazionale nella gestione delle crisi e anche sullo sviluppo di una politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione (PSDC).

avviso essere letta come la strenua difesa del potere statale in un ambito in cui la sovranità è già stata ceduta a favore dell'Unione ormai da diversi anni. Si denota, perciò, un mancato adeguamento da parte degli Stati membri più forti all'attuale realtà nella distribuzione delle competenze tra l'UE e Stati membri. Sembra ancora giocare un fattore rilevante 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. Gli Stati membri che hanno manifestato simili resistenze hanno certo bisogno di tempo per assumere consapevolezza delle conseguenze, sul piano internazionale, di scelte politiche volutamente realizzate a livello interno.

Altro dato che è possibile rilevare dall'esame dei casi studio selezionati e che nello specifico emerge in particolare dall'indagine che ha riguardato 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 o ritardato a adattarsi ai cambiamenti che l'ordine mondiale ha attraversato. Entrambe permangono legate ad un vecchio 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 fori internazionali, e per quanto esista, nella comunità internazionale, una intesa o un accordo di fondo, sui principi che bisogna attuare, sulle modalità concrete per raggiungere tale risultato, essa è divisa. All'interno delle NU, infatti, 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, né tanto meno della possibilità per un ente non statale, come l'UE, di potervi partecipare. Tuttavia, come si è già ricordato, la necessità di un seggio unico non appare inevitabile data la presenza dell'Alto rappresentante, dei suoi poteri e dell'importanza del processo di coordinamento con gli Stati membri, meccanismo sul quale bisognerebbe prestare maggiore attenzione. Stessa osservazione può essere estesa anche al FMI, 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. Ci si è chiesti se possa essere auspicabile l'introduzione di un seggio unico dell'UE presso il Fondo. Nel caso del FMI, si è cercato di evidenziare che non sarebbe utile per l'UE sostenere l'esistenza di una propria competenza esclusiva 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 FMI, nonostante il termine "monetario" presente nella denominazione del Fondo, vanno ben al di là delle semplici questioni monetarie. Dunque, un seggio unico dell'Unione presso il FMI non avrebbe ragion d'essere e comunque non sarebbe possibile nel breve termine, a causa della mancanza di competenza esclusiva in tutti i campi di

azione del Fondo. La questione della partecipazione unica dell'UE rivela tutta la sua fragilità e la debolezza 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 internazionale all'interno di alcune OI. Ciò che può essere ipotizzato, invece, è una progressiva accettazione, da parte degli Stati membri delle conseguenze (positive), sul piano esterno, dell'adozione di una posizione unitaria. Ciò potrebbe portare, nel breve periodo, gli Stati membri a sostenere l'ipotesi, di una rappresentanza unica dell'UE e dei suoi Stati membri, come ad. es., nel caso di un'unica costituente dell'UE in seno al FMI.

In merito ai profili riguardanti la rappresentanza esterna dell'UE, dal confronto della partecipazione dell'UE in seno alle OI oggetto di esame, è emerso un diverso grado di autonomia delle istituzioni dell'Unione coinvolte anche dopo la riforma del trattato di Lisbona. Prima dell'entrata in vigore del trattato in questione, si poteva osservare che, mentre la Commissione agiva con un ruolo centrale e godeva, in base a determinate circostanze, dell'autonomia di azione, la stessa cosa non poteva essere asserita per la Presidenza del Consiglio dell'UE o per l'Alto rappresentante per la PESC. A questo, andava aggiunto il problema della coerenza dell'azione esterna in tutti questi settori. Di conseguenza, la frammentazione della rappresentanza esterna dell'Unione risultava 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 di certo tutte le potenzialità per esercitare importanti effetti positivi su alcuni aspetti legati al fenomeno 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 dell'azione esterna verrebbe realizzata attraverso il suo doppio cappello come descritto, ad es., nel caso della partecipazione alle riunioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Ciò nonostante, dai casi presi in considerazione nelle tre differenti sezioni, quello che la dottrina ha definito il *"patchwork"*¹⁰⁵³ della rappresentanza esterna sembra destinato a non venire meno. Di natura diversa è, invece, l'impatto che esercita il trattato di Lisbona nell'ambito della dimensione esterna dell'UEM. In questo settore, la partecipazione dell'UE nelle OI di stampo economico-finanziario denota alcune novità apportate dal trattato stesso che, in sostanza, codifica alcuni meccanismi già esistenti solo di fatto, come, ad es., il ruolo riconosciuto all'Eurogruppo nel processo di coordinamento degli Stati parte della zona euro e del ruolo centrale della BCE sia presso le Istituzioni di Bretton Woods, primo fra tutti, il FMI, ma anche nel caso dei Gruppi di Stati, come descritto nel caso in particolare del G20. Questa differenza diviene fondamentale per dare concreta attuazione alle regole poste dal trattato di Lisbona e, di conseguenza, a garantire all'Unione una partecipazione effettiva ai lavori delle OI in considerazione.

¹⁰⁵³ V. S. GSTÖHL, *Patchwork Power Europe: The EU's Representation in International Institutions*, cit., p. 385.

A nostro avviso, l'analisi operata ha evidenziato quale caratteristica del rapporto dell'Unione con le OI o con altre forme di cooperazione organizzata, l'adattabilità e la sensibilità dell'UE a fori internazionali tutti diversi tra loro. Fin dall'inizio, si è ipotizzato che l'identità dell'UE avesse una qualità camaleontica e che la possibilità per l'Unione di emergere in qualità di attore internazionale unitario fosse determinata dalla specifica impostazione dell'OI. Ciò è forse esemplificato in modo più vivido nella, o meglio, nelle modalità di partecipazione all'OCSE. Come osservato, la struttura decentralizzata di quest'ultima OI è estremamente sofisticata, simile a una complessa fusione di comitati che perseguono i propri programmi secondo varie modalità. Anche se l'OI in questione riprende tutte le criticità del coinvolgimento dell'Unione nel sistema economico-finanziario e nel rapporto che in questo settore l'UE ha con i suoi Stati membri, l'analisi del rapporto tra l'UE e l'OCSE può rappresentare un parametro di riferimento per l'evoluzione della partecipazione dell'Unione in altre OI. Infatti, nell'OCSE, al contrario di quanto accade nelle altre OI prese in esame nel presente lavoro, l'UE possiede un proprio *status* avanzato di osservatore, che diventa membro effettivo all'interno di alcune commissioni di lavoro. Di conseguenza, la partecipazione dell'UE all'interno dell'OCSE è stata vista variare nel tenore e nel significato, a seconda della questione particolare (e del comitato di lavoro corrispondente) in gioco. Nel corso dell'indagine si è cercato di evidenziare che la flessibilità di questo *status* può essere rilevante anche ai fini della partecipazione sostanziale dell'UE nelle altre OI. Infatti, tale flessibilità potrebbe garantire unità nella rappresentanza esterna dell'UE e protezione degli interessi nazionali da parte degli Stati membri sia in OI molto diverse tra loro in cui l'UE formalmente non si vede riconosciuto un proprio *status*, come nel FMI o nel caso del Consiglio d'Europa, o non può a monte acquisirlo come, ad es., nel caso della NATO o non ha una posizione formalmente chiara come nel caso dell'OIL, dell'OMPI ma anche del Consiglio Artico. Pertanto, i rapporti tra l'UE e le OI o la sua presenza in altre forme di cooperazione organizzata potrebbe avere molto da guadagnare da un coinvolgimento più ampio e flessibile dell'Unione. Lo stesso effetto non è detto invece che possa derivare dal riconoscimento di una formale *membership* piena ed effettiva, ma questo non può essere definito attraverso un'unica regola. Inoltre, ciò difficilmente garantirebbe una rappresentanza veramente unitaria. Ciò è dimostrato dal fatto che i fori internazionali in cui l'Unione opera in quanto tale con l'esclusione degli Stati membri sono pochi e rari. Inoltre, per rafforzare le capacità dell'Unione di agire in seno alle OI nelle quali l'UE non risulta formalmente riconosciuta, assume particolare importanza individuare misure concrete che possano garantire e realizzare una leale cooperazione e coordinamento tra gli Stati membri o le istituzioni dell'UE. Ciò potrebbe superare le criticità rilevate ed anche la lacuna formale totale o parziale dell'impossibilità di una partecipazione della stessa UE in alcuni fori internazionali che si presentano strutturalmente complesse come, ad es., nel caso dell'OIL¹⁰⁵⁴ o del FMI¹⁰⁵⁵.

¹⁰⁵⁴ Come già evidenziato, l'OIL rappresenta l'unica OI a struttura tripartita. In particolare, essa opera attraverso tre organi principali, ognuno dei quali a struttura tripartita - governi, datori di

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1) I tratti disomogenei della partecipazione dell'Unione europea all'attività delle organizzazioni internazionali e di altri fori internazionali

L'indagine svolta ha consentito di ricostruire la partecipazione dell'UE in quanto tale all'interno di altre OI e fori internazionali. Molteplici sono le criticità giuridiche, istituzionali ma anche politiche sul piano del diritto internazionale e dell'UE che impediscono ad oggi in molte occasioni di garantire all'Unione la possibilità di parlare con un'unica voce. Ciò non significa, peraltro, che all'UE sia preclusa una forma di partecipazione attiva nell'ambito delle diverse forme di cooperazione organizzata. Al contrario, anche riscontrando una partecipazione differenziata dell'Unione a livello internazionale, la sua presenza si rivela necessaria ai fini di una effettiva *governance* globale di matrice europea e per raggiungere quegli equilibri che inevitabilmente sarebbero preclusi attraverso un'unica azione a livello statale. Nonostante l'UE possa operare a livello internazionale e, nel caso di specie, per far parte dei lavori di altre OI e fori internazionali a livello globale e regionale, l'UE incontra difficoltà in gran parte dovute al proprio perdurante carattere di OI.

In particolare, nel caso del rapporto tra l'UE e il sistema delle Nazioni Unite, l'analisi condotta ha evidenziato che ad oggi l'Unione partecipa su diversi livelli alle OI che sono state prese in considerazione e che compongono parte del sistema in questione non solo assumendo *status* differenti, ossia membro fondatore, osservatore, osservatore potenziato, ma anche attraverso processi di coordinamento molto differenziati tra loro. L'operatività che contraddistingue a volte il rapporto che l'UE ha con le OI fa sì che gli organi componenti le OI si interessino sempre più alla partecipazione dell'Unione e siano pronti a riconoscerla come attore rilevante se si aspettano che l'UE sia in grado di contribuire separatamente dai suoi Stati membri alla cooperazione internazionale. Ciò suggerisce che il riconoscimento dell'UE come attore rilevante all'interno del sistema delle Nazioni Unite promana principalmente dalla sua capacità di azione, piuttosto che dalla sua formale appartenenza e cioè solo se e nella misura in cui essa controlla le risorse di *governance* pertinenti. Ciò permette, ad es., di superare i tentativi di rafforzare la partecipazione (formale) dell'UE all'interno delle OI che richiederebbe un trasferimento di competenze e ulteriori risorse di *governance*. Inoltre, da una maggiore partecipazione istituzionale dell'Unione potrà conseguire il suo riconoscimento internazionale. Ciò consente di sostenere che l'UE può agire in qualità di

lavoro e lavoratori, con paritario diritto di piena partecipazione e di voto.

¹⁰⁵⁵ Il FMI possiede infatti una struttura complessa connotata da peculiari meccanismi di funzionamento che possono interagire con la partecipazione e la rappresentanza dell'UE. In particolare, il FMI è composto dal *Board of Governors* (BoGs) ovvero l'organo assembleare, dall'*Executive Board* (il Comitato Esecutivo) e differenti sottocommissioni in seno all'organo assembleare come, ad es., il Comitato Monetario e Finanziario Internazionale (CMFI).

attore internazionale autonomo piuttosto che in qualità di mera coalizione dei suoi Stati membri.

Per quanto concerne i rapporti tra l'UE e le OI e gli altri fori internazionali a carattere economico e finanziario. Tali rapporti si caratterizzano per la dialettica centro-periferia in cui il "centro", cioè le istituzioni economiche internazionali, riafferma il proprio ruolo propulsivo di sviluppo economico e finanziario grazie all'integrazione con la "periferia", rappresentata dall'UE. Tuttavia, l'indagine operata capitolo per capitolo sembra rilevare che la partecipazione dell'UE in seno ai fori internazionali presi in considerazione, crea un'interazione istituzionale e normativa non sempre omogenea. Sebbene l'UE abbia sviluppato notevoli competenze e politiche di azione in ambito economico e finanziario, la possibilità dell'UE di agire in quanto tale e con un'unica voce si presenta piuttosto disomogenea. Sembra infatti che al fine di partecipare attivamente, l'UE si limiti ad accettare le strutture politiche delle istituzioni economiche internazionali, senza riuscire a cristallizzare e centralizzare una sua autonoma partecipazione rispetto a quella dei suoi Stati membri. Ciò comprova il fatto che le istituzioni economiche internazionali controllano anche la condotta dell'UE sia dal punto di vista politico che attraverso meccanismi centralizzati di risoluzione delle controversie, come quelli dell'OMC, che possono rappresentare in ogni caso un riconoscimento dell'operato dell'Unione come soggetto di diritto internazionale, con propri obblighi e proprie responsabilità. In tale contesto, particolarmente rilevante risulta essere il rapporto tra l'UE e l'OCSE. La poliedrica partecipazione dell'Unione nell'OCSE può rappresentare un esempio ed elemento di studio da applicare anche in altre OI operanti per la maggior parte a livello decentralizzato (si pensi al caso del FMI) nelle quali l'UE è assente o non gode di piena *membership* e in cui potrebbe rafforzare la propria partecipazione concreta sia a livello centrale che periferico. Ciò potrebbe risultare una possibile soluzione soprattutto in tutte quelle OI o organi delle stesse restie ad accettare una sua più ampia partecipazione, come ad es., nel caso dell'OMI o dell'OMS.

La presenza dell'UE in alcune OI, anche a carattere regionale, risulta possedere una propria peculiarità. In tali contesti, un riconoscimento formale e pieno di *membership* dell'UE nelle OI in esame si presenta ancora piuttosto difficoltoso, soprattutto per ragioni politiche che contraddistinguono il rapporto che l'Unione intrattiene con queste organizzazioni come, ad es., nel caso della NATO e del Consiglio Artico. Anche se nella Conferenza dell'Aia, l'UE gode di uno *status* di membro effettivo, la sua azione si presenta ancora frammentata e in via di sviluppo.

Dall'indagine condotta, quindi, è possibile osservare che nel contesto delle Nazioni Unite prevale una partecipazione centrale prevalente dell'UE. In seno alle OI e ai Gruppi di Stati a carattere economico e finanziario, l'UE si dimostra dotata di iniziativa ma mancante di una forza sostanziale che la renda sempre ed unicamente presente nei rispettivi fori internazionali solo a livello periferico. Infine, nella sez. III, l'operatività dell'Unione nei confronti delle OI in questione muove da una ridotta partecipazione interna – rappresentata ancora da una forte presenza degli Stati membri dell'UE – verso una maggiore e sempre più crescente cooperazione esterna piuttosto di una partecipazione in senso stretto attraverso le proprie istituzioni. Tale

cooperazione, pur essendo caratterizzata da una sua complessità, sembra lasciare maggiore spazio di manovra all'Unione in qualità di attore internazionale di natura trasversale dando così la capacità di modificare il suo impatto nei lavori delle OI in questione. Ciò sia a livello interno, attraverso una propria cospicua produzione normativa, sia a livello esterno come, ad es., con la partecipazione a missioni civili e militari nel caso delle missioni NATO sia attraverso la partecipazione a processi per la conclusione di trattati internazionali come, ad es., nel caso della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato.

In tutti i casi studio presi in considerazione nel corso della presente indagine, è stato osservato che la possibilità o la necessità che l'UE occupi una posizione autonoma in un'OI o in altre forme di cooperazione organizzata si fonda su diversi fattori sia inerenti all'ordinamento giuridico dell'UE sia riguardanti le OI in quanto tale, tutti però connessi tra loro, ovvero: la divisione delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri; la multipla rappresentanza esterna dell'UE, i meccanismi di coordinamento tra l'UE e i suoi Stati membri e la necessità di individuare misure concrete per garantire il rispetto del principio di leale cooperazione e, infine, il riconoscimento formale di un ruolo dell'UE anche attraverso le regole delle OI o dei fori internazionali di volta in volta considerati.

Tutti questi fattori guidano il ruolo in concreto svolto dall'UE in seno alle OI e altri fori internazionali. Tuttavia, nel corso della presente indagine, molteplici criticità inerenti ad ognuno di questi elementi sono state rilevate, le quali rischiano di limitare l'azione dell'Unione e la sua affermazione in qualità di attore internazionale autonomo in seno alle OI e alle altre forme di cooperazione organizzata.

2) La ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri e i limiti della "dichiarazione di competenze"

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, non era affatto ritenuto pacifico che l'UE possedesse una piena personalità giuridica internazionale. Nonostante ciò, essa partecipava già a varie OI. Il trattato di riforma ha chiarito che l'UE gode di personalità giuridica internazionale¹⁰⁵⁶. Ciò nonostante, tale dato di fatto non costituisce ad oggi un aspetto dirimente per poter garantire l'adesione dell'UE in una OI. Uno degli elementi sul piano interno che può assistere l'adesione dell'UE ad una OI è costituito dall'individuazione di competenze da parte dell'UE nei settori in cui opera l'organizzazione di volta in volta considerata.

Ai sensi degli artt. 4 e 5 TUE, l'UE possiede i soli poteri che le sono stati conferiti dai Trattati istitutivi, sia rispetto all'azione interna che esterna, distinguendo tra competenze esclusive, concorrenti e di sostegno. Il riconoscimento formale dell'UE in seno alle OI può risultare maggiormente evidente ogniqualvolta l'Unione abbia una competenza

¹⁰⁵⁶ Si ricorda, ad ogni modo, che l'affermazione della personalità giuridica internazionale contenuta nel trattato istitutivo di un'OI non sarebbe, di per sé, elemento sufficiente a far propendere per tale personalità qualora tale dato non fosse accompagnato anche dall'elemento dell'effettività.

relativa agli obiettivi e alle funzioni dell'OI in considerazione¹⁰⁵⁷. Tuttavia, tale riconoscimento può essere ostacolato dalla delimitazione stessa delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri. Infatti, come emerso nell'indagine condotta nella Parte seconda del presente lavoro, spesso è possibile ritrovarsi in situazioni in cui non è facile capire se si rientra in una delle materie per le quali si è vista riconosciuta una competenza esclusiva, concorrente o di sostegno¹⁰⁵⁸. Attraverso un'indagine della ripartizione delle competenze, è vero che si può capire se ed in che misura l'UE ha la capacità di assumere impegni internazionali e di procedere verso la conclusione di accordi internazionali. Tuttavia, la questione della scarsa chiarezza dei confini dei temi spesso affrontati dall'UE a livello di OI ha dato origine a complicazioni giuridiche in relazione alla partecipazione dell'UE anche ad accordi internazionali e, in particolare, su tutte le questioni inerenti a chi dovesse rappresentare l'Unione a livello esterno¹⁰⁵⁹. Un'altra dimostrazione della complessità di basare il ruolo in concreto svolto dall'UE sulla mera ripartizione di competenze può essere osservata indirizzando l'attenzione a quanto descritto in merito ai rapporti tra l'UE e il FMI. Infatti, ai sensi dell'art. 119 TFUE sono indicati gli obiettivi che l'UE deve realizzare al fine di implementare l'UEM. Dal testo di tale norma emerge con chiarezza la distinzione, tra politica economica e politica monetaria. Quest'ultima si configura come una competenza esclusiva dell'UE. Tuttavia, tale distinzione non risulta così limpida quando essa si ponga alla base dell'azione dell'UE in seno al FMI. La disomogeneità tra questi due settori si ripercuote sul ruolo dell'Unione come attore economico internazionale in seno all'organizzazione in questione¹⁰⁶⁰.

¹⁰⁵⁷ Ciò vale, ad es., per i settori in cui l'UE gode di una competenza esclusiva e particolarmente evoluta come nel caso della politica commerciale e, pertanto, riguardante la partecipazione dell'UE in seno all'OMC.

¹⁰⁵⁸ In realtà, come si è cercato di evidenziare attraverso l'analisi effettuata nella Parte seconda, anche in casi di esclusività dell'UE, gli Stati membri possono avere una preferenza generale a rimanere presenti e visibili nei lavori dell'OI e Istituzioni internazionali, si pensi al caso della FAO nella quale l'Unione gode di uno *status* di membro effettivo. Anche nel caso dell'OMC, nella quale l'Unione gode di uno *status* di membro fondatore, il dato formale non sembra rispecchiare la capacità dell'Unione di parlare con un'unica voce. Al contrario, la grande possibilità che l'UE ha di operare all'interno di questi fori internazionali sembra rendere difficoltoso per gli Stati membri restare al di fuori delle negoziazioni, preferendo invece rimanere *a latere* dell'UE come parte attiva.

¹⁰⁵⁹ A mero titolo esemplificativo, nel caso concreto dei rapporti tra l'UE e l'OMPI la disciplina della proprietà intellettuale risulta ancora caratterizzata dal principio di territorialità. In alcuni casi, la disciplina elaborata dall'UE e i diritti corrispondenti non hanno sostituito le regole ed i relativi diritti di matrice nazionale, finendo così per creare una duplicità di diritti sullo stesso soggetto, affiancandosi tra loro come, ad es., nel caso dei marchi commerciali e del *design*, ma non con riferimento ai certificati di protezione dei ritrovati vegetali. La sopravvivenza di diritti nazionali in materia di proprietà intellettuale richiama in ogni caso anche la corrispondente competenza degli Stati membri a livello internazionale e, pertanto, in tale caso, non risulta esistente nessun trasferimento di competenze a favore dell'UE che la legittimino a siglare convenzioni o trattati internazionali. La possibilità di rendere la disciplina della proprietà intellettuale una competenza esclusiva dell'UE non risulta possibile in quanto essa non sembra essere né omogenea (dal momento che ignora ancora in gran parte l'area chiave del brevetto, a causa dell'esistenza dell'Organizzazione europea dei brevetti creata dalla Convenzione di Monaco del 1973), né realmente coerente sia a livello esterno che interno dell'UE. Al contrario, essa dimostra di possedere un crescente effetto c.d. *"intreccio"* con le norme nazionali, le altre norme dell'Unione (in materia di libera circolazione delle merci o nel campo della politica commerciale comune) e con i molteplici strumenti internazionali.

¹⁰⁶⁰ Infatti, come già evidenziato, le norme del trattato distinguono tra i profili di politica monetaria e la politica di cambio. Dei primi, come rilevato, se ne occupa il SEBC, secondo quanto stabilito

Tali criticità possono far riflettere sulla potenziale utilità dello strumento della dichiarazione di competenze eventualmente depositato dall'UE al fine di una sua partecipazione attiva in seno alle OI. Infatti, data la natura mutevole delle competenze dell'Unione, la dichiarazione eventualmente depositata potrebbe richiedere un suo aggiornamento che produrrebbe il conseguente effetto di limitare o ampliare la capacità di azione dell'UE nelle varie OI di volta in volta considerate¹⁰⁶¹.

Tali criticità riflettono l'attuale complessità che la ripartizione di competenze e il suo continuo mutamento produce sulla potenziale partecipazione o cooperazione dell'UE in seno alle OI o alle altre forme di cooperazione organizzata. Ne consegue che una dichiarazione di competenza difficilmente è in grado di riflettere sempre la reale divisione di poteri tra l'Unione e i suoi Stati membri, generando, sul piano giuridico, complesse questioni di responsabilità e, sul piano politico, una costante inaffidabilità nei confronti degli Stati terzi.

3) La multipla rappresentanza esterna dell'Unione europea

Il trattato di Lisbona ha rafforzato la dimensione istituzionale della rappresentanza esterna dell'UE, in particolare mediante l'istituzione del SEAE.

Attualmente 140 delegazioni dell'UE sono attive negli Stati del mondo e presso altre OI. Tutte le delegazioni della Commissione sono state trasformate in delegazioni dell'UE poche settimane dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. La trasformazione da delegazioni della Commissione in ambasciate proprie dell'UE non è stata puramente formale, ma in alcuni casi è stata accompagnata da nuovi poteri di intervento come quello di esprimere la propria posizione per l'intera UE

dall'art. 127, par. 1 TFUE mentre alla disciplina della politica di cambio concorrono la SEBC, la Commissione ed il Consiglio, in base all'art. 138 TFUE. Ciò comporta frammentarietà all'interno dell'azione dell'Unione, generando anche problemi in materia di rappresentanza esterna. Nel caso specifico della partecipazione dell'UE in seno al FMI, sebbene la maggior parte delle questioni legate alla politica monetaria comune siano presentate dalla sola BCE, in materia di tassi di cambio le relative posizioni sono presentate congiuntamente dalla BCE e dalla Presidenza semestrale del Consiglio dell'UE. Tale aspetto risulta particolarmente importante in quanto, come rilevato, anche nel caso (improbabile) di un futuro unico seggio europeo in seno all'Organizzazione in questione, il potere rimarrebbe comunque ripartito tra le Istituzioni in questione, minando in tal modo l'effettiva possibilità per l'Unione di esprimersi con un'unica voce.

¹⁰⁶¹ Tuttavia, come osservato nella presente indagine, una volta depositata tale dichiarazione, essa non sembra essere stata sempre modificata anche alla luce dello'evoluzione delle competenze dell'UE nei settori di azione propri delle OI prese in considerazione. Ad es., come evidenziato nel caso dei rapporti tra l'UE e l'OMI, la maggior parte delle competenze nel settore delle questioni giuridiche marittime ricadono all'interno dell'ambito delle competenze condivise tra l'Unione e gli Stati membri. Tuttavia, nel corso degli anni l'UE ha adottato numerosi atti normativi interni inerenti ad una molteplicità di questioni di diritto marittimo rientranti nell'ambito delle competenze in questione acquisendo di conseguenza una competenza esclusiva esterna in vari settori rilevanti per l'OMI, tra cui, ad es., la pesca, la sicurezza marittima, il pilotaggio di navi, le norme per l'ispezione navale, il trasferimento delle navi mercantili e passeggeri e l'inquinamento provocato dalle navi. Inoltre, molte delle direttive e dei regolamenti adottati si basano direttamente sulle convenzioni e risoluzioni dell'OMI. Ciò sembra vero anche nel caso in cui l'UE abbia a monte delle forti competenze in materia come, ad es., nel caso dei rapporti dell'Unione in seno alla FAO. Anche in questo caso, viene richiesto il deposito di una dichiarazione di competenze. Anche alla luce dello sviluppo delle competenze dell'UE nel settore alimentare, la dichiarazione non è stata ancora aggiornata.

(previa approvazione da parte dei rappresentanti a Bruxelles) ma anche il potere di coordinare il lavoro delle missioni internazionali degli Stati membri. Alcune limitazioni però permangono, come rilevato, nelle delegazioni in seno all'ONU a New York. Infatti, per quanto riguarda la rappresentanza dell'UE presso le OI, la situazione si presenta più impegnativa nelle delegazioni multilaterali a causa della maggiore complessità delle questioni giuridiche e di competenza che possono sorgere in seno ai fori internazionali in questione. In effetti, la presenza diplomatica unificata per l'UE in tali consessi si è dimostrata altamente problematica, nonostante l'obbligo giuridico specifico di una rappresentanza (unitaria) dell'UE da parte delle sue delegazioni statuito ai sensi dell'art. 221, par. 1, TFUE. La capacità dell'UE di svolgere un proprio ruolo in seno alle OI è basata anche dall'art. 220, par. 1 TFUE. Questa disposizione richiede che l'UE stabilisca tutte le forme appropriate di cooperazione con varie OI tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo l'ONU, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e l'OCSE ai sensi dell'art. 220, par. 2, TFUE. Sulla base di questa disposizione, l'Unione ha potenziato la sua rappresentanza e, di conseguenza, la sua partecipazione in alcune OI¹⁰⁶².

Le ambizioni diplomatiche internazionali dell'UE nell'ambito della sua rappresentanza esterna fanno sorgere però la domanda di quanto queste ultime possano essere compatibili con il quadro giuridico europeo e internazionale. Tradizionalmente, le relazioni diplomatiche sono stabilite tra gli Stati e il quadro giuridico è fortemente fondato su una natura statocentrica. L'UE non è uno Stato ma un'OI, sebbene *sui generis*. Gode di personalità giuridica internazionale che le consente di intrattenere relazioni giuridiche con Stati e altre OI. Allo stesso tempo, le sue competenze esterne sono limitate dal principio di attribuzione, e in molti casi l'UE non risulta esclusivamente competente e condivide i suoi poteri con gli Stati membri. Infine, all'interno del sistema di rappresentanza esterna dell'UE, il nuovo servizio diplomatico non è in alcun modo l'unica struttura competente per le relazioni esterne dell'UE, la quale vede ancora in prima linea la Commissione europea (e le sue DG), il Consiglio europeo e l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza (quest'ultimo a capo del SEAE). Ad es., nel caso dei rapporti tra l'UE e l'OMS, la posizione dell'Unione e dei suoi Stati membri può essere espressa sia dalla Presidenza semestrale del Consiglio dell'UE sia da uno Stato membro. Tuttavia, nel rispetto di quanto dettato dal trattato di Lisbona e per soddisfare una sempre crescente esigenza di esprimere una voce unica dell'Unione, le posizioni sono espresse dalla Commissione, dalle delegazioni dell'UE e dal SEAE sotto la guida dell'Alto Rappresentante. In assenza di un accordo formale che stabilisca a chiare lettere chi deve intervenire, la prassi mostra differenti soluzioni: per

¹⁰⁶² In questo contesto, è possibile fare riferimento a quanto osservato in merito allo *status* dall'UE in seno all'AG dell'ONU a partire dal 2011. Ciò ha permesso all'UE di acquisire un nuovo *status* di osservatore potenziato tale da avvicinarsi a quello di un membro di fatto. Il nuovo *status* ha comportato un potenziato diritto di parola coordinato con i suoi Stati membri da parte delle delegazioni dell'UE e nuovi poteri di intervento. Come osservato nella presente indagine, il nuovo *status* dell'UE ha garantito all'Unione una notevole partecipazione - senza diritto di voto - durante le recenti negoziazioni condotte tra il 2018 e il 2019 in ambito di diritto del mare riguardante l'adozione di una Convenzione internazionale sulle risorse biologiche marine oltre la giurisdizione nazionale.

quanto concerne gli incontri formali dell'Assemblea Mondiale della Sanità, la rappresentanza dell'Unione è affidata ad uno Stato membro che detiene la Presidenza semestrale del Consiglio; nel Comitato Esecutivo, nel quale la *membership* è più ristretta, la posizione dell'Unione è affidata ad uno Stato membro che è anche parte del Comitato stesso, prossimo alla Presidenza semestrale del Consiglio. Tuttavia, entrambi i casi non rappresentano una prassi formalmente accettata e riconosciuta a pieno dai membri dell'Organizzazione. L'assenza di una logica chiara può generare problematiche anche tra le singole istituzioni dell'UE. A mero titolo esemplificativo, è possibile fare riferimento ai rapporti tra l'UE e il CdE. Lo staff componente l'ufficio B3 nella DG RELEX si dimostra fortemente competente nel processo di rappresentanza (e coordinamento) con i rappresentanti del CdE. Lo staff si preoccupa di curare l'aspetto informativo, organizzando incontri e riunioni che includono circa 20 esperti competenti in varie materie. Su base mensile, il personale proveniente da varie DG, ha frequenti incontri con i rappresentanti del CdE ed è invitato alle riunioni organizzate in sede di CdE¹⁰⁶³.

È da rilevarsi, in generale, l'assenza nella prassi di una logica che possa prevedere e governare con assoluta certezza chi possa sedere al tavolo per conto dell'UE delle negoziazioni in seno alle OI, soprattutto nei casi in cui la materia oggetto dei lavori muova da una competenza esclusiva ad una condivisa. Sembra esistere una tensione tra le ambizioni diplomatiche dell'Unione e il diritto dell'UE. Le conclusioni appaiono contrastanti. Da un lato, non vi è dubbio che nel nuovo panorama istituzionale dell'UE i conflitti istituzionali restano attivi. Le divisioni all'interno delle stesse istituzioni dell'UE, così come le divisioni tra gli Stati membri e la stessa UE, sono visibili in diversi ambiti della rappresentanza esterna dell'UE. Le strutture dell'UE non sono certamente ancora definitive, ma piuttosto esse sembrano ancora governate da accordi di lavoro interni caratterizzati da una intrinseca incertezza giuridica.

4) I meccanismi di coordinamento con gli Stati membri dell'Unione europea

Un multilateralismo efficace dipende in larga misura dalle azioni (coordinate) degli Stati membri. Ciò spiega, ad es., perché ai sensi dell'art. 34 del TUE si afferma l'obbligo degli Stati membri di sostenere le posizioni dell'Unione in seno alle OI e in altri fori internazionali nei quali l'UE possa risultare assente. La necessità di un coordinamento tra l'Unione e i suoi Stati membri nelle OI si legano a doppio filo all'obbligo per le missioni degli Stati membri e delle delegazioni dell'Unione di cooperare e contribuire tra loro alla formulazione e all'attuazione di un

¹⁰⁶³ Come già osservato nel corso della presente indagine, la DG RELEX non è sempre l'unico ufficio competente. Infatti, a quest'ultima si affiancano in maniera poco chiara la DG sui Diritti Umani oppure la DG sulla Coesione Sociale, le quali si presentano come unità di riferimento della Segreteria del CdE, idealmente connesse con le rispettive DG competenti della Commissione e la Segreteria Generale del Consiglio. Ciò può generare confusione in seno al CdE in merito a comprendere con *chi* poter discutere alla luce anche della materia oggetto di negoziazione. Tale situazione però è stata rilevata generalmente in tutti i casi studio in esame.

approccio comune ai sensi degli artt. 32 e 35 TUE. Con la creazione del SEAE, i trattati istitutivi menzionano ora anche le delegazioni dell'UE nei paesi terzi e presso OI. Le delegazioni in questione rappresentano l'Unione ai sensi dell'art. 221, paragrafo 1, TFUE. In effetti, delle oltre 140 delegazioni dell'Unione, otto sono accreditate esclusivamente in seno ad OI, tra cui organizzazioni regionali, organismi delle Nazioni Unite, programmi e fondi¹⁰⁶⁴. Tuttavia, gli Stati membri sembrano essere preoccupati per gli sviluppi che le delegazioni dell'UE hanno dimostrato di attuare. Le stesse dimostrano di essere fondamentali anche per facilitare il processo di coordinamento interno (a Bruxelles) ed esterno (in seno all'OI). Senza tali meccanismi, l'UE si ritroverebbe nell'impossibilità di poter esprimersi con un'unica voce oppure di poter anche solo pensare di stabilire una posizione comune.

Come rilevato, il fattore fondamentale su cui l'UE forma la sua strategia negoziale è il coordinamento interno tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri operato a Bruxelles. L'articolazione degli obiettivi comuni dell'UE implica di per sé un processo difficile in cui sono coinvolti diversi soggetti interessati. Di norma, sono i gruppi di lavoro o *working party* specifici che partecipano alla determinazione degli obiettivi politici dell'UE. A mero titolo esemplificativo è possibile fare riferimento al COHOM o Gruppo di lavoro "*Diritti Umani*", il quale è responsabile degli aspetti relativi ai diritti umani nelle relazioni internazionali dell'UE e sostiene il processo decisionale del Consiglio in questo settore e, in particolare, per quanto detto dei rapporti tra l'UE e il CdE. Tuttavia, il coordinamento interno, a volte, si rivela un esercizio particolarmente delicato. Ad es., in materia di diritti umani, le divergenze tra gli Stati membri possono risultare particolarmente evidenti. Se il coordinamento interno dell'UE a livello di Bruxelles costituisce la fase iniziale per la formulazione di qualsiasi strategia negoziale dell'Unione e degli Stati membri (in particolare nel momento in cui entrambi possiedono uno *status* definito all'interno dell'OI considerata), il coordinamento esterno dell'UE, operato nella città in cui si svolgono i negoziati (in seno all'OI considerata), si rivela essere il pilastro fondamentale su cui attuare e

¹⁰⁶⁴ Le delegazioni dell'Unione presso le OI si trovano a Ginevra, dove dal gennaio 2011 l'UE ha due rappresentanze, una presso l'OMC, ed una presso le NU. In questo caso, si tratta di uno sdoppiamento e di un potenziamento della delegazione unica aperta originariamente nel 1964 dalla Commissione europea, al fine di interagire con tutte le OI aventi sede a Ginevra; a New York, in cui, già nel 1974, la Commissione europea ha trasformato il suo semplice ufficio informazioni in delegazione presso la sede dell'ONU; a Parigi, che dal 1964 ospita la delegazione presso l'OCSE e poi l'UNESCO; a Roma, nella quale è stabilita la delegazione presso la Santa Sede, l'Ordine di Malta e gli istituti specializzati dell'ONU ubicati a Roma – dunque l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), il Programma mondiale per l'alimentazione (WFP), il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD); a Vienna, dove dal 1979 si trova la rappresentanza europea presso le diverse OI aventi sede nella città austriaca - tra le quali l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga ed il crimine (UNODC), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO), e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) - oltre che presso i vari, importanti, enti ivi stabiliti - come la Commissione preparatoria per l'Organizzazione del Trattato per il divieto completo dei test nucleari (CTBT), l'Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio (OPEC), e l'Intesa di Wassenaar sul controllo delle esportazioni di armi convenzionali e di beni e tecnologie a doppio uso (Wassenaar Arrangement); ad Addis Abeba, che ospita la rappresentanza UE presso l'Unione africana, istituita nel gennaio 2008; e, da ultimo, a Strasburgo, ove l'Unione ha aperto la propria delegazione presso il Consiglio d'Europa il 1° settembre 2010.

perseguire tutti gli orientamenti generali e gli obiettivi comuni stabiliti a Bruxelles

Innanzitutto, l'UE è rappresentata da delegazioni accreditate presso organismi delle Nazioni Unite a Ginevra, Parigi, Nairobi, New York, Roma e Vienna. Le delegazioni dell'UE presso l'ONU sono responsabili del coordinamento quotidiano della posizione comune assunta dall'UE, compresa la stesura definitiva delle dichiarazioni dell'UE e il perfezionamento delle posizioni dell'Unione in merito a risoluzioni e agli altri provvedimenti assunti *in loco*. Esse sono generalmente istituite attraverso riunioni di coordinamento dell'UE a New York che si basano sui lavori dei precedenti *meeting* preparatori svolti in sede di Consiglio a Bruxelles. La delegazione così stabilita svolge un ruolo attivo nella definizione delle posizioni dell'UE, contribuendo in tal modo al ruolo rafforzato dell'Unione presso l'ONU. Nel caso specifico, a New York, la delegazione dell'UE ospita oltre 1300 riunioni di coordinamento all'anno per garantire coerenza tra gli interventi dell'Unione e dei suoi Stati membri. Anche gli Stati membri dell'UE generalmente assumono una posizione unica. Nell'OCSE, ad es., essa è sintetizzata in una dichiarazione, presentata dall'ambasciatore OCSE del Paese che detiene la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE a favore degli Stati membri. Prima che abbia luogo la riunione ufficiale, si susseguono molteplici incontri a differenti livelli, tra i rappresentanti delle missioni degli Stati membri dell'UE. Anche la Commissione europea gioca un ruolo importante nel processo di coordinamento in sede di OI. Infatti, un rappresentante della Commissione partecipa a tutte le riunioni con gli Stati membri dell'UE e i membri dell'OCSE. Il rappresentante dell'Unione lavora a stretto contatto con la Direzione generale Relazioni esterne a Bruxelles, informandolo sullo sviluppo delle attività in sede di organizzazione. In ogni caso, è importante sottolineare che al fine di garantire una coerente sinergia tra il coordinamento interno ed esterno, il Segretariato del Consiglio può essere supportato dai "*liaison offices*", per assistere i rappresentanti degli Stati membri in seno alle OI. Pertanto, la preparazione di "*draft priorities papers*" a Bruxelles è, dunque, solamente il momento iniziale di un lungo processo di coordinamento. È per lo più negli uffici del Consiglio a New York che le delegazioni degli Stati membri dell'UE mantengono rapporti con i rispettivi ministri per ricevere le necessarie istruzioni, e allo stesso tempo, per la stesura delle dichiarazioni della Presidenza del Consiglio dell'UE, mantenendo però costantemente i contatti con Bruxelles.

In questo contesto, però, alcune criticità sembrano sorgere nel rendere i meccanismi di coordinamento sempre sincronizzati tra loro. Infatti, molto spesso risulta difficile, se non impossibile, rendere tali meccanismi efficienti al fine di dare all'UE la possibilità di esprimersi in modo unitario. La mancanza concreta di tempo può impedire la comunicazione di importanti informazioni tali da rendere la posizione dell'UE claudicante ed incerta. Infatti, 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'UE¹⁰⁶⁵.

Un'altra rilevante conseguenza del processo di coordinamento è la tendenza a raggiungere dichiarazioni dal contenuto generico. Nel momento in cui le decisioni sono prese su la base del consenso, in alcune occasioni, il compromesso deve essere raggiunto su singole parole, che corrispondono o meno alle aspettative degli Stati membri. Ciò accade soprattutto laddove l'UE risulti formalmente assente o non riesca ad imporre efficientemente la propria posizione¹⁰⁶⁶. 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'Unione, è sicuramente preferibile alla dimostrazione di divisioni interne. Il processo di coordinamento rende difficoltose anche 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 sembrano essere disponibili a riaprire il dibattito. Inoltre, ottenere un *consensus* non significa aver raggiunto di accordi sostanziali, che avrebbero da soli la capacità di produrre una politica realmente comune. L'UE appare rigida nell'attuare la sua azione esterna, poiché una volta raggiunto faticosamente il consenso tra gli Stati membri, essa mantiene quella posizione per preservare la sua credibilità come attore internazionale.

La presenza di un valido meccanismo di coordinamento ha garantito all'UE di potersi esprimere anche in assenza di una propria competenza o nel caso di un'assenza formale di *membership* in seno ad alcune OI. Infatti, nel caso dell'OMS, il processo di coordinamento dell'UE è organizzato e gestito attraverso canali di comunicazione precisi, ovvero un portale *web* comune usato per la condivisione delle informazioni rilevanti inerenti alle discussioni tra le Istituzioni dell'Unione e i suoi Stati membri¹⁰⁶⁷. Anche se non è possibile identificare una prassi precisa e accettata dai suoi Stati membri inerente al processo di coordinamento durante i lavori dell'OMS, il ruolo dell'UE sembra essere stabile. Nei casi invece in cui l'azione dell'Unione non sembra formalmente ammessa, è sempre garantita una discussione e condivisione interna di informazioni tra gli Stati membri, che

¹⁰⁶⁵ La questione della difficile gestione del tempo è particolarmente visibile nel contesto descritto dei rapporti tra l'UE e l'OCSE. Sebbene in questa OI, le delegazioni dell'UE abbiano raggiunto un elevato livello di efficienza nonostante l'elevato numero di commissioni e sottocommissioni di lavoro, in concreto, il coordinamento rimane eccessivamente laborioso e dispendioso.

¹⁰⁶⁶ Si pensi a quanto osservato nei rapporti dell'UE con il FMI oppure al ruolo che l'UE svolge in seno ad OI a carattere regionale ove non solo l'UE ma neppure tutti gli Stati membri siano presenti come nel caso del Consiglio Artico.

¹⁰⁶⁷ Nel caso specifico, la Commissione, i rappresentanti siti in Ginevra e gli uffici siti all'interno delle capitali degli Stati membri hanno completo accesso al portale in esame. La delegazione dell'UE svolge il ruolo di amministratore e detiene il potere di caricare sul sito tutti i documenti rilevanti inerenti al lavoro dell'OMS da discutere e da far circolare. Gli Stati membri possono replicare e caricare propri commenti. Il portale può essere utilizzato per programmare ed invitare gli addetti ai lavori per un *meeting* specifico. Anche in questo caso, la delegazione dell'UE ha piena responsabilità; attraverso incontri delle delegazioni dell'UE, che sono attuate periodicamente secondo le necessità considerate, svolte molto spesso durante le sessioni degli Organi di Governo (Assemblea Mondiale della Sanità e Comitato Esecutivo), una o due volte alla settimana.

contribuisce in ogni caso ad una maggiore coerenza tra le azioni nazionali all'interno dell'UE¹⁰⁶⁸.

I meccanismi riguardanti il processo di coordinamento, nonostante gli indubbi vantaggi, determinano una flessibilità incerta nell'azione esterna dell'Unione. Ad es., è possibile riferirsi a quanto analizzato nel contesto del G20. In questo caso, non esiste un modo uniforme per preparare le sue riunioni. La molteplicità dei meccanismi di coordinamento e il coinvolgimento di diverse DG della Commissione e di numerosi organi del Consiglio dell'UE hanno anche aumentato la necessità di controllare costantemente e più di una volta la preparazione della posizione dell'UE per il G20¹⁰⁶⁹. In generale, appare che lo scopo ultimo dell'azione dell'UE sia quello di trovare un *consensus* tra i propri Stati membri piuttosto che influenzare le OI in cui partecipa o con cui coopera. Infine, un altro elemento problematico del processo di coordinamento è dato dal fatto che la sua scarsa rapidità non può non riflettersi anche sui lavori delle OI. Ad es., 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 suoi Stati membri debbano frequentemente ridiscutere nuovamente ogni singola posizione assunta o raggiunta¹⁰⁷⁰.

5) L'esigenza di individuare misure concrete per attuare il principio di leale cooperazione

Alla luce delle criticità che la ripartizione delle competenze può produrre in relazione all'azione dell'UE in seno alle OI, il principio di leale cooperazione - o come viene spesso definito "*dovere di cooperazione*" - come statuito ai sensi dell'art. 4, par. 3, TUE, diviene fondamentale per bilanciare fenomeni conflittuali tra l'Unione e i suoi Stati membri. Esso può limitare gli Stati membri nelle loro azioni ed inazioni come evidenziato più volte dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. Nel parere 2/91, sulla convenzione OIL n. 170, ad es., la Corte ha avuto occasione di discutere ampiamente del dovere di cooperazione. Come discusso nella Parte prima della presente indagine, la Corte ha concluso in quel caso che la convenzione rientrava nella competenza condivisa della allora Comunità e dei suoi Stati membri. La Corte ha fatto riferimento a quanto già osservato nel parere 1/78 sulla ripartizione dei poteri, tra la Comunità e gli Stati membri, con riguardo alla stipulazione della "*convenzione sulla protezione fisica delle materie, degli impianti e dei*

¹⁰⁶⁸ È possibile fare riferimento ai rapporti tra l'UE e l'OIL nella quale la partecipazione dell'UE non è riconosciuta a livello formale. Il carattere particolarmente evoluto dell'UE in qualità di OI, però, le permette, come già evidenziato, di partecipare attivamente alle attività dell'OIL. Ciò è garantito attraverso un evoluto meccanismo di coordinamento con i propri Stati membri.

¹⁰⁶⁹ Il Segretariato generale della Commissione europea svolge questo ruolo e supervisiona questo processo, fungendo da centro attraverso il quale le questioni separate vengono incanalate e preparando la posizione dell'UE nel G20. Essa non appare in grado di promuovere del tutto i suoi interessi sulla scena internazionale.

¹⁰⁷⁰ Si pensi a quanto descritto in merito ai rapporti tra l'UE e l'OMPI in seno alla quale lo *status* dell'UE può variare a seconda della Convenzione internazionale di volta in volta in considerazione e anche data la complessità della disciplina riguardante la proprietà intellettuale oppure in casi nei quali l'UE, pur godendo di una piena membership, non riesca ad imporsi come unitario attore internazionale come, ad es., nel caso della partecipazione dell'Unione in seno alla FAO.

trasporti nucleari”, ovvero sull’obbligo delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri di agire a stretto contatto sia nel processo di negoziazione e conclusione sia nell’adempimento degli obblighi assunti a livello internazionale. In questo contesto, la Corte ha affermato che il dovere di leale cooperazione derivava direttamente dal requisito dell’unità nella rappresentanza internazionale della Comunità. La Corte ha sottolineato che nel caso dell’OIL, la cooperazione era tanto più necessaria in considerazione del fatto che la Comunità non poteva, ai sensi del diritto internazionale, concludere essa stessa una convenzione dell’OIL e doveva farlo attraverso l’azione dei suoi Stati membri. È stato pertanto necessario che le istituzioni comunitarie e gli Stati membri adottassero tutte le misure necessarie per garantire tale cooperazione sia nella procedura di negoziazione e ratifica della convenzione n. 170 sia nell’esecuzione degli impegni risultanti da tale accordo.

Sebbene la Corte abbia ampliato molto i confini in cui la leale cooperazione dovrebbe e potrebbe essere attuata, si tratta semplicemente dell’obbligo - sia delle istituzioni dell’UE sia degli Stati membri - di prendere “*tutte le misure necessarie*”, senza però definire il contenuto di tali misure. Con il parere 1/94 sull’accordo dell’OMC, in cui la Corte, nuovamente ha avuto l’occasione di pronunciarsi sull’interpretazione del principio in questione, la Commissione ha attirato l’attenzione della Corte sui problemi che sorgerebbero sull’amministrazione degli accordi internazionali eventualmente raggiunti in sede di OI, se vi fosse una competenza condivisa, ovvero nel caso in cui al tavolo di negoziazione siedano sia i rappresentanti dell’Unione sia le delegazioni dei suoi Stati membri¹⁰⁷¹. In questo contesto, però, pur considerando le differenze a livello di competenze riconosciute ed esercitate dall’UE e dai suoi Stati membri, la Corte di Giustizia ha ricordato quanto affermato sull’obbligo di leale cooperazione nei pareri 1/78 e 2/91. Essa ha sottolineato che il dovere di cooperazione era tanto più indispensabile nel caso degli accordi commerciali sostanziali allegati all’accordo OMC in quanto indissolubilmente interconnessi tra loro e funzionali ad una partecipazione unica dell’UE (allora Comunità) nel meccanismo di risoluzione delle controversie in sede di OMC. Ancora una volta, tuttavia, la Corte non ha cercato di precisare in che modo il dovere di cooperazione produca l’obbligo di agire attraverso specifiche misure.

Attualmente, è possibile riscontrare implicazioni pratiche ancora poco chiare del principio in relazione alle azioni dell’UE e dei suoi Stati membri in seno alle OI ed Istituzioni internazionali. La giurisprudenza relativa al dovere di leale cooperazione e l’esperienza dell’UE nella prassi concreta dei lavori delle OI suggeriscono che l’efficacia del principio è limitata se non viene concretizzata. Esiste una lacuna evidente nell’ordinamento dell’UE su come condurre la cooperazione nel quadro di OI sia nel caso in cui siano presenti l’UE e i suoi Stati membri sia nel caso in cui l’Unione

¹⁰⁷¹ Come osservato in relazione ai rapporti tra l’UE e l’OMC, da una parte, e tra l’UE e la FAO, dall’altra parte - nell’ambito delle quali sia l’UE che i suoi Stati membri godono di uno *status* di membro effettivo - gli Stati membri cercherebbero in ogni caso di esprimere le loro opinioni individualmente su questioni che rientrano nelle loro competenze in assenza di consenso unitario. Ne conseguirebbero discussioni interminabili per determinare se una determinata materia rientra nelle competenze dell’UE o in quelle degli Stati membri.

sia completamente assente. In quest'ultimo caso, è possibile fare riferimento alla prassi analizzata nel contesto dei rapporti tra l'UE e il FMI, in seno al quale l'Unione non ha acquisito una formale *membership* e non gode di un controllo uniforme sulle risorse di *governance* appropriate in materia di politica economica e monetaria. Il trattato di Lisbona non ha riparato tale lacuna e la divisione delle competenze a volte poco chiara ha continuato a influire sul ruolo dell'UE come attore internazionale in quanto tale. Anche alla luce delle lacune concrete dell'attuazione del principio di leale cooperazione, e in base alla prassi analizzata, è possibile sostenere che esso possa mitigare le conseguenze potenzialmente negative della divisione verticale (tra le istituzioni dell'UE e degli Stati membri) e orizzontale (tra i vari settori politici dell'UE) delle competenze sull'efficacia dell'azione esterna dell'UE.

Il ragionamento della Corte di Giustizia mostra ancora alcune limitazioni strutturali, che meritano di essere evidenziate. In primo luogo, la riluttanza della Corte a chiarire i doveri di lealtà delle istituzioni dell'UE non sembra perfettamente coerente con la nuova formulazione del principio di leale cooperazione da parte del diritto primario dell'UE, che fa espressamente riferimento alla sua natura reciproca tra l'Unione (e le sue istituzioni) e gli Stati membri. In particolare, tale limitazione può impedire il raggiungimento di un giusto equilibrio tra la posizione delle istituzioni dell'UE e quella degli Stati membri e quindi determinare tensioni politiche che rischiano di compromettere la fiducia reciproca richiesta dal trattato di Lisbona oppure di minare la credibilità dell'UE in seno alle altre OI. In secondo luogo, si riscontra un rischio analogo nella recente giurisprudenza relativa alla posizione degli Stati membri nei settori della rappresentanza comune, che può generare l'idea che gli Stati membri non passano intervenire sulla scena internazionale anche nei casi in cui l'UE rinvia indefinitamente la propria decisione ad agire. In terzo luogo, tale giurisprudenza solleva anche la questione di una chiara distinzione tra i doveri di lealtà che rientrano in settori di competenza condivisa o esclusiva.

Si auspica che la giurisprudenza della Corte chiarisca ulteriormente il ruolo che il principio di leale cooperazione può svolgere per garantire una posizione più efficace dell'UE nei suoi rapporti con le OI ed altre forme di cooperazione organizzata, tenendo conto, unitamente alla natura poliedrica di tale principio, l'importanza per l'Unione di influenzare la *governance* globale.

6) Lo status formalmente riconosciuto all'Unione europea: un dato non decisivo al fine di valutare la capacità di incidere sull'attività svolta in seno alle organizzazioni internazionali ed agli altri fori internazionali

Un fattore formale che può determinare le possibilità per l'UE di partecipare alle OI e Istituzioni internazionali riguarda le regole di adesione dell'organismo internazionale.

Il tipo di partecipazione riconosciuta all'UE è in gran parte dovuta alla volontà degli Stati partecipanti di concedere all'UE un determinato *status* (osservatore o di membro), oppure sull'inclusione di una clausola REIO

negli statuti delle OI e nelle Convenzioni internazionali¹⁰⁷². Come rilevato nella presente indagine, però, solo poche OI consentono ad altre OI di assumere espressamente una propria *membership* e di partecipare ai propri lavori¹⁰⁷³.

Una REIO è comunemente definita nei protocolli e nelle Convenzioni delle Nazioni Unite come un'organizzazione costituita da Stati sovrani di una determinata regione in cui i suoi Stati membri hanno trasferito le competenze in relazione a questioni disciplinate dalla convenzione o dai suoi protocolli e che è stata debitamente autorizzata, conformemente alle sue procedure interne, a firmare, ratificare, accettare, approvare o aderire ad una OI o ad una convenzione internazionale¹⁰⁷⁴. L'inserimento di una clausola REIO/RIO può comportare dei vantaggi all'incidenza che l'Unione può esercitare in seno alle OI¹⁰⁷⁵. Tuttavia, la possibilità che un riconoscimento formale di uno *status* in favore dell'UE possa produrre *solo* vantaggi per un maggior incidente ruolo dell'Unione nell'OI non sembra essere del tutto vero.

Infatti, le ipotesi – prese in considerazione nel corso della presente indagine – nelle quali all'UE è stato riconosciuto uno *status* formalmente riconosciuto, anche grazie alla presenza nello Statuto dell'OI di volta in volta considerata di una clausola REIO/RIO, non hanno assicurato (né avrebbero potuto farlo) all'UE un ruolo decisivo per esprimersi con un'unica voce, operando invece in una situazione in cui è necessario *mantenere l'equilibrio* con i suoi Stati membri che sono parti a loro volta dell'OI considerata. Ciò è stato osservato soprattutto nelle aree in cui l'UE ha ampie competenze. Laddove l'UE detenga una formale *membership*, come, ad es., all'interno della FAO, ma una capacità di azione molto limitata, gli Stati terzi membri dell'Organizzazione considerata tendono a non riconoscere a pieno o costantemente l'Unione quale attore autonomo del processo di *governance globale*¹⁰⁷⁶. In quest'ultimo caso, infatti, l'UE può essere esclusa dalla piena partecipazione al processo decisionale a livello internazionale come accade, ad es., nel caso dell'OMI, o in regimi internazionali come la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS).

¹⁰⁷² In quest'ultimo caso, è possibile fare riferimento a quanto osservato in merito ai rapporti tra l'UE e l'OMPI, in seno alla quale il ruolo dell'Unione può variare (oppure può anche essere formalmente non riconosciuto) a seconda della presenza o meno in una Convenzione internazionale di una clausola REIO.

¹⁰⁷³ Si rinvia, ad es., a quanto osservato nella sez. I in merito alla AG, alla FAO oppure all'OIL.

¹⁰⁷⁴ Nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità la clausola REIO sembra essersi evoluta in un RIO (Clausola dell'Organizzazione per l'integrazione regionale), che si adatta meglio alla natura estesa e particolarmente evoluta delle attività dell'UE, che vanno oltre l'integrazione economica.

¹⁰⁷⁵ Come è stato descritto nella sez. III della Parte seconda, un esempio calzante si riscontra nei vantaggi che l'inserimento di tale clausola ha prodotto per il rafforzamento dei rapporti tra l'UE e la Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato nella quale l'Unione è un membro attivo di pieno diritto a partire dal 3 aprile 2007. Il rafforzamento in questione è stato percepibile in merito a quanto descritto alla partecipazione ai vari gruppi di lavoro della Conferenza dell'Aia riguardanti il “*Judgments Project*” alla Conferenza dell'Aia adottata il 2 luglio 2019, ovvero un accordo internazionale sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

¹⁰⁷⁶ Nella sez. I della presente indagine, ad es., è possibile fare riferimento a quanto osservato in merito alla partecipazione dell'UE in seno alla FAO. La modifica dello Statuto dell'OI in questione ha permesso all'Unione di assumere uno *status* di membro di pieno diritto che però nella prassi non sembra essere comprovato di una partecipazione costante ed unitaria dell'UE. Al contrario, la partecipazione dell'UE si presenta piuttosto “*selettiva*”.

Si potrebbe osservare, quindi, che uno *status* formalmente riconosciuto dell'UE in seno alle OI può talvolta ostacolare più che espandere il ruolo dell'Unione a livello internazionale. Allo stesso tempo, tuttavia, l'assenza di un ruolo formalmente certo può comportare conflitti interni tra gli Stati membri o tra gli Stati membri e le Istituzioni dell'UE sia in punto di *membership* che di rappresentanza esterna, i quali possono costituire un ostacolo all'adesione dell'UE a un'OI, a cui però, evoluti meccanismi di coordinamento interno e l'auspicabile sviluppo di misure concrete per il rispetto del principio di leale cooperazione potrebbero bilanciare¹⁰⁷⁷. Tali fattori consentono di riflettere su due importanti componenti dei concetti di azione dell'UE - vale a dire la capacità e il riconoscimento *sostanziale* più che formale - e getta nuova luce sulla partecipazione dell'UE in seno alle OI o altri fori internazionali.

7) L'Unione europea come un "protagonista accidentale" verso la costruzione di una propria identità internazionale

L'identità internazionale dell'UE comprende tutti i mezzi e le forme, sia materiali che immateriali, attraverso i quali si manifesta a livello internazionale la sua azione. Poiché l'identità è una questione di prospettiva, ciò può variare a seconda del punto di vista preso in considerazione e, nel caso specifico, dall'OI o dall'Istituzione internazionale nella quale l'UE partecipa. Nel corso dell'indagine, la *membership* e la rappresentanza esterna dell'Unione sono state valutate da più angolazioni proprio al fine di comprendere se ed in che misura si possa parlare di una significativa partecipazione dell'UE in seno alle diverse OI e nelle altre forme di cooperazione organizzata. Ciò ha permesso alla fine di analizzare le diverse esperienze, testare varie ipotesi e trarre alcune conclusioni generali sull'emergente identità internazionale dell'UE. In particolare, in primo luogo, si può sostenere che l'UE non sempre si imponga come attore internazionale autonomo, ma piuttosto diviene un "protagonista accidentale" a seconda della presenza o meno di accordi sottostanti con i suoi Stati membri che lo rendono presente o assente alle sedute di negoziazione e dibattito. In secondo luogo, l'analisi svolta sembra appurare che il dato formale legato allo *status* eventualmente posseduto dall'Unione nel foro internazionale considerato non rispecchia da solo la capacità dell'UE di agire in quanto tale e, soprattutto, la possibilità di parlare con un'unica voce. Al contrario, l'elemento dirimente che diviene bussola e sestante dell'azione dell'Unione nelle OI e nelle altre istituzioni internazionali è la capacità dell'Unione di poter utilizzare e governare le risorse di *governance* pertinenti alle OI o agli altri fori internazionali. Di certo, l'UE è sottoposta ad un processo di continua evoluzione che dà la possibilità alla stessa Unione di focalizzare la propria

¹⁰⁷⁷ Invece, in OI che non permettono la partecipazione di REIO/RIO o nelle quali l'UE non ha uno *status* formalmente riconosciuto come nel caso di OI rientranti nella "famiglia" delle NU come, ad es., l'OIL, OI a carattere economico e finanziario quali, ad es., in seno al FMI oppure all'interno di fori internazionali non istituzionalizzati come, ad es., i Gruppi di Stati oppure in seno ad OI a carattere regionale quali, ad es., in seno alla NATO o al Consiglio Artico, il ruolo dell'UE viene garantito da sviluppati meccanismi di coordinamento con i propri Stati membri.

attenzione non solo sul piano interno, ma progressivamente e parallelamente sul piano esterno e di inserirsi, di conseguenza, nel dibattito sulle maggiori questioni di politica internazionale. Allo stesso tempo, l'UE si sta progressivamente muovendo verso la costruzione di una propria identità sul piano internazionale che ad oggi non risulta ancora del tutto chiara.

Pertanto, la partecipazione e la cooperazione dell'UE in seno alle OI e altri fori internazionali può essere forte tanto quanto più sarà chiara l'identità che l'Unione percepirà del suo ruolo nelle relazioni esterne. L'Unione rimane sì un "*protagonista accidentale*", ma è soprattutto, in sostanza, un attore in cerca di una propria identità a livello internazionale.

BIBLIOGRAFIA

AALTO P., ESPÍRITU A. A., KILPELÄINEN S., LANKO D. A., *The Coordination of Policy Priorities among Regional Institutions from the Baltic Sea to the Arctic: The Institutions – Coordination Dilemma*, in *Journal of Baltic Studies*, 2017, p. 135.

ABI SAAB G., *The Concept of International Organization*, Paris, 1980.

ADELEYE G. et al., *The World Dictionary of Foreign Expressions: A Resource for Readers and Writers*, London, 1999, p. 371.

ADINOLFI G., *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, Vol. 53, p. 256.

ADINOLFI G., *L'Organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001.

ADINOLFI G., *Struttura e funzioni dell'OMC*, in PICONE P., LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 35.

ADINOLFI G., *Le recenti evoluzioni in seno al FMI tra crisi economico-finanziaria e processi di governance economica internazionale*, in *Diritto del commercio internazionale* 2011, No. 1, p. 271.

ADINOLFI G., *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012.

ADINOLFI G., *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?* in ADINOLFI G., VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, p. 3.

ADINOLFI G., *La soluzione delle controversie*, in VENTURINI G. (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2015, 3ª ed., p. 303.

ADOBATI E., CAPECCHI G., PARISI N., SANTINI A., STATELLA M. C., *Il mercato interno e la politica commerciale comune*, in DRAETTA U., PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea – Parte speciale – Il diritto sostanziale*, Milano, 2010, p. 95.

AGO R., *L'organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1946, p. 5; e in SIOI, *Contributi allo studio della organizzazione internazionale*, Padova, 1957, p. 1.

AHEARNE A., EICHENGREEN B., *External monetary and financial policy: a review and a proposal*, in SAPIR A. (a cura di), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruxelles, Bruegel, 2007, p. 128.

AIROLDI A., *The European Union and the Arctic: Developments and Perspectives 2010-2014*, Copenhagen, 2014.

ALAVI H., KHAMICHONAK T., *A European Dilemma: The EU Export Control Regime on Dual-Use Goods and Technologies*, in *Danube: Law & Economics Review*, 2016, p. 161.

ALBRIGHT M., *The right balance will secure NATO's future*. *Financial Times*, 7 Dicembre 1998.

ARPIO SANTACRUZ M., *L'Union européenne et l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme*, in DORMOY D. (ed.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles, 1997, p. 47.

AUBRECHTOVÁ J., COUSSENS W., PINEAU G., *How to Reconcile EU Integration with the Governance of the International Monetary Fund*, in *Banking Journal*, 2010, No. 18, p. 7.

AZÉMA J., GALLOUX J. C., *Droit de la propriété industrielle*, 8^o ed., 2017.

AZZARELLO F., *La Concertazione europea nelle attività del Consiglio di Sicurezza*, in BALDI S., NESI G. (a cura di), *L'Italia al palazzo di vetro: aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU*, Trento, 2013, p. 26.

BAILES J. K., ÓLAFSSON K. Þ., *The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension, and EU-West Nordic Relations*, in LIU N., KIRK E. A., HENRIKSEN T. (eds.), *The European Union and the Arctic*, Leiden, 2017, p. 62.

BAKER A., *The Group of Seven: Finance Ministries, Central Banks and Global Financial Governance*, London, 2013.

BALDWIN M., *EU Trade Politics – Heaven or Hell?* in *Journal of European Public Policy*, 2006, Vol. 13, No. 6, p. 926.

BALLARINO T., *Organizzazione internazionale. Aspetti giuridici*, Milano, 1994.

BARDO F., *The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 2004, Vol. 15, n. 5, p. 881.

BARONCINI E., *Il treaty-making power della Commissione europea*, Napoli, 2008.

BARONCINI E., *La politica commerciale comune*, in BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C., *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 200.

BASEDOW J., *The Communitarisation of the Conflict of laws under the Treaty of Amsterdam*, in *Common Market Law Review*, 2000, No. 37, p. 687.

BAYNE N., *Staying Together*, Aldershot, 2005.

BAZERKOSKA J. B., *The European Union and The World Trade Organization: Problems and Challenges*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2011, Vol. 7, p. 277.

BEN DAHMEN K., *Interactions du droit international et du droit de l'Union européenne: un pluralisme juridique rénové en matière de propriété industrielle*, Paris, 2013.

BENSONREA M., SHORE C., *Representing Europe: The Emerging "Culture" of EU Diplomacy*, in *Public Administration*, 2012, p. 480.

BETTATI M., *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Paris, 1986.

BETTATI M., *Le droit des Organisations internationales*, Paris, 1987.

BHALA R., *The Myth about Stare Decisis and International Trade Law*, in *American University International Law Review*, 1999, No. 14, Part I, p. 845.

BHALA R., *The Precedent Setters: De Facto Stare Decisis in WTO Adjudication*, in *Journal of Transnational Law and Policy*, 1999, No. 9, Part II, p. 1.

- BILLIET V. S., *The EC and WTO Dispute Settlement: The Initiation of Trade Disputes by the EC*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, No. 10, p. 197.
- BINDSCHEDLER R. L., *International Organizations. General Aspects*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1983, Vol. 5, p. 119.
- BINI SMAGHI L., *A Single Seat in the IMF?* in *Journal of Common Market Studies*, 2004, Vol. 42, No. 2, p. 229.
- BIRNBERG G., *The Voting Behaviour of the European Union Member States in the United Nations General Assembly*, London, 2009.
- BISCOP S., MISSIROLI A., *The EU in, with and for the UN Security Council: Brussels, New York, and the (Real) World*, in PIROZZI N. (ed.), *Strengthening the UN Security System. The Role of Italy and the EU*, in *Quaderni IAI-English series*, 2008, No. 11, p. 9.
- BISCOP S., DRIESKENS E., *Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN*, in LAATIKAINEN K. V., SMITH K. E. (eds.), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, Basingstoke, 2006, p. 124.
- BISCOP S., *The EU, NATO and Military Capabilities: Coordinating Windmills*, European Union Institute for Security Studies, Parigi, 2010.
- BJÖRKDAHL A., *Building peace – normative and military power in EU peace operations*, in WHITMAN R. (ed.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, Basingstoke, 2011, p. 103.
- BLANPAIN R., *The Globalization of Labour Standards: The Soft Law Track*, in *Tilburg Law Review*, 2008, Vol. 14, No. 112, p. 10.
- BLANPAIN R., *European labour Law*, 14^o ed., Alphen aan den Rijn, 2014.
- BOGDAN M., *Concise Introduction to EU Private International Law*, Groningen, 2006.
- BOELE-WOELKI K., *Unification and Harmonization of Private international law in Europe*, in BASEDOW J. et al. (eds.), *Private Law in the International Arena: Liber Amicorum Kurt Siehr*, The Hague, 2000, p. 61.
- BOISSON DE CHARNOVITZ L., *Judicial Independence in the World Trade Organization*, in BOISSON DE CHAZOURNES L. et al. (eds.), *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects*, New York, 2002, p. 219.
- BONO G., ULRIKSEN S. (eds.), *The EU, Crisis Management and Peace Support Operations*, in *International Peacekeeping*, 2004, Vol. 11, No. 3 (special issue).
- BONUCCI N., KOTHARI G., *Organization for Economic Cooperation and Development*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, disponibile su www.mpeil.com.
- BONVICINI G., WESSELS W., *The European Community and the Seven*, in MERLINI C. (ed.), *Economic Summits and Western Decision-Making*, New York, 1984, p. 167.
- BOWETT D. W., *The Law of International Institutions*, London 1982.
- BRAUNS D., BAERT T., *The European Union in the World Trade Organization Post-Lisbon: No Single Change to the Single Voice?* in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 116.

BREWER E., *The Participation of the European Union in the work of the United Nations: Evolving to Reflect the New Realities of Regional Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2012, n. 9, p. 194.

BROUSSE I. B., *Le Traité de Lisbonne et le droit international privé*, in *Journal of Droit International*, 2010, No. 137, p. 3.

BULTRINI A., *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, p. 97.

BUNGENBERG M., *Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2010, p. 123.

BUNGENBERG M., *The EU Common Commercial Policy After Lisbon*, in HERRMANN C., TERHECHTE T. (eds.), *European Yearbook of International Economic Law*, 2010, p. 125.

BURCI G. L., VIGNES C. H., *World Health Organization*, The Hague, 2004.

BURCI G. L., *The European Union and the World Health Organization: Interactions and Collaboration from a Governance and Policy Perspective*, in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 156.

BYRNE R., NOLL G., VEDSTED-HANSEN J., *New asylum countries? Migration control and refugee protection in an enlarged European Union*, in *European Journal of International Law*, 2004, Vol. 15, n. 2, p. 355.

CAFARO S., *La rappresentanza dell'Europa dell'euro nelle organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, n. 4, p. 737.

CAFARO S., *L'Unione europea nelle principali organizzazioni di governance dell'economia internazionale*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, 2003, p. 242.

CAFARO S., *The International Financial Crisis and the Evolution of the Bretton Woods Institutions*, in INGRAVALLO I., VIRZO R. (eds.), *Legal Aspects of International Organizations*, Leiden, Boston, 2014, p. 192.

CALAMIA A. M., *La soggettività dello Stato Città del Vaticano rispetto all'Unione europea. Prospettiva internazionalistica*, in BANI E., CONSORTI P. (a cura di), *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, 2015, p. 99.

CANNIZZARO E., *Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma unitario?* in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, No. 2, p. 223.

CANIZZARO E., BARTOLINI M. E., *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell'azione esterna dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, No. 3, p. 531.

CARREAU D., *The European Union in the International Monetary and Financial System*, in EECKHOUT P., LOPEZ-ESCUADERO M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, Portland, 2016, p. 375.

CARROLL P., KELLOW A., *The EU in International Organizations: The Case of the OECD*, in *Proceedings of the Fifth ECPR General Conference*, 2009, p. 10.

CARROLL P., KELLOW A., *The OECD: A Study of Organization Adaptation*, Cheltenham, 2011.

CASOLARI F., *La sentenza MOX: la Corte di giustizia delle Comunità europee torna ad occuparsi dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento internazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, No. 12, p. 327.

CASOLARI F., *The Principle of Loyal Cooperation: A "Master Key" for EU External Relations?* in BLOCKMANS S., WESSEL R. A. (eds.), *Principles and Practices of EU External Representation*, CLEER Working Papers, 2012, No. 5, p. 11.

CASOLARI F., *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?* in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon-Amending or coping with the Existing Treaties?* Heidelberg, 2014, p. 93.

CASOLARI F., *The Principle of Loyal Cooperation: A "Master Key" for EU External Relations?* in BESSON S., NEVRAT N. (eds.), *L'Union européenne et le droit international – The European Union and International Law*, Geneva, 2015, p. 91.

CASOLARI F., *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests-A Mapping of the Law*, in VARJU M. (ed.), *Between Compliance and Particularism-Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 49.

CASSESE A., *Diritto Internazionale*, 2nd ed., Oxford, 2006.

CASTELLARIN E., *The European Union's participation in international economic institutions: a mutually beneficial reassertion of the centre*, in ANDENAS M., BJORGE E. (eds.), *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 320.

CAVICCHIOLI L., *The Relations between the European Community and the International Labour Organization*, in CANIZZARO E. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 261.

CHAMORRO L., *Coordination Between the European Union and the Member States: An EU Perspective*, in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 141.

CHAUMONT CH., *Les Organisations internationales*, Paris, 1961.

CHESTERMAN S., JOHNSTONE I., MALONE D. M., *Law and Practice of the United Nations. Documents and Commentary*, Oxford, 2016.

CHURCILL R., *The European Union and the Challenges of Marine Governance: From Sectoral Response to Integrated Policy?* in DAVOR V., SCHEI P. J. (eds.), *The World Ocean in Globalisation: Climate Change, Sustainable Fisheries, Biodiversity, Shipping, Regional Issues*, Leiden, 2014, p. 398.

CINELLI C., *Law of the Sea, the European Union and Corporate Ocean Responsibility*, in *Ocean Yearbook*, 2016, No. 30, p. 242.

CODDING G. A., GALLEGOS D., *The ITU's 'federal' structure*, in *Telecommunications Policy*, 1991, Vol. 15, No. 4, p. 351.

COLEMAN N., *European readmission policy - Third country interests and refugee rights*, Boston, 2009.

COMBA A., *Organizzazione internazionale e ordinamento dello Stato*, Torino, 1974.

COMELLI M., MATARAZZO R., *Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post Lisbon*, in *IAI Working Paper*, 2011, No. 1123, p. 10.

- CONFORTI B., *Commento art. 210*, in QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario del Tratto CEE*, Milano, 1965, Vol. III, p. 1502.
- CONFORTI B., *Organizzazione internazionale*, in *Enciclopedia del Novecento*, 1979, p. 950.
- CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, 8° ed., Padova, 2010.
- CONTICELLI M., *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, Milano, 2006.
- COOLEY A., NEXON D.H., *Bases of empire: globalization and the politics of U.S. overseas basing*, 2007, disponibile su http://www.dhnexon.net/wp-content/uploads/2017/10/empire_will_compensate_you_the_structural_dynamics_of_the_us_overseas_basing_network.pdf.
- COOPER A. F., THAKUR R., *The Group of Twenty (G20)*, London, 2013.
- COTTIER T., *Dispute Settlement in the World Trade Organization: Characteristics and Structural Implications for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, No. 35, p. 325.
- COWHEY P., *The international telecommunications regime: the political roots of regimes for high technology*, in *International Organization*, 1999, Vol. 44, No. 2, p.169.
- CREMONA M., *The Union as a Global Actor: Roles, Modes and Identity*, in *Common Market Law Review*, 2000, No. 41, p. 553.
- CREMONA M., *Defending the Community Interest: The Duties of Cooperation and Compliance*, in CREMONA M., DE WITTE B. (eds.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 125.
- CREMONA M., *Coherence through Law: What Difference Will the Treaty of Lisbon Make?* in *Hamburg Review of Social Sciences*, 2008, No. 3, p. 11.
- CREMONA M., *Defending the Community Interest: The Duties of Cooperation and Compliance*, in CREMONA M., DE WITTE B. (eds.), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 157
- CREMONA M., *Member State as Trustees of the Union Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union*, in ARNULL A., BARNARD C., DOUGAN M., SPAVENTA E. (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford and Portland, 2011, p. 435.
- CREMONA M., *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in BIONDI A., EECKHOUT P., RIPLEY S. (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 40.
- CREMONA M., *Values in EU Foreign Policy*, in SCISO E., MORDIVUCCI C., BARATTA R. (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 4.
- CRONIN D., *MEPs Want one Seat for EU in IMF*, *European Voice*, 2 febbraio 2006, su <https://www.politico.eu/author/european-voice/>
- DASHWOOD A., *The Limits of European Community Powers*, in *European Law Review*, 1996, No. 21, p. 113.

DASHWOOD A., *Art. 47 TUE and the relationship between first and second pillar competences*, in DASHWOOD A., MARESCEAU M., *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge, 2008, p. 70.

DASHWOOD A., *The attribution of external relations competence*, in DASHWOOD A., HILLION C. (eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, London, 2000, p. 115.

DASHWOOD A., *The Continuing Bipolarity of EU External Action*, in GOVAERE I., LANNON E., VAN ELSUWEGE P., ADAM S. (eds.), *The European Union in the World*, 2014, Leiden, Boston, p. 3.

DAUKSIENE I., GRIGONIS S., *Accession of the EU to the ECHR: Issues of the co-respondent mechanism*, in *International Comparative Jurisprudence*, 2015, No. 1, p. 98.

DAVIES P., *Iceland and European Union Accession: The Whaling Issues*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2011, p. 23.

DE BAERE G., PAASIVIRTA E., *Identity and Difference: The EU and the UN as Part of Each Other*, in DE WAELE H., KUIPERS J. J. (eds.), *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden, 2013, p. 21.

DE BAERE G., *Constitutional Principles of the EU External Relations*, Oxford, 2008.

DE BAERE G., KAUTRAKOS P., *The Interactions between the Legislature and the Judiciary in EU External Relations*, in SYRPIS P. (ed.), *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge, 2012, p. 243.

DEBAERE P., ORBIE J., *The European Union in the Gx System*, in JØRGENSEN K. E., LAATIKAINEN K. V. (eds.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, London, 2013, p. 311.

DEBAERE P., LESAGE D., ORBIE J., *Effective 'Minilateralism': The European Union's Pragmatic Embrace of the G20*, in DRIESKENS E., VAN SCHAIK L. (eds.), *The EU and Effective Multilateralism: External and Internal Reform in the First Decade*, London, 2014, p. 170.

DEBAERE P., *EU Coordination in International Institutions: Policy and Process in Gx Forums*, Basingstoke, 2015.

DE GROOT G. R., KRUIPERS J.J., *The New Provisions on Private International Law in the Treaty of Lisbon*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, No. 15, p. 109.

DE MIGUEL ASENSIO P. A., CUNIBERTI G., FRANZINA P., HEINZE C., REQUEJO ISIDRO M., *The Hague Conference on private International Law "Judgments Convention"*, studio, commissionato dal dipartimento tematico per i diritti dei cittadini e gli affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione JURI, Aprile 2018, PE 604.954., reperibile su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604954/IPOL_STU\(2018\)604954_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604954/IPOL_STU(2018)604954_EN.pdf)

DELARUE R., *The EU-ILO Partnership and the Global Identity of the Union's Social Model*, in DE WAELE H., KUIPERS J. J. (eds.), *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden, p. 131.

DELGADO CASTELEIRO A., *EU Declarations of Competence to Multilateral Agreements: A Useful Reference Base?* in *European Foreign Affairs Review*, 2012, Vol. 17, No. 4, p. 491.

DENTERS E., *Representation of the EC in the IMF*, in GIOVANOLI M., *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, Neudruck, 2005, p. 211.

DE SHUTTER O., LEJEUNE Y., *L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme à propos de l'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés*, in *Cahiers de droit européenne*, 1996, p. 555.

DE WAELE H., KUIPERS J. J., *The Emerging International Identity of the European Union-Some Preliminary Observations*, in DE WAELE H., KUIPERS J. J. (eds.), *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden, 2013, p. 1.

DE WAELE H., *Name Your Friends, and I Will Tell You Who You Are*, in DE WAELE H., KUIPERS J. J. (eds.), *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden, 2013, p. 239.

DE WITTE B., THIES A., *Why Choose Europe? The Place of the European Union in the Architecture on International Legal Cooperation*, in VAN VOOREN B., BLOCKMANS S., WOUTERS J., *The EU's role in the Global Governance. The Legal Dimension*, Oxford, 2013, p. 29.

DEVUYST Y., *The European Community and the Conclusion of the Uruguay Round*, in RHODES C., MAZEY S. (eds.), *The State of the European Community III: Building a European Polity?* Boulder, 1995, p. 449.

DI COMITE V., *L'esecuzione delle decisioni del Dispute Settlement Body dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in *La Comunità internazionale*, 2007, n. 3, p. 531.

DI COMITE V., *Sull'efficacia giuridica delle risoluzioni dell'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC nel diritto comunitario ed il mancato riconoscimento di responsabilità extracontrattuale della Comunità europea*, in *Relaciones Internacionales*, 2008, n. 35, p. 101.

DI COMITE V., *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *La Comunità internazionale*, 2015, n. 2, p. 223.

DICKINSON A., *European Private international law: Embracing new Horizons or Mourning the Past*, in *Journal of Private International Law*, 2005, No. 1, p. 197.

DIEZ DE VELASCO M., *Instituciones de derecho internacional publico*, tomo II, *Organizaciones internacionales*, Madrid, 1981.

Directorate General for Internal Policies Policy Department A: economic and scientific policy, *The European Union's Role in the OECD*, 2015, disponibile su <https://www.sylviegoulard.eu/wp-content/uploads/2015/06/OECD.pdf>.

DI FEDERICO G., *Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection after the Lisbon Treaty*, in DI FEDERICO G. (ed.), *The Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Dordrech, Heidelberg, London, New York, 2011, p. 15.

DI FILIPPO M. (a cura di), *Organizaciones regionales, modelo supranacional y metodo intergubernamental: los casos del Mercosur y de la Unión Europea*, Turin, 2012.

DI STASI A., *La NATO nel nuovo ordine euro-centrale-orientale*, in PANEBIANCO M., RISI C., *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, Napoli, 1999, p. 165.

DI STASI A., *Il G8 tra autonomia collettiva ed effettività "istituzionale"*, in *Comunicazioni e studi*, 2002, No. 22, p. 635.

DI STASI A., *Il G-8 come sistema di autonomia, leadership collettiva, governance ed interdipendenza tra Stati, organizzazioni internazionali e raggruppamenti di Stati*, in PANEBIANCO M., DI STASI A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Torino, 2006, p. 89.

DI STASI A., *Il contributo del G20 e del G8 alla definizione di nuove regulae dell'ordine internazionale tra effettività pseudo-istituzionale e partnership di gruppo*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2009, No. 12, p. 20.

DI STASI A., *G20 versus G8? La concertazione al vertice nel quadro di una partnership-membership di gruppo*, in PANEBIANCO M., *Il G8 2009. Sistema multi-regionale di Stati*, Napoli, 2009, p. 39.

DI STASI A., *La vetero-nova quaestio dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU nella prassi delle istituzioni europee*, in *Grotius*, 2013, numero speciale, p. 7.

DI STASI A., *Le soft international organizations: una sfida per le nostre categorie giuridiche*, in *La Comunità Internazionale*, 2014, Vol. 1, p. 39.

DI STASI A., *About Soft International Organizations: An Open Question*, in INGRAVALLO I., VIRZO R. (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden-Boston, 2015, p. 44.

DI STASI A., *La personalità giuridica internazionale*, in PENNETTA P., CAFARO S., DI STASI A., INGRAVALLO I., MARTINO G., NOVI C. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, 2018, Milano, p. 111.

DORMOY D., *Le statut de l'Union Européenne dans les organisations internationales*, in DORMOY D. (ed.), *L'Union Européenne et les organisations internationales*, Brussels, 1997, p. 36.

DOUGLAS-SCOTT S., *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice*, in www.verfassungsblog.de.

DRAETTA U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, 3° ed., Milano, 2010.

DUKE S., *The European External Action Service: Antidote against Incoherence?* in *European Foreign Affairs Review*, 2012, Vol.17, Issue 1, p. 45.

DUPUY P. M. (ed.), *Manuel sur les Organisations internationales - A Handbook on International Organizations*, Dordrecht, 1988.

DUPUY P.M., *Droit international public*, Paris, 1995.

ECKES C., WESSEL R.A., *An International Perspective*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, Vol. 1: *The European Union Legal Order*, Oxford, 2018, p. 74.

EECKHOUT P., *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford EC Law Library, 2005.

EECKHOUT P., *EU External Relations Law*, Oxford, 2011.

EECKHOUT P., *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: from Pillar Talk to Constitutionalism*, in BIONDI A., EECKHOUT P., RIPLEY S., *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 267.

EECKHOUT P., RIPLEY S. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012.

EECKHOUT P., *Exclusive External Competences: Constructing the EU as an International Actor*, in ROSAS A., LEVITS E., BOT Y. (eds.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, Berlin, 2013, p. 616.

EGGER B., HOFFMEISTER F., *UN-EU Cooperation on Public Health: the Evolving Participation of the European Community in the World Health Organization*, in WOUTERS J., HOFFMEISTER F., RUYS T. (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, p. 155.

EHRING L., *Public Access to Dispute Settlement Hearings in the World Trade Organization*, in *Journal of International Economic Law*, 2008, No. 11, p. 1021.

ELGEBEILY A. S., *The Rule of Law in the United Nations Security Council Decision-Making Process*, London, New York, 2017.

EMMERLING T., HEYDEMANN J., *The EU as an Actor in Global Health Diplomacy*, in KICKBUSCH I., LISTER G., TOLD M., DRAGER N. (eds.), *Global Health Diplomacy*, New York, 2013, p. 223.

EMERSON M., BALFOUR R., CORTHAUT T., WOUTERS PIOTR J., KACZYŃSKI M., RENARD T. (eds.), *Upgrading the EU's role as global actor institutions, law and the restructuring of european diplomacy*, Centre for European Policy Studies (CEPS), The Royal Institute for International Relations, Egmont, European Policy Centre (EPC), Leuven, Centre for Global Governance Studies, University of Leuven, 2011.

FAVILLI C., *La Corte di giustizia rinvia a data da destinarsi l'adesione dell'Ue alla Cedu*, in www.questionegiustizia.it, 3 febbraio 2015.

FERRI M., *Coordination Between the European Union and its Member States*, in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 77.

FØLLESDAL A., WESSEL R. A., WOUTERS J. (eds.), *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, 2008.

FOOT R., *The European Community's Voting Behaviour at the United Nations General Assembly*, in *Journal of Common Market Studies*, 1979, No. 17, p. 350.

FRANZINA P., LEANDRO A., *La convenzione dell'Aja del 2 luglio 2019 sul riconoscimento delle sentenze straniere: una prima lettura*, in [SidiBlog.it](http://www.sidiblog.org/2019/07/11/la-convenzione-dellaja-del-2-luglio-2019-sul-riconoscimento-delle-sentenze-straniere-una-prima-lettura/), reperibile su <http://www.sidiblog.org/2019/07/11/la-convenzione-dellaja-del-2-luglio-2019-sul-riconoscimento-delle-sentenze-straniere-una-prima-lettura/>.

FRID R., *The European Economic Community. A Member of Specialized Agency of the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1993, No. 4, p. 251.

FRID R., *The Relations Between the EC and International organizations*, The Hague, 1995.

GAJA G., *L'organizzazione internazionale*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, p. 957.

GAJA G., *A New Vienna Convention on Treaties between States and Organizations or between International Organizations: A Critical Commentary*, in *British Yearbook of International Law*, 1987, Vol. 58, p. 253.

GAJA G., *Opinion 2/94*, in *Common Market Law Review*, 1996, p. 973.

- GAJA G., *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?* in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 148.
- GAJA G., ADINOFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2019.
- GALLOUX C., *The European Union in the World Intellectual Property Organization: From a Cloudy Complexity towards an Ordered Pluralism*, in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 223.
- GARRAMONE B., *I Gruppi di Stati*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, 2006, p. 465.
- GIARDINA A., *Comunità europee e Stati terzi*, Napoli, 1964.
- GIEGERICH B., *European Positions and American Responses: ESDP–NATO Compatibility*, in CASARINI N., MUSU C. (eds.), *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*, 2007, Houndmills, New York, p. 43.
- GIOVANNINI A., GROS M., IVAN G., KACZYŃSKI M., VALIANTE D., *External Representation of the Euro Area*, European Parliament, Bruxelles, 2012, p. 36.
- GOSALBO-BONO R., *Insuficiencias jurídicas e Institucionales de la acción exterior de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, No. 50, p. 231.
- GOVAERE I., *Novel Issues Pertaining to EU Member States Membership of Other International Organisations: The OIV Case*, in GOVAERE I., LANNON E., VAN ELSUWEGE P., ADAM S. (eds.), *The European Union in the World*, 2014, Leiden, Boston, p. 225.
- GRIFFITHS R. T., *An Act of Creative Leadership: The End of the OEEC and the Birth of the OECD*, in GRIFFITHS R.T. (ed.), *Explorations in OEEC History*, Paris, 1997, p. 235.
- GRIGORESCU A., *State participation in the League of Nations Council and UN Security Council vs. Unsuccessful Reform Efforts*, in RIXEN T., VIOLA L. A., ZÜRN M. (eds.), *Understanding Institutional Change in World Politics: Historical Institutionalism and International Relations*, Oxford, New York, 2016, p. 120.
- GROSS E., *Security sector reform in Afghanistan: the EU's contribution*, in *Occasional Paper*, 2009, No. 78, p. 9.
- GSTÖHL S., *Patchwork Power Europe: The EU's Representation in International Institutions*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, No. 14, Issue 3, p. 385.
- GUEBERT J., *Plans for the First G20 Leaders Meeting*, in KIRTON J. (ed.), *The G20 Leaders Summit on Financial Markets and the World Economy*, Toronto, 2008, su <http://www.g20.utoronto.ca/g20leadersbook/guebert.html>.
- HAAS E.B., *Is there a hole in the whole? Knowledge, technology, interdependence, and the construction of international regimes*, in *International Organization*, 1975, Vol. 29, No. 3, p. 827.
- HALBERSTAM D., *"It's the Autonomy, Stupid!" A modest defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, in *German law journal*, 2015, Vol. 16, Issue 1, p. 105.
- HAHN H., *Continuity in the Law of International Organizations, Part Two: Continuity from OEEC to OECD*, in *Duke Law Journal*, 1962, No. 4, p. 522.

HAJNAL P. I., *The Literature of International Organizations: nature, current issues, problems and trends*, in LOUISJACQUÈS L., KOMAN J. S. (eds.), *Introduction to International Organizations*, New York, 1995, p. 19.

HAJNAL P. I., *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, in *Global Finance Series*, 2007, p. 33.

HAJNAL P. I., *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, in *The Centre for International Governance Innovation*, Working Paper, 2007, No. 20, p. 1.

HAPP V. R., *The Legal Status of the Investor Vis-À-Vis the European Communities: Some Salient Thoughts*, in *International Arbitration Law Review*, 2007, Vol. 10, No. 3, p. 74.

HELISKOSKI J., *Internal Struggle for International Presence: The Exercise of Voting Rights Within the FAO*, in DASHWOOD A., HILLION C. (eds.), *The General Law of EC External Relations*, London, 2000, p. 79.

HELISKOSKI J., *Mixed Agreements as A Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague, 2001.

HELISKOSKI J., *EU Declarations of Competence and International Responsibility*, in EVANS M., KOUTRAKOS P. (eds.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspective*, Oxford, 2013, p. 189.

HENNIG M., CADDELL R., *On Thin Ice? Artic Indigenous Communities, the European Union and the Sustainable Use of marine Mammals*, in LIU N., KIRK E. A., HENRIKSEN T. (eds.), *The European Union and the Arctic*, Leiden, 2017, p. 308.

HERMITTE M. A., *La Convention sur la diversité biologique*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, No. 38, p. 844.

HILL C., *The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas*, in LAATIKAINEN K. V., SMITH K. E. (eds.), *The European Union at the United Nations – Intersecting Multilateralisms*, Basingstoke, 2006, p. 52.

HILLION C., KOUTRAKOS P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited the EU and its Member States in the World*, Oxford, Portland, 2010.

HILLION C., *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the “Duty of Cooperation”*, in HILLION C., KOUTRAKOS P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, 2010, p. 87.

HILLION C., WESSEL R.A., *Competence Distribution in EU External Relations after ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?* in *Common Market Law Review*, 2010, No. 46, p. 551.

HOFFMEISTER F., *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under the International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, in *Common Market Law Review*, 2007, No. 44, p. 41.

HOFFMEISTER F., ONDRUSEK P., *The European Community in International Litigation*, in *Revue Hellénique de droit international*, 2008, No. 61, p. 205.

HOFFMEISTER F., *The European Union in the World Trade Organization – A model for the EU's Status in International Organizations?* in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 121.

HOFFMEISTER F., *Litigating Against the European Union and its Member States – Who Responds Under the ILC’s Draft Articles on International Responsibility of International Organisations?* in *European Journal of International Law*, 2010, Vol. 21, No. 3, p. 723.

HOFFMEISTER F., *The European Union’s Common Commercial Policy a Year after Lisbon – Sea Change or Business as Usual?* in KOUTRAKOS P. (ed.), *The European Union’s External Relations a Year after Lisbon*, CLEER Working Papers 2011, No. 3, p. 83.

HODSON D., *The Paradox of the EMU’s External Representation: The Case of the G20 and the IMF*, 2011.

HOWORTH J., *ESDP and NATO: wedlock or deadlock? Cooperation and Conflict*, in *Journal of the Nordic International Studies Association*, 2003, Vol. 38, No. 2, p. 235.

HOWORTH J., *Implementing a “Grand Strategy”*, in VASCONCELOS Á. (ed.), *What Ambitions for European Defence in 2020?* EU Institute for Security Studies, 2009, Paris, p. 35.

HUIGENS J., NIEMANN A., *The EU within the G8: A Case of Ambiguous and Contest Actorness*, in *EU Diplomacy Paper*, 2009, No. 5, College of Europe, p. 12.

HUIGENS J., NIEMANN A., *The Representation of the European Union in the G8*, in LARIONOVA M. (ed.), *The EU in the G8: Making its voice heard, leading by example, promoting consensus and coordinated actions for creation of Global Public Good*, Farnham, Burlington, 2012, p. 105.

HUMPHREYS P., PADGETT S., *Globalization, the European Union, and domestic governance in telecoms and electricity*, in *Governance*, 2006, Vol. 19, No. 3, p. 383.

INGRAVALLO I., *In tema di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 2001, No., 2, p. 261.

INGRAVALLO I., *Clausole modificative degli atti istitutivi ed estinzione delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 381.

ISLER D., *Could Poland Join the G20?*, 2012, su [http:// www.thenews.pl/1/6 /Artykul/97041.Could-Poland-join-the-G20](http://www.thenews.pl/1/6/Artykul/97041.Could-Poland-join-the-G20).

ISRAËL J., *Europees internationaal Privaatrecht*, in *Nederlands Internationaal Privaatrecht*, 2001, No. 19, p. 135.

JACQUET J. M., *La Fonction Supranationale de la Règle de Conflit de Lois*, in *Recueil des Cours*, 2001, Vol. 292, p. 155.

JAKOBI A., MARTENS K., *Conclusion: Findings, Implications and Outlook of OECD Governance*, in JAKOBI A., MARTENS K. (eds.), *Mechanisms of OECD Governance*, Oxford, 2010, p. 260.

JESSURUN D’OLIVEIRA H. U., *The EU and a Metamorphosis of Private international law*, in FAWCETT J. (ed.), *Reform and Development of Private International Law: Essays in Honours of Sir Peter North*, Oxford, 2002, p. 111.

JONES T., *US Blocks Bigger Euro- Zone Role in G7 Forum*, *European Voice*, 25 febbraio 1999, su <https://www.politico.eu/author/european-voice/>.

JONES T., *Commission Threatens to Scupper G7 Deal*, *European Voice*, 1 luglio 1999, su <https://www.politico.eu/author/european-voice/>.

JØRGENSEN K. E., OBERTHÜR S., SHAHIN J., *Introduction: Assessing the EU's Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings*, in *Journal of European Integration*, 2011, No. 33, p. 599.

JØRGENSEN K. E., WESSEL R. A., *The Position of the European Union in (other) International Organizations: Confronting Legal and Political Approachers*, in KOUSTRAKOS P. (ed.), *EU Foreign Policy – Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, 2011, p. 261.

JOYNER D. (ed.), *Non-Proliferation Export Controls Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening*, Burlington, 2006.

KACZYŃSKI P. M., *Swimming in Murky Waters. Challenges in Developing the EU's External Representation*, FIIA Briefing Paper 88, September 2011, p. 4.

KADAH M. M., *The G-20 and the Power Club Approach to Global Governance: The Price of Efficiency*, in *IPRIS Viewpoints*, 2012, No. 89, su <http://www.ipris.org/?page=pub&id=C;>

KADDOUS C., *Introduction: The European Union in International Organisations – Functional Necessity or General Aspiration?* in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 1.

KELLOW A., *The OECD: A Study of Organisational Adaptation*, Cheltenham, 2011.

KENNEDY M., *When Will the Protocol Amending the TRIPS Agreement Enter into Force?* in *Journal of International Economic Law*, 2010, no. 13, p. 459.

KIM K., BARNETT G.A., *The structure of the international telecommunications regime in transition: a network analysis of international organizations*, in *International Interactions*, 2000, Vol. 26, No. 1, p. 91.

KIRTON J. J., *Contemporary Concert Diplomacy: The seven power summit and the management of International order*, in HAINSWORTH S., *Coming of Age: The European Community and the Economic Summit*, Toronto, 1990, su <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/hainsworth1990/bisbon85.htm>.

KIRTON J., *G8: An Economic Forum of the enlarged Western Alliance? The record from Rambouillet 1975 through Heiligendamm 2007 to Canada 2010*, University of Toronto, 2007 su <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2007/kirton-schlosshofen-070724.pdf>.

KIRTON J. J., *Main Concepts of Global Governance*, in LARIONOVA M. (ed.), *The EU in the G8: Making its voice heard, leading by example, promoting consensus and coordinated actions for creation of Global Public Good*, Farnham, Burlington, 2012, p. 4.

KIRTON J. J., *G20 Governance for a Globalized World*, Burlington, 2013.

KISSACK R., *The Performance of the European Union in the International Labour Organization*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, p. 651.

KOBZA P., *Accession of Iceland to the European Union: A Failure Beyond Repair?* in *European Foreign Affairs Review*, 2017, p. 129.

KOIVUROVA T. et al., *The present and the Future Competence of the European Union in the Arctic*, in *Polar Record*, 2012, p. 362.

KRAMER H., *Turkish Accession Process to the EU: the Agenda Behind the Agenda*, SWP Comments, 25 October 2009, disponibile su <https://core.ac.uk/download/pdf/11740131.pdf>.

KRASNER S.D., *Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier*, in *World Politics*, 1991, Vol. 43, No. 3, p. 336.

KRENN C., *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13*, in *German Law Journal, Special Section Opinion 2/13*, Vol. 16, 2015, p. 147.

KRÜGER T., *Shaping the WTO's Institutional Evolution: the EU as a Strategic Litigant in the WTO*, in KOCHENOV D., GRONINGEN R. (eds.), *The EU's Shaping of the International Legal Order: The Evidence*, The Netherlands, 2013, p. 169.

KUIJPER P. J., WOUTERS J., HOFFMEISTER F., DE BAERE G., RAMOPOULOS T., *The Law of the EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford, 2013.

KUIJPER J., HOFFMEISTER F., *WTO Influence on EU Law: Too Close for Comfort?* in WESSEL R. A., BLOCKMANS S. (eds.), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order Under the Influence of International Organizations*, The Hague, 2013, p. 131.

KUIPERS J. J., *Bridging the gap: The impact of the Eu on the law Applicable to Contractual obligations*, in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 2012, No. 76, p. 562.

KULOVESI K., *Climate Change in EU External Relations: Please Follow my Example (or I Might Force You To)*, in MORGERA E. (ed.), *The External Environmental Action of the European Union: EU and International Law Perspectives*, Cambridge, 2012, p. 115.

LAATIKAINEN K.V., DEGRAND-GUILLAND A., *Two Logics, One Treaty: The Lisbon Treaty and EU Foreign Policy in Brussels and at the UN*, in *Studia Diplomatica*, 2010, No. 1, p. 4.

LACHMANN N., *The EU-CSDP-NATO relationship: asymmetric cooperation and the search for momentum*, in *Studia Diplomatica*, 2010, Vol. 63, No. 3-4, p. 185.

LAGARDE P., *Développement futurs du droit international privé dans une Europe en voie d'unification : quelques conjectures*, in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 2004, No. 68 p. 225.

LAMY P., *The Economic Summit and the European Community*, Toronto, 1998, para. I, su <https://tspace.library.utoronto.ca/html/1807/4877/index.html>.

LANDAU E. C., BEIGBEDER Y., *From ILO Standards to EU Law: The Case of Equality Between Man and Women at Work*, Leiden, 2008, p. 56.

LANG A., *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002.

LANNON E. (a cura di), *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, Bruxelles, 2012.

LARRABEE S., *The United States and the Evolution of ESDP*, in VASCONCELOS Á. (ed.), *What Ambitions for European Defence in 2020?* su https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/What_ambitions_for_European_defence_in_2020_0.pdf.

LARSEN H., *The EU: a global military actor? Cooperation and Conflict*, in *Journal of the Nordic International Studies Association*, 2002, Vol. 37, No. 3, p. 283.

LEAL-ARCAS R., *The European Union's New Common Commercial Policy after the Treaty of Lisbon*, in TRYBUS M., RUBINI L. (eds.), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham, 2012, p. 262.

LEFEBVRE M., HILLION C., *The European External Action Service: towards a common diplomacy?* in *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, June, Issue 2010, p. 1.

LEGARDE P., *Développement futurs du droit international privé dans une Europe en voie d'unification : quelques conjectures*, in *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 2004, No. 68, p. 225.

LESAGE D., *Globalisation, Multipolarity and the L20 as an Alternative to the G8*, in *Global Society*, 2007, Vol. 21, No. 3, p. 343.

LEONE U., *Fondamenti di organizzazione internazionale*, Firenze, 1986.

LEPPO K., OLILLA E., PEÑA S., WISMAR M., COOK S., *Health in All Policies. Seizing opportunities, implementing policies*, Ministry of Social Affairs and Health, Finland, 2013.

LINDEMANN B., HESSE-KREINDLER D., *Committees, System of*, in WOLFRUM R. (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Munich, Dordrecht, 1995, p. 132.

LINDSTROM G., *Enter the EU Battlegroups*, in *Chaillot Paper*, 2006, No. 97, su <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp097.pdf>.

LOPEZ-ESCUADERO M., *The EU-IMF Relations: The Long Way to a Single EU Chair in the IMF*, in EECKHOUT P., LOPEZ-ESCUADERO M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, Portland, 2016, p. 391.

LOUIS J. V., *Las relaciones exteriores de l'Union économique et monétaire*, in CANIZZARO E. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 77.

LOUIS J. V., *The International Projection of the Euro and the International Monetary System*, in TELÒ M. (ed.), *The European Union and Global Governance*, London, 2009, p. 74.

LOWENFELD A., *International Economic Law*, Oxford, 2008.

LOWENFELD A., *The International Monetary System: A Look Back Over Seven Decades*, in *Journal of International Economic Law*, 2010, No. 13, p. 575.

LUCARELLI S., MANNERS I. (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, 2007.

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*, in *Studia Diplomatica*, 1999, No. 51, Vol. 1 e Vol. 2, p. 77.

MACLEOD I., HENDRY I. D., HYETT S., *The external relations of the European Communities: a manual of law and practice*, Oxford, 1996, p. 47.

MADDISON A., *Confessions of a Chiffrephile*, in *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1994, No. 189, p. 3.

MAIER R., BASSOT E., G20: An Accountable Agenda?, DG EXPO/B/PolDep/Note/2012_231, giugno 2012, su

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542191/IPOL_STU\(2015\)542191_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542191/IPOL_STU(2015)542191_EN.pdf).

MALAGUTI M. C., *L'Unione europea e le organizzazioni finanziarie internazionali*, in CARBONE S. M., *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht – Verso nuove regole*, XVII Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (31 maggio-1° giugno 2012, Genova), Napoli, 2013, p. 27.

MALINTOPPI A., *Organizzazione e diritto internazionale*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 1968, p. 314.

MANIN P., *The European Communities and the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and Organizations or between International Organizations*, in *Common Market Law Review*, 1987, p. 457.

MANNERS I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* in *Journal of Common Market Studies*, 2002, No. 40, p. 235.

MANNERS I., *Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads*, in *European Journal of Public Policy*, 2006, Vol. 13, No. 2, p. 182.

MANNING R., *The DAC as a Central Actor in development Policy Issues: Experiences over the Past Four Year*, in *Discussion Paper*, 2008, No. 7 su <https://core.ac.uk/download/pdf/71734554.pdf>.

MARCHISIO S., *Lo status della CEE quale membro della FAO*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, Vol. LXXVI, p. 342.

MARCUSSEN M., *Multilateral Surveillance and the OECD: playing the Idea Game*, in ARMINGEON K., BELEYER M. (eds.), *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, 2004, p. 13.

MARHIC G., *Still New Kids on the EU's Institutional Block? The High Representative and the European External Action Service Seven Years after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon*, in CZUCZAI J., NAERT F. (eds.), *The EU as a Global Actor Bridging Legal Theory and Practice*, 2017, Vol. 13, Leiden, p. 3.

MARINAI S., *EU, Climate Change and Arctic Security Matters*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, No. 1, p. 179.

MARTHA R. S. J., *The Fund Agreement and the Surrender of Monetary Sovereignty to the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1993, No. 30, p. 749.

MAYER P., *Le Phénomène de la Coordination des Ordres Juridiques Étatiques en Droit Privé*, in *Recueil des Cours*, Vo. 327, 2007, p. 23.

MCLAUGHLIN MITCHELL S., POWELL E. J., *Domestic Law Goes Global: Legal Traditions and International Courts*, Cambridge, 2011.

MCGOLDRICK D., *International relations law of the European Union*, London, New York, 1997, p. 48.

MEDHI R., *Le droit communautaire à l'heure de l'élargissement: l'approche d'un enseignant*, in *Gazette du Palais*, 2007, No. 191, p. 2239.

MEEUSEN J., *Who is Afraid of European Private International Law*, in VENTURINI G., BARIATTI S. (eds.), *Liber Fausto Pocar: New Instruments of Private International Law*, Milano, 2009, p. 685.

MERLINI C., *Economic Summits and Western Decision-Making*, New York, 1984.

MESSINA M., *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, 2013, No. 23, p. 1.

MIGLIAZZA A., *Il fenomeno dell'organizzazione internazionale e la comunità internazionale*, Milano, 1958.

MIGNOLLI A., *La politica commerciale comune*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo – Le politiche dell'Unione*, Milano, 2008, p. 133.

MILLS A., *EU External Relations and Private International Law: Multilateralism, Plurilateralism, Bilateralism, or Unilateralism?* in FRANZINA P. (ed.), *The External Dimension of EU Private International Law after Opinion 1/13*, Cambridge, Antwerp, Portland, 2016, p. 101.

MONACO R., *Lezioni di organizzazione internazionale*, tomo I, *Diritto delle istituzioni internazionali*, Torino 1965.

MORGENTEIN F., *Legal Problems of International Organizations*, Cambridge, 1986.

MORTENSEN J. L., *The World Trade Organization and the European Union*, in JØRGENSEN K. E. (ed.), *The European Union and International Organizations*, London, 2009, p. 80.

MUNARI F., *Il G8 nel sistema delle relazioni tra Stati e nel diritto internazionale: uno strumento ancora attuale?* in *La Comunità Internazionale*, 2001, Vol. 56, p. 413.

MUNARI F., *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in PACE L. F., *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 145.

MUNARI F., *The European Monetary Union: a hard test for the rule of law within the EU legal system*, in *American University International Law Review*, 2018, Vol. 33, No. 2, p. 345.

NADIN P., *UN Security Council Reform*, London, New York, 2016.

NAGPAL S., *EXTRA: EU Middle-Weights to Complain G20 Expansion, Ministers say*, in *TopNews*, 2009 disponibile su <http://topnews.in/extra-eumiddleweights-complain-g20-expansion-ministers-say-2133288>.

NASRA S., DEBAERE P., *The European Union in the G20: What Role for Small States?* Paper Presented at the EUSA Twelfth Biennial International Conference, Boston, USA, 3–5 March 2011.

NASRA S., DEBAERE P., *The European Union in the G20: What Role for Small States?* in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, Vol. 29, No. 1, p. 209.

NEDEERGARD V. P., *The European Union at the ILO's International Labour Conferences – A "Double" Principal-Agent Analysis*, in JØRGENSEN K. E. (ed.), *The European Union and International Organizations*, London, New York, 2010, p. 154.

NEFRAMI E., *Les accords mixtes de la Communauté européenne: aspects communautaires et internationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2007.

NEFRAMI E., *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope Through its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 47, Issue 2, p. 323.

- NIEMANN A., *The Common Commercial Policy: From Nice to Lisbon*, in LAURSEN F. (ed.), *The EU's Lisbon Treaty – Institutional Choices and Implementation*, Ashgate, Farnham, Burlington, 2012, p. 205.
- NOVI C., *Il principio di coerenza e la clausola di compatibilità*, in BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 27.
- NOVI C., *Il rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite*, in BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 105.
- NOVI C., *Le missioni militari: la forza di reazione rapida, i rapporti con la NATO e la partecipazione di Stati terzi alle operazioni dell'Unione*, in BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 230.
- NOVI C., *Brevi considerazioni sulle missioni militari dell'Unione europea volte a supportare operazioni multifunzionali delle Nazioni Unite*, in TRIGGIANI E., CHERUBINI F., INGRAVALLO I., NALIN E., VIRZO R. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 183.
- NOVI C., *Le competenze delle organizzazioni internazionali*, in PENNETTA P., CAFARO S., DI STASI A., INGRAVALLO I., MARTINO G., NOVI C. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, 2018, Milano, p. 137.
- NOVI C., *Le relazioni esterne delle organizzazioni internazionali*, in PENNETTA P., CAFARO S., DI STASI A., INGRAVALLO I., MARTINO G., NOVI C. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, 2018, Milano, p. 367.
- NOVI C., *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, n. 2, p. 253.
- OFFERDAL K., *The EU in the Arctic: In Pursuit of Legitimacy and Influence*, in *International Journal*, 2011, No. 66, p. 861.
- OJANEN H., *The EU and the UN: A Shared Future*, FIIA Report 13/2005, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, disponibile su https://www.files.ethz.ch/isn/16812/FIIA_Report_13.pdf.
- OJANEN H., *The EU and NATO: two competing models for a common defence policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, No. 1, p. 57.
- OKOWA N., *The European Community and the International Environmental Agreements*, in *Yearbook European Law*, 1995, No. 15, p. 187.
- ORBIE J., TORTELL L., *From the Social Clause to the Social Dimension of Globalisation*, in ORBIE J. (ed.), *The European Union and the Social Dimension of Globalisation: How the EU Influences the World*, Oxon, 2009, p. 12.
- ORTEGA M., *The European Union and the United Nations: partners in effective multilateralism in Chaillot Paper*, 2005, No. 78, p. 5.
- O'SIOCHRU S., GIRARD B., MAHAN A., *Global media governance*, New York, 2002.
- ØSTHAGEN A., *Utenrikspolitisk entreprenørskap: EU og utviklingen av en Arktis-politikk*, in *Internasjonal politikk*, 2011, Vol. 69, No. 1, p. 7.
- PAASIVIRTA E., PORTER D., *EU Coordination at the UN General Assembly and ECOSOC: A View from Brussels, a View from New York*, in WOUTERS J.,

HOFFMEISTER F., RUYS T. (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, p. 38.

PAASIVIRTA E., *The EU's External Representation after Lisbon: New Rule, a New Era?* in KOUTRAKOS P. (ed.), *The European Union's External Relations a Year after Lisbon*, CLEER Working Papers, 2011, No. 3, The Hague, p. 42.

PAEMEN H., BENSCH A., *From the GATT to the WTO: The European Community in the Uruguay Round*, Leuven, 1995.

PALADINI L., *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?* in *Studi sull'Integrazione europea*, 2012, No. 1, p. 91.

PALADINI L., *Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Aspetti Giuridici e Prospettive di Sviluppo*, Torino, 2017.

PANEBIANCO M., *Organizzazione internazionale*, tomo I, *Profili generali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1991.

PANEBIANCO M., MARTINO G., *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997.

PANEBIANCO M., *L'Unione europea nel nuovo ordinamento di organizzazione internazionale contemporanea: L'Euro-G8*, in PANEBIANCO M., DI STASI A., *L'Euro-G8: la nuova Unione europea nel Gruppo degli otto*, 2001, Torino, p. 75.

PANELLA C., *Gli emendamenti agli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali*, Milano 1986.

PANELLA C., *La guerra contro l'Iraq e la crisi delle Nazioni Unite*, in SAIJA M. (ed.), *Sources of Conflicts and Prospects for Peace in the Mediterranean Basin Within the North-South Relations*, Torino, 2006, p. 167.

PANELLA C., *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel trattato di Lisbona*, in ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 341.

PEDERSEN J. M., *FAO-EU Cooperation: An Ever Stronger Partnership*, in WOUTERS J., HOFFMEISTER F., RUYS T. (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, p. 63.

PERIŠIN T., *EU Identity from the Perspective of the WTO – The Spillover Effects of the Union's Internal market in the International Trading Arena*, in DE WAELE H., KUIPERS J. J. (eds.), *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden, 2013, p. 73.

PESCATORE P., *Report on Legal Personality of the EC*, in MELCHIOR M., (ed.), *Les Relations Extérieures de la Communauté Européenne Unifiée*, Colloque de Liège, 1969, p. 77.

PESCATORE P., *Opinion 1/94 on "conclusion" of the WTO Agreements: is there an escape from a programmed disaster?* in *Common Market Law Review*, 1999, No. 36, p. 387.

PETERSON J., SHARP M., *Technology policy in the European Union*, London, 1998.

PETERSON J., *The Politics of Transatlantic Trade Relations*, in HOCKING B., MCGUIRE S. (eds.), *Trade Politics*, 2nd ed., London, 2004, p. 36.

PIVA P., *La politica commerciale comune*, in STROZZI G. (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Torino, 2010, p. 417.

POCAR F., *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001.

POCAR F., *The Communitarization of Private International Law and its Impact upon the External relations of the European Union*, in MALATESTA A., BARIATTI S., POCAR F. (eds.), *The External Dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters*, Milan, 2008, p. 3.

POCAR F., BARUFFI M. C., *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014.

POLI S., *The European Community and the adoption of international food standards within the Codex Alimentarius Commission*, in *European Law Journal*, 2004, Vol. 10, p. 613.

POLI S., *The Impact of the “Biotech Dispute” on WTO Law and its Challenges for the European Community*, in *Yearbook of European Law*, 2007, No. 26, p. 317.

PONS-DELADRIÈRE G., *European Union Participation and Cooperation in ILO Institutions and Activities: An ILO Perspective*, in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 93.

POP V., *‘Intense’ discussion on EU-NATO relations at Lisbon summit*, 2010, www.EUobserver.com.

POP V., *Van Rompuy and Barroso to both Represent EU at G20*, 19 marzo 2010 su www.EUobserver.com.

POUTINEAU J. C., SÉNÉGAS M. A., *L'Union Européenne et la stabilité mondiale*, in LE BARBIER-LE BRIS M. (ed.), *L'Union Européenne et la gouvernance mondiale – Quel apport avec quels acteurs ?* Brussels, 2012, p. 256.

PUSTORINO P., *Lo status di membro delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 141.

PUSTORINO P., *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 315.

PUSTORINO P., *The Control Criterion between Responsibility of States and Responsibility of International Organizations*, in INGRAVALLO I., VIRZO R. (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden-Boston, 2015, p. 406.

PUTNUM R. D., BAYNE N., *Hanging Together: The Seven-Power Summits*, Harvard, 1987.

QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1965.

QUADRI R., *Report on the Legal Personality of the EC*, in MELCHIOR M., (ed.), *Les Relations Extérieures de la Communauté Européenne Unifiée*, Colloque de Liège, 1969, p. 41.

QUILLE G., *The European External Action Service and the Common Foreign and Security Policy (CSDP)*, in GRECO E., PIROZZI N., SILVESTRI S. (eds.), *EU crisis*

management: institutions and capabilities in the making, Quaderni Istituto Affari Internazionali (IAI), English series, 2011, No. 19, p. 55.

RASCH M. B., *The European Union at the United Nations. The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-Centric Environment*, Leiden, 2008.

RAUSTIALA K., SLAUGHTER A. M., *International Law, International Relations and Compliance*, in CARLSNAES W., RISSE T., SIMMONS B. A. (eds.), *Handbook of International Relations*, London, 2012, p. 538.

REUTER P., *Institutions internationales*, Paris, 1975.

RIEKER P., *The EU – a capable security actor? Developing administrative capabilities*, in *Journal of European Integration*, 2009, Vol. 31, No. 6, p. 703.

ROBERTSON G., *Speech at the Annual Session of the NATO Parliamentary Assembly*, Amsterdam, 15 November 1999.

RONZITTI N., *Il seggio europeo alle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2008, Vol. 91, No. 1, p. 87.

ROSSI L. S., *Il parere 2/94 sull'adesione della comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 839.

RUGGIE J.G., *International Responses to Technology: Concepts and Trends*, in *International Organization*, 1975, Vol. 29, No. 3, p. 557.

RUZEK V., *L'action extérieure de la Communauté européenne en matière de droits de la propriété intellectuelle : approche institutionnelle*, Publications du Pôle européen Jean-Monnet - Université de Rennes I, 2007.

SACK J., *The European Community's membership of International Organizations*, in *Common Market Law Review*, 1995, No. 32, p. 1227.

SAENEN B., ORBIE J., *Challenges to Coherence: Exploring the European Union's role in the International Labour Organization*, in LIEB J., VON ONDARZA N., SCHWARZER D. (eds.), *The European Union in International Fora. Lessons for the Union's External Representation after Lisbon*, Baden-Baden, 2011, p. 139.

SALZMAN J., *The Organization for Economic Cooperation and Development's Role in International Law*, in *George Washington International Law Review*, 2011, No. 43, p. 256.

SANDHOLTZ W., *Institutions and collective action: the new telecommunications in Western Europe*, in *World Politics*, 1993, Vol. 45, No. 2, p. 242.

SANTINI A., *Le nuove figure di vertice dell'Unione europea: potenzialità e limiti*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, No. 4, p. 909.

SARDELLA B., *Comunità e altre Organizzazioni internazionali*, in DANIELE L. (a cura di), *Le Relazioni Esterne dell'Unione Europea nel Nuovo Millennio*, Milano, 2001, p. 215.

SAUER H., *International Labour Organization*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, parr. 12-16, disponibile su www.mpepil.com.

SAULLE M. R., *Lezioni di organizzazione internazionale*, Napoli, 1993.

SAURON J. L., *L'avis 2/13 de la Cour de justice del'Union Européenne : la fin d'une idée anacronique*, in *Gazette du Palais*, 2015, No. 1, p. 4.

- SCARPA S., *La politica artica dell'Unione europea e lo status di osservatore de facto nel Consiglio artico*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, No. 1, p. 223 e spec. p. 224.
- SCHERMERS H. G., BLOKKER N. M., *International Institutional Law*, The Hague, 1995.
- SCHIANO DI PEPE L., *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea. Obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Turin, 2012.
- SCHILD F., *The Influence of the Food and Agriculture Organization (FAO) on the EU Legal Order*, in WESSEL R. A., BLOCKMANS S. (eds.), *Between Autonomy and Dependence*, The Hague, 2013, p. 224.
- SCHMIDT V. M., *The Position of the European Union in the United Nations Perspective*, in KADDOUS C. (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 33.
- SCHULZ A., *The Accession of the European Community to the Hague Conference on Private International Law*, in *International Comparative Law*, 2007, p. 942.
- SCOTT J., RAJAMANI L., *EU Climate Change Unilateralism*, in *European Journal of International Law*, No. 23, 2012, p. 469.
- SCULLY-HILL A., MAHNCKE H., *The Emergence of the Doctrine of Stare Decisis in the World Trade Organization Dispute Settlement System*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2009, No. 36, p. 133.
- SERDAREVIC A., *The European Union as a Collective Actor in the World Trade Organization*, London, 2013.
- SERENI A. P., *Diritto internazionale*, Vol. II, tomo II *Organizzazione internazionale*, Milano, 1960.
- SERRANO DE HARO P. A., *Participation of the EU in the work of the UN: General Assembly Resolution 65/276*, CLEER Working Paper 2012, No. 4, p. 7.
- SETERS J. V., KLAVERS H., *EU Development Cooperation after the Lisbon Treaty: People, Institutions and Global Trends*, in *ECDPM Discussion Paper*, 2011, No. 123, p. 20.
- SHADIAN J. M., *The Artic Gaze: Redefining the Boundaries of the Nordic Region*, in SORLIN S. (ed.), *Science, Geopolitics and Culture in the Polar Region: Norderm Beyond Borders*, New York, 2016, p. 279.
- SHAHIN J., *A European history of the Internet*, in *Science and Public Policy*, 2006, Vol. 33, No. 9, p. 681.
- SHAHIN J., *The European Union's Performance in the International Telecommunication Union*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, p. 683.
- SHAKE K., BLOCK-LAINE A., GRAND C., *Building a European defence capability in Survival*, 2010, Vol. 41, No. 1, p. 20.
- SJURSEN H., *What kind of power?* in *Journal of European Public Policy*, 2006, Vol. 13, No. 2, p. 169.
- SJURSEN H., *The EU as a "Normative" Power: How Can This Be?* in *Journal of European Public Policy*, 2006, No. 13, p. 235.

- SMITS R., *The European Central Bank – Institutional Aspects*, Deventer, 1997.
- SMITS R., *International Representation of Europe in the Area of Economic and Monetary Union: Legal Issues and Practice in the First Ten Years of the Euro*, 2009, reperibile su <https://www.ecb.europa.eu/events/pdf/conferences/emu/RSmitsInternationalRepresentationOfEMUpaper.pdf>.
- STARITA M., *Democratic Principles and the Economic Branch of the European Monetary Union*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, 2017, Roma, p. 3.
- STRUPCZEWSKI J., *FACTBOX-EU Position on Key Topics for G20 Finmins in Washington*, Reuters, 11 aprile 2011, su <https://www.reuters.com>.
- STURM P., *NATO and the EU: Cooperation?* in *European Security Review*, 2010, No. 48, p. 9.
- SULYOK B., *Thoughts on the Necessity of Security Council Reform*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2007, Vol. 48, No. 2, p. 143.
- SUY E., *Status of Observers in International Organizations*, in *Recueil Des Cours. Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, 1978, Tomo II, No. 160, p. 103.
- STORSKRUBB E., *Civil Justice – A newcomer and an Unstoppable Wave*, in CRAIG P., DE BÚRCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 299.
- SYBESMA-KNOL G., *The Status of Observers in the United Nations*, Leiden, 1981.
- SYBESMA-KNOL N., *The Continuing Relevance of the Participation of Observers in the Work of the United Nations*, in WELLENS K. (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague, Boston, London, 1998, p. 371.
- TARDY T., ZAUM D., *France and the United Kingdom in the Security Council*, in EINSIEDEL S. V., MALONE D., STAGNO UGARTE B. (eds.), *The UN Security Council in the Twenty-first Century*, Boulder, London, 2016, p. 121.
- THATCHER M., *The politics of telecommunications: national institutions, convergences, and change in Britain and France*, 2000, Oxford.
- THATCHER M., *The Commission and national governments as partners: EC regulatory expansion in telecommunications 1979–2000*, in *Journal of European Public Policy*, 2001, Vol. 8, No. 4, p. 558.
- TIZZANO A., *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della C. e. e.*, in *Foro italiano*, 1973, No. V, p. 1.
- TIZZANO A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 377.
- TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Vol. II, Milano, 2013.
- T.M.C. Asser Institute, *The Influence of the Hague Conference on Private International Law*, Leiden, 1993.
- TOGNAZZI G., *Nozione e classificazione degli accordi misti*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1994, No. 4, p. 583.
- TOJE A., *The European Union as a small power: after the post-Cold War*. London, 2010.

TOMUSCHAT C., *Calling Europe by Phone. Guest Editorial*, in *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 47, No. 3, p. 3.

TOUZOVSKAJA N., *EU–NATO Relations: How Close to “Strategic Partnership”?* in *European Security*, 2006, Vol. 15, No. 3, p. 235.

UDINA M., *Unioni internazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, No. XX, Torino, 1975.

ÜLGEN S., *The Evolving EU, NATO and Turkey Relationship: Implications for Transatlantic Security*, in *EDAM Discussion Paper Series*, 2008, No. 2, su <http://edam.org.tr/wp-content/uploads/2008/02/The-Evolving-EU-NATO-and-Turkey-Relationship-Implications-for-Transatlantic-Security.pdf>.

ULLRICH H., DONNELLY A., *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, in *G7 Governance*, 1998, No. 5, sec. III.

VAN ELSUWEGE P., *External action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency*, in *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 47, Issue 4, p. 987.

VAN LOON H., SCHULZ A., *The European Community and the Hague Conference on private International Law*, in MARTENCZUK B., VAN THIEL S. (eds.), *Justice, Liberty, Security: New Challenges for the External Relations of the European Union*, Brussels, 2007, p. 260.

VAN VOOREN B., *The Small Arms Judgment in an Age of Constitutional Turmoil*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, No. 14, Issue 2, p. 231.

VAN VOOREN B., *A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service*, in *Common Market Law Review*, 2011, No. 48, p. 475.

VAN VOOREN B., WESSEL R. A., *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2014.

VARA J. S., *EU Representation to International Organisations: A Challenging Task for the EEAS*, in GONZÁLEZ ALONSO L. N. (ed.), *Between Autonomy and Cooperation: Shaping the Institutional Profile of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2014, No. 6, p. 65.

VARWICK J., KOOPS J., *The European Union and NATO. “Shrewd Interorganizationalism” in the Making?* in JØRGENSEN K. (ed.) *The European Union and International Organizations*, Abingdon, New York, 2009, p. 106.

VELLÈ R., *Brevetabilité du vivant : les enjeux Nord-sud*, in JACOB O. (ed.), *Vers un anti-destin ?* Parigi, 1992, p. 398.

VÉKÁS L., *Der weg zur vergemeinschaftung des internationalen Privat- und verfahrensrechts – eine skizze*, in TOMLJENOVIC V., ERAUW J. A., VOLKEN P. (eds.), *Liber Memorialis Petar Šarčević, Universalism, Tradition and the Individual*, München, 2006, p. 171.

VERBEKE J., *EU Coordination on UN Security Council Matters*, in WOUTERS J., HOFFMEISTER F., RUYS T. (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, p. 49.

VERSCHAEVE J., TAKÁCS T., *The EU’s International Identity: The Curious Case of the OECD* in DE WAELE H., KUIPERS J. (eds.), *The European Union’s Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden, 2013, p. 205.

- VERSCHAEVE J., *The European Union in the OECD-DAC: An Exceptionally strong Relation Before and After the Lisbon Treaty*, paper presented at the Lisbon network workshop *EU External Representation and the Reform of international Contexts: Practices after Lisbon*, The Hague, 21–22 february 2012.
- VERSCHAEVE J., ORBIE J., *The DAC Is Dead, Long Live the DCF? A Comparative Analysis of the OECD Development Assistance Committee and the UN Development Cooperation Forum*, in *The European Journal of Development Research*, 2016, No. 28, p. 571.
- VEZZANI S., *The Inuit Tapiriit Kanatami II Case and the Protection of Indigenous Peoples's Rights: A Missed Opportunity?* in *European Papers*, 2016, p. 307.
- VILLANI U., *Gli sviluppi del trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'Integrazione europea*, 2011, No. 1, p. 9.
- VIRALLY M., *L'Organisation mondiale*, Paris, 1972.
- VIRZO R., *Note sulla successione tra organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alla trasformazione del GATT nell'OMC*, in *La Comunità Internazionale*, 1999, No. 54, p. 296.
- VIRZO R., *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 357.
- WEBER S., ROMANYSHYN I., *Breaking the Ice: The European Union and the Arctic*, in *International Journal*, 2011, No. 66, p. 849.
- WEBER S., ROMANYSHYN I., *Breaking the Ice: The European Union and the Arctic*, in BATTARBEE K., FOSSUM J. E. (eds.), *Arctic Contested*, Bruxelles, 2014, p. 123.
- WEGGE N., *The EU and the Arctic: European foreign policy in the making*, in *Arctic Review on Law and Politics*, 2012, Vol. 3, No.1, p. 6.
- WELLE K., *Preparing for Complexity. The European Parliament in 2025 – The Answers*, gennaio 2013, su http://www.europarl.europa.eu/pdf/SG/documents/EP2025-Preparing_for_Complexity_EN_FINAL.PDF.
- WEINRICHTER N., *The World and External Relations of the EMU – Fasten Your Seatbelts*, in *European Integration Online Papers*, 2000, Vol. 4, No. 10, p. 2.
- WEIS A., *Improving capabilities for ESDP's future needs. In What ambitions for European defence in 2020?* in DE VASCONCELOS A. (ed.), *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, 2009, p. 101, disponibile su https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/What_ambitions_for_European_defence_in_2020_0.pdf.
- WESSEL R.A., *The European Union's Foreign and Security Policy*, The Hague, Boston, London, 1999.
- WESSEL R.A., *Revisiting the International Legal Status of the EU*, in *European Foreign Affairs Review*, 2000, No. 5, p. 507.
- WESSEL R. A., *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, in *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 6, p. 621.

WESSEL R. A., *Institutional Lawmaking: The Emergence of a Global Normative Web*, in BRÖLLMAN C., RADI Y. (eds.), *Research Handbook on the Theory and Practice of International Lawmaking*, 2016, p. 179.

WESSEL R. A., ODERMATT J., *The European Union's Engagement with Other International Institutions: Emerging Questions of EU and International Law*, in R. A. WESSEL, J. ODERMATT (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham, Northampton, 2019, p. 2.

WHITMAN R.G. (ed.), *Normative power Europe: empirical and theoretical perspectives*, London, 2011.

WOLFE R., *From Reconstruction Europe to Construction Globalization: The OECD in Historical Perspective*, in MAHON R., MCBRIDE S., *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver, 2008, p. 25.

WÖLKER U., *Die Stellung der Europäischen Organisation in den Organen der Welthandelsorganisation*, in OBWEXER W. (ed.), *Die Europäische Union im Völkerrecht, Europarecht, Beiheft 2*, Baden-Baden, 2012, p. 125.

WOODWARD R., *The Organization for Economic Co-Operation and Development*, London, 2009.

WOUTERS J., BURNAY M., *The EU and Asia in the United Nations Security Council*, Working Paper 2011, No. 78, Leuven Centre for Global Governance Studies, p. 392.

WOUTERS J., ODERMATT J., RAMOPOULOS TH., *The EU in the world of international organizations: Diplomatic aspirations, legal hurdles and political realities*, in SMITH M., KEUKELEIRE S., VANHOOACKER S. (eds.), *The diplomatic system of the European Union: evolution, change and challenges*, Oxford, 2013, p. 94.

YOUNG A. R., *Effective Multilateralism on Trial. EU Compliance with WTO Law*, in BLAVOUKOS S., BOURANTONIS D. (eds.), *The EU Presence in International Organizations*, Abingdon, 2011, p. 114.

YOUNG O. R., *Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications*, Baltimore, 1979.

ZACHER M.W., *Capitalism, technology, and liberalization: the international telecommunications regime, 1865–1998*, in ROSENAU J.N., SINGH J.P. (eds.), *Information technologies and global politics: the changing scope of power and governance*, 2002, New York, p. 189.

ZANGHÌ C., *Organizzazione internazionale*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983, p. 745.

ZANGHÌ C., *Un'altra critica al parere 2/94 della Corte sull'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, 1998, p. 1101.

ZANOBETTI A., *Eu Cooperation in Civil Matters and Multilevel Unification of Private International Law: Some Remarks*, in FRANZINA P. (ed.), *The External Dimension of EU Private International Law after Opinion 1/13*, Cambridge, Antwerp, Portland, 2016, p. 117.

ZAPPIA M., *The United Nations: An EU Perspective*, in C. KADDOUS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments*, Oxford, 2015, p. 29.

ZICCARDI P., *Organizzazione internazionale (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXI, Milano, 1981, p. 158.

ZIMMERMANN T. A., *Negotiating the Review of the WTO Dispute Settlement Understanding*, London, 2006.