Partecipazione dell'Unione europea a organizzazioni e conferenze internazionali

Il tema della partecipazione della Comunità/Unione europea (CE/UE) a organizzazioni internazionali è sempre stato controverso: da un lato infatti, esse ammettono generalmente tra i propri membri solo gli Stati, ma la CE è a sua volta un'organizzazione internazionale con diversi elementi di statualità; dall'altro la questione affonda le sue radici nella distribuzione e nel conflitto di Competenze tra la CE/UE e i suoi paesi membri.

I Trattati di Roma non prevedevano espressamente la partecipazione della Comunità a organizzazioni internazionali, limitandosi a prescrivere la sua cooperazione con le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (v. Organizzazione economica per la cooperazione economica). Tuttavia, essa possiede personalità giuridica (v. Personalità giuridica dell'Unione europea) e dunque può, come affermato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGE) (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) in un parere del 1976, sia stringere relazioni contrattuali con paesi terzi che istituire e partecipare a «istituzioni pubbliche internazionali».

A oggi, la CE è membro a pieno titolo solo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e dell'Organizzazione mondiale per l'alimentazione e l'agricoltura (Food and agriculture organization, FAO), e ciò perché la sua possibilità di partecipare a un'organizzazione internazionale e la qualità di tale partecipazione poggiano su due presupposti, l'uno esterno e l'altro interno alla Comunità. Dal primo punto di vista, lo statuto dell'organizzazione deve essere emendato per consentire l'adesione di un attore non statuale: senza questo

presupposto, la CE può ottenere solo lo status di osservatore, come nel caso dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Il secondo punto di vista rileva innanzitutto la coerenza della sfera di attività dell'organizzazione con le competenze comunitarie, dato che il principio generale secondo cui la CE agisce nei limiti delle competenze e degli obiettivi che le sono assegnati dal Trattato (v. anche Trattati) si applica anche alle relazioni esterne. Proprio su queste basi, ad esempio, un parere della CGE del 1996 impedì l'adesione della Comunità al sistema di tutela dei Diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa (Convenzione e Corte europea dei diritti dell'uomo), poiché la protezione dei diritti umani in quanto tale non rientrava negli obiettivi comunitari (v. anche Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Nel caso poi in cui i settori coperti dalle attività dell'organizzazione rientrino nella competenza esclusiva della Comunità, essa è generalmente in grado di esprimere una rappresentanza unitaria grazie alla Commissione europea. Tale è il caso dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT, nel 1995 assorbito nell'OMC): rientrando il suo obiettivo statutario (la Libera circolazione delle merci) chiaramente nella Politica commerciale comune, competenza esclusiva CE, la Commissione riveste il ruolo di negoziatore unico nonostante gli Stati membri rimangano formalmente parti contraenti dell'Accordo. Essi sono associati a ogni fase dei negoziati grazie al coordinamento in seno al c.d. "Comitato 133" (dall'articolo del Trattato CE che disciplina la politica commerciale comune), che riunisce settimanalmente a Bruxelles in seno al Consiglio dei ministri i loro esperti e rappresentanti della Commissione. Per quanto riguarda le decisioni più importanti, come il lancio o la conclusione di un nuovo ciclo di negoziati, è necessaria l'approvazione finale del Consiglio. Nonostante le prerogative della Commissione siano chiare in materia, i paesi membri appaiono alle volte riluttanti a rinunciare alle proprie, come quando nel 1988 la Francia rivendicò senza successo il suo status di

parte contraente per bloccare l'istituzione di un *panel* per la risoluzione delle controversie sui semi oleosi.

Con la successione dell'OMC al GATT nel 1995, i settori di intervento si sono dilatati fino a comprendere il commercio in servizi e gli aspetti commerciali della protezione della proprietà intellettuale. La Commissione intendeva espandere le proprie prerogative in seno all'OMC a questi settori, trovando la ferma opposizione dei paesi membri. La CGE, con un parere del 1994, chiarì che le nuove materie non costituivano competenza esclusiva della CE, ma concorrente con quella degli Stati membri, motivo per cui il trattato istitutivo dell'OMC fu firmato tanto dall'una quanto dagli altri. Nei settori di competenza mista o concorrente, il Processo decisionale diventava lento e macchinoso, dato che doveva rappresentare sia la volontà della CE che quella dei paesi membri, dei quali era richiesto il Voto all'unanimità. Il ruolo della Commissione risultava indebolito a vantaggio del Consiglio, che si esprimeva attraverso la presidenza di turno (v. Presidenza dell'Unione europea). In tali circostanze risultava difficile garantire l'unità della rappresentanza esterna della Comunità, con la conseguenza che i paesi terzi faticavano a individuare il corretto interlocutore (la Commissione o il paese che deteneva la presidenza, il quale poteva esprimere a seconda dei casi il punto di vista proprio o quello di tutti gli Stati membri), ma avevano buon gioco nel provocare divisioni all'interno della CE, compromettendone il peso nell'ambito dell'organizzazione.

La situazione è parzialmente migliorata con il Trattato di Nizza che ha incluso, pur con rilevanti eccezioni, nella politica commerciale comune quei nuovi settori che ne erano stati esclusi in precedenza.

I rischi che la concorrenza delle competenze può comportare per la CE, sono ben testimoniati dal caso della FAO, il cui statuto è stato appositamente modificato per permettere la sua partecipazione accanto ai singoli paesi membri. All'atto

dell’adesione della Comunità, una prima dichiarazione ha specificato per quali materie la competenza fosse stata trasferita alla CE; dichiarazioni ad hoc prima di ogni meeting della FAO chiariscono poi per quali punti nell’agenda dei lavori sia competente la Comunità e per quali, invece, gli Stati membri, e chi debba esercitare il diritto di voto. Sulla base di un complesso accordo che la Commissione e il Consiglio hanno raggiunto al fine di regolare i loro rapporti in seno all’organizzazione, il primo passo del processo decisionale consiste nel discutere il merito di ogni questione al fine di cercare una posizione comune, in mancanza della quale ogni paese è libero di votare individualmente. Nel caso una posizione comune venga, invece, raggiunta, va poi verificato se il nocciolo della questione cada nella competenza esclusiva della Comunità o in quella dei paesi membri, per determinare chi debba esercitare concretamente il diritto di voto, se l’una (attraverso la Commissione) o gli altri. La macchinosa procedura dà luogo spesso a forti tensioni, in grado alle volte di paralizzare l’azione della CE, danneggiando anche i suoi membri.

Neppure la coerenza della sfera di attività di un’organizzazione internazionale con le competenze esclusive dell’Unione europea è sufficiente tuttavia a garantire in modo automatico che quest’ultima vi possa partecipare, e con una sola voce. L’istituzione con il Trattato di Maastricht dell’Unione economica e monetaria (UEM) ha infatti conferito all’UE la competenza esclusiva in materia di politica monetaria, ma non per questo essa gode di una rappresentanza unitaria nel Fondo monetario internazionale e nel contesto dei negoziati monetari internazionali. Il Trattato si è infatti limitato ad affermare che la Comunità necessita di esprimere una posizione unica e che la Commissione è (solo) pienamente associata ai negoziati internazionali (art. 111 TCE), condotti per la CE dal Consiglio. Il Consiglio europeo di Vienna del gennaio 1999 ha poi prodotto alcune regole quadro per la rappresentanza esterna dell’UEM, ma ha deciso di non chiedere

l’emendamento dello statuto del FMI necessario all’ingresso dell’Unione, in modo che la Francia e la Germania potessero conservare il loro diritto di nominare un proprio direttore esecutivo del Fondo, così come Italia, Belgio, Olanda (v. Paesi Bassi) e Spagna che, in virtù del sistema dei raggruppamenti, ne nominano uno ciascuno in rappresentanza anche di altri paesi. Alla Banca centrale europea è stato concesso lo status di osservatore presso il Comitato esecutivo del Fondo, e il punto di vista della Comunità è espresso dal paese che detiene la presidenza dell’eurogruppo, a sua volta assistito da un rappresentante della Commissione. Il Commissario per gli affari economici e monetari prende parte ai lavori del FMI in qualità di osservatore. La stessa situazione, con qualche variante, si ripropone per la rappresentanza dell’UE nella Banca mondiale.

Quanto alle Nazioni Unite, la qualità della partecipazione dell’Unione risente del fatto che *ratione materiae* non è più chiamato in causa il suo pilastro comunitario (v. Pilastri dell’Unione europea), ma quello della Politica estera e di sicurezza comune, nel cui ambito vige ancora la logica intergovernativa che conferisce preminenza agli Stati membri, piuttosto che all’UE quale attore sopranazionale. In linea generale, nel caso dell’ONU vale dunque la prescrizione generale contenuta nell’art. 19 del Trattato sull’Unione europea (TUE) (v. Trattato di Maastricht), in base alla quale gli Stati membri in seno a tutte le organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali devono coordinare le loro posizioni, tentare di arrivare ad una posizione comune e poi difenderla. Una volta raggiunta, essa è poi presentata al resto delle Nazioni Unite dalla presidenza di turno dell’Unione e non dalla Commissione, che gioca in questo caso un ruolo limitato.

All’UE in quanto tale non è dato partecipare ai lavori del Consiglio di sicurezza, anche se l’art. 19 TUE prescrive che le posizioni comuni e gli interessi dell’Unione debbano essere

rappresentati e difesi da Francia e Gran Bretagna (v. 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». Questa formulazione di fatto lascia liberi i due paesi di agire secondo i propri interessi, nel caso in cui le necessità lo rendano opportuno: libertà ampiamente utilizzata, ad esempio, in occasione della guerra in Iraq del 2003, rispetto alla quale Francia e Gran Bretagna si sono schierate su fronti opposti. Nel contesto dei dibattiti sulla riforma del Consiglio di sicurezza, crescenti consensi riscuote la prospettiva di un seggio unico dell'UE, visto da più parti (Commissione e Parlamento europeo, ad esempio) come primo passo utile per la trasformazione di tale organo in una Camera delle organizzazioni macroregionali. Affinché ciò avvenga, tuttavia, Francia e Gran Bretagna devono rinunciare ai propri seggi e l'UE deve poter esprimere una politica estera unitaria; infine, la Carta dell'ONU dovrebbe essere emendata per permettere all'Unione di partecipare.

La CE/UE gode invece dal 1974 dello status di osservatore presso l'Assemblea generale, nel contesto della quale i suoi membri sovente raggiungono e difendono una posizione comune (nel 2003-2004, ad esempio, nell'89,75% delle votazioni), anche grazie al ruolo attivo della presidenza dell'Unione, che tiene molte riunioni di coordinamento (circa 1300 all'anno), rappresenta l'UE nelle discussioni con altri membri dell'ONU o altre organizzazioni regionali e presenta documenti comuni all'Assemblea.

Più in generale, il sistema delle Nazioni Unite ospita l'UE in qualità di osservatore in pressoché tutte le sue agenzie, il che implica la possibilità di assistere ai loro lavori e, a seconda delle organizzazioni e dei casi, di prendere la parola. La CE ha anche ottenuto lo status speciale di *full participant*, attraverso la Commissione, nelle maggiori conferenze dell'ONU, in particolare il Summit di Copenaghen

per lo sviluppo sociale (1995), la Conferenza mondiale di Pechino sulla donna (1995), il Forum mondiale di Roma sull'alimentazione (2000), la Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo (2002), il Summit mondiale di Johannesburg per lo sviluppo sostenibile (2002). Particolare rilievo ha assunto la partecipazione della CE alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo, nel contesto della quale essa ha firmato le convenzioni internazionali sul mutamento climatico planetario e sulla diversità biologica, oltre a essere divenuta membro a pieno titolo della Commissione sullo sviluppo sostenibile, istituita a seguito di quella conferenza. Nel 2001, l'UE ha ospitato per la prima volta una conferenza globale, la Terza conferenza sui paesi meno sviluppati.

L'Unione europea, nei documenti prodotti dalle sue istituzioni (v. Istituzioni comunitarie), in particolare la Commissione e il Parlamento, ha riaffermato spesso la sua fede incondizionata nel multilateralismo, metodo di gestione delle relazioni internazionali basato su istituzioni internazionali, siano esse organizzazioni, conferenze o regimi. La sua capacità di sostenerlo, svilupparlo e forgiarlo dipenderà dal modo in cui essa riuscirà a promuovere la propria partecipazione a tali istituzioni, superando le difficoltà che fino a oggi hanno condizionato la propria azione.

Giovanni Finizio (2007)