

LA RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO

Andrea Caligiuri

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le modalità per assicurare la rappresentanza della zona euro nel sistema monetario e finanziario internazionale. – 2.1. La rappresentanza presso il FMI. – 2.2. La rappresentanza presso i gruppi informali. – 2.3. La rappresentanza presso l'OCSE. – 3. La rappresentanza tecnica: il SEBC nel sistema monetario internazionale. – 4. Le prospettive di riforma.

1. Premessa

L'art. 17, par. 1, TUE afferma che la Commissione “Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati”. La definizione della rappresentanza esterna della zona euro può costituire un'ipotesi di eccezione, come si evince dal dispositivo dell'art. 138 TFUE. Quest'ultima disposizione è inserita nel Titolo VIII “Politica economica e monetaria”, nell'ambito del Capo 4 “Disposizioni specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro”. Se ne desume, pertanto, che essa si riferisca solo agli Stati che partecipano alla terza fase dell'Unione monetaria. In tal senso si deve sottolineare come l'art. 139, par. 2, lettere i) e j), TFUE affermi che l'art. 138 non si applica agli Stati con deroga; mentre nei Protocolli 15 e 16, allegati ai Trattati istitutivi, si stabilisca, rispettivamente, che il Regno Unito e la Danimarca, che godono di uno *status* speciale nell'ambito dell'UEM, non siano vincolati al rispetto di questa norma.

A titolo preliminare, è doveroso ricordare che l'art. 138, pur con alcune modifiche, raccoglie l'eredità dell'art. 111, par. 4, TCE (Trattato di Nizza)¹, a sua volta derivante dall'art. 109, par. 4, TCE (Trattato di Maastricht)².

La norma in parola prevede che:

“1. Per garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta una decisione che definisce le posizioni comuni sulle questioni che rivestono un interesse particolare per l'unione

¹ Art. 111, par. 4, TCE (Trattato di Nizza): “Fatto salvo il paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, decide in merito alla posizione della Comunità sul piano internazionale per quanto riguarda questioni di particolare importanza per l'Unione economica e monetaria, nonché in merito alla sua rappresentanza in conformità della ripartizione dei poteri prevista dagli articoli 99 e 105”. Per un commento alla norma si veda L. SICO, “Art. 111 TCE”, in A. TIZZANO, *Trattati dell'unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 704 ss., pp. 711-712.

² Art. 109, par. 4, TCE (Trattato di Maastricht): “Fatto salvo il paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, decide in merito alla posizione della Comunità sul piano internazionale per quanto riguarda questioni di particolare importanza per l'Unione economica e monetaria, nonché, deliberando all'unanimità, in merito alla sua rappresentanza in conformità della ripartizione dei poteri prevista dagli articoli 103 e 105”.

economica e monetaria nell'ambito delle competenti istituzioni e conferenze finanziarie internazionali. Il Consiglio delibera previa consultazione della Banca centrale europea.

2. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare le misure opportune per garantire una rappresentanza unificata nell'ambito delle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali. Il Consiglio delibera previa consultazione della Banca centrale europea. [...]”.

In vista dell'introduzione dell'euro a partire dal 1° gennaio 1999, sfruttando le possibilità offerte dal TCE, la Commissione, il 9 novembre 1998, sottoponeva al Consiglio una proposta di decisione sulla rappresentanza e l'adozione della posizione della Comunità a livello internazionale nel contesto dell'Unione economica e monetaria (UEM)³.

La proposta prevedeva una rappresentanza unificata dell'allora Comunità, per quanto riguardava questioni di particolare importanza per l'UEM, nelle relazioni con paesi terzi, organizzazioni internazionali e gruppi informali, attraverso la partecipazione del Consiglio, insieme alla Commissione, e della BCE⁴. In particolare, una tale rappresentanza doveva essere messa in atto, da subito, nei meeting del G7 finanza, del G10 e del Comitato di politica economica dell'OCSE⁵. Nei contesti internazionali in cui la rappresentanza unificata prevedeva la conclusione di appositi accordi con l'organizzazione interessata, gli Stati membri e la Comunità si sarebbero dovuti impegnare ad adottare “temporary arrangements” con l'organizzazione, in particolare un accordo temporaneo si sarebbe dovuto realizzare prioritariamente con il FMI, al fine

³ Commissione europea, *Proposal for Council 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 def. Si noti che nell'idea della Commissione, la proposta di decisione era il modo di mettere in pratica gli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997, il quale adottando la Risoluzione del Consiglio europeo, del 13 dicembre 1997, sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B TCE (in GU C 35 del 2/2/1998, p. 1), aveva deciso di fare riferimento all'art. 109, par. 4, TCE per definire la rappresentanza esterna della zona euro (par. 9 della risoluzione) e aveva indicato alcuni principi fondamentali (par. 10): “Il Consiglio e la Banca centrale europea svolgeranno il proprio compito nell'ambito della rappresentanza della Comunità a livello internazionale in modo efficiente e nel rispetto della ripartizione dei poteri prevista dal trattato. Per quanto riguarda le politiche economiche diverse da quella monetaria e dei tassi di cambio, gli Stati membri dovrebbero continuare a presentare le proprie politiche al di fuori del quadro comunitario, tenendo nel contempo pienamente conto dell'interesse della Comunità. La Commissione sarà associata alla rappresentanza esterna nella misura necessaria per svolgere il ruolo assegnatole dal trattato. / La rappresentanza nelle organizzazioni internazionali dovrebbe tenere conto delle regole di queste. Per quanto riguarda, in particolare, le relazioni della Comunità con il fondo monetario internazionale (FMI), esse dovrebbero basarsi sulla disposizione dello statuto del Fondo per la quale solo gli Stati possono essere membri di tale istituzione. Gli Stati membri, in quanto membri del FMI, dovrebbero contribuire a definire intese pragmatiche al fine di agevolare lo svolgimento della sorveglianza del FMI e la presentazione delle posizioni della Comunità, incluse le opinioni del SEBC, negli organi del Fondo”. Si vedano anche le proposte di emendamento formulate dal Parlamento europeo alla proposta di decisione: *Risoluzione sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla rappresentanza e all'adozione di una posizione della Comunità sul piano internazionale nel contesto dell'Unione economica e monetaria* (COM(98)0637 - C4-0638/98), 3 dicembre 1998, in GU C 398 del 21 dicembre 1998, p. 61.

⁴ Art. 1 della proposta. L'art. 2 prevedeva che il Consiglio fosse rappresentato dal suo Presidente di turno, qualora appartenente ad un paese che aveva adottato l'euro, oppure, seguendo l'ordine di rotazione per la presidenza, dal rappresentante del paese che, adottata la moneta unica, avrebbe successivamente assunto la Presidenza di turno.

⁵ Art. 3 della proposta.

di fare esprimere con una voce sola la Comunità in seno all'*Executive Board* e all'*Interim Committee*⁶.

La proposta della Commissione fu lasciata cadere e il Consiglio europeo di Vienna del 1999 adottò un "approccio pragmatico" alla questione della rappresentanza esterna della zona euro⁷; approccio che a tutt'oggi contraddistingue la rappresentanza dell'Unione nell'ambito dei fori finanziari internazionali, nonostante le potenzialità offerte dall'art. 138 TFUE.

L'obiettivo di questo studio è di analizzare in maniera sistematica le modalità con cui si articola la rappresentanza della zona euro e di come quest'ultima metta a punto le proprie posizioni, coordinandole con quelle degli Stati membri, in ciascuno dei fori internazionali in cui si dibattono questioni che interessano l'UEM. Si vuole così mettere in luce come l'attuale sistema di rappresentanza esterna della zona euro non risponda in modo adeguato alla complessità delle relazioni internazionali e alla rapidità con cui le decisioni vengono assunte nei fori internazionali. Una carenza questa che sembra essere stata sostanzialmente trascurata nei più recenti processi di riforma della *governance* dell'UEM. Il modo in cui l'Unione organizza la sua rappresentanza esterna è, infatti, uno strumento indispensabile con cui incidere efficacemente sui processi decisionali nell'ambito della *governance* dell'economia mondiale.

2. Le modalità per assicurare la rappresentanza della zona euro nel sistema monetario e finanziario internazionale

Alla luce dei Trattati istitutivi, sul piano interno, se la politica monetaria degli Stati che hanno adottato l'euro è una competenza esclusiva dell'Unione (art. 3, par. 1, lett. c, TFUE), invece, gli Stati membri rimangono competenti in materia di politiche economiche, benché quest'ultime siano una "questione di interesse comune" e gli Stati abbiano accettato di coordinarle nell'ambito del Consiglio (art. 121, par. 1, TFUE). Questo riparto di competenze si proietta anche sul piano internazionale. Infatti, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, qualora l'Unione ha una competenza esclusiva interna, essa sola è responsabile per l'esercizio di tale competenza sul piano esterno e dunque anche nell'assicurare la rappresentanza esterna. In materia di politica monetaria si impone pertanto una rappresentanza esterna dell'Unione; rappresentanza che necessariamente incide sulla libertà di azione anche degli Stati membri con deroga, in quanto tali Stati, in virtù dell'art. 142 TFUE, sono obbligati a considerare "la propria politica di cambio come un problema di interesse comune" e, in quanto membri dello SME2, vedono le loro monete nazionali strettamente legate all'euro, in virtù di un tasso di cambio fisso.

Quando invece sia l'Unione che gli Stati membri hanno una competenza sul piano interno, la rappresentanza sul piano esterno è più complessa. In questa ultima ipotesi, la Corte di giustizia ha affermato che "qualora risulti che la materia disciplinata da un

⁶ Art. 4 della proposta.

⁷ Consiglio europeo di Vienna, Conclusioni della Presidenza, 11 e 12 dicembre 1998, Annesso II, par. 3: "La rappresentanza esterna nella terza fase dell'UEM implicherà dei cambiamenti nell'organizzazione attuale dei consessi internazionali. Pertanto, occorrerà persuadere i paesi terzi e le istituzioni ad accettare le soluzioni proposte dall'Unione europea. A giudizio del Consiglio, le maggiori probabilità di successo potrebbero essere date da un approccio pragmatico atto a ridurre al minimo gli adattamenti delle norme e pratiche attuali, a condizione, naturalmente, che da esso risulti un adeguato riconoscimento al ruolo dell'euro".

accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti"⁸. Di ciò si deve tener conto quando la rappresentanza esterna della zona euro riguarda questioni di politica economica.

Come si è accennato, il documento fondamentale in cui si delinea il sistema di rappresentanza esterna della zona euro è rappresentato dalle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Vienna del 1999. L'Annesso II di questo documento, seguendo le indicazioni dell'art. 109, par. 4, TCE (Trattato di Maastricht), stabiliva che la rappresentanza della zona euro sul piano internazionale doveva fondarsi su due cardini: a) una rappresentanza per quanto riguardava le questioni di particolare importanza per l'Unione economica e monetaria e b) una rappresentanza per quanto riguardava questioni che esulano dalla competenza comunitaria ma sulle quali può risultare opportuno che gli Stati membri esprimessero punti d'intesa.

Per quanto concerne la prima ipotesi, il Consiglio stabilì che le soluzioni adottate dovevano fondarsi su tre punti: la Comunità deve esprimersi all'unisono; la Comunità deve essere rappresentata a livello di Consiglio/ministeriale e a livello di banche centrali; la Commissione "sarà associata alla rappresentanza esterna della Comunità nella misura necessaria per svolgere il ruolo assegnatole dal trattato".

Per quanto riguarda la seconda ipotesi, il Consiglio decise che la rappresentanza della zona euro dovesse essere assicurata in tre ambiti ritenuti rilevanti: nel gruppo dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali del G7; nel Fondo monetario internazionale, definendo la composizione di delegazioni ECOFIN per le missioni in paesi terzi.

L'art. 138 TFUE non sembra abbia messo in discussione questa impostazione, in quanto non impone la definizione di posizioni comuni e una rappresentanza unificata della zona euro nell'ambito dei fori finanziari internazionali. Il Consiglio ha una mera facoltà ed ad oggi questa norma non è stata utilizzata. Tuttavia, ciò non ci esime dall'analizzare le implicazioni che discenderebbero in merito alla organizzazione della rappresentanza esterna della zona euro, qualora il Consiglio dovesse deliberare ai sensi dell'art. 138..

La norma regola due profili della rappresentanza esterna della zona euro, quello interno in cui si indicano le procedure per l'adozione di "posizioni comuni" da far valere sul piano internazionale, e quello esterno che permette di individuare l'entità – una "rappresentanza unificata" – che sul piano internazionale esprimerà una tale posizione comune. La finalità della disposizione è, senza dubbio, quello di fornire all'Unione uno strumento attraverso il quale rendere la sua presenza nei fori internazionali meglio organizzata e più visibile.

In particolare, la possibilità di definire posizioni comuni in questioni che rivestono "un interesse particolare per l'unione economica e monetaria" sembra conferire al par. 1 della norma in esame il carattere di norma attributiva di competenza esterna. Questa attribuzione di competenze sarebbe tanto più significativa con riguardo alle politiche economiche, essendo la politica monetaria di competenza esclusiva dell'Unione. Disarticolando, dunque, lo schema classico delle competenze parallele interne ed esterne, la norma in questione sembrerebbe attribuire all'Unione una competenza esterna in ambito di politica economica. Questa lettura si fonderebbe su quanto stabilito

⁸ Corte di giustizia, parere 2/91 del 19 marzo 1993, in *Raccolta*, 1993, p. I-1061, par. 36.

all'art. 5, par. 1, 2° co., TFUE, il quale in riferimento alle politiche economiche degli Stati afferma che “Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche”, e sull'art. 136 TFUE, il quale prevede la possibilità da parte del Consiglio di adottare misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro al fine di “rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio” e di “elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza”. Queste misure che sono prettamente di politica economica potrebbero avere bisogno di essere rappresentate esternamente in foro internazionali e lo sarebbero applicando l'art. 138⁹.

Tuttavia, è opportuno precisare che l'art. 138 TFUE non è una norma che attribuisce al Consiglio la possibilità di negoziare la partecipazione della zona euro ad organizzazioni internazionali, seppure a carattere settoriale, quali quelle economico-finanziarie, secondo modalità diverse da quanto previsto dall'art. 218 TFUE, in caso di adesione ad una organizzazione internazionale, o dall'art. 220 TFUE, in caso di creazione di meri collegamenti con organizzazioni internazionali. Sarebbe infatti estremamente difficile immaginare che Stati non membri della zona euro abbiano accettato che la posizione dell'UE nel suo complesso in seno ad una qualche organizzazione internazionale sia definita sulla base di posizioni comuni e resa visibile tramite una rappresentanza unificata decisa dai soli Stati membri che hanno adottato l'euro, i quali sarebbero i soli titolari del diritto di voto in seno al Consiglio in base all'art. 138 TFUE.

Da ultimo, si deve sottolineare che l'art. 138 non sembra essere la base giuridica sulla quale giustificare la creazione di delegazioni ECOFIN per missioni in paesi terzi, così come auspicava la proposta di decisione della Commissione del 1998. Infatti, è l'art. 221 TFUE che disciplina le modalità per la costituzione di delegazioni dell'UE, nel suo complesso, presso Stati terzi e organizzazioni internazionali¹⁰. Ciò non toglie che, nell'ambito della loro funzione di rappresentanza esterna della zona euro, le istituzioni dell'Unione, di volta in volta coinvolte, per mantenere contatti diplomatici con le rappresentanze degli Stati terzi o di altre organizzazioni, abbiano la possibilità di ricevere assistenza dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), da cui le delegazioni dell'UE dipendono¹¹. Inoltre, delegazioni ECOFIN per missioni in paesi terzi non sarebbero neanche giustificate per la conclusione di accordi su un sistema di tassi di cambio dell'euro nei confronti delle valute di Stati terzi o di accordi in materia di regime monetario o valutario con Stati terzi o organizzazioni internazionali, in quanto la negoziazione e la conclusione di questi accordi trovano la loro disciplina nell'art. 219 TFUE¹².

⁹ Sulla tesi qui esposta si veda R. BASSO, *Sulle relazioni esterne della Comunità europea in materie riguardanti l'unione economica e monetaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 110 ss., pp. 121-122; R. CISOTTA, “Art. 138 TFUE”, in C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 1251 ss., pp. 1256-1257.

¹⁰ Sull'interpretazione della citata norma, si veda M. MELLONI, “Art. 221 TFUE”, in C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 1644 ss.

¹¹ Art. 3, par. 4, della Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (2010/427/UE).

¹² Sull'interpretazione della citata norma, si veda R. CISOTTA, “Art. 219 TFUE”, in C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 1613 ss.

2.1. La rappresentanza presso il FMI

L'approccio pragmatico indicato dal Consiglio europeo di Vienna ha permesso all'Unione di essere rappresentata nei principali consessi finanziari internazionali. Tuttavia, la struttura della rappresentanza esterna della zona euro in seno a detti consessi ha assunto forme diverse, dovendo l'Unione adeguarsi alle regole dell'organizzazione o del gruppo informale al quale ha chiesto il riconoscimento di uno *status* giuridico.

Per quanto riguarda la rappresentanza della zona euro presso il FMI, nel settembre del 1998, l'*Executive Board* di questa organizzazione, esaminando la nuova realtà costituita dalla nascita della moneta unica alla luce dello Statuto del FMI, decise che "the Fund is a country-based institution, and the transfer of monetary powers by members of the euro area to the institutions of EMU will not affect their legal relationship with the Fund under the Funds' Articles of Agreement. Euro-area members will continue to be members of the Fund in their own individual capacity as countries. All rights of membership will continue to be available to each individual member, and all the obligations that membership in the Fund entails will continue to bind them individually"¹³.

Nei fatti, il FMI accettava di seguire un approccio pragmatico nell'individuare meccanismi di rappresentanza delle istanze della zona euro in seno al Fondo. Con una decisione del 21 dicembre 1998, l'*Executive Board* dell'FMI ha conferito alla BCE uno *status* di osservatore¹⁴; questa soluzione ha consentito di non modificare lo Statuto dell'FMI. La BCE è dunque invitata in via permanente a prendere parte come osservatore a tutte le riunioni dell'*Executive Board* in cui vengono trattate questioni di sua diretta competenza:

- consultazioni ex art. IV sulle politiche della zona euro;
- consultazioni ex art. IV con i singoli Stati della zona euro;
- ruolo dell'euro nel sistema monetario internazionale;
- sorveglianza multilaterale.

Quando la discussione di queste tematiche da parte dell'*Executive Board* verte sulla politica monetaria della zona euro, l'osservatore della BCE presenta le posizioni dell'Unione europea; per le questioni valutarie sono il Direttore esecutivo che rappresenta la Presidenza di turno dell'ECOFIN e l'osservatore della BCE a esprimere congiuntamente la posizione dell'Unione, definita attraverso il regolare confronto svolto a livello della zona euro, ad esempio, nelle riunioni dell'Eurogruppo.

Oltre ai casi previsti nel quadro dell'invito permanente, l'osservatore della BCE può essere ammesso alle riunioni quando vengono dibattuti aspetti specifici che la BCE e l'FMI ritengono di interesse comune per l'espletamento dei rispettivi mandati. È ormai prassi consolidata che l'osservatore della BCE sia invitato ad assistere alle consultazioni ex art. IV riguardanti gli Stati membri dell'UE che non hanno ancora adottato l'euro, poiché la BCE è coinvolta in procedure di coordinamento delle politiche monetarie con le Banche centrali nazionali di tali paesi. Del pari, l'osservatore della BCE è presente alle consultazioni annuali ex art. IV su Stati Uniti e Giappone.

¹³ IMF, *Concluding Remarks by the Acting Chairman of the IMF Executive Board Meeting 98/101*, 21 settembre 1998.

¹⁴ *Ibidem*.

Infine, in base agli accordi sullo *status* di osservatore della BCE, il suo Presidente è invitato alle riunioni dell'*International Monetary and Financial Committee* (IMFC). Quest'ultimo tiene due sessioni l'anno, in parallelo alle riunioni autunnale e di primavera dell'FMI, per prestare consulenza e riferire al Consiglio dei governatori in merito alla sorveglianza del sistema monetario e finanziario internazionale; esso fornisce, inoltre, indicazioni sulla definizione delle politiche da parte dell'*Executive Board* dell'FMI. Si noti, tuttavia, che nell'IMFC la Presidenza di turno del Consiglio non è rappresentata, a meno che essa non sia detenuta da uno Stato membro che siede nell'organismo; in tutti gli altri casi, è invalsa la prassi che la *constituency* a cui appartiene lo Stato membro che detiene la Presidenza di turno del Consiglio assicuri una presenza di questo Stato nelle riunioni dell'organismo.

Stando così le cose, l'UE non ha una sua delegazione presso il FMI, lo *status* di osservatore essendo stato conferito solo alla BCE e essendo la Presidenza di turno dell'ECOFIN rappresentata nell'*Executive Board* solo se lo Stato che detiene la presidenza ha la possibilità di essere rappresentato attraverso un Direttore esecutivo (nel caso in cui lo Stato che detiene la Presidenza di turno non adotti l'euro, la voce dell'UE è espressa dallo Stato membro rappresentato nell'*Executive Board* che subentrerebbe secondo la rotazione nella Presidenza dell'ECOFIN). Nell'ambito delle due riunioni annuali dell'*International Monetary and Financial Committee* (IMFC), l'UE è rappresentata dal Presidente di turno dell'ECOFIN e la BCE ha lo *status* di osservatore. Come si può notare nessun ruolo è riconosciuto al Presidente dell'Eurogruppo. Infine, la Commissione ha lo *status* di osservatore presso il *Joint IMF/World Bank Development Committee*.

Sul piano pratico, tuttavia, la posizione dell'UE nell'ambito del FMI è comunque coordinata formalmente, a Bruxelles, tra gli Stati membri presenti al FMI nell'ambito del *Sub-Committee on IMF* (SCIMF), gruppo costituito nell'ambito del Comitato economico e finanziario¹⁵, e, su base tecnica, a Washington, nell'ambito dell'EURIMF, gruppo informale cui partecipano i Direttori esecutivi degli Stati membri al FMI, un rappresentante della Delegazione della Commissione a Washington e un rappresentante della BCE¹⁶. La Presidenza di turno dell'ECOFIN assicura il collegamento tra SCIMF e EURIMF.

L'attuale rappresentanza dell'UE al FMI potrebbe essere rafforzata qualora si seguisse una delle seguenti strade: a) unire le singole quote degli Stati membri dell'UE al FMI al fine di creare un unico seggio dell'UE; b) costituire una *constituency* dell'UE in seno al Fondo¹⁷; c) costituire due *constituencies* dell'UE, una che raggruppi gli Stati

¹⁵ Nel SCIMF siedono due rappresentanti per ciascuno Stato membro, due rappresentanti della Commissione e due rappresentanti della BCE.

¹⁶ L'EURIMF ha una presidenza stabile della durata di due anni; il Presidente è eletto tra i rappresentanti degli Stati membri. La Presidenza assicura i rapporti con il *management* e lo staff del FMI, al fine di condizionarne l'agenda. Un rappresentante dello Stato membro che detiene la Presidenza di turno del Consiglio ricopre, invece, il ruolo di Vice Presidente. Per una descrizione più dettagliata delle funzioni esercitate dallo SCIMF e dall'EURIMF, si veda C. NICOLAS, *European Coordination at the World Bank and International Monetary Fund: A Question of Harmony?*, 2006, disponibile su http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&ved=0CGwQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.eurodad.org%2FuploadedFiles%2FWhats_New%2FReports%2FEurodad%2520EUIFIgovernance.pdf&ei=VxRHUZK1Lcrw4QTm7ICYCA&usg=AFQjCNHr0zfdPmZbHe-eYH0yAk4RhUFXeg.

¹⁷ Sul punto, si veda L. BINI SMAGHI, *A Single EU Seat at the IMF?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2004, p. 229 ss.

membri che adottano l'euro e l'altra gli Stati membri che non adottano la moneta unica¹⁸.

La prima ipotesi che comunque necessiterebbe di una forte volontà politica a livello di Stati membri dell'UE, i quali dovrebbero rinunciare al loro seggio nel FMI, per essere realizzata, comporterebbe una modifica dello Statuto del FMI che, come si è visto, ammette tra i suoi membri solo gli Stati¹⁹.

La seconda e la terza ipotesi, al contrario, prevedrebbero la possibilità di unificare la voce dell'UE nell'ambito dell'*Executive Board* attraverso la nomina di uno o due Direttori esecutivi realmente rappresentanti dell'UE come espressione, rispettivamente, di una o due *constituency* europee. La soluzione della creazione di una *constituency* dell'intera UE incontrerebbe tuttavia delle serie difficoltà nel momento in cui si dovrebbero comunque conciliare le esigenze degli Stati membri che aderiscono all'euro con quelle degli Stati non aderenti alla moneta unica. L'istituzione di due *constituencies* europee ovvierebbe a questo problema qualora raggruppessero, per l'appunto, da una parte, gli Stati aderenti all'euro e, dall'altra, gli Stati non aderenti. Invece, attualmente, i 27 Stati membri dell'UE sono parte di 10 delle 24 *constituency* esistenti: 3 formate da un singolo Stato (Germania, Francia e Regno Unito) e 7 formate da un insieme di Stati²⁰. Il risultato che deriva da questa articolazione è che gli Stati membri dell'UE che hanno adottato l'euro sono rappresentati con 5 o 6 seggi nell'*Executive Board* (Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio, e la Spagna quando presiede la *constituency* Sudamericana) e gli Stati membri che non hanno adottato l'euro sono rappresentati con 1 o 2 seggi (Regno Unito e un altro Stato membro dell'UE quando presiede la *constituency* Nordica²¹). Tuttavia, gli Stati che hanno un Direttore esecutivo quale espressione di una *constituency* mista devono essere rappresentativi delle scelte politiche che si determinano nel rispettivo raggruppamento e queste non collimano necessariamente con le scelte auspicate in seno alla zona euro.

Si deve segnalare che, di recente, con la Comunicazione "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate" del 30 novembre 2012²², la Commissione si è impegnata ad avanzare delle proposte normative, sulla base dell'art. 138, par. 2, TFUE, tese a riorganizzare la rappresentanza esterna della zona euro nell'ambito del FMI, agendo sia sulla costituzione di una *constituency* della zona euro, nell'ambito della quale possano partecipare anche gli Stati membri

¹⁸ Sul punto, si veda P. BRANDNER, H. GRECH, I. PATERSON, *Unifying EU Representation at the IMF Executive Board. A Voting and Veto Power Analysis*, Reihe Ökonomie Economics Series No. 245, 2009, disponibile su <http://www.ihs.ac.at/publications/eco/es-245.pdf>.

¹⁹ Qualora questa strada fosse perseguita e il seggio dell'UE risultasse dalla somma delle quote del FMI attualmente possedute dai singoli Stati membri, l'UE risulterebbe essere il membro con la quota più elevata (finora detenuta dagli Stati Uniti) e, come stabilito dall'art. XIII, par. 1, dello Statuto, ciò produrrebbe la conseguenza di dovere trasferire la sede del FMI nel territorio dell'UE.

²⁰ Si noti che nell'ambito delle 7 *constituencies*, 5 sono dominate da uno Stato in ragione della maggioranza assoluta dei voti detenuti da questo Stato, in particolare esse sono quelle presiedute dall'Italia, dall'Olanda, dal Belgio, dal Canada e dalla Svizzera. Le altre due *constituencies* sono più bilanciate: quella del Sudamerica, in cui è presente la Spagna, la quale ne assicura a rotazione la presidenza, e quella Nordica presieduta a rotazione biennale dai suoi membri, tutti Stati membri dell'UE ad eccezione della Islanda e della Norvegia.

²¹ Si ricordi che, nell'ambito della *constituency* Nordica, solo la Finlandia e l'Estonia hanno adottato l'euro.

²² Comunicazione della Commissione, "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate", 30 novembre 2012, COM(2012) 777 final/2, par. 3.1.7 e Annex 2: External representation of the euro area.

dell'UE che ancora non aderiscono alla moneta unica, sia sull'ottenimento di un *status* di osservatore per la zona euro nell'ambito dell'*Executive Board* e nell'IMFC. In questa eventualità la rappresentanza della zona euro dovrebbe essere assicurata dalla Commissione in associazione con la BCE. L'obiettivo finale che la Commissione si prefigge è di arrivare a negoziare una modifica dello Statuto del FMI per far sì che la zona euro possa aderire pienamente all'organizzazione.

Proposte concrete tese a rafforzare le posizioni della zona euro nell'ambito del FMI emergono anche da uno studio commissionato dal Parlamento europeo²³; il quale suggerisce un rafforzamento della rappresentanza dell'UE attraverso l'ottenimento dello *status* di osservatore in seno all'*Executive Board* per l'Eurogruppo in relazione alle materie di carattere fiscale, al pari di ciò che adesso è previsto per la BCE per le questioni monetarie, per arrivare, nel lungo periodo, all'adesione della zona euro al FMI tramite il Meccanismo di stabilità europeo (ESM) che sarebbe rappresentato dal suo Amministratore delegato. In effetti, una tale soluzione sembra plausibile alla luce dell'art. 38 Trattato ESM, il quale afferma che "The ESM shall be entitled, for the furtherance of its purposes, to cooperate, within the terms of this Treaty, with the IMF, any non-euro area Member State which provides financial assistance on an *ad hoc* basis and any international organisation or entity having specialised responsibilities in related fields".

2.2. La rappresentanza presso i gruppi informali

Quanto alla rappresentanza della zona euro alle riunioni dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali del G7²⁴, il Consiglio europeo di Vienna, nel definire la struttura della delegazione dell'UE stabiliva che il Presidente della BCE, in rappresentanza della sua istituzione, avrebbe assistito alle riunioni del gruppo per le discussioni connesse con l'UEM, quali la sorveglianza multilaterale o i punti inerenti ai tassi di cambio, e per l'approvazione delle parti pertinenti della dichiarazione pubblica del vertice. A livello ministeriale su punti relativi all'UEM, la delegazione dell'UE sarebbe stata composta dal Presidente di turno del Consiglio ECOFIN o, qualora egli fosse provenuto da uno Stato membro non aderente all'area dell'euro, dal Presidente dell'Eurogruppo, assistito da un rappresentante della Commissione. Si sottolineava che qualora il Presidente del Consiglio ECOFIN fosse provenuto da uno Stato del G7 che non aderiva all'area dell'euro, egli avrebbe assistito in aggiunta ai membri ECOFIN della zona euro già presenti. Infine, si prevedeva che l'Eurogruppo avrebbe, in via

²³ Parlamento europeo, *External Representation of the Euro Area – Study*, maggio 2012, disponibile su <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=74071>.

²⁴ Com'è noto, la Comunità europea è rappresentata al G7 (poi divenuto G8) dal 1977; in quell'anno il Consiglio europeo di Roma, in vista del G7 di Londra, decise che 'the President of the Council and the President of the Commission will be invited to take part in those sessions of the Downing Street Summit at which items that are within the competence of the Community are discussed' (in *Bollettino delle Comunità europee*, 5-1977, p. 28). Questa formula è stata mantenuta nel corso degli anni, con la sola modifica dovuta alla partecipazione del Presidente del Consiglio europeo, in sostituzione del Presidente di turno del Consiglio, che si affianca al Presidente della Commissione. Per un approfondimento sulla rappresentanza dell'UE nel G8, si veda A. NIEMANN, J. HUIGENS, *The European Union's role in the G8: a principal-agent perspective*, in *Journal of European Public Policy*, 2011, p. 420 ss.

informale, prima delle riunioni del G7, preparato le questioni attinenti all'UEM e che questo elemento dovesse fare parte integrante della rappresentanza dell'UE nel G7.

Tuttavia, l'accordo intervenuto in un Meeting informale dei Ministri delle Finanze del G7, il 12 luglio 1999²⁵, ha previsto che la delegazione dell'UE fosse composta dal Presidente della BCE, il quale andava a sostituire i Governatori delle banche centrali della zona euro, e dal Presidente dell'Eurogruppo. La Commissione sarebbe invece stata invitata ai vertici solo su decisione dei Ministri del G7 in relazione a specifici punti connessi alle competenze ad essa attribuite dai Trattati istitutivi²⁶. Nel 2006, la UE e gli Stati membri hanno convenuto di sostenere la partecipazione della Commissione al G7 su tutte le questioni soggette alla sua competenza²⁷ e il G7 ha preso atto di questa decisione.

L'UE ha una sua rappresentanza anche nel *Financial Stability Board* (FSB), un organismo creato dal G7, nel 1999, per promuovere la stabilità finanziaria internazionale attraverso un migliore scambio di informazioni e la cooperazione internazionale in materia di vigilanza e sorveglianza sui mercati finanziari. In questo organismo sono rappresentati la Commissione europea e la BCE; ciò che si deve segnalare è che le due istituzioni dell'UE siedono a titolo individuale e sono designate nella lista dei membri del FSB come due "organizzazioni internazionali" distinte²⁸.

La composizione della delegazione dell'UE proposta dal Consiglio europeo di Vienna per il G7 è di interesse perché avrebbe dovuto costituire il modello per definire la rappresentanza dell'UE sulle questioni attinenti l'UEM in altri gruppi informali.

Tuttavia, sia nell'ambito del G10 che del G20 la composizione della rappresentanza dell'UE ha seguito schemi diversi.

Nell'ambito del G10, consesso istituito con gli Accordi generali di prestito (*General Arrangements to Borrow*) nel 1962 ed oggi incentrato principalmente sulla prevenzione e sulla gestione delle crisi finanziarie internazionali, la zona euro è rappresentata dalla BCE che partecipa alle riunioni semestrali dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali e agli incontri *ad hoc* a livello dei sostituti. La BCE non sostituisce i Governatori delle banche centrali degli Stati che hanno adottato l'euro, ma il suo ruolo si limita a stimolare la definizione di una posizione comune tra gli Stati che adottano l'euro²⁹. Si noti, invece, che nessuna delle istituzioni politiche dell'UE è rappresentata a livello ministeriale.

Nell'ambito del G20, consesso informale che riunisce Ministri finanziari e Governatori delle banche centrali, istituito nel 1999 al fine di coinvolgere le principali economie emergenti nel dialogo sulle politiche economiche e finanziarie a livello internazionale e favorire il consenso in merito alle questioni discusse nell'ambito del FMI e della Banca mondiale, l'UE ha lo *status* di membro a pieno titolo, sebbene del

²⁵ I termini dell'accordo intervenuto tra i ministri finanziari del G7 è riportato nell'*Outcome of proceedings* del Consiglio ECOFIN del 12 luglio 1999, doc. 10028/99 LIMITE, 13 luglio 1999.

²⁶ Come rappresentante della Commissione ai Vertici G7 finanze partecipa generalmente il Commissario per gli affari economici e monetari.

²⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca centrale europea – Dichiarazione annuale sull'area dell'euro 2007, 3 maggio 2007, COM/2007/0231 def., par. 32.

²⁸ Si veda al riguardo la lista "FSB member institutions" riportata sul sito ufficiale del FSB: <http://www.financialstabilityboard.org>.

²⁹ Del G10 sono parti solo alcuni Stati membri dell'UE (Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Svezia e Paesi Bassi), i quali partecipano con proprie rappresentanze a livello ministeriale e di governatori delle banche centrali.

gruppo facciano parte anche alcuni suoi Stati membri (Germania, Francia, Regno Unito e Italia). La rappresentanza dell'Unione è composta dal Presidente della BCE e dal Presidente di turno del Consiglio (qualora essa sia esercitata da uno Stato che non è membro del G20) negli incontri a livello dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali, nonché alle riunioni preparatorie svolte a livello dei supplenti e nei gruppi di lavoro. La Commissione è rappresentata a livello tecnico nell'ambito di tale delegazione. Il contributo fornito dalla BCE e/o dalla Presidenza di turno del Consiglio alle discussioni del G20 viene coordinato in linea con la ripartizione delle competenze prevista dai Trattati istitutivi. Nei vertici del G20 a livello di Capi di Stato e di Governo, l'UE è invece rappresentata dal Presidente del Consiglio europeo e dal Presidente della Commissione. Il sempre crescente ruolo del G20 nella *governance* dell'economia mondiale ha spinto di recente il Consiglio europeo a sollecitare il Consiglio e la Commissione ad assicurare che sia accuratamente preparata una posizione coordinata dell'UE in vista di ogni vertice del G20³⁰.

2.3. La rappresentanza in seno all'OCSE

La partecipazione dell'Unione europea ai lavori dell'OCSE trova fondamento direttamente nell'art. 13 della Convenzione di Parigi del 1960³¹, il quale riconosce una piena partecipazione alle Comunità europee in seno all'organizzazione³². L'art. 2 del Protocollo supplementare n. 1 annesso a tale Convenzione precisa poi che la Commissione "shall take part in the work of that Organization". In forza di queste disposizioni, l'Unione partecipa a tutti gli organi dell'OCSE aventi composizione plenaria. Quanto agli organi a composizione ristretta, in principio è riconosciuto all'Unione il diritto di partecipare ai lavori di tutti i comitati ristretti, ad eccezione del comitato di bilancio, in ragione del fatto che l'Unione stessa non contribuisce al bilancio dell'organizzazione.

E' interessante notare che l'Unione sia rappresentata nell'ambito dell'OCSE dalla sola Commissione. Tuttavia, nei comitati ristretti la posizione dell'Unione è espressa dalla Commissione per le materie che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, mentre negli altri casi possono intervenire anche i rappresentanti degli Stati membri³³. A ciò si deve aggiungere che, a partire dal febbraio 1999, nell'ambito dell'*Economic and Development Review Committee*, nell'*Economic Policy Committee* e nei suoi gruppi di

³⁰ Si veda, ad esempio, Consiglio europeo, 18 e 19 giugno 2009, *Conclusioni della Presidenza*, doc. 11225/2/09 REV. 2, 10 luglio 2009, par. 23; Consiglio europeo, 29 e 30 ottobre 2009, *Conclusioni della Presidenza*, doc. 15265/1/09 REV. 1, 1° dicembre 2009, par. 32.

³¹ Art. 13 Convenzione OCSE: "Representation in the Organization of the European Communities established by the Treaties of Paris and Rome of 18th April, 1951, and 25th March, 1957, shall be as defined in Supplementary Protocol No. 1 to this Convention".

³² La Convenzione di Parigi apre solo agli Stati la possibilità di acquisire la qualità di membri. Affinché l'UE possa acquisire tale *status* sarebbe dunque necessario promuovere l'apertura di negoziati per la modifica del trattato istitutivo. Il Parlamento europeo ha, in passato, auspicato una tale soluzione (si veda, risoluzione del PE del 1989, in GU C 96 del 17 aprile 1989, p. 209); tuttavia, nessun passo in questa direzione è stato al momento intrapreso.

³³ Sulla questione della rappresentanza dell'UE in seno all'OCSE e del coordinamento tra questa e le delegazioni degli Stati membri, si veda il *Working arrangements between the EU Delegation and the Belgian Permanent Representation to the OECD, working document of 1 September 2010*, riprodotto in M. EMERSON, R. BALFOUR, T. CORTHAUT, J. WOUTERS, P.M. KACZYNSKI, T. RENARD, *Upgrading the EU's Role as a Global Actor*, Bruxelles, 2011, p. 97.

lavoro e nel *Financial Markets Committee*, l'UE è rappresentata accanto alla Commissione anche dalla BCE, la quale ha riconosciuto lo *status* di osservatore. Si deve, dunque, sottolineare che le due istituzioni dell'UE non sono parti di una stessa delegazione ma svolgono le loro funzioni di rappresentanza in modo distinto.

Si ricordi che, nell'ambito degli organi e gruppi di lavoro dell'OCSE, all'Unione è riconosciuto il diritto di intervenire, nonché quello di proporre testi o presentare emendamenti a testi in discussione; tuttavia, non avendo la qualità di membro, essa non ha il diritto di voto.

Come è noto, il Consiglio dell'OCSE può adottare decisioni o raccomandazioni. In particolare, la Corte giustizia ha stabilito che le decisioni del Consiglio dell'OCSE hanno natura di accordi internazionali e, di conseguenza, si applicano in relazione a queste le disposizioni pertinenti in tema di conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione³⁴. Nella prassi, quando l'atto da adottare riguarda materie rientranti in tutto o in parte nelle competenze dell'Unione, sono in genere formulate due dichiarazioni parallele per manifestare l'accettazione di tale atto: una da parte della Commissione per conto dell'Unione e una da parte dello Stato che ha la Presidenza di turno del Consiglio per conto degli Stati membri. Peraltro, per assicurare il rispetto della procedura dettata dall'art. 218 TFUE per la conclusione di accordi internazionali, la Commissione, al momento dell'adozione dell'atto da parte del Consiglio dell'OCSE, si limita a manifestare l'intenzione dell'UE di aderire alla decisione dopo l'espletamento delle procedure interne necessarie.

3. La rappresentanza tecnica: il SEBC nel sistema monetario internazionale

L'art. 6 dello Statuto del SEBC e della BCE disciplina le modalità con cui la BCE instaura forme di cooperazione internazionale concernente i compiti affidati al SEBC³⁵. La norma afferma, al par. 1, che “la BCE decide come il SEBC debba essere rappresentato” nell'ambito della cooperazione internazionale. Tale dispositivo, sostanzialmente si riferisce alla struttura con cui la BCE decide la sua rappresentanza nei fori internazionali. Il par. 2 dichiara invece che “La BCE e, con l'autorizzazione di questa, le banche centrali nazionali possono partecipare ad istituzioni monetarie internazionali”.

La norma stabilisce comunque che i poteri attribuiti alla BCE “lasciano impregiudicate le disposizioni dell'articolo 138 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea”. Dunque, il tenore letterale dell'art. 6 sembra non lasciare dubbi al fatto che la struttura della rappresentanza esterna del SEBC sarà determinata dalla BCE solo fino a che il Consiglio, a norma dell'art. 138, par. 2, non intenda stabilire una rappresentanza unificata nell'ambito delle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali.

A ciò si deve aggiungere che l'art. 23 dello Statuto attribuisce alla BCE il potere di “stabilire relazioni con banche centrali e istituzioni finanziarie di paesi terzi e, se del caso, con organizzazioni internazionali”. Quest'ultima norma si riferisce a quelle relazioni tecniche che una banca centrale deve intrattenere a livello internazionale per

³⁴ Corte di giustizia, parere 1/75 del 11 novembre 1975, in *Raccolta*, 1975, p. 1359, e parere 2/92 del 24 marzo 1995, in *Raccolta*, 1995, I-553, punto 8.

³⁵ L'art. 12.5 dello Statuto del SEBC e della BCE afferma che “Il consiglio direttivo [della BCE] adotta le decisioni di cui all'articolo 6”.

condurre operazioni sui mercati finanziari. Ciò si desume chiaramente dallo stesso art. 23, il quale precisa che la BCE può “acquistare o vendere a pronti e a termine tutti i tipi di attività in valuta estera e metalli preziosi” ed “effettuare tutti i tipi di operazioni bancarie con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, ivi incluse le operazioni di credito attive e passive”. In queste materie sembra chiaro che il SEBC e la BCE debbano poter esercitare le stesse competenze di cui godono sul piano interno.

Dunque, in linea di principio, la definizione della rappresentanza esterna della zona euro in seno ad organizzazioni internazionali o a consessi informali è una competenza che spetta al Consiglio ai sensi dell’art. 138 TFUE; lo Statuto delinea una certa autonomia della BCE nello stabilire la struttura della sua rappresentanza esterna, purché il Consiglio non intervenga a norma dell’art. 138³⁶. Rimane inteso, che il Consiglio nel definire la rappresentanza unificata della zona euro, oltre a dover consultare la BCE, non sembra possa prescindere dal coinvolgere in essa anche un rappresentante della BCE stessa, per le specifiche competenze tecniche attribuite a questa istituzione, sebbene in principio sarebbe legittimato a decidere anche nel senso di una sua esclusione.

Allo stato attuale la BCE, tramite il suo Presidente, ha lo *status* di osservatore presso il FMI, partecipa ad alcuni gruppi informali, quali il G7 finanze, il G10, il G20, il Meeting Asia-Europa dei Ministri delle finanze, quale membro della delegazione dell’UE, è membro della Banca per i regolamenti internazionali³⁷, partecipa ad diversi gruppi di lavoro in seno all’OCSE, avendo una rappresentanza distinta da quella dell’UE, partecipa al *Financial Stability Board*. In aggiunta, sempre in base all’art. 23 del suo Statuto, la BCE intrattiene relazioni bilaterali con numerose banche centrali nazionali e partecipa ad esempio, all’attività di diverse banche di sviluppo regionale. Infine, un’ulteriore forma di cooperazione internazionale, a carattere tecnico, è prevista dall’art. 5 dello Statuto in materia di raccolta di informazioni statistiche³⁸.

Sul piano strettamente organizzativo, la posizione della BCE, che viene manifestata a livello internazionale dal suo Presidente, è determinata dagli organi direttivi dell’istituzione, supportati all’uopo dall’*International Relations Committee* (IRC), composto da esperti delle banche centrali degli Stati che hanno adottato l’euro.

4. Le prospettive di riforma

L’assenza di un reale dibattito tra gli Stati membri circa la definizione della rappresentanza esterna dell’UE secondo un modello univoco ha spinto la Commissione,

³⁶ Alla luce di ciò, non si può in alcun modo sostenere come ha fatto parte della dottrina, in passato, che la BCE sia “the natural bearer of external competences in the field of monetary policy” (C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *The Law of the European Central Bank*, Oxford, 2001).

³⁷ Per permettere la partecipazione della BCE a questa istituzione, che promuovere la cooperazione fra le banche centrali, si è modificato l’art. 56 dello Statuto della Banca per i regolamenti internazionali nei seguenti termini “For the purposes of these Statutes: (a) central bank means the bank or banking system in any country to which has been entrusted the duty of regulating the volume of currency and credit in that country; or, in a cross-border central banking system, the national central banks and the common central banking institution which are entrusted with such duty; [...]”.

³⁸ Art. 5 dello Statuto del SEBC e della BCE: “5.1. Al fine di assolvere i compiti del SEBC, la BCE, assistita dalle banche centrali nazionali, raccoglie le necessarie informazioni statistiche dalle competenti autorità nazionali o direttamente dagli operatori economici. A questo fine essa coopera con le istituzioni, gli organi o gli organismi dell’Unione e con le competenti autorità degli Stati membri o dei paesi terzi e con le organizzazioni internazionali. [...]”.

nel 2006, a formulare delle proposte minime per una maggiore coerenza, efficacia e visibilità dell'UE nei fori internazionali³⁹. Essa ha proposto al Consiglio di migliorare quantomeno, sul piano interno, il coordinamento preliminare per promuovere la creazione di consenso su questioni di rilevanza per l'Unione europea sottoposte all'esame di organizzazioni multilaterali, gruppi informali, altri fori della *governance* globale, nonché di organizzazioni regionali.

La proposta che non riguardava esclusivamente il coordinamento di questioni inerenti l'UEM, ma in generale il ruolo dell'Unione nel modo, prevedeva di prendere a modello la cooperazione instaurata tra la Commissione stessa e la Presidenza del Consiglio nel definire le posizioni dell'Unione in sede ad organi ONU, organizzazioni multilaterali e regionali in cui l'Unione è già membro a pieno titolo, prevedendo anche "l'individuazione comune di futuri punti all'ordine del giorno, la diffusione preliminare di analisi e di documenti strategici a tutti i rappresentanti degli Stati membri, la presentazione congiunta della posizione UE a paesi partner ad opera della Commissione e della presidenza [del Consiglio] in capitali di paesi terzi importanti e il rafforzamento della presenza di esperti della Commissione per agevolare il coordinamento da parte della presidenza [del Consiglio]". Al più stretto coordinamento tra Commissione e Presidenza del Consiglio avrebbe dovuto corrispondere l'impegno degli Stati membri di perseguire attivamente accordi con gli Stati non membri dell'Unione per garantire la piena partecipazione della Commissione, ad esempio, nella rappresentanza esterna della zona euro nell'ambito del G7, del G20 o del *Financial Stability Board*. La proposta della Commissione non ha avuto un seguito⁴⁰.

La Commissione, ancora nel 2010, nella sua Comunicazione "Europa 2020", traendo alcuni insegnamenti dalla crisi economica in corso, ribadiva in merito al ruolo dell'Unione sulla scena mondiale che "L'UE influirà sulle decisioni politiche mondiali solo se agirà all'unisono. Il potenziamento della nostra rappresentanza esterna dovrà

³⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di giugno 2006, *L'Europa nel mondo — Proposte pratiche per una maggiore coerenza, efficacia e visibilità*, 8 giugno 2006, COM(2006) 278 def. Si noti che la Commissione aveva, già nel 2001, affermato che "l'Unione deve parlare di più all'unisono: deve rafforzare la propria rappresentanza presso i fori internazionali e regionali, anche per quanto riguarda la *governance* economica e finanziaria, l'ambiente, lo sviluppo e la politica della concorrenza. Spesso si possono, e si dovrebbero, apportare miglioramenti di rilievo nell'ambito dell'attuale trattato, il che accrescerebbe in misura considerevole la visibilità di quanto l'Unione sta facendo a livello mondiale. In certi settori, come quello finanziario, è necessaria una modifica del trattato" (Commissione europea, *La Governance europea — Un Libro bianco*, COM(2001) 428 def., in GU C 287 del 12 ottobre 2001, p. 1).

⁴⁰ Si tenga presente che nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale Europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca centrale europea, *Dichiarazione annuale sull'area dell'euro 2007*, 3 maggio 2007, COM/2007/0231 def., par. 33, la Commissione constatava: "Sono necessarie ulteriori misure affinché la rappresentanza esterna dell'area dell'euro sia commisurata al suo peso crescente nell'economia globale. Una più forte rappresentanza esterna consentirebbe altresì all'area dell'euro di assumere un ruolo guida in questioni di sua competenza, come ad esempio gli squilibri mondiali. Per quanto riguarda l'opzione più idonea a garantire la rappresentanza dell'area dell'euro nei principali forum e istituzioni finanziarie internazionali, ovvero la creazione di un unico presidente per l'area dell'euro, permangono ostacoli nel breve termine, dovuti in parte alle divisioni esistenti tra gli Stati membri. [...]". Si veda anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca centrale europea, *UEM@10: successi e sfide di un decennio di Unione economica e monetaria*, 7 maggio 2008, COM(2008) 238 def., nel quale si denunciava come "l'assenza di una chiara strategia internazionale e di una voce forte nelle sedi internazionali comporta costi per l'area dell'euro in un mondo sempre più globalizzato".

andare di pari passo con un maggiore coordinamento interno”⁴¹. E’ in questo senso che la Commissione, il 30 novembre 2012, ha presentato la Comunicazione “*A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*”, nella quale afferma che “The efforts to strengthen the economic governance of the euro area need to be accompanied by a move towards a more unified and coherent external representation of the euro area in order to be fully effective. Such a step should mirror the significant strengthening taking place in the internal economic governance”⁴². In questa comunicazione, oltre a prospettare una diversa rappresentanza della zona euro nel FMI, come si è in precedenza visto⁴³, la Commissione si impegna a favorire la rappresentanza della zona euro nel contesto delle relazioni bilaterali con i principali partner economici, adottando il modello utilizzato nel quadro dei colloqui con la Cina in materia di questioni macroeconomiche e di tassi di cambio, dove nell’ambito della delegazione dell’UE è presente una delegazione della zona euro, composta dal Commissario per gli affari economici e monetari, dal Presidente dell’Eurogruppo e dal Presidente della BCE.

La questione della rappresentanza esterna delle istanze della zona euro non è stata, invece, trattata nell’ambito del recente Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell’Unione economica e monetaria⁴⁴, concluso con lo scopo di rafforzare, benché al di fuori dell’ordinamento giuridico dell’Unione, il patto di bilancio tra gli Stati membri dell’euro, coordinarne le loro politiche economiche verso una piena convergenza, stabilire nuove strutture di governo della zona euro. In particolare, in merito a quest’ultimo punto, si può sottolineare che il nuovo trattato ha previsto delle novità che potrebbero avere indirettamente dei risvolti sul piano della rappresentanza esterna delle istanze della zona euro. Infatti, l’art. 12, par. 1, del trattato prevede l’istituzione di un Vertice euro che riunisce i Capi di Stato o di Governo delle parti contraenti la cui moneta è l’euro, insieme con il Presidente della Commissione e, su invito, con il Presidente della BCE e poi afferma che “[...] Il Presidente del Vertice euro è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l’euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata”. Questa norma lasciava intendere, come è poi avvenuto, che il Presidente del Vertice euro possa essere la stessa persona che ricopre l’incarico di Presidente del Consiglio europeo⁴⁵. Una tale novità giova senza dubbio alla maggior visibilità delle istanze dell’UEM in seno ai fori finanziari internazionali, ogni qualvolta in essi è prevista la partecipazione del Presidente del Consiglio europeo. Il trattato non ha invece cercato di organizzare la rappresentanza unica della zona euro.

La frammentarietà della rappresentanza esterna dell’UE e la contestuale presenza di tutti o parte degli Stati membri nei fori internazionali rilevanti per le istanze dell’UEM fa sì che si ponga comunque un problema di coordinamento tra l’attività di rappresentanza dell’Unione e quella dei suoi Stati membri. Sebbene l’ambito dell’UEM

⁴¹ Comunicazione della Commissione, *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def.

⁴² Comunicazione della Commissione, “*A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*”, cit., Annex 2: External representation of the euro area.

⁴³ Si veda *supra* paragrafo 2.1.

⁴⁴ Il trattato è stato firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell’UE ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica ceca. Esso è entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

⁴⁵ Dichiarazione del Vertice Euro del 26 ottobre 2011, Allegato I - Dieci misure per migliorare la governance della zona euro, disponibile su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf#page=11.

è alquanto particolare, sembra difficile sostenere che ad esso non si debba applicare quanto stabilito dalla Corte di giustizia in materia di interpretazione del principio di leale cooperazione tra l'Unione e i suoi Stati membri. La Corte, infatti, in base ad una giurisprudenza consolidata, ha affermato che in tutti gli ambiti che rientrano negli scopi del Trattato, l'art. 4, par. 3, TFUE impone agli Stati membri di facilitare all'UE l'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione di tali scopi⁴⁶. A tale proposito, la Corte ha statuito che tale obbligo di leale cooperazione è di applicazione generale e non dipende né dal carattere esclusivo o meno della competenza dell'Unione, né dall'eventuale diritto degli Stati membri di contrarre obblighi nei confronti degli Stati terzi⁴⁷. Infine, essa ha affermato che gli Stati membri hanno obblighi particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione concertata dell'Unione⁴⁸.

Posto in questi termini, una corretta applicazione del principio di leale cooperazione è sicuramente la modalità attraverso la quale l'UE, pur in assenza di una rappresentanza unificata della zona euro, ma ciò vale in generale per ogni competenza esterna, ha la possibilità di esprimere una "voce sola" a livello internazionale ed incidere più efficacemente nei fori decisionali mondiali. Ciò presuppone una sempre più stretta cooperazione sul piano interno tra le istituzioni competenti e gli Stati membri. Il modello offerto dal rafforzamento del coordinamento della posizione dell'UE nel FMI e nel G20 è, allo stato attuale, un esempio da seguire.

⁴⁶ Si veda, Corte di giustizia, parere 1/03 del 7 febbraio 2006, in *Raccolta*, 2006, p. I-1145, punto 119, e sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, in *Raccolta*, 2006, p. I-4635, punto 174.

⁴⁷ Si veda, Corte di giustizia, sentenze 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione c. Lussemburgo*, in *Raccolta*, 2005, p. I-4805, punto 58, e 14 luglio 2005, causa C-433/03, *Commissione c. Germania*, in *Raccolta*, 2005, p. I-6985, punto 64.

⁴⁸ Si veda, Corte di giustizia, sentenze 5 maggio 1981, causa 804/79, *Commissione c. Regno Unito*, in *Raccolta*, 1981, p. 1045, punto 28; *Commissione c. Lussemburgo*, cit., punto 59, e *Commissione c. Germania*, cit., punto 65. In merito a questo punto, la Corte ha affermato, ad esempio, che l'adozione di una decisione che autorizza la Commissione a negoziare un accordo multilaterale a nome dell'UE segna l'inizio di un'azione concertata dell'UE sul piano internazionale e implica, a tale titolo, se non un obbligo di astensione a carico degli Stati membri, quanto meno un obbligo di stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie, in modo da facilitare l'esecuzione dei compiti dell'UE nonché da garantire l'unità e la coerenza dell'azione e della rappresentanza internazionali di quest'ultima (si veda, Corte di giustizia, sentenze *Commissione c. Lussemburgo*, cit., punto 60, e *Commissione c. Germania*, cit., punto 66).