

## SUI NESSI LOGICI FRA PERSONALITÀ GIURIDICA INTERNAZIONALE E *TREATY MAKING POWER* DI ENTI SUB-STATALI

Enzo CANNIZZARO\*

Se l'esistenza di una relazione fra personalità e contenuto dei poteri di un ente sul piano internazionale appare indiscutibile, assai più controverso è il processo logico per determinarla.

Sovente il possesso dello *status* di persona giuridica dell'ordinamento internazionale viene presentato come un elemento per ricavare il contenuto dei poteri di tale ente, sia sul piano internazionale, che sul piano della ricostruzione degli strumenti normativi interni che ne sono alla base. Così, si dice correntemente che, dato che tale o tal'altro ente sub-statale non dispone di personalità internazionale, conviene interpretare restrittivamente la normativa costituzionale che ad esso assegna dei poteri che parrebbero presupporla.

In particolare il problema si è posto, e si pone ancora, con riguardo all'esistenza e al contenuto del *treaty-making power*, considerato correntemente, pur se non sempre a ragione, come un indice univoco della personalità di un ente. Disposizioni costituzionali che conferiscono apparentemente un potere di concludere trattati ad enti considerati sprovvisti di personalità sono quindi ricostruite in maniera particolarmente ristretta, nel senso che gli accordi da essi conclusi non sarebbero vincolanti, o non sarebbero retti dal diritto internazionale, o che essi creerebbero posizioni soggettive nei riguardi dello Stato centrale, unico ente dotato di personalità internazionale.

Questo metodo argomentativo non è però, a mio avviso, del tutto esente da incertezze, soprattutto se si parte dal presupposto, ampiamente

\* *Università degli Studi di Macerata*

accolto in dottrina, che la personalità internazionale non sarebbe conferita da disposizioni di tipo interno, ma che essa costituirebbe semplicemente una conseguenza dell'esistenza di un certo fatto, e cioè della possibilità che un ente agisca con un livello sufficiente di autonomia sul piano dei rapporti internazionali e che appaia quindi dotato della capacità di fatto di esercitare posizioni soggettive in questa sfera.

Quando si dice allora che un dato ente non ha il potere di concludere accordi, in quanto privo della personalità internazionale, quel che sovente si intende dire è che l'esercizio effettivo di tali poteri rischia di creare un soggetto potenzialmente destinatario di posizioni soggettive internazionali, e, quindi, potenzialmente dotato di soggettività. Che poi la soggettività che si verrebbe a creare in tal modo sia piena o parziale è cosa che non conviene qui svolgere.

Questa considerazione dovrebbe indurre quindi a rovesciare la premessa metodologica di partenza, e cioè che sia la personalità a determinare il contenuto dei poteri di un certo ente sul piano internazionale. Appare infatti più plausibile dal punto di vista logico invertire tale premessa e partire dal presupposto, invece, che siano i poteri dei quali un certo ente dispone a condizionare, se effettivamente esercitati, la personalità dell'ente. In altri termini, l'esistenza di eventuali disposizioni costituzionali che conferiscono ad un ente sub-statale certi poteri, e, in particolare, il potere di stipulare trattati, potrebbe essere vista come una sorta di abilitazione concessa a questo ente ad agire sul piano delle relazioni internazionali. Dal modo concreto con il quale tale azione viene esercitata si potrebbero poi ricavare conseguenze sul piano della personalità internazionale.

In altri termini, l'autorizzazione costituzionale a concludere accordi altro non sarebbe che una indicazione della volontà costituzionale di abilitare un ente ad acquisire e a gestire posizioni soggettive internazionali, nell'ambito di limiti e condizionamenti eventualmente stabiliti. Questa autorizzazione, di per sé, è del tutto indipendente dal possesso o meno di personalità di tale ente. Essa non crea, di per sé, tale personalità, né è condizionata dall'assenza di personalità. Semplicemente l'ente a favore del quale i poteri sono disposti dovrà operare "sul mercato" delle relazioni internazionali per vedere se tali poteri, con i limiti ed i condizionamenti per essi stabiliti, siano tali da indurre altri attori internazionali alla conclusione di accordi. Se ciò dovesse accadere, sarebbe inevitabile pensare che, perlomeno rispetto ad un ristretto numero di rapporti giuridici, l'ente sub-statale sia destinatario di posizioni e relazioni giuridiche rette dal diritto internazionale.

La ricostruzione teorica di questo fenomeno non è agevole, essa in-

fatti implica la necessità di determinare se la titolarità di un numero limitato di posizioni soggettive e di relazioni giuridiche valga a determinare il sorgere di soggettività. Inoltre si creerebbe il problema di determinare la possibilità di coesistenza di più enti titolari di rapporti giuridici internazionali, principio che sembra difficilmente compatibile con il presupposto teorico dell'unitarietà e globalità della personalità di un ente. Tali problemi tuttavia sono logicamente successivi a quello che è stato oggetto di attenzione in questo intervento e non conviene trattarne.

Eguualmente controversa, per motivi diversi da quelli indicati sopra, appare la relazione fra potere di concludere accordi e politica estera. Se infatti nell'ambito di un modello unitario di relazioni internazionali ambedue tali poteri sono posseduti, unitariamente appunto, dal medesimo ente – e concorrono a formare il potere estero di tale ente –, la vita delle relazioni internazionali ci sta abituando a concepire enti dotati del potere di concludere accordi, ma non dotati del potere di determinare e perseguire propri obiettivi di politica estera. Indubbiamente l'ordinamento dell'Unione europea è quello, se pure non certo il solo, nel quale tale distinzione è stata oggetto di maggiore elaborazione. In tale ordinamento ha infatti trovato attuazione pratica l'idea dell'esistenza di un potere di concludere accordi dissociato da scopi politici, e, di converso, l'idea di un potere di politica estera che non possa disporre di tutti gli strumenti legati all'azione esterna. Se pure tale dissociazione comporta la necessità di strumenti di coordinamento fra le varie politiche nelle quali si scompone il potere estero di un ente, tradizionalmente concepito come unitario, essa dimostra tuttavia come non sarebbe logicamente del tutto appropriato utilizzare la mancanza di poteri di politica estera di un certo ente al fine di ricavarne conseguenze sull'estensione o sulla natura del *treaty-making power* del quale esso dispone.