



UNIVERSITA' DI PISA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di Laurea

**La rappresentanza esterna e le Delegazioni dell'Unione Europea:
prospettive per un nuovo diritto diplomatico.**

CANDIDATO

Emanuele Marchi

RELATORE

Chiar.^{mo} Prof. Simone Marinai

ANNO ACCADEMICO 2013 - 2014

Abstract

The Treaty of Lisbon strengthened the European toolset concerning the external representation of the EU, enshrining new principles and redrawing the institutional framework. Art. 18 TEU made official the role of the High Representative as chief of the European foreign policy. As a consequence, Decision 2010/427/EU was adopted by the Council with the aim of establishing the European External Action Service, the administrative apparatus and cornerstone of the new diplomatic architecture. In the same respect, art. 221 TFEU turned the 'Commission Delegations' into 'Delegations of the EU' as a whole, providing them with further State-like competences. Indeed, the praxis of recognizing them as proper diplomatic missions in third States, endowed the EU Delegations with advanced prerogatives in coordinating Member States representatives, sharing information and protecting European Union's interests around the world. Such an analysis, together with the evaluation of EU's performance in international fora, will be useful in order to understand how EU Delegations carry out the task of channeling diplomacy towards EU institutions ahead of more coherent and effective decisions in foreign policy. Conclusions will be aimed at understanding to what extent the EU transformed (and will transform) the institution of Diplomacy and what are the chances for reaching a common European '*corps diplomatique*'.

Key words

European Union, Common Foreign and Security Policy, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Treaty of Lisbon, European External Action Service, Council Decision 2010/427/EU, EU Delegations, Diplomatic law, Vienna Convention on Diplomatic Relations, Head of Delegation, establishment agreements, accreditation, privileges and immunities, international organisations.

INTRODUZIONE. LE RAGIONI PRATICHE DI UNA RICERCA	1
PARTE I. INQUADRAMENTO GIURIDICO DELLA RAPPRESENTANZA ESTERNA	10
CAPITOLO 1. EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO	11
1.1 Il Trattato di Maastricht	11
1.2 Il Trattato di Amsterdam	18
CAPITOLO 2. IL TRATTATO DI LISBONA	23
2.1 Personalità dell'UE	26
2.2 Principi della rappresentanza esterna	34
2.3 Il quadro istituzionale della PESC	38
2.3.1 Il ruolo del Consiglio europeo	41
2.3.2 Il Consiglio dell'Unione Europea	44
2.3.3 La Commissione europea	49
2.3.4 Il Parlamento europeo	51
2.3.5 La Corte di Giustizia	55
2.4 L'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza	58
2.5 I Rappresentanti Speciali dell'UE	69
CAPITOLO 3. IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA	81
3.1 Verso la creazione del SEAE	81
3.2 La Decisione del Consiglio n. 2010/427/UE	84
3.3 Le proposte di modifica alla Decisione	93
PARTE II. LE DELEGAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA	104
CAPITOLO 1. ORGANIZZAZIONE E STRUTTURA	105
1.1 L'evoluzione delle Delegazioni della Commissione	105
1.2 Profili istituzionali e rapporti con il SEAE	117
1.3 Organizzazione interna e stabilimento	121
1.4 Gli Uffici dell'Unione Europea	133

1.5 Il Capodelegazione e l'accreditamento	136
CAPITOLO 2. FUNZIONI E PROFILI DINAMICI	148
2.1 Funzioni	148
2.2 La "stretta cooperazione" con le missioni diplomatiche nazionali	154
2.3 Le Delegazioni dell'Unione presso le organizzazioni internazionali	160
2.4 La protezione consolare e l'asilo diplomatico	172
CONCLUSIONI. UN NUOVO DIRITTO DIPLOMATICO?	181
BIBLIOGRAFIA	194
Manuali	195
Articoli e reports	195
Legislazione e giurisprudenza	198

Introduzione

Le ragioni pratiche di una ricerca

*“The core of the concept of Europe after 1945 was and still is
a rejection of the European balance-of-power principle
and the hegemonic ambitions of individual States
that had emerged following the Peace of Westphalia in 1648.”*

Joschka Fischer

L'Unione Europea non può dirsi un progetto compiuto, piuttosto un obiettivo ancora da raggiungere attraverso percorsi ancora in parte da tracciare.

In un tale processo evolutivo, un ruolo senza dubbio centrale è rivestito dalla Politica Estera e di Sicurezza Comune. L'importanza di una tale materia, tradizionale prerogativa dello Stato, costituisce probabilmente anche la ragione stessa per la quale l'integrazione appare ancora debole e i singoli Paesi membri refrattari ad accogliere il metodo decisionale comunitario rispetto a quello intergovernativo.

Le ragioni che fondano una ricerca sulla materia sono molteplici, in primo luogo storiche: l'Europa è di per sé frutto della Politica estera. L'integrazione europea, infatti, è essa stessa una storia fatta di relazioni internazionali che hanno portato dai sei Paesi fondatori alla attuale configurazione dell'“UE a ventotto”.

L'Europa è, inoltre, interprete della Politica estera anche per le ragioni che stanno alla base della sua fondazione. Dapprima la CECA e poi la CEE rappresentarono progetti formalmente di carattere economico, ma intrinsecamente volti al raggiungimento di fini politici. La volontà di superare le conflittualità esplose per ben due volte dagli inizi del

Novecento si concretizzò, infatti, nella limitazione della sovranità nazionale e nel trasferimento dei poteri circa cruciali materie (con il primo Trattato si ebbe la regolamentazione di materie prime quali carbone e acciaio, all'epoca utilizzate per la produzione di armamenti). A tal proposito, Marie Gibert sottolinea come *“la CECA, antenato dell’Unione Europea, fu, sotto la copertura di un programma di ripresa economica, un progetto di politica estera e di sicurezza fin dall’inizio; prevenire la guerra tra Francia e Germania era l’obiettivo prioritario”*.¹

Da subito, per di più, l'integrazione europea concentrò in modo particolare la sua attenzione sulle politiche aventi un profilo esterno, quali la politica commerciale, la cooperazione allo sviluppo, la pattuizione di accordi con Paesi terzi (tratti che si ritroveranno all'interno del Trattato di Roma del 1957).

Certo, nel contesto dello scontro tra superpotenze a seguito del Secondo conflitto mondiale, la Cooperazione Politica Europea (CPE), prima forma di interazione nello scenario internazionale, acquisì più un valore simbolico che effettivo; nei decenni successivi, tuttavia, il percorso si sarebbe evoluto tanto da assumere le forme della PESC con Maastricht e poi – anche grazie al contributo del progetto costituzionale del 2004 – del Servizio Europeo per l' Azione Esterna, con Lisbona.

Ancor di più oggi, un'Europa presente e univoca in ambito internazionale sembra essere una logica necessità degli eventi storici e politici nel mondo, grazie anche alla collocazione geopolitica di Bruxelles.

Il raffreddamento delle relazioni tra USA e Russia a seguito degli

¹ M. Gibert, 'European Foreign Policy: providing a structural alternative in a unipolar

accadimenti occorsi in Ucraina lo scorso anno, cui sono seguite le sanzioni irrogate da Washington; il contemporaneo riavvicinamento (economico ed energetico) tra Mosca e Pechino; i veri e propri scontri armati tra filorussi e filogovernativi nelle regioni orientali dell'Ucraina. Un'*escalation* di accadimenti che ha restituito un ruolo chiave all'UE nelle relazioni globali. Tutto ciò senza dimenticare che i disordini nell'ex Repubblica sovietica, partner nella *Politica di Vicinato*, avevano alla base proprio il contrasto tra europeisti e filorussi.

Ancor prima, i fatti della 'Primavera Araba' hanno attraversato tutto il Nord Africa e alcuni dei Paesi mediorientali, determinando guerre civili, esiti incerti delle legittime rivendicazioni democratiche, crescente immigrazione verso il vecchio continente. Anche in questo scenario, si è invocata (e continua a invocarsi, visti i drammatici eventi che ancora tormentano l'area, interessando in particolare la Libia) l'azione dell'UE nel contenere le violenze sulle popolazioni civili e poi nel ricostruire le istituzioni di quei Paesi, anch'essi partners della *Politica di Vicinato*, con gli strumenti della cooperazione.

Negli ultimi mesi, poi, la minaccia del terrorismo di matrice islamica di *Is-Daesh*, arrivata fino alla frontiera di uno dei Paesi candidati all'adesione, la Turchia – e addentrandosi nel cuore dell'Europa, con reclutamento di molti occidentali – ha rinnovato le esigenze di sicurezza di un'intera regione, contraddistinta dal suo essere modello di Stato di diritto, nonché guida per la tutela dei diritti umani.

Solo passando in rassegna queste questioni sì cruciali, ma in numero esiguo rispetto a quelle che l'attualità impone (e senza ricorrere alla più

pratica esigenza “*Who do I call if I want to speak to Europe?*”, attribuita a Henry Kissinger, Segretario di Stato americano), si afferra la seconda ragione che sta alla base della ricerca, più concreta della prima e finalizzata a un'analisi prospettica. Si comprende in modo chiaro, infatti, come l'Unione Europea possa – e debba – fronteggiare sfide di tale portata in ambito internazionale solo raccogliendo le forze e, soprattutto, coordinando le proprie intenzioni e azioni.

Per fare ciò, sarà utile adottare un punto di vista complesso: da un lato deve considerarsi la vera e propria Politica estera europea, frutto delle decisioni assunte da istituzioni europee (o, comunque, tracciata in seno a istituzioni europee); dall'altro sta la “*la somma delle politiche estere dei Paesi membri*”,² che essi possono sviluppare persino in autonomia rispetto all'Unione.

Proprio in quest'ultimo equilibrio sta l'obiettivo ultimo del presente lavoro: ripercorrere la rappresentanza internazionale dell'UE, analizzando il coordinamento tra gli Stati membri, per giungere a esaminare le prospettive future di una vera e propria Diplomazia europea.

In una tale prospettiva di *reductio ad unum*, sarà indispensabile combinare lo studio teorico e quello pratico. All'analisi normativa sarà riservato un posto centrale, di guida dell'intera trattazione, nel convincimento per cui già dalla sola lettura e dall'ordine delle disposizioni emergono i convincimenti, le traiettorie, persino le tensioni umane in sede di redazione che hanno dato vita al testo giuridico.

² S. Keukeleire e T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd edition (2014) Palgrave Macmillan.

Per uno studio complesso del fenomeno europeo, ancora nel pieno della sua evoluzione, è indispensabile, al contempo, contestualizzare gli istituti giuridici nella prassi invalsa. Ciò è quanto si farà costatando le pratiche e le procedure come modificate dalla realtà effettiva delle relazioni esterne – talvolta attraverso riferimenti pressoché aneddotici, relativi a casi specifici. Per potersi procedere con l'analisi della prassi, dove fin da subito farsi chiarezza circa la distinzione che corre tra i concetti di 'politica estera' e 'diplomazia'. Per politica estera s'intende la sostanza delle relazioni che uno Stato intrattiene con gli altri, compresi gli obiettivi e gli interessi che esso persegue. Con il termine diplomazia, invece, si identifica *"il processo di dialogo e negoziazione attraverso il quale gli Stati in un sistema conducono le loro relazioni e perseguono i loro scopi attraverso mezzi diversi da quello della guerra"*.³

Il lavoro si divide in due parti. Nella Parte prima, dopo una sommaria descrizione evolutiva, prevalentemente incentrata sui trattati di Maastricht e Amsterdam, seguirà una necessaria e puntuale panoramica delle basi giuridiche della rappresentanza esterna dell'Unione. L'analisi si concentrerà sulle innovazioni del Trattato di Lisbona: i principi e l'indagine sulla personalità giuridica di diritto internazionale dell'UE per arrivare a delineare il quadro istituzionale in materia. Primario sarà l'esame della Decisione n. 427/2010 adottata dal Consiglio dell'Unione

³ J. Batora, 'Does the EU Transform the Institution of Diplomacy?' (2003) ARENA Working Papers 03/6 che cita A. Watson, *Diplomacy. The Dialogue Between States* (1982) Eyre Methuen, in cui le parole precisamente usate sono *"the process of dialogue and negotiation by which states in a system conduct their relations and pursue their purposes by means short of war"*.

Europea con l'obiettivo di istituire il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) – non saranno trascurate le modifiche alla decisione che, dopo più di quattro anni di funzionamento, si rendono necessarie.

A tale proposito, appare utile una precisazione terminologica preliminare che Keukeleire e Delreux riportano nel descrivere la natura della politica estera europea.⁴ Gli autori evidenziano prima di tutto il concetto di *Politica Esterna e di Sicurezza Comune*, ovvero la piattaforma sulla base della quale “sviluppare e realizzare la dimensione politica e diplomatica della politica estera europea”.⁵ Tale piattaforma è costituita oggi da un apparato burocratico, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, e da un commissario responsabile, l'Alto Rappresentante PESC. Secondo aspetto è quello della *Politica di Sicurezza e di Difesa Comune*, alla cui guida è posto lo stesso Alto Rappresentante, dando così maggiore effettività alle potenziali iniziative e operazioni europee, sia civili che militari. Terzo concetto è rappresentato dall'*azione esterna*. In esso rientrano la politica commerciale comune, la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione economica e finanziaria con Paesi terzi, l'aiuto umanitario, le misure restrittive, gli accordi internazionali. L'ultimo aspetto, infine, riguarda la cosiddetta *dimensione esterna delle politiche interne*: la politica energetica, quella ambientale, nonché quella di immigrazione e asilo, in egual misura importanti sul piano internazionale.

Ebbene, gli ultimi due concetti – spiegano Keukeleire e Delreux – pertengono comunque alla politica estera per tre aspetti: includono

⁴ S. Keukeleire e T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd edition (2014) Palgrave Macmillan.

⁵ *Ibidem, supra*, p. 12.

ambiti tipici di tale politica, ricorrono agli strumenti necessari per l'implementazione della medesima, ricomprendono aspetti all'un tempo *"contrattuali e politici che permettono all'UE di perseguire gli obiettivi di politica estera"*.⁶

La Parte seconda della ricerca sarà dedicata all'analisi delle Delegazioni dell'UE. In primo luogo, si ripercorrerà il percorso evolutivo aperto dalle 'Delegazioni della Commissione', cercando di mettere in evidenza il ruolo decisivo rivestito dalla prassi nell'affermare i caratteri di tali missioni comuni ancor prima della positivizzazione raggiunta col Trattato di Lisbona. Ripercorrendo le previsioni sancite nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, sarà fondamentale mettere in luce relazioni, similitudini e differenze tra questi nuovi avamposti della rappresentanza e le principali e più risalenti strutture esistenti nel diritto diplomatico, le Ambasciate nazionali. Si procederà, pertanto, all'esame dell'organizzazione interna delle stesse missioni europee - dedicando una specifica esposizione agli Uffici dell'UE. Una particolare attenzione sarà rivolta alla figura del Capodelegazione, il cui ruolo appare sempre più pariordinato a quello dell'Ambasciatore, dati il suo ruolo di coordinamento e la tipica procedura di accreditamento. Ci si concentrerà, quindi, nello studio dello stabilimento delle Delegazioni dell'UE, delle loro funzioni e dei rapporti di 'stretta cooperazione' che le legano alle rappresentanze nazionali. Nella stessa ottica sarà utile tracciare le coordinate generali del coordinamento in seno alle

⁶ *Ibidem*, nota 4, p. 13.

organizzazioni internazionali presso le quali il rappresentante dell'Unione siede al fianco di quelli degli Stati membri, esaminando le diverse tipologie di *membership* di cui l'UE gode.

Tutto ciò al fine di giungere a una più consapevole valutazione della loro effettiva natura giuridica, nonché di una prospettiva oggi (ancora) lontana: quella di un'eventuale sostituzione da parte delle Delegazioni dell'Unione nell'esercizio delle funzioni oggi svolte dalle Ambasciate degli Stati membri.

Il titolo delle conclusioni – *Un nuovo diritto diplomatico?* – riassume in sé due obiettivi che ci si propone di perseguire con la presente ricerca. Come si dirà, essi possono essere distinti sia sotto un profilo funzionale che in un'ottica temporale.

Il primo obiettivo, apprezzabile già oggi e i cui più sicuri riscontri si potranno osservare nel breve o medio periodo, è quello di dimostrare come l'evoluzione europea sia in grado di modificare l'istituto della Diplomazia, i suoi principi, le sue strutture, finanche il suo protocollo.

Il secondo obiettivo, invece, deve essere considerato nel lungo termine e risponde all'interrogativo di quali siano le prospettive di un sistema diplomatico comune, unico, europeo.

Parte I

Inquadramento giuridico della rappresentanza esterna

Capitolo 1

Evoluzione dell'istituto

1.1 Il Trattato di Maastricht

Il Trattato di Maastricht ha avuto il merito di istituire una Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) per l'Unione Europea.

Dovendo inquadrare le innovazioni normative nel contesto degli accadimenti internazionali, occorre menzionare il contrasto tra i membri della CEE all'indomani dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, nell'Agosto 1990. Una circostanza che evidenziò il disaccordo di molti membri relativamente i temi della sicurezza e, soprattutto, della comprensione della politica estera tra le competenze della Comunità, andando così a "comunitarizzare" la materia, sottoponendola al meccanismo decisionale a maggioranza ed erodendo le prerogative nazionali.⁷ A ciò doveva aggiungersi la diversità di visioni riguardo alla riconduzione dell'Unione Europea Occidentale (UEO) nell'UE; gli Stati più favorevoli alla NATO, infatti, condividevano con gli Stati Uniti la preoccupazione per quello che avrebbe potuto profilarsi come un ostacolo e un concorrente dell'Organizzazione Atlantica.⁸

Su questa frattura di base, si concluse la parabola della Cooperazione Politica Europea (CPE), strumento di interazione originato dal *principio*

⁷ F. Bindi, *The Foreign Policy of the European Union* (2010) Brookings Institution Press, p. 26

⁸ *Ibidem, supra.*

dell'approfondimento espresso nel *'Triptique'* da Pompidou nel 1969 e concretizzatosi poi nella *'Relazione Davignon'*, adottata dai Ministri degli Esteri il 27 Ottobre 1970 a Lussemburgo.⁹ Essa istituzionalizzò il principio di consultazione su tutte le principali questioni di politica estera, con la possibilità per ciascuno Stato di proporre qualsiasi oggetto di consultazione. La Commissione sarebbe stata consultata qualora le attività della Comunità europea fossero state interessate dal lavoro dei ministri degli esteri. La Relazione Davignon stabiliva anche regolari vertici tra i ministri stessi e i membri del Comitato Affari Politici del Parlamento europeo - ogni sei mesi.

A essa seguì il "Report di Copenhagen",¹⁰ del 23 Luglio 1973, che specificò ruolo e meccanismi della CPE. Esso determinava *"una nuova procedura nelle relazioni internazionali e un originale contributo europeo alla tecnica per giungere a un'azione concertata"*, collocando la CPE in un quadro istituzionale *"distinto e aggiuntivo alle attività delle istituzioni della Comunità che sono basate su impegni giuridici assunti dagli Stati membri nel Trattato di Roma"*.¹¹ Il Report stabiliva che i ministri degli affari esteri si incontrassero quattro volte all'anno e ogni volta che lo avessero ritenuto necessario.¹² Esso poneva l'accento sul ruolo del Comitato Politico come organo investito della preparazione degli incontri ministeriali e al contempo creava il *'Gruppo dei Corrispondenti'*. Il Report di Copenhagen evidenziava anche l'importanza dei sottocomitati e dei gruppi di lavoro - i primi trattavano di quella che

⁹ *Ibidem*, nota 7, p. 18.

¹⁰ *Second Report on European political cooperation in foreign policy matters*, cosiddetto *Report di Copenhagen* (22 Luglio 1973) Copenhagen.

¹¹ *Ibidem*, Parte II, art. 12(a).

¹² *Ibidem*, nota 7, p. 18.

allora aveva il nome di Commissione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), del Medio Oriente, del Mediterraneo e dell'Asia.¹³ Già in questa occasione, inoltre, si stabilì che gli Ambasciatori accreditati presso Paesi altri da quelli membri della CEE potessero consultarsi l'un l'altro.

Come anticipato, tuttavia, la Cooperazione Politica Europea fu rimpiazzata dalla Politica Estera e di Sicurezza Comune, che andò a costituire il secondo pilastro della nuova UE.

Il Trattato di Maastricht realizzava, così, una tipica struttura a pilastri.

Da un lato, il Trattato sulle Comunità Europee (TCE) riconduceva le politiche comunitarie - quali Unione doganale e Mercato unico, Unione economica e monetaria, Politica dell'immigrazione - al primo pilastro, assoggettato, appunto, al metodo comunitario (o sovranazionale) e sul quale la Commissione europea esercitava in misura maggiore i propri poteri.

Dall'altro lato, il Trattato sull'Unione Europea (TUE) disciplinava la politica estera e di sicurezza comune (*"l'Unione e i suoi Stati membri stabiliscono e attuano una politica estera e di sicurezza comune disciplinata dalle disposizioni del presente Titolo ed estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza"*)¹⁴ e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, riconducibili rispettivamente al secondo e terzo pilastro; il testo positivizzava, in sostanza, gran parte di quella interazione invalsa dal 1970 al 1993 proprio con la Cooperazione Politica europea. La ragione di fondo della creazione della nuova Politica

¹³ *Ibidem*, nota 7, p. 19.

¹⁴ Trattato di Maastricht, Trattato sull'Unione Europea (1992) art. J.1.1.

estera, tuttavia, risiedeva nell'intento di dotare l'Unione di un più adeguato strumentario nelle relazioni esterne. Ecco perché si sanciva che l'Unione dovesse assicurare *“la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo”*; una coerenza garantita dal Consiglio e dalla Commissione, che avrebbero provveduto, *“nell'ambito delle rispettive competenze, ad attuare dette politiche”*.¹⁵ Si aspirava in questo modo a creare un raccordo tra l'azione comunitaria e quella intergovernativa.

Dal Titolo V del TUE e dalle Dichiarazioni associate al Trattato emergevano gli obiettivi fondamentali della PESC: la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione; il rafforzamento della sicurezza dei Paesi membri, il mantenimento della pace e della stabilità internazionale; la promozione della cooperazione, il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali.¹⁶ L'articolo J.1.3 sottolineava come tali obiettivi dovessero essere perseguiti attraverso una *“cooperazione sistematica tra gli Stati membri”*, che avrebbero dovuto agire con *“spirito di lealtà e di reciproca solidarietà”*, ricusando *“qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali”*.¹⁷ Interazione e coesione ribadite all'art. J.2.1: *“gli Stati membri si informano reciprocamente e si concertano in sede di Consiglio in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale*

¹⁵ *Ibidem*, nota 14, art. C.

¹⁶ *Ibidem*, nota 14, art. J.1.2.

¹⁷ *Ibidem*, nota 14, art. J.1.3.

per garantire che la loro influenza combinata si eserciti nel modo più efficace attraverso la convergenza delle loro azioni”.

Il perseguimento di questi obiettivi era assicurato dall'attribuzione al Consiglio della facoltà di assumere una *posizione comune* ogniqualvolta lo avesse ritenuto necessario,¹⁸ ovvero di adottare attraverso un'*azione comune* attraverso la specifica procedura disciplinata dall'art. J.3. Essa presupponeva l'unanimità del Consiglio europeo, organo al quale il TUE attribuiva la competenza di definire le linee guida (*orientamenti*) generali della PESC.¹⁹ Una prerogativa che deve leggersi alla luce del riconoscimento al Consiglio europeo da parte del TUE – per la prima volta - dello status di istituzione dell'UE, nel segno di una scelta che proveniva dalla prassi decennale. A partire dal 1974, infatti, il Presidente francese Giscard d'Estaing in occasione del Vertice di Parigi aprì la strada a un consesso composto dai Capi di Stato e di Governo e dai ministri degli esteri, con la partecipazione del Presidente della Commissione, da convocarsi tre volte all'anno e in ogni altro momento ritenuto necessario.²⁰

L'implementazione degli orientamenti generali determinati dal Consiglio europeo era, poi, attribuita al Consiglio dell'Unione europea – agiva anch'esso all'unanimità²¹ – attraverso l'adozione di un'*azione comune* avente a oggetto quella questione (*“ne fissa la portata precisa, gli obiettivi generali e particolari che l'Unione si prefigge, nonché i mezzi, le procedure,*

¹⁸ *Ibidem*, nota 14, art. J.2.2.

¹⁹ *Ibidem*, nota 14, art. J.3.

²⁰ *Ibidem*, nota 7, p. 20.

²¹ *Ibidem*, nota 14, art. J.8.

le condizioni e, se necessario, la durata)²². Le azioni comuni intraprese erano vincolanti per le prese di posizione e le condotte dei Paesi membri; solo in casi d'urgenza, infatti, gli Stati potevano agire singolarmente, pur tenendo conto degli obiettivi generali dell'azione comune e comunque dandone immediato avviso al Consiglio.

Effettuando una valutazione esemplificativa dell'operatività del sistema, tra il Novembre 1993 e il Maggio 1995 sono state realizzate osservazioni elettorali in Russia e in Sud Africa, azioni volte a garantire stabilità e pace nell'Europa centrale e orientale e nel Medio Oriente, ad assicurare aiuti umanitari alla Bosnia, nonché a promuovere l'estensione indefinita del Trattato di Non Proliferazione e a controllare le esportazioni di beni cosiddetti "*dual-use*" (civile e militare), oltre che a rafforzare il processo di revisione della mine antiuomo.²³ Nello stesso periodo, 14 posizioni comuni furono adottate, principalmente in materia di sanzioni economiche contro terzi.

Un ruolo certamente rilevante, poi, era riservato alla Presidenza del Consiglio,²⁴ che sovrintendeva all'applicazione delle misure comuni ed esprimeva "*in linea di massima la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in occasione delle conferenze internazionali*",²⁵ consultando il Parlamento europeo sulle scelte fondamentali.²⁶ Era la Presidenza, inoltre, che d'ufficio o su richiesta della Commissione o di uno Stato membro convocava "*entro quarantotto*

²² *Ibidem*, nota 14, art. J.3.

²³ *Ibidem*, nota 7, p. 28.

²⁴ *Ibidem*, nota 14, art. J.5, par. 1.

²⁵ *Ibidem*, nota 14, art. J.5, par. 2.

²⁶ *Ibidem*, nota 14, art. J.7.

*ore o, in caso di emergenza, entro un termine più breve, una riunione straordinaria del Consiglio".*²⁷

La Commissione, invece, si vedeva riservato uno spazio assai ridotto. Il Trattato si limitava a specificare che alla stessa spettasse, al pari di ciascuno Stato membro, la facoltà di "*sottoporre al Consiglio questioni che rientrano*" nella PESC "*e presentare proposte*",²⁸ aggiungendo poi come fosse "*pienamente associata ai lavori nel settore*".²⁹

Un'attenzione particolare ai fini del presente lavoro è il riferimento dell'art. J.6 alle missioni diplomatiche degli Stati membri e alle delegazioni della Commissione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, "*nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali*": per esse si prevedeva un operare di concerto proprio per garantire "*l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio*"; a ciò si aggiungeva un sollecito scambio di informazioni e valutazioni comuni tra le medesime.

Dal punto di vista dei meccanismi di funzionamento, infine, si stabiliva che il finanziamento delle spese amministrative della PESC avvenisse con risorse provenienti dal bilancio della Comunità europea.³⁰ Questione ben più annosa, invece, si rivelò quella delle spese operative: il Titolo V, non stanziando apposite risorse per la PESC, attribuiva al Consiglio, con deliberazione unanime, la scelta circa i meccanismi di addebito sul budget della Comunità ovvero sull'ammontare dei conferimenti dovuti da ciascuno Stato membro. Prevedibili i contrasti che ne derivarono.

²⁷ *Ibidem*, nota 14, art. J.8.4.

²⁸ *Ibidem*, nota 14, art. J.9.

²⁹ *Ibidem*, nota 14, art. J.5, par. 3.

³⁰ *Ibidem*, nota 14, art. J.11.

1.2 Il Trattato di Amsterdam

Entro un tale quadro normativo e considerato l'insoddisfacente bilancio dell'implementazione del Titolo V, fu adottato nel 1997 ed entrò in vigore il 1 Maggio 1999 il Trattato di Amsterdam. Sebbene non intervenisse sulla suddivisione delle materie, il Trattato (oltre a rinumerare le disposizioni in materia) apportò notevoli modifiche agli strumenti della PESC nell'ottica di una maggiore effettività e coerenza nell'implementazione del Titolo V.

In tale direzione si collocava innanzitutto una semplificazione della procedura decisionale. La PESC continuava a essere segnata dalla regola dell'unanimità, ma si istituiva tuttavia un temperamento rappresentato dal meccanismo della *astensione costruttiva*, in base al quale l'astensione di uno Stato membro non avrebbe impedito l'adozione di una determinata deliberazione.³¹ Per di più, laddove quello Stato astenutosi avesse reso dichiarazione formale per motivare l'astensione, non sarebbe stato obbligato ad applicare la decisione (nonostante questa impegnasse l'Unione e dovesse essere tollerata e non ostacolata dallo Stato astenutosi in virtù della reciproca solidarietà). Altresì rilevante si configurava l'introduzione del ricorso al voto a maggioranza qualificata da parte del Consiglio nelle delibere aventi a oggetto "*azioni comuni, posizioni comuni (...), decisioni sulla base di strategie comuni*", nonché "*decisioni relative all'attuazione di un'azione comune o posizione comune*". Una clausola di salvaguardia al paragrafo successivo, tuttavia, consentiva agli Stati membri di impedire un tale voto "*per dichiarati e importanti*

³¹ Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi (1997), art. 23.

motivi di politica nazionale"; sollevata una simile esigenza, il Consiglio – a maggioranza qualificata – avrebbe investito della questione il Consiglio europeo, facendo così decidere il consesso dei Capi di Stato e di Governo all'unanimità.

Come già accennato, il Trattato di Amsterdam proponeva anche il nuovo strumento delle *strategie comuni*,³² ossia piattaforme definite consensualmente in seno al Consiglio europeo e relative alle questioni implicanti *"importanti interessi in comune"*.³³ Anche l'adozione di queste, nelle forme di azioni e posizioni comuni prese a maggioranza, era delegata al Consiglio, che aveva altresì la facoltà di raccomandare l'adozione di strategie comuni al Consiglio europeo. Prima di cadere inutilizzate per la scarsa efficacia, ne furono adottate tre nel biennio 1999-2000, la prima nei confronti della Russia, attraverso la quale si delineò il quadro generale della cooperazione di durata quadriennale; le altre riguardarono l'Ucraina, il Mediterraneo, i Balcani occidentali.³⁴

L'introduzione della figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza Comune (disciplinato dall'art. 26 TUE) probabilmente si configurava come la principale delle innovazioni apportate dal Trattato del 1999.

Il nuovo ruolo di Alto Rappresentante era attribuito al Segretario Generale del Consiglio, tra le cui funzioni figurava l'assistenza al Consiglio nelle materie di politica estera. In questa veste, oltre a formulare proposte, l'Alto Rappresentante provvedeva a dare attuazione

³² *Ibidem*, nota 31, art. 12.

³³ *Ibidem*, nota 31, art. 13.

³⁴ *Ibidem*, nota 7, p. 35.

alle decisioni dell'istituzione ministeriale³⁵ e agiva su suo mandato al fine di instaurare il dialogo politico con Paesi terzi.³⁶ Allo stesso, inoltre, era attribuita la *“capacità di esprimere in linea di principio la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali”*.³⁷ È in questo panorama che si affermò anche la prassi della nomina di Rappresentanti speciali incaricati di monitorare specifiche questioni di rilevanza internazionale, *“con mandato per problemi politici specifici”* (nella pratica già accaduto per l'ex-Jugoslavia).³⁸

Anche se con funzioni dimidiate rispetto a quelle che l'evoluzione di Lisbona gli avrebbe attribuito un decennio più tardi, la creazione della figura dell'Alto Rappresentante aveva una portata rivoluzionaria: per la prima volta, infatti, potevano darsi un volto e un nome al rappresentante della Politica estera europea. Proprio per le conseguenze che derivavano da una così forte personalizzazione del ruolo – a discapito delle singole voci nazionali e a vantaggio di una sola voce europea –, alcuni Stati membri ritenevano opportuno individuare una figura di basso profilo. Anche in questo caso, tuttavia, furono gli eventi internazionali a imporre la scelta. Con il fallimento dell'UE nell'ambito della questione kosovara, nel 1999 il Consiglio europeo nominò Javier Solana Madariaga, colui che in qualità di Segretario Generale NATO aveva coordinato le operazioni militari in Serbia. Il mandato non risultò certo marginale, tanto che,

³⁵ *Ibidem*, nota 31, art. 18.

³⁶ *Ibidem*, nota 31, *supra*.

³⁷ *Ibidem*, nota 31, art. 37.

³⁸ *Ibidem*, nota 31, art. 36.

sebbene l'incarico fosse istituzionalmente fissato in cinque anni, Solana venne riconfermato.³⁹

Al contempo, sotto il profilo organizzativo, non secondaria era la creazione della struttura della *Policy Planning and Early Warning Unity*, istituita appositamente presso il Segretariato Generale del Consiglio e di cui l'Alto Rappresentante costituiva il vertice.⁴⁰ La Dichiarazione congiunta n. 6 "*sull'istituzione di una cellula di programmazione politica e tempestivo allarme*" nei suoi cinque articoli ne evidenziava i compiti: "*sorvegliare e analizzare gli sviluppi*" in materia di PESC, "*fornire valutazioni degli interessi dell'Unione (...) e individuare eventuali settori futuri di intervento*", "*fornire tempestive valutazioni e dare per tempo l'allarme (comprese le possibili crisi politiche)*".⁴¹ Ai Paesi membri era data la possibilità di fare proposte circa i lavori da intraprendere, nonché fornire informazioni, anche pertinenti e riservate, per una più efficace azione.

Infine, il Trattato di Amsterdam interveniva anche sui criteri di ripartizione delle spese (art. 28 TUE), come anticipato non soddisfacenti e lasciati caso per caso alla discrezionalità del Consiglio. Si andarono, così, a far gravare sul bilancio comunitario anche le spese operative della PESC – salvo decisione contraria del Consiglio ed eccettuate quelle militari e di difesa. Al contempo, nelle ipotesi in cui si prevedeva che le

³⁹ *Ibidem*, nota 7, p. 34.

⁴⁰ *Ibidem*, nota 7, *supra*.

⁴¹ Dichiarazione n. 6 sull'istituzione di una cellula di programmazione politica e tempestivo allarme. Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi (1997).

spese fossero a carico degli Stati, era invece stabilita una ripartizione basata sul Prodotto Nazionale Lordo.⁴²

⁴² *Ibidem*, nota 31, art. 28.

Capitolo 2

Il Trattato di Lisbona

Il ricordato dualismo presente sia nel Trattato di Maastricht che in quello di Amsterdam, insieme con la constatazione per cui la quasi totalità delle politiche comunitarie presentava una rilevanza esterna, rendeva complessa la gestione delle relazioni internazionali. L'assenza di un unico interlocutore per i soggetti, statali e non, che intrattenevano rapporti con l'UE, l'inefficienza nell'allocazione di risorse, l'incoerenza e la scarsa effettività dell'azione erano le principali fisiologiche conseguenze di una così netta scissione di funzioni. A ciò doveva sommarsi la conflittualità interna tra le diverse istituzioni titolari di competenze appartenenti talora al secondo talaltra al primo pilastro (emblematico è il caso ECOWAS⁴³ del 2008), non risolta dalla clausola di chiusura di cui agli artt. 46 e 47 TUE, attributiva della competenza giurisdizionale della Corte di Giustizia europea in materia di conflitti di attribuzione⁴⁴.

Recuperando i principi contenuti nel *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* del 2004 – progetto abbandonato dopo i referendum negativi nei Paesi Bassi e in Francia l'anno successivo –, il trattato adottato il 1 Dicembre 2009 ha realizzato il definitivo

⁴³ R. Van Ooick, 'Cross-pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences' (2008) *European Constitutional Law Review*, No. 4, pp. 399-420.

⁴⁴ A. Lang e P. Mariani, *La politica estera dell'Unione Europea* (2014) Giappichelli, p. 3.

superamento della struttura a pilastri. Esso ha modificato il TUE ed è andato a trasformare il precedente TCE nel *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE).

È necessario premettere, tuttavia, che a un tale formale superamento – con attribuzione delle competenze a un'unica entità, l'Unione Europea – non ha corrisposto un'attrazione effettiva della politica estera al metodo decisionale comunitario: il trattato di Lisbona mantiene in vita, infatti, la suddivisione preesistente.⁴⁵

Il primo dei due trattati è il TUE che, composto di 55 articoli, si configura come il trattato “quadro”, delineando i principali tratti della natura della nuova UE.⁴⁶

Nel Titolo I (*'Disposizioni comuni'*) sono stabiliti i principi fondanti e gli obiettivi dell'Unione, oltre ai criteri generali di ripartizione delle competenze. Il Titolo II si concentra sulle *'Disposizioni relative ai principi democratici'* che regolano l'UE, quali quello di democrazia rappresentativa, dell'elezione diretta del Parlamento europeo, nonché i meccanismi di coordinamento con i parlamenti nazionali. Il Titolo III, quindi, è dedicato alle *'Istituzioni'*, mentre il IV alle *'Cooperazioni rafforzate'*, ossia quegli accordi volti a creare un'integrazione più profonda circa materie di competenza non esclusiva dell'UE, procedendo così in direzione di una “comunitarizzazione” delle stesse.

È nel Titolo V, poi, che sono sancite le *'Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di*

⁴⁵ *Ibidem*, nota 2, p. 57.

⁴⁶ B. Van Vooren e R. A. Wessel, *EU External Relations Law* (2014) Cambridge University Press, p. 8.

sicurezza comune' (articoli da 21 a 46), includendovi anche la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune.

Come in precedenza rimarcato, sebbene tutte le politiche aventi rilevanza esterna siano oggi riconducibili a un'entità avente personalità giuridica unica, l'UE, la PESC continua a essere incentrata sul metodo intergovernativo. Su di essa, quindi, gli Stati membri mantengono il controllo, anche in virtù della posizione predominante del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE, formazione Affari esteri; regola generale, di conseguenza, è quella dell'unanimità.

'Disposizioni finali' sono, infine, contenute nel Titolo VI. Come si dirà tra breve, è qui che il legislatore europeo ha sancito la personalità dell'Unione e ha puntualizzato le procedure di revisione – ordinaria e semplificata – dei Trattati, nonché di adesione e recesso dagli stessi.

Accanto al TUE, dal 2009 si è avuta la creazione del TFUE, composto di 358 articoli. Questo trattato, al contrario del primo, non si limita a fornire i principi base, ma illustra i meccanismi di funzionamento dell'Unione. Con particolare riferimento alla materia di questa ricerca, nella Parte V (*Azione esterna dell'Unione*) esso determina in *"quali aree le istituzioni europee possono adottare misure nel perseguimento degli obiettivi esterni stabiliti nel TUE, quali procedure le stesse devono seguire e quali strumenti (giuridicamente vincolanti) possono utilizzare"*.⁴⁷

L'azione esterna e le politiche aventi rilevanza esterna, ovvero la politica commerciale comune, la cooperazione con paesi terzi e l'aiuto umanitario, le misure restrittive, gli accordi internazionali, quindi, sono

⁴⁷ *Ibidem*, nota 46.

disciplinate all'interno del TFUE, sulla base del metodo comunitario. È nel Titolo VI di questa Parte che il TFUE si occupa delle *Relazioni dell'Unione con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi e delegazioni dell'Unione*.

Ebbene, in queste materie, gli Stati membri non accettano soltanto di trasferire la competenza all'Unione, ma acconsentono altresì a condividere il potere decisionale con le istituzioni europee, in particolare con la Commissione e il Parlamento europeo; in seno al Consiglio dell'UE, inoltre, le decisioni sono in prevalenza adottate a maggioranza, anziché all'unanimità.⁴⁸

2.1 Personalità dell'UE

Entrando nel merito della ricerca, quindi concentrandosi sulle modifiche che il Trattato di Lisbona ha apportato non solo genericamente in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune, bensì con specifico riguardo ai profili della rappresentanza internazionale dell'UE, primaria importanza riveste l'inquadramento della natura dell'Unione.

Per quanto già detto, appare estremamente opportuna l'enunciazione d'apertura del capitolo che Keukeleire e Delreux dedicano a questo tema nel loro volume *The Foreign Policy of the European Union*⁴⁹: “single in name, dual in policy-making method, multiple in nature – this is the Union’s institutional framework” (ossia “unica nel nome, duplice nel

⁴⁸ *Ibidem*, nota 2.

⁴⁹ *Ibidem*, nota 2.

*metodo decisionale, molteplice nella natura – questo è il quadro istituzionale dell’Unione”).*⁵⁰

Può affermarsi, certamente, che l’Unione Europea non è uno Stato, in quanto non ne presenta i caratteri essenziali. E questo primo dato si ripercuote in modo significativo sul versante delle relazioni diplomatiche.

Nonostante gli sviluppi evolutivi di cui diremo tra breve, gli Stati risultano ancora oggi attori diplomatici primari; anzi, esclusivi se si segue una lettura tecnica: essi sono titolari esclusivi del potere di riconoscere un altro Stato o un altro governo *de jure* o *de facto*, ciò che si caratterizza come condizione preliminare per partecipare alle relazioni diplomatiche⁵¹ (lo stesso è sancito dalla Convenzione di Montevideo sui diritti e i doveri degli Stati del 1933).⁵² Ad avvalorare ciò, l’art. 48 ammette la futura sottoscrizione della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche (di seguito CVRD) *“da parte di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite o di alcuna delle agenzie specializzate parti dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, e da parte di ogni altro Stato invitato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite a divenire parte della Convenzione”*.⁵³ Altra difficoltà nell’identificare l’UE come un soggetto del diritto diplomatico deriva, poi, dall’art. 2 della medesima Convenzione. Esso sancisce che *“l’istituzione di relazioni diplomatiche tra*

⁵⁰ J. Wouters e S. Duquet, ‘The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons’ (2011) Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 62, p. 4.

⁵¹ E. Denza, *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations* (2008) Oxford University Press.

⁵² Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati, firmata il 26 Dicembre 1933 a Montevideo.

⁵³ Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, firmata il 18 Aprile 1961 a Vienna, art. 48.

Stati e l'invio di missioni diplomatiche permanenti avvengono per consenso vicendevole", una reciprocità che implica equiordinazione dei soggetti. Il riconoscimento di privilegi e immunità dei diplomatici stranieri sul proprio suolo da parte di uno Stato è, infatti, connesso alla garanzia che lo stesso trattamento sia riservato ai propri diplomatici nel territorio extra-nazionale. Una reciprocità, questa, che l'Unione non può realizzare, poiché attore non statale. Come meglio si dirà in seguito, non deve disorientare la constatazione secondo la quale l'UE ha la facoltà di richiedere lo *status* diplomatico per i propri agenti in tutto il mondo senza, però, essere in grado di garantire stessi privilegi e immunità a diplomatici esteri accreditati presso le sue istituzioni. La soluzione pratica, infatti, risedette nell'allegare al Trattato di Lisbona un apposito protocollo, il numero 7, il cui articolo 16 prevede un riconoscimento unilaterale dello *status* diplomatico per le rappresentanze accreditate degli Stati terzi presenti "sul territorio in cui l'UE ha sede" (il Belgio) – primo indizio dell'evoluzione degli istituti della diplomazia.⁵⁴

Al contempo, tuttavia, deve aggiungersi come l'UE sia molto di più di una organizzazione internazionale ordinariamente intesa. La presenza di una moneta unica, la previsione della cittadinanza dell'UE, una parvenza di separazione dei poteri (rispecchiata nelle funzioni esecutive, legislative e giudiziarie) avvicinano l'UE alle tipiche meccaniche statali e ne rendono difficile l'inquadramento normativo entro categorie rigide o definizioni basate sulla terminologia preesistente.⁵⁵ Proprio a tal proposito, è a partire dagli anni '80 che si sviluppa la teoria del "Nuovo

⁵⁴ P. J. Kuijper, J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere e T. Ramopoulos, *The Law of EU External Relations* (2013) Oxford University Press, p. 50.

⁵⁵ *Ibidem*, nota 50, p. 6.

Istituzionalismo”, dedicata allo studio del processo d’integrazione e alle sofisticate caratteristiche dal punto di vista istituzionale che l’UE presenta;⁵⁶ senza considerare le classificazioni di scienza politica che identificano una natura variabile, a seconda del ruolo che l’Unione svolge sul piano internazionale (*soft power* o potere normativo). Ciò detto, la dottrina in maggioranza concorde considera l’UE un’entità *sui generis*.⁵⁷ Questo carattere è approfondito dalla definizione che dell’UE danno Van Vooren e Wessel, “*come un’entità che interagisce con paesi terzi e organizzazioni internazionali (e persino con i suoi Stati membri) in modi che risultano giuridicamente e politicamente distinti dai suoi Stati membri costitutivi. Nel contesto globale, questa entità presenta pertanto un’autonoma identità fatta di valori, interessi e politiche che la stessa cerca di determinare e promuovere a livello internazionale come propri*”.⁵⁸ Una natura *sui generis* accentuata dalle caratteristiche peculiari rispetto agli altri enti sovranazionali, tra cui il conferimento molto ampio di poteri, senza dubbio produttivo di effetti sul piano diplomatico. Il primo di questi è costituito dalla creazione di “*un nuovo ordinamento legale di diritto internazionale in favore del quale gli Stati hanno limitato i loro diritti di sovranità*”,⁵⁹ un ordinamento unico nella sua specie i cui tratti essenziali sono “*la supremazia del diritto comunitario sulla legge degli*

⁵⁶ E. Wisniewski, ‘The Influence of the European Parliament on the European External Action Service’ (2013) *European Foreign Affairs Review*, 18, No. 1, p. 85.

⁵⁷ C. Bretherton e J. Vogler, *The European Union as Global Actor*, 2nd edition (2006) Routledge: “*The EU is not an intergovernmental organization as traditionally understood, nor it is a partially formed state. While it is clearly a regional organization, its degree of integration, and the range of policy competences and instruments it possesses, render comparison with other regional organizations such as the North American Free Trade Agreement (NAFTA) meaningless*”.

⁵⁸ *Ibidem*, nota 46, p. 2.

⁵⁹ *Causa 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (5 Febbraio 1963) ECR 1.

Stati membri e l'effetto diretto di una serie di previsioni".⁶⁰

Secondariamente, l'UE gode del riconoscimento di *jus legationis* sia attivo che passivo e vanta un proprio servizio diplomatico. Il terzo effetto, infine, è rappresentato dalla capacità dell'UE di negoziare e concludere trattati con uno o più Paesi terzi od organizzazioni internazionali. Una capacità che costituisce la chiave del rebus della natura dell'UE e che si fonda sul riconoscimento o meno della personalità giuridica, nonché - laddove se ne dia una risposta positiva - dell'estensione della stessa.

Una questione, tuttavia, quella della personalità dell'UE e dei suoi antenati, che è sempre stata marcata da una notevole ambiguità. Il Trattato sull'Unione Europea *ante* Lisbona era addirittura privo di qualsiasi previsione in merito, "*sebbene attribuisse un potere di conclusione dei trattati in favore del Consiglio (Articolo 24 TUE)*".⁶¹ Ambiguità che, tuttavia, non hanno impedito alla CE prima e alla prima versione dell'UE poi di veder riconosciuta una personalità giuridica *de facto*, concludendo numerosi accordi internazionali.

Strettamente legata al tema della personalità giuridica era - ed è - l'identificazione di quale sia lo scopo della stessa. Come suggerito da alcuni autori,⁶² le domande che sorgono a tal proposito sono molte: "*lo scopo deve ritenersi limitato a quei casi in cui il Trattato ha previsto espliciti poteri di treaty-making, o è esteso, almeno potenzialmente, a tutti gli ambiti coperti dal Trattato? E in tale ultimo caso, deve riconoscersi un potere di conclusione degli accordi esclusivo dell'Unione in tutti questi*

⁶⁰ Opinione 1/91 Re European Economic Area (1991) ECR I-6079.

⁶¹ *Ibidem*, nota 54, p. 1.

⁶² *Ibidem*, nota 54.

*ambiti o è in qualche guisa limitato?”*⁶³. Molti di questi interrogativi hanno trovato risposta nella causa *European Road Transport Agreement (ERTA)*.⁶⁴ Il caso, la cui pronuncia da parte della Corte risale al 1971, ebbe origine da un'intesa alla cui conclusione si pervenne non in seno al Consiglio, bensì a seguito di una conferenza tra gli Stati membri a margine dello stesso Consiglio; in essa, appunto, gli Stati convenirono la conclusione dell'*European Road Transport Agreement*. La Commissione, pertanto, ricorse contro una tale intesa dinanzi all'allora Corte Europea di Giustizia, rivendicando la competenza non degli Stati membri, ma della Comunità a concludere un tale accordo. La pronuncia cui la Corte pervenne risultò tripartita. In primo luogo, essa fornì “*un'interpretazione generosa di che cosa costituisca un 'atto' che può essere oggetto di annullamento dinanzi alla Corte stessa*”.⁶⁵ La Corte, secondariamente, rese un commento circa “*le implicazioni di un'interpretazione globale del potere di conclusione dei trattati da parte della Comunità, sia con riferimento al suo scopo in generale sia rispetto ai casi in cui questo potere dovrebbe considerarsi esclusivo della Comunità*”.⁶⁶ Quindi, in terzo luogo, la pronuncia procedette entrando nel merito del caso, sebbene, contrariamente a quanto sancito nella seconda parte, non addivenne all'annullamento dell'accordo concluso dagli Stati membri.

Per quanto rilevante ai presenti fini, la Corte riconobbe per la prima volta poteri impliciti della Comunità circa materie di rilevanza esterna.

“Detta competenza non dev'essere in ogni caso espressamente prevista dal

⁶³ *Ibidem*, nota 54, p. 2.

⁶⁴ *Causa 22/70 Commissione delle Comunità Europee contro Consiglio delle Comunità Europee*, cosiddetto *caso ERTA* (1971) ECR 263, paragrafi 1-32, 68-92, 100.

⁶⁵ *Ibidem*, nota 54, p. 3.

⁶⁶ *Ibidem*, nota 54, p. 3.

trattato [...] ma può desumersi anche da altre disposizioni del trattato e da atti adottati [...] dalle istituzioni della Comunità".⁶⁷ Riflesso ancor più profondo, tuttavia, è costituito dal fatto che una volta che la Comunità abbia adottato disposizioni contenenti norme comuni, *"gli Stati membri non hanno più il potere — né individualmente, né collettivamente — di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme"*,⁶⁸ ma anzi a norma dell'art. 5 TCE devono adoperarsi per adempiere gli obblighi da esse derivanti.⁶⁹

Ecco, quindi, il principio risultante dalla pronuncia del caso ERTA: quello dell'esclusiva competenza esterna della Comunità ogni qualvolta un accordo internazionale concluso da uno solo ovvero anche da tutti gli Stati membri andrebbe a contrastare con la legislazione comunitaria (e il già menzionato "scopo" in ambito esterno).

Altri sono stati i casi trattati dalla Corte relativamente l'affermazione del potere della Comunità/UE nell'ambito delle relazioni esterne,⁷⁰ precedenti che hanno sancito in via giurisprudenziale le basi della rappresentanza esterna fino ad arrivare alla definitiva codificazione da

⁶⁷ *Ibidem*, nota 64, paragrafi 16-19.

⁶⁸ *Ibidem*, nota 64, paragrafi 16-19. La stessa sentenza continua: *"Man mano che queste norme comuni vengono adottate, infatti, si accentra nella Comunità la competenza ad assumere e ad adempiere — con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario — degli impegni nei confronti degli Stati terzi. Di conseguenza, nell'attuare le disposizioni del trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne"*.

⁶⁹ *Ibidem*, nota 64, paragrafi 20-22: *"A norma dell'art. 5, gli Stati membri devono adottare tutti i provvedimenti atti ad assicurare l'adempimento delle obbligazioni derivanti dal trattato, ovvero da atti delle istituzioni, e, in secondo luogo, astenersi da qualsiasi provvedimento che rischidi compromettere il raggiungimento degli scopi del trattato"*.

⁷⁰ Dapprima – e molto vicino nel tempo al caso ERTA – si consulti il cosiddetto caso *Laying-up Fund*: Parere della Corte del 26 Aprile 1977, Progetto di Accordo relativo all'istituzione di un Fondo Europeo d'immobilizzazione della navigazione interna, Parere 1/76, Raccolta della Corte Europea 1977, p. 741. Più recente, invece, è il Parere della Corte del 7 Febbraio 2006, Competenza della Comunità relativa alla conclusione della nuova Convenzione di Lugano, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, Parere 1/03, Raccolta della Corte Europea, p. I-1145, paragrafi 114-132.

parte del Trattato di Lisbona. Centrali in questo senso sono gli articoli 1 e 47 TUE.

L'articolo 47 TUE (*"L'Unione possiede personalità giuridica"*⁷¹) è identico, nella sua formulazione, all'articolo 210 CEE secondo l'interpretazione che la Corte di Giustizia ne aveva dato nel *caso ERTA*.⁷² La disposizione dell'art. 47 TUE, però, è oggi rafforzata dal combinato disposto con il nuovo art. 1 TUE, secondo il quale *"l'Unione sostituisce e succede alla Comunità Europea"*. In questo modo il Trattato delinea un'unica personalità giuridica per l'UE, rimpiazzando il dualismo previgente tra Comunità Europea e (originaria) Unione Europea.⁷³

Ancora a proposito della personalità giuridica, il Trattato codifica agli artt. 3 e 216 TFUE taluni orientamenti già espressi dalla Corte di Giustizia nel *caso ERTA*. Una positivizzazione che, tuttavia, a detta dei commentatori risulta ambigua. L'articolo 216 TFUE, infatti, è formulato in modo tale da negare il principio – invece espresso nel caso trattato nel 1971 – secondo il quale l'Unione avrebbe il potere di concludere accordi tendenzialmente in tutti gli ambiti di sua competenza. La disposizione recita: *"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 realizzare, 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*

⁷¹ Il Trattato di Lisbona reca, a tale proposito, la Dichiarazione n. 24, volta a precisare 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"*.

⁷² *Ibidem*, nota 54, p. 19.

⁷³ *Ibidem*, nota 54, *supra*.

comuni o alterarne la portata". Gli ambiti in cui ciò, oggi, è espressamente permesso dai Trattati sono certamente in numero maggiore rispetto alla data della pronuncia della Corte; altrettanto certamente, tuttavia, rimangono materie circa le quali non è menzionata un'espressa competenza nella conclusione di accordi, ma che possono ricondursi alla personalità giuridica dell'UE.⁷⁴

A ciò si aggiunga che l'art. 3 TFUE, dopo aver enumerato le materie di competenza esclusiva dell'Unione,⁷⁵ al paragrafo 2 precisa che *"l'Unione ha anche competenza esclusiva per la conclusione di un accordo internazionale quando la conclusione dello stesso è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per permettere all'Unione di esercitare la sua competenza interna"*. Come è facile notare confrontando questa disposizione con la precedente, non vi è perfetta corrispondenza, alimentando così le ambiguità interpretative.

2.2 Principi della rappresentanza esterna

Il Trattato di Lisbona indica nel TUE taluni principi fondanti della rappresentanza esterna dell'UE. Il primo di essi è il *principio del conferimento*, art. 5, par. 2 TUE: *"l'Unione agisce entro i limiti delle competenze a essa conferite dagli Stati membri nei Trattati al fine di raggiungere gli obiettivi in essi contenuti"*. La clausola residuale contenuta nell'ultimo periodo della disposizione garantisce che le

⁷⁴ *Ibidem*, nota 54, *supra*.

⁷⁵ Art. 3, par. 1 TFUE: *"L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune."*

competenze non conferite espressamente all'UE restino attribuite agli Stati membri.

Il secondo principio fondamentale è il *principio di leale collaborazione* sancito all'art. 4, par. 3 TUE: *"in virtù del principio di leale collaborazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati"*. In questo senso, gli Stati membri non soltanto facilitano e si astengono dal compromettere la realizzazione degli obiettivi da parte dell'UE, ma *"adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o dagli atti delle istituzioni dell'Unione"*. La codificazione dello stesso principio permette oggi alla Corte di Giustizia dell'UE di limitare l'autonomia dei Paesi membri attraverso il riconoscimento di doveri che gli stessi hanno verso l'Unione, anche in ambito internazionale, soprattutto nelle relazioni con Paesi non membri.⁷⁶

Sviluppandosi nel tempo, la giurisprudenza in materia ha visto un'evoluzione: inizialmente, la Corte era andata ad affermare l'esistenza di un dovere di collaborazione solo nel risultato (*"un dovere di collaborazione tra questi ultimi [gli Stati membri] e le istituzioni della Comunità al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi della Comunità e assicurare la coerenza dell'azione e della sua rappresentanza internazionale"*⁷⁷). Successivamente, però, il principio di leale collaborazione ha assunto una portata di generale applicazione nella materia dell'azione esterna, indipendentemente dalla natura delle

⁷⁶ E. Neframi, 'The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations' (2010) *Common Market Review* 47, pp. 323-359.

⁷⁷ *Causa C-433/03 Commissione contro Germania* (14 Luglio 2005) ECR I-06895.

competenze UE. Il caso *Commissione contro Svezia*,⁷⁸ cui ci si riferisce, prese avvio dalla regolamentazione dei cosiddetti "POP" (*persistent organic pollutants*), sostanze fortemente inquinanti e nocive i cui effetti superano i confini del territorio specifico di loro emissione. Per disciplinare la materia, si era proceduto all'adozione di accordi multilaterali, tra i quali la Convenzione di Stoccolma, un 'accordo misto' del quale erano parte sia la Commissione che la Svezia; alla Convenzione era allegato un Protocollo sulle sostanze specificamente trasportate dall'aria, anch'esso sottoscritto dalla Commissione e dallo Stato scandinavo. È opportuno rilevare, per completezza, che la stessa materia era oggetto anche di un regolamento comunitario. Prevedendo la Convenzione che le parti contraenti, per mezzo di emendamenti, potessero chiedere l'introduzione di sostanze considerate POP, la Svezia propose di inserire nella Convenzione stessa un ulteriore gruppo di sostanze, i perfluorottano sulfonati (o PFOS, di qui la più nota denominazione del caso), sostanze fino ad allora non ricomprese in alcuno degli strumenti internazionali o comunitari di regolamentazione. Proprio per quest'ultima ragione, la Commissione sostenne che alla Svezia era impedito agire al di fuori del quadro regolamentare UE.

Per quanto di nostro interesse, la Corte richiamò precedenti sentenze nelle quali aveva "*già statuito che tale obbligo di leale cooperazione è di applicazione generale e non dipende né dal carattere esclusivo o meno della competenza comunitaria di cui trattasi, [nel caso di specie si trattava di competenze ambientali di natura ripartita] né dall'eventuale*

⁷⁸ Causa C-247/07, *Commissione Europea c. Regno di Svezia, cosiddetto caso PFOS* (20 Aprile 2010) ECR I-3317.

diritto degli Stati membri di contrarre obblighi nei confronti degli Stati terzi".⁷⁹ Essa andò oltre, superando il convincimento di una cooperazione solo nel risultato fino a quel momento pacifica. La Corte, infatti, aggiunse che, sebbene il Consiglio non avesse adottato una decisione formale sull'inclusione di quell'ulteriore gruppo di sostanze, avrebbe comunque dovuto constatarsi se quella mancata introduzione fosse frutto di una strategia comunitaria – come sostenuto dalla Commissione.⁸⁰ In questa prospettiva, i giudici comunitari affermarono la non indispensabilità che le posizioni comuni rivestissero *"una forma determinata per esistere ed essere presa in considerazione nell'ambito di un ricorso per inadempimento dell'obbligo di leale cooperazione"*.⁸¹

Ancor più, la Corte procedette nel sancire 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 una stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione discende dalla necessità di un'unità della rappresentanza internazionale della Comunità"*.⁸²

È proprio in quest'ultimo passaggio della stessa sentenza del 2010, quindi, che la Corte richiamò il terzo tra i principi base della rappresentanza esterna *post* Lisbona: il principio di coerenza, di un'unità nella rappresentanza esterna, a prescindere dalla natura delle

⁷⁹ *Ibidem, supra*, par. 71.

⁸⁰ *Ibidem*, nota 46, p. 202.

⁸¹ *Ibidem*, nota 78, par. 77.

⁸² *Ibidem*, nota 78, par. 73.

competenze cui essa si riferisce. Esso impone un'omogeneità con gli altri settori dell'azione esterna e tra tutti questi e le altre politiche, secondo quanto stabilito all'art. 21, par. 3 TUE. La normativa europea attribuisce al Consiglio e alla Commissione, in cooperazione tra loro e *“assistiti dall'alto rappresentante”*, l'obiettivo di assicurare una tale armonia d'azione.⁸³

2.3 Il quadro istituzionale della PESC

Per comprendere il ruolo che ciascuna delle istituzioni svolge nella rappresentanza esterna dell'UE, è necessario richiamare quanto già più volte detto a proposito della PESC, settore non incluso nell'elencazione di cui all'art. 3 TFUE secondo la tradizionale ripartizione ma, per le sue specificità, menzionato individualmente (art. 2, par. 4 TFUE). Il Trattato, addirittura, non definisce neppure le modalità di coordinamento tra Stati membri e Unione; ciò, probabilmente, è dovuto – come diremo tra breve – all'unanimità nell'adozione degli atti in materia, circostanza che non lascia spazio a conflitti.⁸⁴ La PESC, quindi continua ad avere vita parallela alle politiche estere nazionali. È l'art. 21, par. 2 TUE a prevedere 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”*. Una formula indeterminata che rischia di apparire ancor più vaga se letta in combinato disposto con le Dichiarazioni n. 13 e n. 14 allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha dato vita

⁸³ *Ibidem*, nota 46, p. 12.

⁸⁴ *Ibidem*, nota 44, p. 7.

al Trattato di Lisbona. Con la prima, la conferenza sottolinea che, nonostante le disposizioni del Trattato e la creazione della figura dell'AR, nonché l'istituzione del SEAE, sono *"imprejudicate sia le competenze degli Stati membri [...] sia la loro rappresentanza nazionale"*.⁸⁵ Non è pregiudicato, inoltre, neppure il carattere specifico della politica estera e di difesa nazionali.⁸⁶ Con la seconda Dichiarazione allegata, tutte le disposizioni in materia di politica estera dell'UE *"non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro"*.⁸⁷ Si precisa, poi, che né la Commissione ha ulteriori poteri di iniziativa, né il Parlamento europeo vede accresciuto il proprio ruolo.⁸⁸ All'interno del Trattato, tuttavia, si prevede che gli Stati membri sostengano *"attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca"*, rispettando le scelte dell'Unione nel settore.⁸⁹ Le decisioni di intervento operativo adottate dal Consiglio quando richiesto da situazioni internazionali, ai sensi dell'art. 28, par. 1, vincolano gli Stati *"nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione"* (par. 2); laddove lo Stato prenda una posizione o intraprenda un'azione nazionale, poi, si prevede una doverosa informazione per permettere, se necessaria, una concertazione con il Consiglio (par. 3). Un coordinamento che diventa ancor più perentorio nelle circostanze prospettate dalla disposizione successiva, ovvero quando siano state adottate *"decisioni che definiscono la posizione*

⁸⁵ Dichiarazione n. 13 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, Trattato di Lisbona, par. 1.

⁸⁶ *Ibidem, supra*, par. 2.

⁸⁷ Dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, Trattato di Lisbona, par. 1

⁸⁸ *Ibidem, supra*, par. 2

⁸⁹ Art. 24, par. 3 TUE.

dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica".⁹⁰ In tali casi, gli Stati membri devono conformare le loro politiche a quella comune.

È opportuno osservare, ciò nondimeno, che la competenza in materia di PESC non risulta chiaramente definita dal Trattato. Esso, infatti, la identifica con una formula tautologica, quella dell'art. 24, par. 1, secondo la quale *"la competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione"*.⁹¹

Un'inadeguatezza testuale che si riflette sull'eccezionalità anche istituzionale della materia. Negli ambiti tipicamente comunitari può ritenersi raggiunto un equilibrio tra le istituzioni intergovernative – Consiglio europeo e Consiglio dell'UE –, quelle indipendenti e prettamente a carattere comunitario – la Corte di Giustizia e la Commissione – e il Parlamento europeo, istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione.⁹² Non può dirsi lo stesso per la politica estera. Il già richiamato art. 24, par. 1, ultimo periodo TUE fornisce un quadro generale dei meccanismi istituzionali. Rinviano al TFUE per le procedure specifiche, la PESC *"è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità"*.⁹³ Quindi, dopo aver precisato che *"è esclusa l'adozione di atti legislativi"*,⁹⁴ la disposizione precisa che la PESC è messa in atto dall'AR e dagli Stati membri, indica che il *"ruolo*

⁹⁰ Art. 29 TUE.

⁹¹ *Ibidem*, nota 44, p. 8.

⁹² *Ibidem*, nota 2, p. 17.

⁹³ Art. 24, par. 1 TUE.

⁹⁴ *Ibidem*, *supra*.

*specifico*⁹⁵ – quindi limitato – del Parlamento europeo e della Commissione è definito dai trattati, delinea una tendenziale incompetenza della Corte di Giustizia.

È facile, alla luce del dato normativo, comprendere pertanto come fondamentalmente il potere di definizione della politica estera sia ancora in mano alle istituzioni rappresentative degli interessi nazionali.

2.3.1 Il ruolo del Consiglio europeo

Il Trattato di Lisbona per la prima volta include il Consiglio europeo tra le istituzioni dell'UE (art. 13, par. 1 TUE).⁹⁶ Un riconoscimento formale certo importante, ma non innovativo; come ricordato, infatti, già dal Vertice di Parigi del 1974 era invalsa la prassi di riunirsi in una simile composizione. L'istituzionalizzazione, tuttavia, ha prodotto e produce i principali effetti proprio nell'ambito della rappresentanza esterna.

Il riconoscimento, innanzitutto, ha giovato nel senso di una attenuazione dei caratteri più originali che esso presentava, tra cui il meccanismo decisionale del *consensus*, a vantaggio di una maggiore formalità anche del voto.⁹⁷ L'art. 22, par. 1 dispone che è il Consiglio europeo che "*identifica gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione*" circa la politica estera e tutti gli altri settori dell'azione esterna attraverso decisioni prese all'unanimità – su raccomandazione della Commissione e del Consiglio dell'UE.⁹⁸ A ciò deve aggiungersi che il Consiglio europeo molto di frequente adotta delle 'conclusioni', atti non qualificabili formalmente

⁹⁵ *Ibidem, supra.*

⁹⁶ *Ibidem*, nota 44, p. 10.

⁹⁷ *Ibidem*, nota 44, p. 11.

⁹⁸ Art. 26, par. 1 TUE.

come tali in quanto non elencati all'art. 288 TFUE.⁹⁹ Ferma l'assenza di un vincolo giuridico (peraltro resa palese dall'art. 15, par. 1 TUE, secondo cui questa istituzione "*non esercita funzioni legislative*"), indubbio è il valore politico delle conclusioni.¹⁰⁰ Nella prospettiva di dettare le linee generali di politica estera, queste possono portare all'adozione da parte della Commissione di regolamenti – strumenti, invece, vincolanti –, alla proposta da parte della Commissione e del SEAE di nuovi accordi internazionali a esse coerenti o, infine, all'adozione di *démarches* su questioni di rilievo internazionale (ciò che è accaduto anche dopo le rivolte della "Primavera araba" a partire del 2011).¹⁰¹

In un'ottica pratica, è debito constatare come l'importanza politica delle linee guida e dei principi generali dettati dal Consiglio europeo è mitigata dall'implementazione pratica degli indirizzi stessi, delegata al Consiglio dell'UE, alla Commissione, all'AR o direttamente agli Stati membri.¹⁰²

Due sono le innovazioni principali che il Trattato di Lisbona ha introdotto e che incidono significativamente sui profili di rappresentanza.

La prima di esse è rappresentata dalla nuova composizione del Consiglio europeo, formato oggi dai Capi di Stato e di governo, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione. La novità, in questo senso, risiede nel

⁹⁹ Art. 288 TFUE: "*Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri*".

¹⁰⁰ *Ibidem*, nota 46, p. 24.

¹⁰¹ *Ibidem*, *supra*.

¹⁰² *Ibidem*, nota 2, p. 66.

venir meno della presenza automatica dei ministri degli affari esteri e nella partecipazione, invece, dell'AR ai sensi dell'art. 15, par. 2 TUE.¹⁰³

A ciò si aggiunga che, se è pur vero che i Capi di Stato e di governo sono la massima espressione degli interessi nazionali, la prassi ha dimostrato come essi si siano concentrati molto di più sulle politiche interne e sulle questioni economiche che non sui *dossiers* internazionali, paradossalmente non realizzando il ruolo di *leadership* all'istituzione riservato.¹⁰⁴

La stessa cadenza degli incontri del Consiglio europeo, anche laddove superi le quattro volte l'anno previste nei trattati, non è in grado di assicurare l'effettiva continuità di *leadership* internazionale.¹⁰⁵ In questa direzione deve essere inquadrata, la seconda fondamentale innovazione: l'istituzione di un Presidente permanente. Il precedente meccanismo di presidenza affidata allo stesso Capo di Stato o di governo che avesse retto - secondo la rotazione semestrale - la presidenza del Consiglio dell'UE ha lasciato il posto all'elezione a maggioranza qualificata di un soggetto destinato a restare in carica per due anni e mezzo.¹⁰⁶ Il par. 6 TUE espressamente stabilisce che, seppur limitatamente al suo livello, egli assicura "*la rappresentanza esterna dell'Unione*" per le materie relative alla PESC,¹⁰⁷ indice che suggerisce ad alcuni di ritenere che egli sarebbe il rappresentante dell'UE nei confronti dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi terzi (mentre l'AR lo sarebbe a livello ministeriale).¹⁰⁸

¹⁰³ *Ibidem*, nota 44, p. 12.

¹⁰⁴ *Ibidem*, nota 2, p. 65.

¹⁰⁵ *Ibidem*, *supra*.

¹⁰⁶ Art. 15, par. 5 TUE.

¹⁰⁷ Art. 15, par. 6 TUE.

¹⁰⁸ *Ibidem*, nota 46, p. 25.

Allo stesso è attribuito altresì il potere di convocare in via straordinaria il Consiglio europeo laddove lo richiedano preminenti circostanze internazionali, così da assicurare una pronta reazione dell'Unione (art. 26, par. 1 TUE).¹⁰⁹

La creazione di questa nuova figura, in definitiva, permette una continuità e stabilità del coordinamento in politica estera, prima impedita dalla altalenante e disomogenea interpretazione che la presidenza di turno ne dava. Un profilo, quello dell'attuale Presidente del Consiglio europeo, reso ancor più autonomo dall'impossibilità di ricoprire cariche nazionali.

Anche questa seconda innovazione, tuttavia, deve fare i conti con la realtà. I commentatori rilevano che la scelta di Herman Van Rompuy - primo a ricoprire tale posizione - abbia ridotto la portata dell'incarico sullo scenario internazionale¹¹⁰. Il politico belga si sarebbe concentrato molto di più sulle tematiche dell'integrazione e della crisi economica dei Paesi membri, anziché sulla visibilità globale dell'UE.

2.3.2 Il Consiglio dell'Unione Europea

Il Consiglio dell'Unione Europea (di seguito, il Consiglio) è senza alcun dubbio l'istituzione che presenta il maggior livello di incisività in tema di politica estera. L'art. 26, par. 2 TUE prevede in generale che il Consiglio non solo elabora la PESC, ma prende altresì *“le decisioni necessarie per la*

¹⁰⁹ Art. 26, par. 1 TUE.

¹¹⁰ *Ibidem*, nota 2, p. 65.

definizione e l'attuazione di tale politica" sulla base delle linee generali determinate dal Consiglio europeo.¹¹¹

Caratteristica peculiare dell'istituzione è rappresentata dalla composizione variabile; data la partecipazione da parte di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, *"il Consiglio si riunisce in varie formazioni"*.¹¹² Ai sensi dell'art. 236 TFUE, lo stesso Consiglio delibera tali composizioni – attualmente nel numero di 10 –, tranne quella 'Affari generali'¹¹³ e quella 'Affari esteri', obbligatoriamente previste dai trattati.¹¹⁴ Quest'ultima, in particolare, *"elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza"* della stessa. Un'importanza, quella del Consiglio Affari esteri, rimarcata dal fatto che la Presidenza non è esercitata, come per le altre formazioni, dal rappresentante dello Stato membro titolare della Presidenza di turno, bensì dall'AR. Un tentativo certamente orientato a costruire una politica estera comune o, quantomeno, non mera somma delle posizioni nazionali, sebbene privo di reale effettività, visto il carattere strettamente intergovernativo di funzionamento. A ciò si aggiunga che, come ricordato, l'azione esterna dell'Unione non risulta solo dalla politica estera, bensì anche da altre importanti materie; ebbene, queste ultime sono trattate da formazioni del Consiglio che

¹¹¹ *Ibidem*, nota 44, p. 14.

¹¹² Art. 16, par. 6 TUE.

¹¹³ Art. 16, par. 6 TUE: *"Il Consiglio «Affari generali» assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio. Esso prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione"*.

¹¹⁴ Art. 16, par. 6 TUE.

presentano una presidenza a rotazione, con ulteriore danno per la rappresentanza esterna.¹¹⁵

Il Consiglio Affari esteri vede, inoltre, una struttura multilivello, dovuta all'immane numero di questioni che lo stesso affronta durante ciascun incontro. Solo per dare una dimensione del carico di lavoro del consesso dei ministri degli esteri, Keukeleire e Del Reux riportano l'ordine del giorno della seduta del 23 Gennaio 2012: "*i ministri hanno dibattuto del programma nucleare iraniano, delle riforme in Birmania/Myanmar, del Processo di Pace per il Medio Oriente, delle relazioni dell'UE con Serbia e Kosovo e dello stato dell'arte in Sudan e in Sud Sudan*".¹¹⁶ Ciò senza menzionare la lista dei cosiddetti "A-points" (*Agreed points*), ovvero questioni – molto spesso altresì rilevanti – sulle quali hanno discusso il COREPER (Comitato dei Rappresentanti Permanenti degli Stati membri), il PSC (Comitato Politico e di Sicurezza) o gli *working parties* (i gruppi di lavoro tematici) e che il Consiglio si limita a votare in apertura.¹¹⁷

L'approfondimento delle questioni globali, peraltro, è reso difficoltoso anche dal numero di partecipanti che affolla le sessioni (oltre ai 28 ministri, s'intende): diplomatici, consulenti per ognuno dei paesi membri, funzionari del SEAE, talvolta altri Commissari in materie attinenti i temi trattati – lo stesso dicasi anche per i più informali convivi denominati '*Gymnich meetings*'. L'importanza delle sedute del Consiglio è comunque indubbia, poiché la posizione del singolo Paese ivi sancita costituisce il punto di partenza per il lavoro quotidiano dei rispettivi rappresentanti diplomatici.

¹¹⁵ *Ibidem*, nota 2, p. 67.

¹¹⁶ *Ibidem*, nota 2, p. 68.

¹¹⁷ *Ibidem*, *supra*.

Proprio a proposito degli organi sussidiari, mentre il Consiglio Affari esteri presenta un ordine del giorno che non distingue tra PESC/PSDC e azione esterna o dimensione esterna delle politiche interne – laddove queste ultime sono trattate –, al contrario una ripartizione avviene a livello preparatorio.¹¹⁸

L'analisi deve concentrarsi in primo luogo sul COREPER, il Comitato dei Rappresentanti Permanenti dei governi dei Paesi membri, "*responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio*".¹¹⁹ Esso si riunisce a sua volta in due formazioni. Il COREPER II, composto dai Rappresentanti Permanenti – gli ambasciatori - dei paesi membri, ha funzioni propedeutiche al Consiglio Affari esteri, all'ECOFIN (Consiglio Economia e finanza) e al Consiglio Affari interni e Giustizia. Esso si riunisce settimanalmente, definisce l'agenda finale dei temi sui quali discuteranno le suddette formazioni del Consiglio e sovrintende i lavori di tutti gli altri comitati.¹²⁰ All'interno del COREPER, peraltro, una peculiare prassi è rappresentata dal cosiddetto '*Antici group*', composto dai diplomatici più giovani, soliti riunirsi prima degli incontri del COREPER II al fine di conoscere in via informale la posizione degli altri Paesi in vista delle negoziazioni. Gli '*Anticis*' (come loro si denominano) sono anche gli unici a poter accedere alla sala presso il Consiglio europeo in cui tali negoziazioni sono condotte, agendo quindi da tramite con il proprio Ministro degli esteri.¹²¹ Il COREPER I, invece, composto da

¹¹⁸ *Ibidem*, nota 2, p. 69.

¹¹⁹ Art. 16, par. 7 TUE.

¹²⁰ *Ibidem*, nota 2, p. 69.

¹²¹ Jozef Bátora, 'Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?' (2003) ARENA Working Papers 03/6.

diplomatici di rango inferiore, ha compiti preparatori con riguardo alle altre formazioni del Consiglio.

Il Comitato Politico e di Sicurezza (di seguito CPS), *“controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio”*, su richiesta di questo o dell'AR, oltre che di propria iniziativa.¹²² Un ruolo di prim'ordine confermato dalla presenza in esso di un ambasciatore per ciascuno Stato membro, un rappresentante della Commissione e uno del Comitato Militare dell'UE, nonché un delegato del Comitato di gestione delle crisi (a tale ultimo proposito, infatti, l'art. 38 TUE dispone che *“il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi”* sono attribuiti al CPS). Il rinvio all'art. 240 TFUE che apre la disposizione (*“fatto salvo l'art. 240 TFUE”*), comunque, fa ferma la competenza generale del COREPER.¹²³

Oltre a un folto numero di altri comitati (come, ad esempio, quello sulla politica commerciale, preparatorio del Consiglio Politica commerciale comune), una fitta rete di gruppi di lavoro contribuisce alla predisposizione della politica estera. Conteggiati nel numero approssimativo di 35, tali gruppi di esperti si occupano di temi geografici (ad esempio, America Latina o Mashreq/Maghreb) o aventi oggetto specifico (come quelli per i diritti umani o la non proliferazione degli armamenti) e presieduti dal SEAE; altri, invece, focalizzati su aspetti

¹²² Art. 38 TUE.

¹²³ *Ibidem*, nota 46, p. 26.

dell'azione esterna (quali l'aiuto umanitario), sono coordinati da chi regge la presidenza di turno.¹²⁴

2.3.3 La Commissione europea

L'art. 17, par. 1 TUE è chiaro nell'attribuire una competenza rilevante alla Commissione, che *"assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati"*.¹²⁵ Dimostrazione di tale ultima precisazione è costituita, ad esempio, dall'art. 218 TFUE, che assegna alla Commissione il compito di condurre i negoziati di accordi internazionali dopo l'autorizzazione all'apertura degli stessi da parte del Consiglio.¹²⁶ In tema di rappresentanza esterna, tuttavia, deve notarsi che il Presidente della Commissione, pur senza diritto di voto, è membro del Consiglio europeo – mentre l'AR vi partecipa soltanto.¹²⁷

La posizione in cui la stessa è collocata, tuttavia, risulta oltremodo disagiata. Se da un lato essa deve promuovere e rappresentare gli interessi comuni nell'azione esterna e nei riflessi esterni delle politiche interne dell'UE per mezzo del proprio solido apparato amministrativo, dall'altro, come reso chiaro dall'esclusione di cui all'art. 17, par. 1, la medesima è tendenzialmente ai margini della PESC. Con la nascita del SEAE, infatti, l'apposita Direzione Generale (denominata DGRELEX,

¹²⁴ *Ibidem*, nota 2, p. 70.

¹²⁵ *Ibidem*, nota 54, p. 29.

¹²⁶ *Ibidem*, nota 46, p. 27.

¹²⁷ *Ibidem*, nota 44, p. 27.

abbreviazione di *Relations Extérieures*) è stata trasferita presso il Servizio.¹²⁸

Ciò comporta evidenti problemi riguardo i confini tra materie: relazioni esterne in ambito economico e relazioni politiche che pure da esse scaturiscono; interazioni necessarie tra aiuto umanitario e questioni di sicurezza.¹²⁹ Sempre rispetto a tale difficile equilibrio, peraltro, basti pensare al paradosso in virtù del quale, pur non vedendo poteri in materia, la Commissione dà esecuzione in senso finanziario alle decisioni PESC,¹³⁰ dal momento che le spese amministrative e operative risultano a carico del bilancio UE (art. 41 TUE; ma si veda anche il Capitolo 3, 3.1 a proposito della Decisione 427/2010 istitutiva del SEAE, con particolare riferimento all'art. 8). Il ruolo riservato alla Commissione in materia di PESC, inoltre, appare ancor più leso dal riconoscimento del potere d'iniziativa in favore del solo AR, con espressa menzione del limitato ruolo di "appoggio" della stessa ai sensi dell'art. 30, par. 1 TUE.¹³¹ D'altro canto, non deve dimenticarsi come l'AR sia effettivamente uno dei vicepresidenti della Commissione, pertanto la perdita di poteri in materia PESC non è così rilevante.

¹²⁸ *Ibidem*, nota 2, p. 73. Oggi sono istituite e operano presso la Commissione 5 Direzioni Generali aventi compiti relative alle relazioni esterne dell'UE: la DG TRADE per il commercio; la DG DEVCO responsabile della cooperazione allo sviluppo (anche denominate EuropAid); la DG ELARG che cura i processi di adesione; la DG ECHO per l'aiuto umanitario e la risposta alle crisi; il FPIS, ovvero Foreign Policy Instrument Service, che coordina lo Strumento per la Stabilità, le missioni elettorali, le operazioni civili nell'ambito PSDC e i rapporti interistituzionali della PESC (tanto che, come già ricordato, è collocato presso il palazzo sede del SEAE).

¹²⁹ *Ibidem*, *supra*.

¹³⁰ Art. 317 TFUE.

¹³¹ *Ibidem*, nota 44, p. 27.

2.3.4 Il Parlamento europeo

L'istituzione rappresentativa dei popoli dell'Unione, ai sensi dell'art. 36 TUE, è consultata regolarmente dall'AR *"sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali"* della PESC e costantemente informata sull'evoluzione in materia. La disposizione prefigura, quindi, un rapporto privilegiato con l'AR, tanto che prosegue stabilendo che proprio quest'ultimo *"provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione"*.¹³² Dalla lettera dei trattati, tuttavia (la consultazione avviene non su tutti, ma *"sui principali aspetti delle scelte fondamentali"*; poi il riferimento alle *"opinioni"* e un'attenzione *"debitamente"* prestata delle stesse), emerge un ruolo assolutamente non decisionale, quanto fondamentalmente di controllo che il Parlamento europeo esercita nel campo delle relazioni esterne. È in quest'ottica che sempre l'art. 36 TUE dota l'assemblea del potere di *"rivolgere interrogazioni e formulare raccomandazioni al Consiglio e all'alto rappresentante"*, oltre a prevedere due dibattiti annuali sulle evoluzioni in materia di politica estera. Questa marginalità può ritenersi conseguente al già citato forte carattere intergovernativo in materia di PESC rispetto agli altri ambiti dell'azione esterna dell'UE.¹³³

Ciò nonostante, non può tacersi circa le innovazioni evidenti che il Trattato di Lisbona ha apportato al ruolo del Parlamento europeo. In primo luogo, l'art. 218, par. 6 TFUE indica (lett. a) taluni casi nei quali accordi internazionali possono essere conclusi solo previa approvazione del Parlamento: accordi di associazione, accordo circa l'adesione alla

¹³² Art. 36 TUE.

¹³³ *Ibidem*, nota 44, p. 27.

CEDU, accordi “che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione” e quelli “che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli”;¹³⁴ il par. 10 della stessa disposizione aggiunge, inoltre, che il Parlamento debba essere “immediatamente e pienamente informato” dello stato dell’arte delle negoziazioni in corso.¹³⁵ Una facoltà - deve ammettersi - risultata in pratica scarsamente effettiva, in quanto il Parlamento può esclusivamente acconsentire o bocciare un accordo proposto. Dato, però, il rischio di minare la credibilità internazionale dell’UE in caso di bocciatura, il Parlamento ha solo raramente rifiutato il proprio consenso. Ciò è accaduto per gli Accordi di Partenariato e di Cooperazione con il Kazakistan e l’Uzbekistan, in occasione dei quali l’assemblea ha rilevato forti riserve in tema di tutela dei diritti umani; più recentemente, il Parlamento ha rigettato i progetti dell’accordo ‘SWIFT’ con gli USA, del Protocollo annesso all’Accordo di Partenariato sulla pesca con il Marocco, nonché quello del trattato multilaterale ‘ACTA’ relativo all’implementazione dei diritti proprietà intellettuale e contro la contraffazione.¹³⁶

In secondo luogo, all’art. 312 TFUE è disciplinato il “quadro finanziario pluriennale”, volto “ad assicurare l’ordinato andamento delle spese dell’Unione” e relativo ad almeno cinque anni di esercizio. Ebbene, anche in questo caso, nonostante la competenza a deliberare unanimemente del Consiglio, è richiesta l’approvazione a maggioranza del Parlamento,

¹³⁴ *Ibidem*, nota 46, p. 27.

¹³⁵ *Ibidem*, nota 2, p. 87.

¹³⁶ *Ibidem*, *supra*.

così attribuendogli la possibilità di pesare indirettamente sulla pianificazione pluriennale delle relazioni esterne.¹³⁷

A ciò si aggiunga che il Parlamento discute anche il bilancio annuale dell'UE, incidendo con modifiche in particolare sulla sezione X, relativa al SEAE (le cui spese non solo amministrative, ma anche operative sono iscritte al bilancio dell'Unione ai sensi dell'art. 41 TUE, come già detto).¹³⁸ Prerogativa dell'assemblea rappresentativa, infine, è prevista dall'art. 17, par. 7 TUE: *“il Presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo”*.

A tal proposito, in ambito PESC (ma non esclusivamente riguardo la determinazione del bilancio¹³⁹), è debito osservare come il Parlamento europeo abbia concluso 'accordi interistituzionali' con il Consiglio e la Commissione volti a ridurre le conflittualità e garantire coerenza.¹⁴⁰ Tali intese rispondono al tentativo di rafforzare l'influenza politica dell'assemblea, sistematizzando alcune prassi di consultazione e informazione anche in politica estera (anche nell'ottica di colmare il sempre più denunciato *deficit* democratico delle istituzioni UE). In questa direzione, il Parlamento europeo svolge attività di controllo soprattutto attraverso le sue commissioni Affari esteri (AFET), nonché le

¹³⁷ Art. 312, par. 2 TFUE.

¹³⁸ *Ibidem*, nota 46, p. 28.

¹³⁹ *Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria*, 2013/C 139/01, in GUUE, C 373, 20 Dicembre 2013, p. 1 e *Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria*, 2006/C 139/01, in GUUE, C 139, 14 Giugno 2006, p. 1.

¹⁴⁰ *Ibidem*, nota 44, p. 28.

sottocommissioni sui Diritti umani (DROI) e sulla Sicurezza e la difesa (SEDE), composte dai suoi stessi membri e che possono avvalersi principalmente dello strumento delle audizioni dei Commissari di volta in volta interessati.¹⁴¹ Per quanto qui concerne, Federica Mogherini, nuovo AR a partire dal 1 Novembre 2014, nei soli primi 100 giorni dal suo insediamento ha presenziato a tre plenarie del Parlamento di Strasburgo, affrontato tredici dibattiti e preso parte a quattro sedute della Commissione Affari esteri (AFET), incrementando sempre più la collaborazione con l'organo rappresentativo¹⁴².

Oltre alle commissioni, tuttavia, il Parlamento vede numerose – oggi più di 40 – ‘delegazioni interparlamentari’ che stabiliscono e rinsaldano rapporti con paesi terzi individualmente rilevanti (in questo senso la Delegazione per le relazioni con l'Iran, oppure con gli USA, o ancora con la Repubblica popolare cinese) ovvero cruciali in quanto inseriti in un contesto regionale specifico (quali la Delegazione per le relazioni con i paesi del Mashreq) o anche con organizzazioni internazionali (ad esempio, con l'Assemblea parlamentare NATO).¹⁴³ Esse realizzano un controllo concreto, diretto, quindi più effettivo delle attività delle altre istituzioni.¹⁴⁴ Indubbio è il contributo che queste delegazioni apportano alla rappresentanza esterna dell'Unione, soprattutto orientando le scelte in materia di diritti umani e modelli democratici dei Paesi coi quali operano. Questi ultimi sono gli ambiti sui quali, infatti, il Parlamento ha

¹⁴¹ *Ibidem*, nota 2, p. 85.

¹⁴² Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, *100 Days of Mandate* (data accesso: 13 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/infographic-100-days-mandate_it.htm

¹⁴³ Parlamento europeo – sito ufficiale, *Delegazioni*, (data accesso: 13 Marzo 2015) <http://www.europarl.europa.eu/delegations/it/home.html>

¹⁴⁴ *Ibidem*, nota 2, p. 88.

dimostrato in misura maggiore il proprio attivismo in politica estera. Ciò è stato reso possibile, innanzitutto, dalla spinta alla creazione di EIDHR (*European Instrument for Democracy and Human Rights*, agenzia della Commissione), dalla continua proposizione di risoluzioni e interrogazioni al Consiglio, dalla redazione dell'*Annual Report on Human Rights in the World* e, infine, dal prestigioso *Sakharov Prize* che la Commissione Affari esteri conferisce annualmente a individui od organizzazioni che abbiano raggiunto risultati meritevoli in materia di tutela dei diritti umani.¹⁴⁵

Come si dirà in seguito, il Parlamento europeo, poi, ha rivestito un ruolo chiave nel processo istitutivo del SEAE, orientando alcune disposizioni di quella che sarebbe stata la Decisione 427/2010 del Consiglio relativa all'organizzazione e al funzionamento del Servizio.

2.3.5 La Corte di Giustizia

In un'ottica generale, la Corte di Giustizia svolge un ruolo di cruciale importanza, in quanto "*assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati*".¹⁴⁶ Essa si pronuncia tanto sui ricorsi proposti da Stati membri, istituzioni UE e persone fisiche o giuridiche che "*in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione e sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni*".¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Ibidem*, nota 2, p. 88.

¹⁴⁶ Art. 19, par. 1 TUE.

¹⁴⁷ Art. 19, par. 3 TUE.

Dalla disposizione appena esaminata emerge, pertanto, una giurisdizione pressappoco generale della Corte, con la rilevante esclusione della PESC. Il Trattato di Lisbona per la prima volta introduce una norma riguardante la Corte di Giustizia nel Titolo V del TUE, l'art. 24, che al par. 1 sancisce l'incompetenza della stessa circa le disposizioni PESC, "*ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di alcune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*".¹⁴⁸ Questa disposizione riflette chiaramente la volontà degli Stati membri di mantenere saldo il carattere intergovernativo della politica estera, evitando balzi in avanti della giurisprudenza europea, come avvenuto in altre occasioni e per altre materie.¹⁴⁹ La Corte, così, non può vagliare la legalità degli atti PESC, né può valutare l'adempimento o meno degli obblighi degli Stati membri da essi derivanti.

In due soli casi menzionati nella suddetta disposizione la Corte esercita la sua giurisdizione. Il primo è prefigurato dall'art. 40 TUE, così che la CGUE può accertare – e intervenire per risolvere – eventuali conflitti di attribuzione sorti nell'esercizio dell'azione esterna, in virtù della ripartizione tra PESC e altre politiche (a carattere comunitario).¹⁵⁰ In questo senso l'attività della Corte è resa non facile dalla più volte ricordata assenza di confini netti tra i due ambiti; deve probabilmente attendersi che, data la generale incompetenza nell'interpretazione del Titolo V TUE in materia PESC, la CGUE vada a riconoscere più ampi spazi

¹⁴⁸ *Ibidem*, nota 46, p. 29.

¹⁴⁹ *Ibidem*, nota 2, p. 89.

¹⁵⁰ *Ibidem*, *supra*.

alle politiche esterne diverse da questa, così da avere maggiore spazio giurisdizionale.¹⁵¹

La seconda eccezione menzionata nell'art. 24 TUE rinvia all'art. 275 TFUE che, dopo aver ribadito la carenza di giurisdizione della CGUE sulle disposizioni PESC e sugli atti che da esse promanano, ne dichiara la competenza a pronunciarsi sui ricorsi proposti ai sensi dell'art. 263, par. 4 TFUE. Quest'ultimo prevede la possibilità di ricorrere contro le decisioni dal Consiglio da parte di persone fisiche o giuridiche siano state oggetto di misure restrittive di natura economica o finanziaria, ciò al fine di farne accertare la legittimità. Numerose sono state le pronunce in questo ambito, tra le quali figurano i *casi Kadi I e II*.¹⁵² Nel caso di specie, a seguito del ricorso dell'omonimo destinatario delle sanzioni (rappresentate dal congelamento di fondi e risorse finanziarie), la Corte considerò illegittimi la posizione comune adottata dal Consiglio e il regolamento emanato in conseguenza di essa, adducendo la violazione di diritti fondamentali dell'individuo quali il diritto di difesa e quello di essere informati prima di veder comminata una sanzione.¹⁵³ Una posizione, quella della Corte, volta ad affermare la superiorità di quei diritti fondamentali sugli atti delle istituzioni UE, così sindacati. Un'esigenza che la CGUE aveva del resto già affermato in una precedente pronuncia, estendendo alle materie disciplinate dal TUE il principio secondo cui, ogni qualvolta una decisione del Consiglio avesse

¹⁵¹ *Ibidem*, nota 44, p. 29.

¹⁵² *Cause congiunte C-402/05 P and C-415/05, Kadi e Al-Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione Europea e Commissione europea* (3 Settembre 2008) ECR I-6351 e *Causa T-85/09, Kadi contro Commissione europea* (30 Settembre 2010) ECR II-05177.

¹⁵³ *Ibidem*, nota 2, p. 90.

determinato effetti di qualsiasi natura verso terzi, sarebbe stato possibile sottoporre le stesse al suo sindacato.

Ultimo aspetto riguarda la riconosciuta competenza giurisdizionale della Corte rispetto agli accordi internazionali, anche laddove questi ricadano nell'ambito esclusivo della PESC,¹⁵⁴ constatazione risultante dal fatto che la procedura di conclusione di detti accordi è regolata dall'art. 218 TFUE, che prevede al par. 11 la possibilità di richiedere un parere alla CGUE.

2.4 L'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di

Sicurezza

Una delle principali innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona è, senza dubbio, l'istituzione dell'Alto Rappresentante dell'UE per gli Affari esteri e la politica di sicurezza (di seguito, AR).

Organo monocratico, l'AR non è presente nell'elencazione che l'art. 13 TUE reca al par. 1. Ciò nonostante, può notarsi come le disposizioni subito successive menzionino in modo distinto e specifico le ipotesi di coordinamento con l'AR,¹⁵⁵ fino ad arrivare all'art. 18 TUE, esclusivamente dedicato all'AR e ancora inserito nel capo relativo alle disposizioni concernenti le istituzioni. Osservando questa norma, è interessante notare la posizione di raccordo in cui tale figura è collocata: ciò nel tentativo di istituzionalizzarne il ruolo di portatore delle istanze

¹⁵⁴ P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, 2° Edition (2011) Oxford University Press, p. 498.

¹⁵⁵ A tal riguardo: Art. 16, par. 5 TUE (*"Il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna [...], fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza"*) o art. 17, par. 7 TUE (*"Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo"*).

comuni (anche considerando le competenze nei settori dell'azione esterna ex Parte V TFUE, di cui l'AR è comunque titolare), garantendo però il carattere intergovernativo in materia PESC che, come più volte detto, il Trattato di Lisbona comunque non abbandona.

È in una tale prospettiva di ricerca di equilibrio, pertanto, che deve essere esaminata la procedura di nomina dell'AR. Esso è nominato dal Consiglio europeo, *“deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione”*,¹⁵⁶ di cui è uno dei vicepresidenti, con compiti di vigilare *“sulla coerenza dell'azione esterna”* e *“incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne”*.¹⁵⁷ Proprio l'essere parte della compagine dei commissari, implica – come già ricordato – che lo stesso AR sia soggetto al *“voto di approvazione del Parlamento europeo”*, collettivamente con il Presidente e gli altri membri nominati della Commissione.¹⁵⁸ La duplice anima dell'AR, a metà tra organo a carattere comunitario e mandatario dei governi nazionali, è ancor di più avvalorata dalla circostanza per cui, laddove il Parlamento deliberi una mozione di censura della Commissione, l'AR dovrà dimettersi da vicepresidente e da commissario, come tutti gli altri, ma rimarrà in carica per il ruolo di AR in materia PESC di cui è stato insignito dal Consiglio europeo; è l'art. 18, par. 1 TUE che dispone che *“il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato”* seguendo la stessa procedura prevista per la nomina.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Art. 18, par. 1 TUE.

¹⁵⁷ Art. 18, par. 4 TUE.

¹⁵⁸ Art. 17, par. 7 TUE.

¹⁵⁹ *Ibidem*, nota 44, p. 21.

Un originale dualismo che emerge anche dal terzo ruolo che all'AR è attribuito: quello di presidenza del Consiglio dell'UE nella sua formazione 'Affari esteri'.¹⁶⁰ Quest'ultima è, infatti, l'unica composizione del Consiglio in cui la direzione dei lavori è attribuita a un soggetto diverso dal ministro dello Stato membro che detiene la presidenza semestrale.¹⁶¹

Si possono, quindi, individuare quattro principali funzioni di cui l'AR è provvisto al fine di portare a compimento i molti e notevoli compiti che gli sono attribuiti. La prima è l'attività propulsiva e d'iniziativa sancita in generale all'art. 18, par. 2 TUE (*"contribuisce con le sue proposte all'elaborazione"* della PESC) e, in particolare, all'art. 22, par. 2 TUE, in virtù del quale l'AR e la Commissione, nelle rispettive materie a rilevanza esterna, *"possono presentare proposte congiunte al Consiglio"*.¹⁶² Per di più, l'art. 30 dispone che gli Stati membri o l'AR (in via esclusiva o con l'appoggio della Commissione), *"possono sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e possono presentare rispettivamente iniziative o proposte al Consiglio"*. Analoga previsione è contenuta nell'art. 42, par. 4 TUE: in tema di politica di sicurezza e difesa comune le decisioni sono adottate all'unanimità dal Consiglio su proposta dell'AR. Ancora, è su proposta dell'AR che si ha la nomina dei Rappresentanti speciali;¹⁶³ è lo stesso che indirizza raccomandazioni al Consiglio per l'avvio di negoziati di accordi aventi oggetto esclusivo o

¹⁶⁰ Art. 18, par. 3 TUE.

¹⁶¹ Art. 16, par. 9 TUE.

¹⁶² *Ibidem*, nota 2, p. 78.

¹⁶³ Art. 33 TUE: *"Il Consiglio, su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, può nominare un rappresentante speciale con un mandato per problemi politici specifici. Il rappresentante speciale esercita il mandato sotto l'autorità dell'alto rappresentante"*.

prevalente in materia di PESC;¹⁶⁴ su sua proposta un accordo in tale ambito può essere sospeso.¹⁶⁵ Il potere d'iniziativa è cruciale nella rete di procedure che governa i rapporti tra le istituzioni europee; ciò potrebbe significare una progressione verso l'autonomia dell'Unione in politica estera, dato che l'AR è comunque un membro della Commissione, ovvero l'organo che più degli altri realizza gli interessi comuni.

In secondo luogo, all'AR è attribuito potere esecutivo delle decisioni adottate in materia PESC. Interessante è il parallelismo che Keukeleire e MacNaughtan propongono con il sistema britannico, caratterizzato da una gerarchia *Prime Minister-Foreign Office* che troverebbe specchio nel modello composto dal Consiglio, titolare della politica estera, e l'AR, attuatore delle stesse.¹⁶⁶ Un compito di esecuzione delle decisioni sancito dall'art. 18, par. 2 TUE - che arriva a qualificare l'AR come "*mandatario del Consiglio*" - e poi ribadito dagli artt. 26, par. 3 e 27, par. 1 TUE ("*assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio*").

In questo senso, quando deve raggiungersi una posizione comune in seno al Consiglio e un membro dichiara anticipatamente la propria opposizione "*per specifici e vitali motivi di politica nazionale*", si evita la votazione e l'AR "*cerca, in stretta correlazione con lo Stato membro interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo*".¹⁶⁷ L'esecuzione delle decisioni che tali norme menzionano implica, altresì, una supervisione dell'azione dei singoli Stati membri, in un'ottica di

¹⁶⁴ Art. 218, par. 3 TFUE.

¹⁶⁵ Art. 218, par. 9 TFUE.

¹⁶⁶ S. Keukeleire e J. MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union* (2008) Palgrave Macmillan, p. 125 ss.

¹⁶⁷ Art. 32, par. 2 TUE.

coordinamento resa necessaria dall'assenza di una suddivisione netta tra Stati e Unione in politica estera;¹⁶⁸ in questa direzione va il già menzionato art. 24, par. 2 TUE, volto a realizzare *“un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri”*.¹⁶⁹

La terza attività riguarda la più volte ricordata responsabilità per l'AR di assicurare la coerenza tra le diverse aree dell'azione esterna,¹⁷⁰ provvedendo affinché i principi in materia PESC siano sostenuti attivamente *“in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca”* dagli Stati membri,¹⁷¹ assicurando *“l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione”*.¹⁷² È in virtù di questa funzione che l'AR fa uso del potere di iniziativa, formulando proposte.¹⁷³

La quarta funzione di cui l'AR è dotato, infine, è quella della rappresentanza esterna nelle materie PESC. È l'art. 27, par. 2 TUE che riassume in una disposizione il significato di un tale rilevante compito: *“l'alto rappresentante rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali”*. In ciò, l'AR – sebbene sia attore primario – è affiancato dal Presidente del Consiglio europeo nelle competenze PESC e dal Presidente della Commissione nelle altre materie dell'azione esterna. In questo senso,

¹⁶⁸ *Ibidem*, nota 44, p. 23.

¹⁶⁹ Art. 24, par. 2 TUE: *“l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza”*.

¹⁷⁰ Art. 21, par. 3 TUE.

¹⁷¹ Art. 24, par. 3 TUE.

¹⁷² Art. 26, par. 2 TUE.

¹⁷³ *Ibidem*, nota 2, p. 79.

l'AR agisce attraverso lo strumento delle dichiarazioni, che la prassi ha categorizzato in base al grado di ufficialità.¹⁷⁴ Il primo livello è rappresentato dalle dichiarazioni che l'AR fa nel nome dell'UE, illustrando una posizione ufficiale dopo aver consultato gli Stati membri. Il grado di ufficialità, in questo caso molto elevato, è avvalorato dalla facoltà per gli Stati terzi di aderire alla posizione dell'Unione così manifestata. Il secondo livello è rappresentato dalle dichiarazioni che l'AR adotta in casi di necessità e urgenza tali da non poter consultare i paesi membri addirittura convocando una seduta apposita del Consiglio. All'individualità della posizione espressa – generalmente possibile solo quando il contenuto della stessa non sia controverso – consegue l'impossibilità per gli Stati terzi di aderirvi. Il terzo livello è caratterizzato da un'ufficialità ancora minore; si tratta, infatti, delle dichiarazioni rilasciate dal portavoce dell'AR su questioni specifiche, rispetto le quali una posizione politica di livello elevato non è necessaria, mentre necessaria è l'immediatezza della comunicazione. Il quarto livello è rappresentato dalle dichiarazioni formulate, usualmente, dai Capidelegazione dell'UE (*infra*, Parte II, Capitolo 1, Sezione 1.5 – *Il Capodelegazione e l'accreditamento*); in questo caso non è l'ufficialità a rilevare, bensì la specifica localizzazione del contenuto delle stesse. A questi livelli di dichiarazioni, tutte riconducibili esclusivamente all'AR o comunque al personale del SEAE, vanno ad aggiungersi le dichiarazioni congiunte adottate insieme con il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione o altri commissari. Per comprendere la

¹⁷⁴ *Ibidem*, nota 44, pp. 24-25.

portata della prassi delle dichiarazioni, prendendo a esempio l'anno 2011 (il primo di effettiva attività), le Dichiarazioni del solo AR hanno raggiunto il numero di 593, quelle congiunte sono state 36 (4 con i Presidenti di Consiglio europeo e Commissione, 32 con gli altri membri della Commissione).¹⁷⁵

Si dirà più oltre circa il fondamentale ruolo dell'AR nell'attuazione dell'art. 220, par. 1 TFUE, relativo ai rapporti che l'Unione intrattiene con le organizzazioni internazionali. In questa sede può anticiparsi che il par. 2 della stessa disposizione affida in via primaria all'AR (oltre che alla Commissione) il compito di attuare gli obiettivi di cooperazione con le altre istituzioni globali. Questo sia grazie al suo essere autorità gerarchicamente posta a capo delle delegazioni dell'Unione, incluse le rappresentanze dell'UE presso le principali organizzazioni internazionali, sia in virtù della disposizione *ex art.* 34 TUE, attributiva della competenza di coordinare l'azione dell'UE e quella degli Stati membri nei consessi internazionali.¹⁷⁶

Dopo quasi cinque anni dalla nomina dell'AR come prefigurato dal Trattato di Lisbona, è possibile osservare la prassi invalsa e fare un bilancio dell'effettività della nuova figura. Un primo dato da rimarcare è rappresentato dal carico di competenze che a essa sono state attribuite.¹⁷⁷ Sebbene oggi coadiuvato da un apparato amministrativo – il SEAE – solido e da quattro anni in essere, l'AR rimane un organo unipersonale che assume su di sé la politica estera dell'Unione, le sfide in

¹⁷⁵ *Relazione annuale dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo* (4 Ottobre 2012) doc. n. 14605/12, p. 124.

¹⁷⁶ *Ibidem*, nota 44, p. 25.

¹⁷⁷ *Ibidem, supra*, p. 26.

tema di difesa e sicurezza della stessa, le altre materie di competenza della Commissione aventi dimensione esterna e il coordinamento dei ministri degli affari esteri dei Paesi membri. Ciò senza considerare il ruolo di Presidente del Consiglio Affari esteri e di Vicepresidente della Commissione. Un ingente cumulo di incarichi che ha fatto supporre un netto *favor* verso la creazione di una politica estera comune.¹⁷⁸ Questi primi anni, al contrario, hanno dimostrato una diversa realtà rispetto a quella risultante dalle norme dei trattati, mostrando alcune difficoltà strutturali della figura. In primo luogo, la prassi non ha fatto chiarezza sulla posizione di confine dell'AR, ossia se essa tenda in misura maggiore a una logica comunitaria piuttosto che intergovernativa. Anziché essere un elemento positivo – come, in potenza, si è illustrato, il dualismo istituzionale ha fatto emergere un sostanziale equilibrismo dell'AR soprattutto nel suo ruolo di Presidente del Consiglio Affari esteri, prestando lealtà alle prerogative degli Stati membri (dai quali, in sostanza, è nominato), rivelando, però, al contempo vicinanza alla Commissione, della quale è membro (con l'obbligo di servire l'interesse generale dell'Unione).¹⁷⁹ La tensione pare essersi risolta nel senso di una maggiore propensione verso il Consiglio e questo anche per l'intrinseca costruzione normativa che sta alla base delle funzioni dell'AR. L'art. 18, par. 4 TUE dispone che su di esso incombono le competenze in tema di azione esterna dell'UE, nel compimento delle quali “è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione, per quanto

¹⁷⁸ *Ibidem*, nota 2, p. 79.

¹⁷⁹ *Ibidem*, supra. In modo colorito, ma assolutamente vivido, gli autori scrivono che, in particolare “when chairing the Foreign Affairs Council, the HR/VP runs the risk of schizophrenia in accountability and loyalty to the Council, which he/she chairs, and to the Commission, of which he/she is the Vice President”.

compatibile con i paragrafi 2 e 3”, quindi coerentemente con la guida della PESC esercitata su mandato del Consiglio.¹⁸⁰ In questo senso va la considerazione per cui l’AR godrebbe di autonomia inferiore rispetto agli altri Commissari, ciò che è comprovato da una ridotta fruizione del ruolo di Vicepresidente da parte di Catherine Ashton. In una logica opposta, tuttavia, sembra intenzionata a collocarsi il nuovo AR Federica Mogherini, che nelle prime dichiarazioni dopo la sua nomina ha annunciato di voler svolgere appieno il suo compito di Vicepresidente della Commissione, simbolicamente trasferendo il proprio ufficio personale dal *Triangle Building*, quartier generale del SEAE, al palazzo Berlaymont, sede della Commissione, appunto.

La seconda questione degna di nota deriva dalla effettività dei poteri attribuiti allo stesso AR. Dato quanto appena detto circa l’agire su mandato del Consiglio, si rileva che l’AR non può liberamente assumere posizioni comuni, negoziare con Paesi terzi o superare l’inerzia del Consiglio stesso e degli Stati membri qualora un accordo non sia raggiunto. D’altro canto, neppure quando il sostegno del Consiglio sia presente possono essere esclusi ostacoli alla sua attività, visto quanto disposto dall’art. 26, par. 3 TUE, secondo cui *“la politica estera e di sicurezza comune è attuata dall’alto rappresentante e dagli Stati membri, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell’Unione”*, con riferimento alle strutture o gli strumenti di cui l’AR si avvale ma che non sono sotto il suo controllo.¹⁸¹

¹⁸⁰ *Ibidem, supra.*

¹⁸¹ *Ibidem*, nota 2, p. 80.

Terza questione problematica è rappresentata dalla frammentazione della rappresentanza esterna, che la figura dell'AR è parsa incapace di ricomporre. Il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione, gli altri commissari con competenze esterne, il Presidente del Consiglio dell'UE in carica per sei mesi, oltre ovviamente ai ministri degli esteri degli Stati membri: una moltitudine di attori che non ha fatto chiarezza su chi rappresenti l'Unione a livello internazionale – e al di là delle norme scritte. Anzi, possiamo dire che la volontà di dare autonomia alla politica estera comune (come detto, ad esempio rendendo stabile il Presidente del Consiglio) ha determinato essa stessa ancora più incertezza.¹⁸² La più frequente fotografia ai più importanti incontri bi e multilaterali raffigurava l'AR quasi sempre insieme al Presidente della Commissione Barroso e molto spesso anche alla presenza del Presidente del Consiglio Van Rompuy. Un'immagine con troppi interlocutori per un'Europa unita che ha inesorabilmente lasciato il posto alla maggiore effettività di colloqui più ristretti, come accaduto di recente con i tentativi di riportare la pace tra Russia e Ucraina. A ciò si aggiunga il già menzionato basso profilo del primo AR Ashton, oltre a un apparato a suo sostegno, il SEAE, ancora da nascere in quel tempo. La nomina di Catherine Ashton, peraltro, fu resa ancor più limitata dall'attribuzione delle esclusive deleghe PESC, risultando un vero e proprio esponente del Consiglio in seno alla Commissione, con la quale non condivideva alcuna politica comunitaria. Anche in questo senso deve notarsi una svolta. Jean-Claude Juncker, nuovo Presidente della Commissione, ha deciso di

¹⁸² *Ibidem, supra.*

dare al suo esecutivo una nuova configurazione, con i cosiddetti ‘supercommissari’. L’idea è stata quella di porre ciascuno dei sette Vicepresidenti (sei più l’AR) “a capo di un project team. I vicepresidenti guideranno e coordineranno vari commissari secondo configurazioni che posso cambiare in funzione delle esigenze”.¹⁸³ L’AR Federica Mogherini, pertanto, può oggi contare sulla stretta collaborazione di cinque altri colleghi, in particolare l’austriaco Johannes Hahn, commissario alla politica di vicinato e all’allargamento, il croato Neven Mimica, nuovo commissario alla cooperazione internazionale e sviluppo, la svedese Cecilia Malmström, con incarico al commercio, il greco Dimitris Avramopoulos, commissario all’immigrazione (oltre che agli affari interni) e il cipriota Christos Stylianides, per l’aiuto umanitario e la gestione delle crisi.

Tutto ciò considerato, può concludersi che, subito dopo il varo del Trattato di Lisbona, si è data un’interpretazione molto poco ambiziosa del ruolo di AR – certo anche per i timori che gli Stati membri nutrivano sulle possibili applicazioni della nuova figura –, intendendola in particolare in un’ottica esecutiva del mandato del Consiglio.¹⁸⁴ Oggi, invece, alcuni segnali sembrano andare nella direzione opposta, con una maggiore integrazione dell’AR nella compagine (comunitaria) della Commissione e un’impronta più autonoma della politica estera dell’Unione, resa possibile anche dal pieno funzionamento della struttura del SEAE.

¹⁸³ Commissione europea, Database stampa - sito ufficiale, *Comunicato stampa - La Commissione Juncker: una squadra solida ed esperta orientata al cambiamento* (10 Settembre 2014) Bruxelles (data accesso: 16 Marzo 2015) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_it.htm

¹⁸⁴ *Ibidem*, nota 2, p. 81.

2.5 I Rappresentanti Speciali dell'UE

Rilevanti competenze in materia di politica estera sono affidate a un'ulteriore figura istituzionale: il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea (di seguito RSUE).

Questi costituisce l'evoluzione degli "inviati speciali" che fin dal 1996, pur in assenza di una base giuridica, furono nominati per la prima volta dal Consiglio per garantire una presenza fattiva nei due principali sviluppi internazionali, ossia la crisi nella Regione africana dei Grandi Laghi (Burundi, Ruanda, Uganda, Repubblica democratica del Congo)¹⁸⁵ e il processo di pace in Medio Oriente.¹⁸⁶ Il Trattato di Maastricht, infatti, non recava alcuna specifica disciplina in tal senso e la nomina seguiva all'adozione di 'Azioni comuni' ai sensi degli artt. J.3 (relativo alla procedura di adozione degli atti in materia di PESC) e J.11 (per le modalità di finanziamento del 'secondo pilastro').

Si dovette attendere il Trattato di Amsterdam per l'istituzionalizzazione dell'inviato speciale, anche in considerazione dell'indubbia inadeguatezza, in termini di coesione politica e di strumenti istituzionali, dimostrata in occasione delle guerre successive alla dissoluzione della Jugoslavia. Non è un caso che l'incarico del primo 'Rappresentante Speciale' *post* Amsterdam avesse a oggetto un mandato concernente il

¹⁸⁵ Azione comune 1996/250/PESC (4 Aprile 1996) GUCE, L 87; la missione è proseguita fino al Marzo 2008.

¹⁸⁶ Azione comune 1996/676/PESC (4 Dicembre 1996) GUCE, L 315; dopo la fine dell'incarico dell'inviato speciale Marc Otte l'11 Febbraio 2011 per mezzo della Decisione del Consiglio 2010/447/PESC (12 Agosto 2010) GUUE, L 211, il nuovo RSUE Andreas Reinicke ha ottenuto la nomina nel Gennaio 2012, dopo un anno di vacanza - Decisione del Consiglio 2012/33/PESC (24 Gennaio 2012) GUUE, L 19.

Kosovo – durato, peraltro, appena quattro mesi visto l'intervento delle forze di pace ONU.¹⁸⁷

Già dalle ragioni che stavano alla base delle suddette nomine si deduce l'importanza degli allora inviati speciali: viste le competenze principalmente finalizzate alle politiche economiche e di sviluppo attribuite alle Delegazioni della Commissione, appariva necessaria l'investitura di soggetti con funzioni eminentemente politiche che fossero in grado non solo di coordinare, bensì anche di collaborare attivamente alla soluzione delle principali crisi. Con la disciplina da parte del Trattato, il numero dei RSUE nel tempo è cresciuto in modo considerevole, raggiungendo i 12 inviati, dei quali 7 oggi ancora operativi: Afghanistan,¹⁸⁸ Bosnia Erzegovina,¹⁸⁹ Caucaso meridionale e crisi in Georgia,¹⁹⁰ Corno d'Africa,¹⁹¹ Kosovo,¹⁹² Sahel,¹⁹³ oltre a un RSUE appositamente incaricato "di incrementare l'effettività e la visibilità delle politiche dei diritti umani dell'UE",¹⁹⁴ il primo con competenza tematica, nominato nel 2012 subito dopo l'approvazione dell'*EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*¹⁹⁵ e il cui mandato avrà termine nel 2017.¹⁹⁶ In molti di questi casi, la nomina dei RSUE è risultata inserita nel contesto di operazioni promosse e

¹⁸⁷ Azione comune 1999/239/PESC (1 Aprile 1999) GUCE, L 89.

¹⁸⁸ Consiglio dell'UE, Decisione 2015/331/PESC (2 Marzo 2015) GUUE, L 58/66.

¹⁸⁹ Consiglio dell'UE, Decisione 2015/77/PESC (18 Gennaio 2015) GUUE, L 13/7.

¹⁹⁰ Consiglio dell'UE, Decisione 2015/332/PESC (2 Marzo 2015) GUUE, L 58/70.

¹⁹¹ Consiglio dell'UE, Decisione 2015/440/PESC (16 Marzo 2015) GUUE, L 72/32.

¹⁹² Consiglio dell'UE, Decisione 2015/485/PESC (20 Marzo 2015) GUUE, L 77/12.

¹⁹³ Consiglio dell'UE, Decisione 2015/439/PESC (16 Marzo 2015) GUUE, L 72/27.

¹⁹⁴ Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, *EU Special Representatives* (ultimo accesso: 26 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm

¹⁹⁵ Consiglio dell'UE, Conclusioni del 25 Giugno 2012, doc. 11855/12.

¹⁹⁶ Consiglio dell'UE, Decisione 2015/260/PESC (17 Febbraio 2015) GUUE, L 43/29.

concertate a livello internazionale;¹⁹⁷ in alcuni di essi, tuttavia, l'Unione ha ritenuto opportuna l'investitura di inviati *ad hoc* in autonomia rispetto alla Comunità internazionale – in questo secondo caso con un notevole significato politico della sua azione.¹⁹⁸

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha inciso anche sulla procedura di nomina dei RSUE: l'art. 33 TUE attribuisce all'AR un ruolo di proposta verso il Consiglio, effettivo titolare del potere di nomina. Questa prerogativa d'iniziativa, unita alla circostanza per cui "*il rappresentante speciale esercita il mandato sotto l'autorità dell'alto rappresentante*",¹⁹⁹ così ribadendo il ruolo di vertice dell'AR in politica estera, costituiscono innovazioni rilevanti rispetto al potere di nomina dei RSUE attribuito al Consiglio in via esclusiva, "*ogniqualevolta lo ritenesse opportuno*".²⁰⁰ In seno al Consiglio il voto continua a essere a maggioranza qualificata e, anche dopo Lisbona, è possibile che uno Stato membro impedisca tale votazione adducendo "*specificati e vitali motivi di politica nazionale*" ostativi alla nomina.²⁰¹ In questo caso, il Consiglio – dopo che l'AR, operando "*in stretta consultazione con lo Stato membro interessato*", ha trovato una soluzione a quest'ultimo gradito – delibera di investire della questione il Consiglio europeo, organo intergovernativo di

¹⁹⁷ Questo è il caso delle nomine dei RSUE nella Regione Africana dei Grandi Laghi, relativamente al processo di pace in Medio Oriente, in Macedonia, in Afghanistan, in Bosnia-Erzegovina, in Sudan e in Kosovo.

¹⁹⁸ Frutto di una scelta d'intervento europeo in totale autonomia sono le nomine dei RSUE per il Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaijan, Georgia), la Moldavia, l'Asia centrale, l'Unione Africana.

¹⁹⁹ Art. 33 TUE.

²⁰⁰ Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi (1997), art. 18, par. 5.

²⁰¹ Art. 31, par. 2 TUE, che illustra così il meccanismo del cosiddetto "freno d'emergenza". Deve, tuttavia, sottolinearsi come anche a questo proposito si sia assistito a un'evoluzione, in quanto l'art. 23, par. 2 TUE prima di Lisbona richiama un requisito meno rigido per fare opposizione, ovvero gli "*importanti motivi di politica nazionale*".

più alto livello, al fine di adottare una decisione all'unanimità.²⁰² Raggiunto il momento finale dell'*iter*, la nomina è adottata con Decisione (non più per mezzo di un'Azione comune, come in passato), dalla quale risultano la durata, i compiti e gli obiettivi politici del mandato, il finanziamento dell'incarico e il gruppo di funzionari che affiancano il singolo RSUE, nonché i privilegi e le immunità di cui egli e i suoi collaboratori sono intitolati (da definirsi in accordo con lo Stato o gli Stati ospitanti).²⁰³ Ai fini di una trattazione completa degli aspetti istituzionali dei RSUE, inoltre, è opportuno richiamare le *'Istruzioni per la nomina, il mandato e il finanziamento dei rappresentanti speciali dell'UE'*²⁰⁴ del 2007. Da queste appare chiaro il ruolo prominente dell'AR in tema di nomina: egli tiene colloqui con i candidati proposti dagli Stati membri e formula una raccomandazione rivolta al Consiglio Politico e di Sicurezza (CPS); dopo tale ulteriore vaglio, il Consiglio con propria Decisione formalizza la nomina, della quale l'AR dà comunicazione al Parlamento europeo e alla Commissione. Un aspetto particolare concerne lo *status* dei RSUE, poiché aiuta a comprendere il loro carattere atipico: a seguito di un contratto stipulato con la Commissione europea, essi assumono il ruolo di 'Consiglieri Speciali' (*'Special Advisers'*) per la

²⁰² *Ibidem*, nota 44, p. 55.

²⁰³ Per un'analisi dell'esatto contenuto delle Decisioni di nomina dei RSUE, si veda – come esempio valido per tutti gli altri – l'investitura del Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Corno d'Africa: Consiglio dell'UE, Decisione 2013/427/PESC (24 Ottobre 2013) GUUE, L 284/23

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:198:0047:0047:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:198:0047:0047:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:198:0047:0047:EN:PDF)

²⁰⁴ Consiglio dell'UE, *Linee guida per la nomina, il mandato e il finanziamento dei rappresentanti speciali dell'UE* (9 Luglio 2007) doc. 11328/07.

PESC.²⁰⁵ A ciò deve aggiungersi una sostanziale indeterminatezza del mandato di cui il RSUE è investito, dal momento che l'art. 33 TUE parla di *“problemi politici specifici”*. Emerge, quindi, la volontà del Trattato sull'Unione Europea di non porre limiti rigidi alle sue funzioni, permettendo di adattare l'incarico alle esigenze di volta in volta imposte dalle circostanze. Certo, è possibile evincere dalla prassi talune attribuzioni ormai considerate tipiche dei RSUE, tra le quali si staglia una funzione più di carattere diplomatico. In questo senso, essi si configurano come l'interfaccia dell'Unione con riguardo a quella specifica tematica o area geografica. La Decisione di nomina del Rappresentante Speciale per la Bosnia-Erzegovina reca espressamente il compito *“di stabilire rapporti con le autorità locali e le parti politiche”*.²⁰⁶ L'Azione comune di investitura dell'inviato speciale per il Sudan, inoltre, prevedeva la divulgazione delle attività realizzate e perseguite dall'operazione europea al fine di ottenere la comprensione e il sostegno dell'opinione pubblica locale,²⁰⁷ nonché *“rappresentare l'Unione ai colloqui politici in Abuja, agli incontri di alto livello della Commissione Unificata, così come ad altri rilevanti incontri quando richiesto”*,²⁰⁸ per di più mantenendo saldi rapporti con le organizzazioni non governative, le Nazioni Unite e gli altri interlocutori internazionali.²⁰⁹ La seconda funzione svolta dai RSUE è quella dello scambio di informazioni. Così

²⁰⁵ Commissione europea, Comunicazione *‘Specific Rules for Special Advisers of the Commission entrusted with the implementation of Operational CFSP actions’* (6 Agosto 2004) C(2004) 2984.

²⁰⁶ Consiglio dell'UE, Decisione 2011/426/PESC, art. 3, lett. d (19 Luglio 2011) GUUE, L 188: *“and liaise with the authorities and political parties in BiH”*.

²⁰⁷ Consiglio dell'UE, Azione comune 2005/556/PESC, art. 3, lett. i (20 Luglio 2005) GUUE, L 188.

²⁰⁸ *Ibidem, supra*, art. 3, lett. b.

²⁰⁹ *Ibidem, supra*, art. 3, lett. a.

come diremo per le Delegazioni dell'UE, ma in modo più ampio (visto che in questo caso si tratta di incarichi solitamente regionali o comunque interstatali), i Rappresentanti Speciali rappresentano validi canali di comunicazione verso le istituzioni europee al fine di adottare atti più ponderati nel campo della politica estera. In ognuna delle Decisioni di nomina precedentemente menzionate, figura un articolo denominato 'Reporting' che fissa puntuali obblighi in tal senso: quello di "fornire regolarmente all'AR e al CPS relazioni orali e scritte", lo stesso anche nei confronti dei gruppi di lavoro del Consiglio, oltre al fatto che "su raccomandazione dell'AR o del CPS, il RSUE può fornire relazioni al Consiglio Affari Esteri".²¹⁰ A ciò deve aggiungersi che "in base all'articolo 36 TUE, il RSUE può essere invitato ad aggiornare il Parlamento europeo".²¹¹ L'art. 36 TUE sostanzialmente equipara i Rappresentanti Speciali all'AR nelle responsabilità informative verso l'assemblea, prevedendo, peraltro, che essi "possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo" – ovvero essere sentiti insieme all'AR. La terza funzione che fin dalla prima prassi risulta esercitata dai RSUE è quella di garantire il coordinamento, sia interno che esterno. Per coordinamento interno si intende l'interazione che il RSUE è chiamato a instaurare con gli altri soggetti istituzionali dell'Unione (in particolare con la Commissione), con gli altri Rappresentanti Speciali o i capi delle operazioni militari e civili nella stessa area geografica, nonché con le Delegazioni dell'UE e con le missioni degli Stati membri.²¹² Con

²¹⁰ Consiglio dell'UE, Decisione 2013/527/PESC, art. 11 (24 Ottobre 2013) GUUE, L 284/23.

²¹¹ *Ibidem, supra*.

²¹² *Ibidem*, nota 44, p. 59.

riferimento a queste ultime, tutte le Decisioni adottate prevedono che il RSUE mantenga rapporti e stabilisca comunicazioni con i Capidelegazione e con i Capimissione nazionali, tenuti ad assistere il primo. Il coordinamento esterno, invece, identifica la concertazione con le autorità locali o con organizzazioni internazionali presenti nei Paesi interessati dal mandato. La Decisione che ha dato avvio all'incarico per il Corno d'Africa stabiliva che il RSUE *"cooper[asse] strettamente con le autorità dei Paesi interessati, le Nazioni Unite, l'Unione Africana, l'Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo, altre parti interessate nazionali, regionali e internazionali, e anche con la società civile nella regione"*.²¹³

Un aspetto particolare è rappresentato dalla possibilità che il RSUE ricopra allo stesso tempo due incarichi (cosiddetto fenomeno del *'double-hatting'*). La più frequente di queste ipotesi è quella di chi, al momento della nomina, ricopre già il ruolo di Capo della Delegazione dell'UE: le mansioni restano separate, l'una ricadendo nella PESC, l'altra nell'azione esterna di cui al TFUE. Un esempio di questo genere fu la nomina di Erwan Fouéré quale RSUE nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia²¹⁴ e Capodelegazione nello stesso Paese. A parer suo, la positività di una tale sintesi stava nell'aver accresciuto la coerenza europea garantendo un unico interlocutore sia nelle relazioni con il Consiglio che con la Commissione, dando vita a un meccanismo virtuoso che anziché aumentare la litigiosità tra le due istituzioni, costringeva le stesse al dialogo, tanto da arrivare a fornire istruzioni congiunte al

²¹³ *Ibidem*, nota 210, art. 12.

²¹⁴ Consiglio dell'UE, Azione comune 2005/724/PESC (18 Ottobre 2005) GUUE, L 272.

RSUE.²¹⁵ Una percezione condivisa dalla Commissione,²¹⁶ ma non confortata dagli Stati membri, che non hanno mancato di evidenziare le negatività di questa prassi, ovvero la necessità che il RSUE si trovi stabilmente sul territorio e, ancora più importante, che si tratti di un incarico che interessi un unico Stato, non un'intera regione.²¹⁷ A queste devono aggiungersi le difficoltà che vedremo a proposito della gestione amministrativa e le ridotte forze per esercitare tutte le funzioni attribuite alle Delegazioni, aspetti che fanno ritenere improbabile un ulteriore carico di lavoro per le stesse. Tutto ciò non pare, comunque, aver scoraggiato la prassi: ultimo caso è stato quello della nomina quale RSUE e Capodelegazione in Afghanistan dell'Ambasciatore Franz-Michael Skjold Mellbin a partire dal Dicembre 2010.²¹⁸ L'altra ipotesi di *double-hatting* si è ravvisata nei casi in cui è stato nominato RSUE lo stesso soggetto che, nel contempo, ha assunto un altro ufficio internazionale. Un esempio di questo tipo si è avuto con riguardo alla Bosnia-Erzegovina, quando nel 2002 nel ruolo di RSUE è stato scelto Lord Ashdown, allora nominato 'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina' dal *Peace Implementation Council* (i ruoli videro una dissociazione solo nel 2011).²¹⁹

Un aspetto rilevante è quello della revisione del mandato inizialmente attribuito al RSUE. In questo senso, un ruolo cruciale è svolto dalle

²¹⁵ *Ibidem*, nota 44, p. 64.

²¹⁶ Commissione europea, Comunicazione al Consiglio europeo, *L'Europa nel Mondo. Proposte pratiche per una maggiore coerenza, efficacia e visibilità*, COM(2006) 278, p. 10

²¹⁷ *Ibidem*, nota 44, p. 64.

²¹⁸ Delegazione dell'UE in Afghanistan – sito ufficiale, *Welcome* (ultimo accesso: 28 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/about_us/welcome/index_en.htm

²¹⁹ Il *Peace Implementation Council* è un ente collegiale voluto dalla Conferenza di pace di Londra e avente il precipuo compito di monitorare e supportare l'implementazione degli Accordi di Dayton conclusi nel 1995.

relazioni – a metà e a fine incarico – che lo stesso Rappresentante deve inoltrare all'AR, al Consiglio e alla Commissione. Sono i gruppi di lavoro con competenze regionali del Consiglio che, su consultazione del cosiddetto 'Gruppo RELEX',²²⁰ rivolgono raccomandazioni al CPS, poi insignito del potere di modifica o proroga dell'incarico.²²¹

La necessità di una flessibilità tale da permettere all'incarico di seguire e adeguarsi agli sviluppi delle circostanze, ha informato la prassi a proposito del momento ultimo del mandato, discostandosi dalla rigida durata quadriennale che le linee guida del 2007 prevedevano. Navigando nella apposita sezione del sito ufficiale del SEAE,²²² si notano le numerose Decisioni di modifica e proroga del mandato di tutti i RSUE ancora operativi: il rinnovo avviene nella maggior parte dei casi di anno in anno. Oltre alla scadenza naturale, alla mancata richiesta di proroga o alla presentazione delle proprie dimissioni (ipotesi che implicano la decadenza dell'attuale incaricato e la contestuale nuova nomina), nelle Decisioni *post* Lisbona si è introdotta la possibilità che il Consiglio deliberi la chiusura dell'intera missione del RSUE in una determinata area qualora l'AR proponga di trasferire stabilmente le stesse funzioni al SEAE.

Proprio ai rapporti tra il Servizio, operativo dal 2011, e la figura dei Rappresentanti Speciali devono essere dedicate le considerazioni finali di questa sezione. Avendo già descritto la struttura del Servizio, infatti, è

²²⁰ Per 'Gruppo RELEX' si è soliti indicare il Gruppo dei Consiglieri per le Relazioni Esterne. Formato da diplomatici, esso ha funzioni tipicamente istituzionali, giuridiche e di bilancio nei settori della PESC e della PSDC, competenze trasversali che lo caratterizzano come soggetto di raccordo tra il CPS e il COREPER.

²²¹ *Ibidem*, nota 44, p. 62.

²²² Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, *Documents – Special Representatives* (ultimo accesso: 28 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/eusr/docs/index_en.htm

facile notare come i compiti del RSUE fin qui descritti appaiano contrastanti con quelli attribuiti agli uffici geografici istituiti presso l'amministrazione centrale del Servizio.²²³ La Decisione 427/2010 istitutiva del SEAE non fornisce soluzioni pratiche a questa apparente sovrapposizione, né ad altre questioni pratiche, quali il passaggio al Servizio delle competenze degli incarichi in scadenza o l'ancor più difficile inquadramento dello *status* dei RSUE, formalmente (e finanziariamente) legati alla Commissione, ma di fatto molto più prossimi alla nuova struttura diplomatica. Anzi, l'unica menzione ai RSUE si scorge esclusivamente in allegato alla Decisione, dove si stabilisce che *"tutto il personale dei servizi e delle funzioni di seguito elencati è trasferito in blocco al SEAE"*.

In questa incertezza normativa di fondo, i rischi per la coerenza dell'azione esterna sembrano fugati dal fatto che tutte le Decisioni di nomina, senza distinzione, indicano espressamente la necessità di realizzare uno stretto coordinamento con il SEAE. Dall'organigramma di quest'ultimo si evince che i RSUE hanno una relazione diretta col *Corporate Board* e, al suo interno, una linea tratteggiata li collega al *Deputy Secretary General Political Director*, così da assicurare unità d'intenti e d'azione.²²⁴

Oggi deve riconoscersi una nuova consapevolezza sull'opportunità di mantenere operativi i Rappresentanti Speciali. A seguito dell'avvio del SEAE e della scadenza senza rinnovo di alcuni dei RSUE in carica *ante*

²²³ Consiglio dell'UE, Decisione 2010/427/UE che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (26 Luglio 2010).

²²⁴ Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, *EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE – Graphic presentation, 1 December 2014* (ultimo accesso: 28 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

Lisbona, infatti, si era assistito a un ripensamento circa queste figure. Appena nominata, l'AR Catherine Ashton aveva illustrato varie possibili opzioni per il loro superamento: l'istituzionalizzazione del fenomeno del *double-hatting* dei Capidelegazione, l'attribuzione a RSUE di un mandato regionale che potesse comprendere più mandati limitati a singoli Paesi (questo è quanto accaduto per il RSUE per il Corno d'Africa, oggi avente competenze anche per il Sudan e il Sud Sudan), il completo trasferimento della funzioni all'amministrazione centrale del Servizio.²²⁵ Quest'ultima ipotesi era stata rimarcata nel documento di proposta '*EEAS Review*' del 2013, in cui l'AR (parlando senza mezzi termini di "*un'anomalia*")²²⁶ riteneva che i RSUE dovessero essere "*pienamente integrati all'interno del SEAE mantenendo uno stretto legame con i paesi membri attraverso il CPS*".²²⁷ Da tale enunciazione emergeva il malumore dell'AR per lo scarso potere esercitato sugli inviati, soggetti alla quasi esclusiva autorità del Consiglio – e del CPS, in specie. Questa tendenza sembra essersi invertita negli ultimi mesi, anche visto il rinnovamento nel Febbraio scorso della maggior parte dei mandati. La ragione di ciò sembra potersi rintracciare in quanto più volte ripetuto: la figura del RSUE rappresenta un interlocutore unico europeo dotato di un mandato di ampio respiro e flessibile in base ai repentini sviluppi politici delle crisi internazionali. Al fine di un rafforzamento della visibilità e dell'effettività europee, Erwan Fouéré (ex RSUE per la Macedonia) si dice scettico rispetto alla proposta di riconduzione dei Rappresentanti Speciali nel Servizio, a suo avviso

²²⁵ *Ibidem*, nota 44, p. 67.

²²⁶ C. Ashton, *EEAS Review* (2013) p. 4.

²²⁷ *Ibidem*, *supra*, p. 5.

*“una soluzione burocratica per una necessità politica dell’UE”,²²⁸ evidenziando, in particolare, il “pericolo che i RSUE siano sepolti sotto i molteplici strati della gerarchia del SEAE, che è ancora sovraccaricato e sottodimensionato a causa delle costanti limitazioni finanziarie”.²²⁹ Il diplomatico prosegue suggerendo che un miglioramento del ruolo dei RSUE può essere ottenuto, in questa fase, “senza una formale incorporazione nel SEAE”, ad esempio assicurando spiccati profili di competenza per i candidati, fornendo un’adeguata informazione alle istituzioni europee delle attività che il mandato necessita, realizzando una sinergia sempre maggiore tra il RSUE e il suo *staff* e la Commissione.²³⁰*

²²⁸ E. Fouéré, *The EU Special Representative: A dying breed?* (13 Dicembre 2013) CEPS Commentary, p. 3.

²²⁹ *Ibidem, supra*.

²³⁰ *Ibidem, supra*, p. 4.

Capitolo 3

Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna

3.1 Verso la creazione del SEAE

Al fine di garantire effettività alla nuova figura dell'Alto Rappresentante, come detto, una delle principali innovazioni volte a ridurre il rischio di conflitto tra la PESC e le materie di cui alla Parte V TFUE, il Trattato di Lisbona prefigura la creazione di un apparato amministrativo di cui lo stesso Vice Presidente possa disporre. L'art. 27, par. 3 TUE dispone, infatti, che *"nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvale di un Servizio Europeo per l'Azione Esterna"* (di seguito, SEAE).

La prima indicazione che può ricavarsi dalla norma primaria in esame riguarda la composizione del SEAE: esso *"è composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato Generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali"*, per un periodo di tempo limitato. Tale innovazione riflette l'opinione secondo cui, essendo la diplomazia tradizionale prerogativa degli Stati (e, quindi, tipicamente sottoposta al metodo intergovernativo), possono introdursi in tale materia tratti del metodo "funzionalista" ideato da Jean Monnet.²³¹ In particolare, dalla lettura di questa parte dell'art. 27, par. 3, si coglie l'istituzionalizzazione di una interazione tra i diplomatici degli

²³¹ M. Lefebvre e C. Hillion, "The European External Action Service: towards a common diplomacy?" (Giugno 2010) SIEPS European Policy Analysis No. 6.

Stati membri e tra il SEAE e i medesimi tale da dar vita a una solidarietà *de facto* in grado di generare una cultura diplomatica comune (“*il Servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri*”). La disposizione demanda, infine, tutto ciò che concerne “*l’organizzazione e il funzionamento*” del SEAE a una Decisione del Consiglio, che “*delibera su proposta dell’Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione*”. In ciò si palesa la portata delle innovazioni del Trattato di Lisbona: non già una modificazione delle procedure decisionali – come già detto tendenzialmente rimaste inalterate –, quanto una riforma procedurale e amministrativa.

Il percorso per approdare alla (almeno per i successivi tre anni) definitiva decisione è stato costellato da proposte e dibattiti sulla struttura che avrebbe dovuto acquisire il nuovo apparato burocratico.

Il confronto aveva preso avvio, sebbene informalmente, già prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. A partire dalla Presidenza svedese del Consiglio dell’UE, infatti, si era iniziato a definire i caratteri sui quali il *consensus* da parte degli Stati membri era risultato ampio.²³² In questa direzione, ad esempio, si era convenuto di attribuire al SEAE un carattere *sui generis*, distinto dalla Commissione e dal Segretariato del Consiglio; inoltre, si era deciso di includere nel Servizio anche le strutture di *crisis management* – quali gli strumenti della Politica di Sicurezza e Difesa Comune; non vi sarebbe stata distinzione circa le condizioni di assunzione e attribuzione degli incarichi tra i funzionari, a

²³² Consiglio europeo, *Presidency report to the European Council on the European External Action Service* (23 Ottobre 2009) 14930/09.

prescindere dalla estrazione (servizi nazionali, funzionari della Commissione e del Consiglio); le Delegazioni della Commissione sarebbero divenute Delegazioni dell'UE, anch'esse nell'ambito del SEAE.

Nel Febbraio 2010, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato, Catherine Ashton fu nominata Alto Rappresentante.²³³ Nel comporre la compagine dei commissari, José Manuel Barroso – confermato Presidente per la seconda volta – parve imprimere (almeno inizialmente) una forte influenza della Commissione sul nuovo Servizio diplomatico e ciò fu reso possibile per una duplice ragione. In primo luogo, la stessa Catherine Ashton (sebbene poco nota sul piano internazionale) proveniva da un incarico come commissario alla Politica commerciale; in secondo luogo, Barroso nominò Joao Vale d'Almeida, suo Capo di Gabinetto, Direttore Generale della DG RELEX.²³⁴

Sulla base della Relazione della Presidenza dell'Ottobre 2009 e in ottemperanza all'art. 27, par. 3 TUE, il nuovo AR Ashton redasse una proposta di decisione sulla quale, dopo i negoziati all'interno del COREPER, si addivenne a un accordo politico in sede di Consiglio Affari Esteri il 26 Aprile 2010.²³⁵

²³³ Consiglio europeo, *Decisione 2009/880/EU relativa alla nomina della Baronessa Catherine Margaret Ashton of Upholland quale Alto Rappresentante dell'Unione per la Politica Estera e la Sicurezza Comune*, adottata in accordo col Presidente della Commissione europea (1 Dicembre 2009) GUUE L 315/49.

²³⁴ *Ibidem*, nota 231, p. 3.

²³⁵ Unione Europea, Documents No. 2533 (30 April 2010). Deve aggiungersi, a margine, che la procedura per l'adozione per l'adozione della Decisione presenta caratteri particolar. Al contrario del normale procedimento legislativo, in cui la Commissione prende l'iniziativa innescando così la concertazione con il Consiglio e il Parlamento, il processo che ha dato vita al SEAE è stato molto più complesso. È l'AR che prende l'iniziativa e conduce la negoziazione sia con gli Stati membri che con la Commissione, ma anche con il Segretariato Generale del Consiglio e con il Parlamento.

La *proposta Ashton*, incontrato il favore degli Stati membri, fu pertanto discussa con il Parlamento europeo,²³⁶ titolare non di un vero e proprio potere vincolante, ma soltanto consultivo (*“previa consultazione del Parlamento europeo”*). Ciò, tuttavia, non ha negato incisività al suo apporto, ottenendo il controllo sul bilancio del Servizio, nonché il diritto di essere informato circa la conduzione della PESC e della PSDC, attraverso audizioni dei Capi Delegazione e dei Rappresentanti Speciali, oltre a una stretta interazione in tema di diritti umani e democrazia.²³⁷

3.2 La Decisione del Consiglio n. 2010/427/UE

Poco meno di un anno dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, così, il Consiglio ha adottato, il 26 Luglio 2010, la Decisione n. 427 con la quale sono stati formalmente disciplinati l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, a pieno regime dal 1 Gennaio 2011.²³⁸

Il Preambolo della stessa decisione contiene già importanti elementi per comprendere la natura del SEAE. Il primo considerando definisce il Servizio quale un *“organo dotato di autonomia funzionale dell'Unione”*; un'autonomia rispetto alla Commissione e al Segretariato Generale del Consiglio rimarcata all'art. 1, par. 2 e avvalorata dal fatto che esso è considerato alla stregua di una delle istituzioni ai fini delle

²³⁶ Per una puntuale analisi dei metodi alla luce dei quali valutare l'impatto del Parlamento europeo sulla politica estera dell'UE e sul SEAE si veda E. Wisniewski, 'The Influence of the European Parliament on the European External Action Service' (2013) *European Foreign Affairs Review* 18, no. 1, pp. 81-102.

²³⁷ *Ibidem*, nota 231, p. 5.

²³⁸ Consiglio dell'UE, *Decisione 2010/427/UE che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna* (26 Luglio 2010).

Regolamentazioni finanziarie e del personale.²³⁹ Nello stesso art. 1, par. 2 si menziona anche la capacità giuridica di cui il Servizio è provvisto, *“necessaria all’adempimento dei suoi compiti e al conseguimento dei suoi obiettivi”*. Il paragrafo seguente stabilisce che la nuova struttura amministrativa è posta *“sotto l’autorità dell’Alto Rappresentante”*.²⁴⁰ Tale richiamo è fondamentale per la comprensione delle funzioni attribuite al SEAE nell’art. 2, in quanto il par. 1 determina che il Servizio *“supporta l’Alto Rappresentante nell’adempimento del proprio mandato come stabilito agli articoli 18 e 27 TUE”*. L’assistenza, in particolare, si riferisce a tre attività principali. In primo luogo, sono menzionati la conduzione e lo sviluppo della PESC – insieme con la PSDC - al fine di *“assicurare la coerenza dell’azione esterna dell’Unione”*; si indica, poi, il ruolo di presidenza del Consiglio Affari esteri *“senza pregiudizio delle funzioni ordinarie del Segretariato Generale del Consiglio”*; quindi, si menziona il supporto all’Alto Rappresentante nella sua veste di Vice Presidente della Commissione rispetto alle responsabilità nel settore delle relazioni esterne (anche in questo caso la disposizione precisa *“senza pregiudizio delle funzioni ordinarie dei servizi della Commissione”*).²⁴¹

Se – alla luce di quanto appena esposto – le indicazioni circa i rapporti tra il SEAE e l’Alto Rappresentante risultano chiaramente delineate, configurandosi il primo quale apparato operativo sotto la direzione del secondo, al contrario scarni e non omogenei sono i riferimenti alle relazioni intercorrenti con le altre istituzioni e i servizi diplomatici degli Stati membri. È ancora l’art. 2, par. 2 a prevedere che *“il SEAE assiste il*

²³⁹ *Ibidem*, nota 46, p. 21.

²⁴⁰ *Ibidem*, nota 240, art. 1, par. 3.

²⁴¹ *Ibidem*, nota 44, p. 73.

Presidente del Consiglio Europeo, il Presidente della Commissione e la Commissione nell'esercizio delle rispettive funzioni nell'ambito delle relazioni esterne". Al contempo, invece, è all'interno dell'art. 3 ("Cooperazione"), par. 1, che la Decisione dispone che il SEAE "*supporta e lavora in cooperazione con i servizi diplomatici degli Stati membri, così come con il Segretariato Generale del Consiglio dei servizi della Commissione*". L'ambiguità testuale della disposizione risiede nella duplice direzione delle competenze che la stessa pare suggerire: assistenza, come stabilito a proposito dell'AR, e affiancamento in parallelo nell'esercizio dell'azione esterna. Una simile lettura non può ritenersi corretta, in quanto un rapporto di subordinazione – cui l'assistenza allude – non può sussistere in relazione ai servizi diplomatici nazionali, con i quali invece il SEAE sta in una relazione di collaborazione.

Un rapporto di reciproca consultazione vige con i servizi interni della Commissione; inoltre, "*il SEAE prende parte al lavoro preparatorio e alle procedure relativamente agli atti che devono essere redatti dalla Commissione in quest'area*".²⁴²

Assistenza e cooperazione figurano, poi, nel paragrafo 4 del medesimo art. 3, con riferimento "*alle altre istituzioni e agli altri organi dell'Unione, in particolare al Parlamento europeo*". Un mutuo rapporto dal quale "*il SEAE può beneficiare dell'assistenza e della cooperazione di tali istituzioni e organi, comprese le agenzie*", riferimento importante, poiché questa è l'unica disposizione all'interno della Decisione nella quale sono

²⁴² *Ibidem*, nota 240, art. 3, par. 2.

menzionate le agenzie. È il settimo considerando del Preambolo che le enumera – l’Agenzia Europea per la Difesa, il Centro Satellitare dell’Unione Europea, l’Istituto dell’UE sugli Studi per la Sicurezza, l’Accademia Europea per la Sicurezza e la Difesa – e, al contempo, prevede che *“SEAE dovrebbe prestare a tali entità l’assistenza fornita attualmente dal Segretariato Generale del Consiglio”*.

Corretto è osservare la *ratio* che ha spinto il legislatore europeo a indicare il principio di assistenza e cooperazione reciproche soltanto per le agenzie. Deve, infatti, rigettarsi l’interpretazione restrittiva: la biunivocità della collaborazione è finalizzata ad assicurare la coerenza dell’azione esterna, quanto sufficiente per affermare una lettura estensiva della reciprocità dei rapporti con tutti gli altri attori istituzionali sopra menzionati.²⁴³ Alla luce di tutti questi caratteri, Van Vooren osserva la natura ibrida del nuovo SEAE: esso *“è formalmente dissimile da un’istituzione dell’UE o da un’agenzia regolamentare, o ancora un’istituzione con riguardo al bilancio e al personale, con poteri che formalmente assomigliano ma sostanzialmente vanno oltre quelli delle agenzie dell’UE. Il servizio diplomatico non ha personalità giuridica, ma possiede capacità giuridica funzionale per assistere l’Alto Rappresentante”*. Egli aggiunge anche che, dinanzi alla *“piuttosto estesa discrezionalità politica”*, il Servizio *“non è stato dotato dei poteri delle istituzioni dell’UE, non può prendere autonomamente decisioni giuridicamente vincolanti”*.²⁴⁴

²⁴³ *Ibidem*, nota 44, p. 74.

²⁴⁴ B. Van Vooren, ‘A Legal Institutional Perspective on the European External Action Service’ (2011) *Common Market Law Review* No. 48, pp. 475-502. Il testo originale recita: *“The new diplomatic service is formally dissimilar from an EU institution or an EU*

Le successive disposizioni della Decisione 2010/427/UE sono più specificamente dedicate all'organizzazione e al funzionamento della struttura. Il SEAE *"si articola in un'amministrazione centrale e nelle Delegazioni dell'Unione presso i paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali"*, una rete oggi così estesa da raggiungere il numero di 139 rappresentanze. Riservando alle Delegazioni dell'Unione (ovvero, dell'art. 5 e dei rapporti centro-periferia) apposita trattazione nella Parte II e concentrandosi sull'amministrazione centrale del SEAE, l'art. 4 dispone che la direzione spetti a un Segretario Generale Esecutivo, che agisce sotto l'autorità dell'AR; egli *"adotta ogni misura necessaria per il corretto funzionamento del SEAE"* e *"assicura l'effettivo coordinamento tra tutti i dipartimenti della amministrazione centrale"*.²⁴⁵ Procedendo nella definizione della struttura, la disposizione prevede che lo stesso sia assistito da due Vice Segretari Generali,²⁴⁶ disegnando poi le principali articolazioni dell'amministrazione centrale: le Direzioni Generali. L'art. 4. Par. 3 evidenzia alla lettera (a) *"un numero di direzioni generali che comprendono uffici geografici a copertura di tutti i paesi e tutte le regioni del mondo"*.

Attualmente,²⁴⁷ le Direzioni Generali aventi portata geografica sono cinque: Asia-Pacifico, Africa, Europa e Asia centrale, Grande Medio

regulatory agency, yet an EU institution for the purposes of budget and staff, with powers that formally resemble but substantively go beyond those of EU agencies. The diplomatic service does not have legal personality, but does possess functional legal capacity to assist the High Representative. [...] the service was not been delegated powers of the EU institutions, cannot take individually legally binding decisions...", pp. 500-501.

²⁴⁵ *Ibidem*, art. 4, par. 1.

²⁴⁶ *Ibidem*, *supra*, art. 4, par. 2.

²⁴⁷ Servizio Europeo per l'Azione Esterna – Sito ufficiale, *Structure of the EEAS* (ultimo accesso: 20 Febbraio 2015) recante il nuovo organigramma del Dicembre 2014, a seguito della riorganizzazione interna conseguente l'insediamento del nuovo AR. <http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index.en.htm>

Oriente, America, cui devono aggiungersi uffici focalizzati su regioni o paesi all'interno delle suddette aree (nella Direzione Generale Africa, ad esempio, sono individuati due principali dipartimenti: il primo è il dipartimento Corno d'Africa, Africa orientale e meridionale, Oceano Indiano; il secondo è quello relativo all'Africa centrale e occidentale).

Sempre alla stessa lettera, la Decisione enumera *“una direzione generale competente per le questioni amministrative, le questioni di gestione del personale, le questioni di bilancio, le questioni relative alla sicurezza e ai sistemi di comunicazione e informazione”*. La disposizione prosegue indicando il potere di nomina dell'AR rispetto al ruolo di Direttore Generale per il bilancio e l'amministrazione, che *“risponde all'Alto Rappresentante della gestione amministrativa e della gestione interna di bilancio del SEAE”*.

Quest'ultima, insieme con gli *“uffici multilaterali e tematici”* (una direzione unica denominata *“questioni globali e multilaterali”*, al cui interno figurano il dipartimento *“diritti umani e democrazia”* e quello *“relazioni multilaterali e questioni globali”*) e con la direzione di *“risposta della crisi e coordinamento operativo”* costituiscono, invece, le cosiddette *“Direzioni Generali separate”*.²⁴⁸

L'art. 6 si occupa del personale del SEAE, *“composto di funzionari e altri agenti dell'Unione europea, tra cui i membri dei servizi diplomatici degli Stati membri, nominati agenti temporanei”*.²⁴⁹ In caso di necessità, inoltre,

²⁴⁸ Sempre sotto il diretto controllo dell'AR stanno anche la 'gestione delle crisi e pianificazione' (CMPD), la 'capacità civile di pianificazione e condotta' (CPCC), lo 'Stato Maggiore dell'UE' (EUMS) e il 'Centro situazione dell'UE'. A ciò devono aggiungersi le articolazioni delineate dall'art. 4, par. 3, (b), quali un 'servizio di pianificazione politica e strategica', un 'servizio giuridico' e i servizi che curano i rapporti con le altre istituzioni.

²⁴⁹ *Ibidem*, nota 240, art. 6, par. 2.

*“il SEAE può far ricorso, in casi specifici, a un numero limitato di esperti nazionali distaccati ”.*²⁵⁰

Il paragrafo 4 dell'art. 6 identifica i principi di indipendenza e autonomia cui devono attenersi i funzionari del SEAE nello svolgimento delle loro funzioni. Insieme con il generico imperativo di agire nell'interesse *“esclusivo”* dell'Unione, si precisa che il personale *“non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona estranei al SEAE”*; un profilo rimarcato dall'esclusiva dipendenza dall'AR²⁵¹ e dal divieto di accettare compensi *aliunde*.

Specifiche disposizioni sono dedicate altresì alla selezione del personale, rispetto al quale l'art. 6, par. 6 indica quale principio fondante il merito, temperato dall'obiettivo di assicurare *“nel contempo un adeguato equilibrio geografico e di genere”* attraverso procedure trasparenti definite dall'AR.

Circa la composizione del personale, la Decisione evidenzia una necessaria parità tra i funzionari prescindendo dalla provenienza (*“i funzionari dell'Unione e gli agenti temporanei dai servizi diplomatici degli Stati membri hanno gli stessi diritti e obblighi e ricevono pari trattamento”*), specificando come *“nell'assegnazione dei compiti in tutti i*

²⁵⁰ *Ibidem*, nota 240, art. 6, par. 3. Allo staff del SEAE sono applicati sia lo Statuto dei funzionari dell'Unione Europea, sia il regime applicabile agli altri agenti, ad eccezione degli esperti nazionali distaccati (art. 6, par. 1: *“Il presente articolo, ad eccezione del paragrafo 3, si applica fatti salvi lo Statuto dei funzionari dell'Unione Europea e il regime applicabile agli altri agenti...”*).

²⁵¹ Nella stessa prospettiva di esclusività della dipendenza all'AR, si veda anche il seguente paragrafo 5 dell'art. 6: *“I poteri conferiti all'autorità che ha il potere di nomina dallo statuto e all'autorità abilitata a concludere i contratti dal RAA sono esercitati dall'alto rappresentante, che li può delegare all'interno del SEAE”*.

settori di attività e in tutte le politiche attuate dal SEAE non è operata alcuna distinzione” tra di essi.²⁵²

Una volta raggiunto il pieno regime, si prevede che il personale proveniente dai servizi degli Stati membri debba “rappresentare almeno un terzo dell’organico del SEAE”; al contempo “i funzionari dell’Unione dovrebbero rappresentare almeno il 60% dell’organico”;²⁵³ una relazione annuale deve essere presentata dall’AR al Parlamento europeo riguardo la “copertura dei posti al SEAE”. La Decisione garantisce, inoltre, il mantenimento e la reintegrazione a vantaggio degli agenti temporanei di provenienza dai servizi nazionali, ciò per un periodo non superiore agli otto anni.

È data la possibilità di correggere eventuali squilibri circa la nazionalità dei funzionari grazie al meccanismo di riesame di cui all’art. 13, par. 3 (“entro il primo semestre del 2013 l’alto rappresentante effettua un riesame dell’organizzazione e del funzionamento del SEAE”).^{254 255}

Apposita disposizione è, poi, dedicata al bilancio (art. 8). Come già osservato, è l’AR che “adotta le norme interne per la gestione delle linee di bilancio amministrative”; l’art. 8, par. 1, tuttavia, precisa che le spese operative del SEAE debbano essere iscritte “nella sezione del bilancio relativa alla Commissione”. È proprio la Commissione, infatti, ad avere un

²⁵² *Ibidem*, nota 240, art. 6, par. 7.

²⁵³ *Ibidem*, nota 240, art. 6, par. 9.

²⁵⁴ In merito alla tematica della preparazione professionale dello staff del SEAE e delle sue delegazioni, vedi l’approfondito paper di Gstöhl S., *European Union Diplomacy: What Role for Training?* (2012) 3 College of Europe, EU Diplomacy Papers (“*The heterogeneous composition, far-reaching tasks and desired impact of the EEAS call for a professional training that covers relevant knowledge and skills and is conducive to the development of a common diplomatic culture*”).

²⁵⁵ Con riguardo alla composizione di genere del SEAE, interessante è l’analisi proposta da Novotná T., *Where have all the women gone? Women in the EEAS and EU Delegations* (March 2014) 239 ISPI Analysis.

ruolo chiave nella definizione del budget del Servizio. Al par. 3, innanzitutto, si prevede che al fine di elaborare lo stato di previsione delle spese amministrative del SEAE, *“l'alto rappresentante consulterà, rispettivamente, il commissario responsabile della politica di sviluppo e il commissario responsabile della politica di vicinato”*.

Il SEAE, quindi – art. 8, paragrafi 4 e 5 -, inoltra lo stato di previsione alla Commissione che, con facoltà di modifica, li iscrive al proprio bilancio. Essa, così, trasmette all'autorità di bilancio, insieme con il progetto di bilancio generale dell'UE, *“un documento di lavoro che presenta, in modo completo, tutte le spese connesse all'azione esterna dell'Unione”*.

Rilevanza centrale, infine, riveste l'ampia disposizione dei cui all'art. 9 (strumenti dell'azione esterna e programmazione). Ai sensi del par. 2, il compito di *“assicurare il coordinamento politico globale dell'azione esterna dell'Unione, garantendone l'unità, la coerenza e l'efficacia”* è affidato all'AR.

Quindi la norma enumera gli strumenti di assistenza esterna: la cooperazione allo sviluppo,²⁵⁶ il fondo europeo di sviluppo,²⁵⁷ lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani,²⁵⁸ lo strumento europeo di vicinato e partenariato,²⁵⁹ lo strumento per la cooperazione

²⁵⁶ Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41).

²⁵⁷ Regolamento n. 5 che fissa le modalità relative ai richiami e al trasferimento dei contributi finanziari, al regime di bilancio e alla gestione delle risorse del Fondo per lo sviluppo dei paesi e territori d'oltremare (GU 33 del 31.12.1958, pag. 681/58).

²⁵⁸ Regolamento (CE) n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (GU L 386 del 29.12.2006, pag. 1).

²⁵⁹ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (GU L 310 del 9.11.2006, pag. 1).

con i paesi industrializzati,²⁶⁰ quello per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare²⁶¹ e lo strumento per la stabilità.²⁶²

Il SEAE non solo contribuisce alla programmazione di tali strumenti, ma *“è responsabile della preparazione delle [...] decisioni della Commissione inerenti alle tappe strategiche e pluriennali”*, in collaborazione con i servizi della Commissione. Le decisioni richiamate in questo par. 3 dell'art. 9 si riferiscono all'assegnazione di fondi ai paesi *“per stabilire la dotazione finanziaria globale di ciascuna regione”*, ai *“documenti di strategia nazionale e regionale”*, *“ai programmi indicativi nazionali e regionali”*.

3.3 Le proposte di modifica alla Decisione

È la stessa Decisione 427/2010 a prevedere che sia l'Alto Rappresentante a presentare *“al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sul funzionamento del SEAE”*.²⁶³

Ciò è quanto ha fatto il primo AR, Catherine Ashton, appena un anno dopo in un Report di 103 pagine.²⁶⁴ Esso è diviso in tre parti: la Parte I concerne le sfide affrontate e gli obiettivi più prettamente politici raggiunti, con speciale menzione dello stato dell'arte circa le relazioni

²⁶⁰ Regolamento (CE) n. 382/2001 del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativo all'attuazione di progetti destinati a promuovere la cooperazione e le relazioni commerciali tra l'Unione europea e i paesi industrializzati dell'America settentrionale, dell'Estremo oriente e dell'Australasia (GU L 57 del 27.2.2001, pag. 10).

²⁶¹ Regolamento (Euratom) n. 300/2007 del Consiglio, del 19 febbraio 2007, che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (GU L 81 del 22.3.2007, pag. 1).

²⁶² Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce uno strumento per la stabilità (GU L 327 del 24.11.2006, pag. 1).

²⁶³ *Ibidem*, nota 240, art. 13, par. 2.

²⁶⁴ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *2011 Annual Activity Report* (17 Ottobre 2012) Nessun riferimento.

che l'Unione ha instaurato con paesi terzi e organizzazioni internazionali; la Parte II ripercorre la creazione del SEAE e, in particolare, delinea la struttura impostata nel corso del primo anno, nonché l'adeguatezza (e l'inadeguatezza) delle risorse ad essa dedicate; la Parte III è relativa ai risultati dei controlli circa l'operatività interna delle nuove strutture (delegazioni comprese), monitorandone l'andamento.

Questa sommaria analisi del primo *Annual Activity Report* è utile in quanto i successivi presentano una configurazione formale e contenutistica analoga, recando i principali aggiornamenti.²⁶⁵

Oltre a tali relazioni sull'andamento della gestione annuale del SEAE, la Decisione 427/2010 dispone che la struttura diplomatica comune sia sottoposta non a semplice verifica, bensì a una vera e propria revisione. Questo è quanto stabilisce l'art. 13, par. 3, secondo cui *"entro il primo semestre del 2013 l'alto rappresentante effettua un riesame dell'organizzazione e del funzionamento del SEAE, che riguarderà anche l'attuazione dell'articolo 6, paragrafi 6, 8 e 11. Il riesame è corredato, ove opportuno, di adeguate proposte di revisione della presente decisione"*.

Un emendamento della Decisione, del resto, è stato da molti commentatori sollecitato alla luce di alcune debolezze che il sistema ha dimostrato nei suoi primi anni di vita. In questo senso, un illuminante contributo è costituito dal progetto 'EEAS 2.0' realizzato dalla *think-tank* CEPS in collaborazione con alcuni tra i principali centri studi sulle politiche europee. Un progetto sviluppato durante tutto l'anno 2013 e

²⁶⁵ Si vedano, ad esempio, *2012 Annual Activity Report* (17 Aprile 2013) Ref. Ares(2013)710139 e *2013 Annual Activity Report* (9 Aprile 2014) Ref. Ares(2014)1114497

composto di numerosi documenti,²⁶⁶ tra i quali quello a cui è opportuno prestare attenzione è il report '*EEAS 2.0 – Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU*'. Esso, infatti, ripercorre le disposizioni della Decisione confrontando il dato testuale con i risultati dell'implementazione delle stesse, suggerendo modifiche finalizzate al raggiungimento di una maggiore effettività. Per avere un quadro completo, è opportuno procedere parallelamente all'analisi del *dossier "EEAS Review"*.²⁶⁷ Si tratta della proposta di revisione che nel Luglio 2013 l'AR Catherine Ashton reso pubblica e che contiene una puntuale enumerazione delle innovazioni necessarie basata sulla distinzione tra obiettivi a breve e a medio termine (ci si riferirà a essi come 'raccomandazioni di breve o medio periodo'). Il documento – diviso in tre sezioni: organizzazione, funzionamento e personale – è stato quindi sottoposto all'esame del Consiglio, l'autorità che, ai sensi della procedura delineata all'art. 13, par. 3, è competente a procedere alla revisione della Decisione 2010/427/UE.

Concentrandosi sugli aspetti principali e partendo dall'art. 1 (Oggetto e ambito di applicazione), il report rileva l'ambiguità della definizione del SEAE quale "*organo dell'Unione Europea che opera in autonomia funzionale, distintamente dal segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione*" contenuta nel par. 2. L'affermazione dell'autonomia funzionale e della netta separazione, infatti, appare subito smentita dalla

²⁶⁶ S. Blockmans e C. Hillion, *EEAS 2.0 – A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service* (February 2013) e S. Blockmans e C. Hillion, *Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service* (13 November 2013) Special Report No. 78, Centre for European Policy Studies.

²⁶⁷ Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *EEAS Review* (Luglio 2013) http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/29072013_eeas_review_en.htm

norma contenuta nell'art. 2 che parla di assistenza al Presidente del Consiglio europeo, a quello della Commissione, nonché a tale collegio nella sua interezza (il riferimento all'assistenza, in particolare, è lo stesso utilizzato per definire il ruolo servente delle Direzioni Generali istituite nella Commissione).²⁶⁸ La sottoposizione del Servizio all'autorità dell'AR ex par. 3, del resto, riduce fortemente la sua autonomia, dal momento che l'AR, a sua volta, è Vicepresidente della Commissione e mandatario del Consiglio. L'incertezza testuale emerge anche dal riconoscimento della *"capacità giuridica necessaria all'adempimento dei suoi compiti e al conseguimento dei suoi obiettivi"*, visto che questi ultimi non risultano enumerati nella Decisione, né all'interno dei trattati.

L'art. 2 della Decisione è dedicato ai compiti esercitati dal Servizio; dopo il rinvio agli artt. 18 e 27 TUE, la previsione stabilisce, in positivo, che lo stesso *"assiste"*, *"supporta"* l'AR nell'espletamento del suo mandato, precisando, tuttavia, in negativo, che queste funzioni siano svolte *"senza pregiudizio delle funzioni ordinarie"* delle altre istituzioni, determinando incertezza circa i confini del carattere ordinario delle loro attribuzioni. L'ampiezza (e la genericità) delle mansioni rifletterebbe essenzialmente, per gli autori del report, lo scopo di coordinamento e coerenza, mentre escluderebbe l'attribuzione al Servizio di specifiche competenze sostanziali.²⁶⁹ Un punto che l'analisi prende in considerazione è la possibilità di intravedere nell'art. 2, par. 1 un dovere di supporto del SEAE non solo nel compimento delle funzioni dell'AR, ma anche dei suoi vicari; la risposta deve ritenersi negativa fino a quando il diritto primario

²⁶⁸ *Ibidem*, nota 266, p. 2.

²⁶⁹ *Ibidem*, *supra*, p. 4.

non disciplinerà specificamente l'assetto di sostituti dell'AR nella totalità delle sue funzioni, mentre a diritto costante può immaginarsi che le modifiche alla Decisione introducano un'assistenza a suoi delegati solo in settori specifici.²⁷⁰ La raccomandazione di medio periodo n. 3 sollecita una disciplina del "sistema di vicari politici dell'Alto Rappresentante", siano essi relativi alla struttura interna del SEAE o a rendere più palesi i rapporti con gli altri membri della Commissione.²⁷¹

L'art. 3 della Decisione costituisce specifica applicazione del principio di leale cooperazione di cui agli artt. 4, par. 3 e 13, par. 2 TUE. La criticità, in questa disposizione, si ravvisa rispetto ai termini utilizzati, che paiono dare al principio un'intensità diversa a seconda del soggetto col quale il SEAE si trova a trattare; se è espressamente sancito un rapporto reciproco di consultazione con i servizi della Commissione (par. 2), il mancato ricorso alla stessa reciprocità anche con il Segretariato Generale del Consiglio e i servizi diplomatici degli Stati membri indebolisce la funzione primaria del Servizio, ovvero quella di garantire effettività e coerenza all'azione esterna dell'UE. In questo senso, è venuto meno il riferimento allo scambio delle informazioni "su base reciproca" che la Proposta Ashton aveva avanzato e di cui non vi è più traccia neppure all'art. 5, par. 9 con riguardo alle Delegazioni dell'Unione. Queste perplessità possono, tuttavia, fugarsi nel quadro di una lettura sistematica della materie, proprio ricorrendo alle disposizioni del TUE sopra menzionate, contenenti il vincolo per i Paesi membri di cooperare con le istituzioni europee al fine di raggiungere quella coerenza che si

²⁷⁰ *Ibidem*, nota 266, p. 4.

²⁷¹ *Ibidem*, nota 267, raccomandazione di medio periodo n. 3, p. 18.

realizza anche attraverso l'adempimento dei compiti del SEAE grazie al contributo dei servizi diplomatici nazionali.

Secondo il report, anche l'art. 4 necessita delle modifiche in quanto il quadro dell'amministrazione in esso delineato non corrisponde a quello effettivamente realizzatosi negli anni. Le "Direzioni Generali" menzionate al par. 3, presentano in realtà la denominazione di 'Direzioni operative'; a ciò deve aggiungersi, ad esempio, anche l'assenza nell'organigramma dei pur previsti "servizi incaricati delle relazioni interistituzionali". Questi necessari aggiustamenti sono certamente marginali rispetto all'esistenza di un organo di vertice, denominato 'Corporate Board', creato attraverso una delibera interna al SEAE e che costituisce il corpo direttivo del Servizio.²⁷² I redattori del report sottolineano come tale collegio dovrebbe essere menzionato nella Decisione e disciplinato nella sua composizione e nel suo funzionamento quantomeno all'interno delle Regole di procedura.²⁷³ La disposizione dovrebbe, inoltre, specificare il compito di assicurare "un coordinamento efficiente" attribuito al Segretario Generale esecutivo; in quest'ottica, la raccomandazione di breve periodo n. 3 riporta che dovrebbe confermarsi "la responsabilità di coordinamento per il Vice Segretario Generale per la PSDC [Politica di Sicurezza e di Difesa Comune] e per i Dipartimenti di Prevenzione delle Crisi", conferma di una prassi già invalsa e per la quale non risulta necessaria un'apposita modifica della Decisione. Lo stesso Vice Segretario Generale si occupa anche delle "relazioni con il resto del SEAE"

²⁷² A. Zotti, 'The EU Diplomacy Under Review' (2013) ISPI Analysis No. 214, p. 4.

²⁷³ *Ibidem*, nota 266, p. 8 anche illustrato in Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *EEAS Review* (Luglio 2013) raccomandazione di medio periodo n. 5 (nota 269).

senza, tuttavia, interferire con la diretta autorità dell'AR. Sempre con riferimento a questa norma – e ancora al fine di garantire la coerenza –, si propone di inserire in questa disposizione quanto previsto all'art. 9, par. 6 a proposito dei servizi della Commissione che si occupano dell'azione esterna (cosiddetti *FPI – Foreign Policy Instruments*); essendo collocati e pienamente integrati nelle strutture del SEAE, sarebbe opportuno un riconoscimento nella norma relativa all'amministrazione centrale dello stesso. È in questa disposizione, inoltre, che potrebbe risolversi la singolarità di aver attribuito al SEAE capacità giuridica, senza però aver individuato chi possa agire quale legale rappresentante, in particolare designando il Segretario Generale Esecutivo.²⁷⁴

Passando all'art. 8, relativo al bilancio, il report evidenzia criticamente la linea di distinzione tra spese amministrative (a carico del SEAE) e operative (iscritte al bilancio della Commissione), ricordando come questa sia risultata in concreto difficile da demarcare, soprattutto nel lavoro delle Delegazioni. Per questa ragione, con la raccomandazione di breve periodo n. 17, l'AR ha proposto che le risorse dirette alle missioni europee siano semplificate, delineando un'unica fonte di stanziamento combinata tra SEAE e Commissione.

Una modifica della disposizione, inoltre, potrebbe far sì che si aggiunga il Commissario responsabile per l'assistenza umanitaria nel novero dei Commissari che l'AR deve consultare nell'elaborazione dello stato di previsione.²⁷⁵

²⁷⁴ *Ibidem*, nota 266, p. 9.

²⁷⁵ *Ibidem*, *supra*, p. 14.

Con riguardo all'art. 9, il par. 1 prevede che *“la gestione dei programmi di cooperazione esterna dell'Unione è di competenza della Commissione”*, mentre il par. 2 assegna all'AR l'incarico di assicurare *“il coordinamento politico globale dell'azione esterna”*. In questo senso, i commentatori sottolineano come la figura dell'AR e, al contempo, Vicepresidente della Commissione potrebbe effettivamente essere ideale per coniugare queste due responsabilità gestionale e politica, se non ch , per raggiungere questo obiettivo, l'AR deve *“fare pieno uso dei suoi poteri di Vicepresidente”*.²⁷⁶ La raccomandazione di medio periodo n. 4 va in questa direzione, suggerendo che nella futura ripartizione delle competenze in seno alla Commissione l'AR veda rafforzato i propri poteri sui programmi di cooperazione esterna, *“per assicurare la coerenza ottimale con le priorit  di politica estera dell'UE”*.²⁷⁷ L'art. 9, par. 3-6, per di pi , riproducono l'inopportuna scissione di funzioni per quanto concerne rispettivamente *“il ciclo di programmazione”*, *“il fondo europeo di sviluppo e [lo] strumento di cooperazione allo sviluppo”* e *“lo strumento europeo di vicinato e partenariato”*, attribuendo al SEAE la responsabilit  della programmazione di tali strumenti dell'azione esterna, al contempo lasciandone l'attuazione ai competenti servizi della Commissione.²⁷⁸ La raccomandazione di breve periodo n. 13 pare non risolvere questa divergenza, dal momento che ribadisce *“un'influenza attiva del SEAE sulla programmazione della cooperazione esterna dell'UE, all'interno del quadro normativo esistente”*,²⁷⁹ ossia senza apportare modifiche alla

²⁷⁶ *Ibidem*, nota 266, p. 16.

²⁷⁷ *Ibidem*, nota 267, raccomandazione di medio periodo n. 4, p. 18.

²⁷⁸ *Ibidem*, nota 266, p. 16.

²⁷⁹ *Ibidem*, nota 267, raccomandazione di breve periodo n. 13, p. 16.

Decisione; deve ritenersi, pertanto, che in questo ambito il Servizio e la Commissione debbano faticosamente continuare a concludere specifici *'working arrangements'*. Il report, infine, sottolinea come taluni strumenti dell'azione esterna, non menzionati – segnatamente l'assistenza umanitaria, lo strumento di assistenza nella fase di pre-adesione (IPA), il supporto finanziario ai Territori e Paesi d'Oltremare (OCTs) –, dovrebbero trovare ugualmente codificazione nel testo dell'art. 9, par. 2; essi, infatti, sebbene gestiti dalle Direzioni Generali della Commissione, sono sottoposti alla procedura di consultazione che coinvolge il SEAE ai fini della redazione del bilancio generale pluriennale. Si può, in conclusione pervenire all'esame dell'art. 13, *Disposizioni generali e finali*. Il report, analizzando il par. 1, si apre con una considerazione interrogativa se, *"dato il ruolo giocato dal Parlamento europeo, in particolare come autorità di bilancio, non dovrebbe lo stesso essere reso responsabile per l'attuazione della Decisione"*, al pari dell'AR, del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri. Oltre al fatto che dalla disposizione dovrebbe essere espunta la scansione temporale per la revisione della Decisione, un'ulteriore modifica potrebbe riguardare le basi giuridiche sulle quali tale revisione debba avvenire. Mentre l'art. 13, par. 3, infatti, rinvia all'art. 27, par. 3 TUE, esclusivamente relativo alla PESC, deve constatarsi che il SEAE ha compiti ben più ampi, come quelli di supporto all'AR nello svolgimento delle funzioni di Vicepresidente della Commissione. In questo senso, potrebbe introdursi il riferimento all'art. 21, par. 3 TUE (già menzionato nel Preambolo), così come altre norme quali l'art. 17, par. 1 TUE, relativo al potere di rappresentanza

esterna della Commissione, o l'art. 209 TFUE, concernente l'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo.²⁸⁰ Un tale ampliamento delle basi legali contribuirebbe a rendere più puntuale l'articolato della Decisione.

Per concludere con l'esame della proposta di revisione dell'AR, le raccomandazioni sono indirizzate anche al generale "*rafforzamento della capacità del SEAE per gli aspetti esterni delle politiche chiave dell'UE (sicurezza energetica, ambiente, immigrazione, ...)*",²⁸¹ nonché a una netta separazione delle competenze tra il SEAE da un lato, servizi aventi responsabilità nelle relazioni esterne istituiti presso la Commissione e il Segretariato Generale del Consiglio dall'altro.

L'art. 13, par. 3 prevede che, "*entro l'inizio del 2014, il Consiglio procede alla revisione della decisione*". Questa è la procedura effettivamente seguita e che ha portato alle 'Conclusioni del Consiglio sulla Revisione del SEAE' a seguito della seduta della composizione 'Affari Generali' tenutasi a Bruxelles il 17 Dicembre 2013.²⁸² Preso atto dell'istituzione del Servizio da parte dell'AR Catherine Ashton, il Consiglio "*supporta ampiamente le raccomandazioni di breve periodo sugli aspetti interni dell'organizzazione e del funzionamento del SEAE che possono essere attuate all'interno del quadro istituzionale e giuridico esistente*".²⁸³ Il Consiglio, inoltre, "*sottolinea l'importanza di assicurare pienamente il ruolo di coordinamento dell'Alto Rappresentante come Vicepresidente della Commissione nell'ambito delle relazioni esterne*", aggiungendo

²⁸⁰ *Ibidem*, nota 266, p. 20.

²⁸¹ *Ibidem*, nota 267, raccomandazione di breve periodo n. 6, p. 16.

²⁸² Consiglio dell'Unione Europea – Affari Generali, *Council Conclusions on the EEAS Review* (17 Dicembre 2013) Bruxelles.

²⁸³ *Ibidem*, *supra*, n. 2.

l'importanza della cooperazione tra SEAE e servizi della Commissione.²⁸⁴ Infine, esso invita l'AR a tenerlo aggiornato regolarmente e rimanda al 2014 (*"alla luce della transizione istituzionale"*)²⁸⁵ per l'esame puntuale delle raccomandazioni di medio periodo illustrate nella revisione. Con l'ultima conclusione, la n. 11, il Consiglio statuisce che il futuro AR *"presenti entro la fine del 2015 una valutazione sull'organizzazione e sul funzionamento del SEAE, accompagnata, se necessario, da appropriate proposte"*.²⁸⁶

²⁸⁴ *Ibidem*, nota 282, n. 6.

²⁸⁵ *Ibidem*, *supra*, n. 10.

²⁸⁶ *Ibidem*, *supra*, n. 11.

Parte II

Le Delegazioni dell'Unione Europea

Capitolo 1

Organizzazione e struttura

1.1 L'evoluzione delle Delegazioni della Commissione

Affinché il SEAE possa esercitare le proprie funzioni compiutamente ed efficacemente, il Trattato di Lisbona ha previsto che lo stesso sia dotato di articolazioni in tutto il mondo. Questo è quanto dispone l'art. 221, par. 1 TFUE: *“le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione”*. Una norma rivoluzionaria poiché per la prima volta sancisce il diritto di legazione attivo dell'UE, ovvero la capacità di accreditare proprie missioni diplomatiche permanenti.²⁸⁷

Prima di entrare nel merito delle nuove strutture disciplinate generalmente dal TFUE e, più in particolare, dall'art. 5 della Decisione 2010/427/UE, è opportuno ripercorrere l'evoluzione delle stesse, vere e proprie discendenti di altre articolazioni conosciute dalla realtà europea: le Delegazioni della Commissione. Con riferimento a queste ultime, è opportuno subito precisare come non costituissero in nessun modo avamposti aventi funzioni diplomatiche; del compito di rappresentare la

²⁸⁷ E. Baroncini, 'Le Delegazioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, status e funzioni.' (2014) Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 6, No. 1, pp. 68-107, p. 69.

Comunità non vi era traccia né all'interno del Trattato di Parigi, né in quello di Roma.²⁸⁸ La prima vera e propria rappresentanza, infatti, fu espressamente stabilita a Washington nel 1954, una scelta di chiara politica estera che andava ad accostare l'Europa agli Stati Uniti - in qualche modo artefici dell'integrazione europea - all'indomani della Seconda Guerra Mondiale. È in questa fase, per di più, che si aprono distaccamenti nazionali della CECA: nel Regno Unito prima (1956), in Irlanda poi (1964), si ebbe l'apertura di uffici aventi la sola funzione di collegamento con Bruxelles e di informazione locale delle politiche realizzate.²⁸⁹ Con la ratifica del Trattato di Roma del 1957 e il passaggio dalla CECA alla CEE, si andava delineando un'entità sovranazionale non limitata alla condivisione e regolamentazione di materie prime, ma dotata di obiettivi molto più ampi. Ciò nonostante, neppure con questa evoluzione gli uffici acquisirono un ruolo determinante nella tutela degli interessi economici della CEE, in quanto ci si concentrò innanzitutto sul consolidamento dell'integrazione tra i Paesi membri, con l'obiettivo dell'Unione doganale (1968). Una scarsa considerazione che si rifletté sul procedimento di apertura di tali uffici, non regolamentato e certamente non accompagnato dalle procedure ufficiali, dal rispetto del protocollo o dall'accreditamento formale che il diritto diplomatico richiede per le tradizionali missioni. Un percorso, quindi, *de facto* e sottotraccia. È solo attraverso approssimazioni successive e attribuzioni di compiti di volta in volta sempre più numerosi che le Delegazioni assunsero la configurazione prototipica di ambasciate, come risultato del processo

²⁸⁸ F. Austermann, *European Union Delegations in EU Foreign Policy* (2014) Palgrave Macmillan, p. 40.

²⁸⁹ *Ibidem, supra*, p. 41.

d'integrazione e delle esigenze funzionali che a esse si imposero. In quest'ottica di proliferazione non ordinata, si comprende anche lo sviluppo di funzioni più tipicamente diplomatiche degli uffici collocati in alcuni Paesi terzi anziché in altri. Negli anni '60, quando 12 nuove Delegazioni furono aperte, 10 delle quali in Africa, in virtù delle previsioni che il Trattato di Roma dedicava alla cooperazione allo sviluppo; un compito, peraltro, sollecitato dalle ex potenze coloniali, come Belgio e Francia, per continuare a mantenere un'influenza sul continente²⁹⁰ (concretizzatosi poi nel 1963 con la *Convenzione di Yaoundé*, o *Yaoundé I*, conclusa con i 18 Stati membri del SAMA – Stati Africani e Malgasci Associati).²⁹¹ Ciò nondimeno, iniziarono a emergere le prime peculiarità: sebbene lo staff non fosse formato da diplomatici, bensì da esperti in materia di sviluppo, al contempo il soggetto a capo della Delegazione iniziò a essere designato con procedure molto simili agli Ambasciatori nazionali.²⁹² Passaggio decisivo in questo senso – dopo l'adesione alla CEE del Regno Unito – fu la *Convenzione di Lomé* (o *Lomé I*)²⁹³ del 1975, accordo con i Paesi dell'ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), ex colonie britanniche, che oltre allo sviluppo ricomprendeva anche il commercio, l'integrazione regionale e persino la cultura. Il risultato fu il crescente ruolo delle Delegazioni della Commissione fino ad arrivare al 1977, quando la rimodulazione delle competenze significò uno sviluppo dei loro compiti di canale ufficiale di relazione e informazione sulle politiche della Comunità, non solo verso gli Stati presso cui erano

²⁹⁰ *Ibidem*, nota 288, p. 41.

²⁹¹ Convenzione di Yaoundé

²⁹² *Ibidem*, nota 288, p. 42.

²⁹³ Convenzione di Lomé

insediato, ma anche in relazione alle ambasciate dei Paesi membri presso lo Stato ospitante. A queste attività andò ad aggiungersi quella di supporto ai funzionari della Comunità nel territorio in cui l'ufficio era insediato. In questo progredire delle funzioni durante gli anni '70, può cogliersi l'apertura delle Delegazioni in Paesi ulteriori rispetto alle ex colonie (comunque sempre in numero maggioritario, se si osserva che 21 delle 35 di nuovo stabilimento erano collocate in Africa e in Sud America),²⁹⁴ per ragioni non riconducibili alla politica di sviluppo. Quattro furono, infatti, i nuovi uffici in Asia, altri quattro in Eurasia e Medio Oriente, uno in Canada. In questi casi, mentre le Delegazioni presso i Paesi in Via di Sviluppo essenzialmente a partire da subito esercitarono funzioni di deputazione all'estero delle Comunità, al contrario le altre Delegazioni dovettero ricevere riconoscimento effettivo. Questo fu il caso del Giappone, col quale la Delegazione dovette negoziare quote di esportazione favorevoli alla CEE per dimostrare il proprio ruolo di rappresentanza.²⁹⁵ La vicenda nipponica, tuttavia, rende chiara l'assenza di disponibilità degli Stati membri e delle loro missioni all'evoluzione in atto; la prassi invalsa prevedeva che il Capodelegazione europeo fosse invitato a partecipare agli incontri in cui si rendeva necessario un coordinamento, lasciando però la sala del *meeting* quando i rappresentanti dei Paesi membri dovessero discutere di questioni politiche.²⁹⁶

In generale – e al contrario – deve dirsi che lo Stato ricevente raramente ha eccepito il carattere non diplomatico delle funzioni della CE e delle

²⁹⁴ *Ibidem*, nota 288, p. 42.

²⁹⁵ *Ibidem*, *supra*.

²⁹⁶ *Ibidem*, *supra*, p. 43.

Delegazioni, ciò anche in casi di evidente importanza, come quello della rappresentanza in Cina. Le ragioni politiche furono evidenti: Pechino intendeva avere un rapporto privilegiato con Bruxelles al fine di rafforzare la CE, un obiettivo che passava anche dal riconoscimento diplomatico. In questo modo, la Repubblica Popolare Cinese avrebbe spezzato il confronto bipolare tra USA e URSS, acquistando rilevanza sullo scenario internazionale.²⁹⁷ Un riconoscimento che, comunque, non poteva dirsi pieno: se le relazioni furono stabilite nel 1975 e la Delegazione CE fu aperta nel 1988, per l'insediamento di una missione cinese presso l'UE si dovette aspettare il 2008.²⁹⁸ Un indice, questo, dell'assenza delle tipiche formalità e del pieno riconoscimento, se è vero che la Repubblica Popolare Cinese, una volta strette le relazioni diplomatiche con gli Stati membri della CE, impiegava meno di un anno ad accreditare – e a sua volta aprire – ambasciate.

L'inesorabile percorso verso l'acquisizione di un ruolo diplomatico appariva chiaro, al di là dell'ufficialità. Anche in virtù della molteplicità di compiti che *de facto* vennero a svolgere, apparve necessario il riconoscimento di privilegi e immunità diplomatiche. Fu a tal fine che la Commissione decise di stabilire le nuove Delegazioni sulla base di *accords du siege* ufficiali, strumenti tipici del diritto diplomatico in quanto fondati sulla *Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche* del 1961: piena immunità diplomatica per i membri del personale, titolo

²⁹⁷ *Ibidem*, nota 288, p. 43.

²⁹⁸ *Ibidem, supra*. L'ampio lasso temporale tra lo stabilimento delle relazioni e l'apertura della Delegazione della Commissione denotava l'assenza delle tipiche formalità e del pieno riconoscimento, se è vero che la Repubblica Popolare Cinese, una volta strette le relazioni diplomatiche con gli Stati membri della CE, impiegava generalmente meno di un anno ad accreditare – e a sua volta aprire – ambasciate.

di Ambasciatore per il Capodelegazione, capacità di parlare a titolo della CE nelle conferenze ufficiali: le Delegazioni seppero *“istituire tipiche funzioni diplomatiche all'interno di limitazioni [quali] risorse limitate, assenza di una direzione centrale, di una chiara politica estera e, di diplomatici e, per finire, di uno Stato”*.²⁹⁹

A seguito del processo di allargamento, nel corso degli anni '80 furono aperte altre 22 Delegazioni, insieme ad altri *liaison offices* in Paesi terzi, tra gli altri prima in Brasile, Angola e Pakistan, poi presso importanti *partners* commerciali, come Australia e Norvegia. Oltre a ciò, deve considerarsi l'importante ruolo che le Delegazioni svolgevano in qualità di punti di contatto in Stati candidati all'adesione, come gli uffici che la CE stabilì in Spagna, Portogallo e Grecia all'indomani della caduta dei regimi dittatoriali.³⁰⁰ In questi passaggi è insito il valore della rappresentanza non solo di un'istituzione (la Commissione), bensì di tutta la Comunità Europea e dei valori di democrazia e libertà che essa intendeva affermare anche in questi Paesi. Il peso economico raggiunto dalla Comunità durante gli anni '80, portò alla apertura delle Delegazioni in Svezia e Austria sul finire dello stesso decennio, anticipando così la futura adesione all'EFTA (o AELS, Associazione Europea di Libero Scambio) da parte di essi.

Guardando in termini numerici all'espansione del prototipico servizio esterno, nei primi anni '80 circa mille funzionari erano impiegati nelle 50 Delegazioni (cifre simili a quelle dello stesso Ministero degli Affari Esteri belga, che pure già da un secolo era operativo); dopo poco meno di un

²⁹⁹ M. Bruter, 'Diplomacy Without a State: The External Delegations of the European Commission' (1999) *Journal of European Public Policy* 6, pp. 183-205.

³⁰⁰ *Ibidem*, nota 288, p. 44.

decennio, il personale raggiungeva quota 1500 e gli uffici ammontavano a 89. A ciò si aggiunga che la creazione della Cooperazione Politica Europea (CPE) implicava, sia pur in nuce, un ruolo di coordinamento della CE in politica estera, così da coinvolgere la Commissione e, indirettamente ma non meno effettivamente, i Capidelegazione; uno sviluppo al quale, tuttavia, continuò a non corrispondere un effettivo coordinamento diplomatico con le missioni dei Paesi membri. Anche in questo senso, rilevante fu il ruolo giocato dall'approccio fattuale: la divisione di competenze invalsa vedeva concentrarsi il lavoro delle Delegazioni su commercio, agricoltura e sviluppo, mentre le ambasciate nazionali intrattenevano rapporti politici. Ebbene, il primo Capodelegazione a Pechino, Pierre Duchâteau, espone nel suo articolo 'La Chine et l'Europe'³⁰¹ che l'intrusione fu realizzata ancora una volta *de facto*, durante le conferenze settimanali degli Ambasciatori CE. In occasione di esse, egli e il suo staff condividevano informazioni circa le posizioni cinesi sull'adesione all'OMC o simili, in cambio di resoconti politici.³⁰²

Per evitare balzi in avanti dello sviluppo delle rappresentanze, la cautela della Commissione nel richiedere discrezione nell'adempimento dei compiti non bastò a trattenere le rimostranze dei Paesi membri contenuti nelle innumerevoli lettere di Ambasciatori nazionali, irritati dal continuo dilagare delle Delegazioni nelle materie di propria competenza.³⁰³

³⁰¹ Duchateau P., 'La Chine et l'Europe' (2004) *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, pp. 10-18.

³⁰² *Ibidem, supra*.

³⁰³ *Ibidem*, nota 288, p. 45.

Ciò nonostante, il percorso parve ormai tracciato: la Commissione istituì anche una sezione col compito di condurre ispezioni sulle Delegazioni e valutarne le prestazioni; si stabilì che il personale fosse composto da funzionari distaccati della stessa istituzione.³⁰⁴

Fu a seguito della caduta del muro di Berlino che la politica estera europea vide un nuovo avanzamento. Nei primi anni '90, innanzitutto, la rete delle rappresentanze continuò a crescere, con 24 nuove Delegazioni aperte, 13 delle quali presso Paesi candidati all'adesione (in questi, esse svolsero un ruolo cruciale, soprattutto indirizzato alla redazione di programmi volti al coordinamento delle politiche in vista dell'adesione).³⁰⁵ A ciò si aggiunse uno sviluppo della funzione di coordinamento diplomatico dell'Unione, anche grazie alle nuove disposizioni in materia introdotte dal Trattato di Maastricht. Proprio il Trattato del 1992, infatti, istituzionalizzò le Delegazioni della Commissione presso i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali, integrandole nella nuova materia della PESC e attribuendo loro il compito di assicurare *“l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio”* di concerto con le rappresentanze degli Stati membri, anche per mezzo dello scambio di informazioni e valutazioni comuni.³⁰⁶ Ciò portò alla prassi di convocare incontri di coordinamento delle missioni presso Paesi terzi a cadenza mensile o

³⁰⁴*Ibidem*, nota 288, p. 45. Deve considerarsi, tuttavia, come le rapporti instaurati dalla CE non risultassero analoghe a quelle degli Stati. In particolare, le Delegazioni non erano in grado di interrompere le relazioni diplomatiche e poi stabilirle nuovamente e autonomamente dopo il superamento della crisi. Questo, ad esempio, è quanto accadde con la Cina a seguito dei fatti di Piazza Tienanmen; fino a quando gli Stati membri non ebbero rinnovato le relazioni con la Repubblica Popolare, la Delegazione presso Pechino non fu in grado di condurre il proprio lavoro di collegamento.

³⁰⁵ *Ibidem*, nota 288, p. 46.

³⁰⁶ Trattato di Maastricht, Trattato sull'Unione Europea (1992) art. J.6.

bimestrale su questioni politiche, economiche e culturali, nonché conferenze tra Ambasciatori. Data l'evoluzione degli anni '90, inoltre, le Delegazioni iniziarono ad avere personale con competenze non più limitate alla politica di sviluppo e al commercio, ma relative a qualsiasi ambito.³⁰⁷

Alla luce di tali sviluppi – considerato anche il compito di assistenza all'AR, allora nella persona di Javier Solana, la rilevanza delle Delegazioni crebbe notevolmente agli occhi dei Paesi terzi presso i quali erano stabilite. Una rilevanza alla quale, tuttavia, non corrispondeva ancora un'adeguata organizzazione che ne garantisse il coordinamento diplomatico. L'idea di un "Servizio Esterno unificato" si concretizzò, quindi, da un lato nell'istituzione di un'apposita Direzione Generale che curasse le relazioni con gli Stati terzi, dall'altro nella professionalizzazione del personale. In questo senso si provvide al rafforzamento della figura del Capodelegazione attraverso la nascita di una conferenza biennale e di un tavolo permanente.³⁰⁸

Si arrivò così al nuovo Millennio, quando ulteriori 28 Delegazioni furono inaugurate. L'UE si collocava, così, al quarto posto nella classifica di tutti gli Stati membri basata sul numero di missioni: 107 Delegazioni.

In questa rete sempre più fitta, le Delegazioni avviarono la pratica di riunirsi in gruppi di consultazione aventi carattere tecnico e dai quali le stesse ambasciate nazionali poterono trarre vantaggio in termini di informazione. A ciò deve aggiungersi un'ulteriore prassi: i Capidelegazione iniziarono ad accompagnare l'Ambasciatore dello Stato

³⁰⁷ *Ibidem*, nota 288, p. 46.

³⁰⁸ J. Moran e F. Ponz Canto, *Taking Europe to the World. 50 Years of the European Commission's External Service* (2004) European Commission, Brussels.

membro che deteneva la presidenza del Consiglio in occasione degli incontri con le autorità del Paese ospitante; ciò in particolare quando quel ruolo spettava a rappresentanti di Stati membri di minori dimensioni.³⁰⁹ In questi casi, infatti, le Delegazioni fungevano da “rappresentanza ombra”, articolazioni di supporto con il compito di garantire continuità nelle relazioni instaurate.³¹⁰

In definitiva, l’espansione (numerica e funzionale) delle Delegazioni si dovette anche a fattori insiti nel processo d’integrazione dell’UE. Da un lato, l’introduzione della moneta unica segnò il compimento definitivo di un mercato unico, comune sotto ogni aspetto; dall’altro lato, analogo risultato si raggiunse con l’allargamento a est: nel 2004 aderirono dieci nuovi Stati membri, seguiti da altri due nel 2007. Con queste due circostanze a fare da sfondo, a partire dagli anni 2000 le Delegazioni iniziarono ad assomigliare sempre più alle ambasciate come delineate dalla Convenzione di Vienna: curare i rapporti tra Commissione (in particolare i commissari con competenze esterne) e Paese ospitante, redigendo relazioni e organizzando le visite ufficiali; gestire i programmi varati dalla Commissione e condurre le trattative in nome della stessa.³¹¹ Oltre allo strumento del *soft power* in tema di tutela dei diritti umani e promozione della democrazia, deve ricordarsi come, con l’entrata in funzione della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, alle Delegazioni spettò il compito di coordinare le missioni militari e di polizia intraprese dall’Unione (questo è quanto accadde per le Delegazioni in Bosnia-

³⁰⁹ *Ibidem*, nota 288, p. 48.

³¹⁰ *Ibidem*, *supra*.

³¹¹ *Ibidem*, *supra*, p. 49.

Erzegovina con EUFOR-Althea, in Macedonia con EUFOR-Concordia, nella Repubblica Democratica del Congo con EUPOL DR Congo).³¹²

Consapevole di queste sfide sempre più numerose, la Commissione realizzò un programma di decentramento: molto più personale fu dislocato presso le Delegazioni, tanto che si passò da una media di 20 componenti sul finire dell'anno 2000 a circa 40 nel 2008.³¹³ Una decisione che senza dubbio parve diretta a rafforzare ancora di più il ruolo delle rappresentanze a detrimento di un'efficace struttura amministrativa centrale. Paradossalmente, invece, deve notarsi come già nel progetto di *Trattato che Istituisce una Costituzione per l'Europa* si prefigurava un'innovazione cruciale, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, un sistema diplomatico comune che avrebbe formalmente insignito le Delegazioni del ruolo di ambasciate dell'Unione. Per di più, esso istituiva la figura del 'Ministro degli Affari Esteri dell'Unione'.³¹⁴ Una cessione di sovranità nel complesso troppo ampia per essere accettata da tutti gli Stati membri, tanto che – come già ricordato – venne rigettato dai referendum in Francia e nei Paesi Bassi.

Si dovrà attendere il 1 Dicembre 2009 per vedere pienamente concluso il percorso normativo di fondazione del SEAE. È il Trattato di Lisbona, infatti, che recupera molti dei propositi del progetto costituzionale, talvolta solo cambiandovi la denominazione (e assecondando le perplessità dei Paesi membri); di questo genere è il caso dell'*Alto*

³¹² *Ibidem*, nota 288, p. 49.

³¹³ C. Ashton, 'Staff in Commission Delegations. Answer to a Parliamentary Question by MEP Ingeborg Gräßle. Annex' (17 Dicembre 2009) European Parliament (data accesso: 18 Marzo 2015) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-4251&language=EN>

³¹⁴ *Ibidem*, nota 288, p. 50.

Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, con ruolo identico a quello ipotizzato nel progetto del 2004 ma non qualificato come “ministro”. Ciò detto, si è dato comunque seguito all’istituzione del SEAE, così come si sono attribuite nuove funzioni alle Delegazioni (non più “della Commissione”, bensì “dell’Unione”), istituzionalizzando il ruolo di rappresentanza esterna dell’Unione al pari delle ambasciate per gli Stati, con la facoltà per i Capidelegazione di sottoscrivere accordi in nome dell’Unione.³¹⁵

In conclusione, le basi giuridiche che analizzeremo, necessarie per la comprensione dell’organizzazione e del funzionamento delle Delegazioni, non sono altro che il punto di approdo di un percorso di competenze e funzioni *de facto* attribuite ed esercitate dalle stesse. Basi normative che, tuttavia, non possono essere sottovalutate: esse rappresentano il fondamento dal quale potrebbe realisticamente erigersi un’autonoma, ma soprattutto unitaria diplomazia per l’UE.

Già nel 2005 e prima delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, Hocking e Spence notavano che *“se le Delegazioni rimpiazzassero anche la Presidenza di turno dell’UE presso il Paese ospitante e in questo modo divenissero responsabili del coordinamento delle ambasciate degli Stati membri, questo implicherebbe mutamenti radicali nel ruolo politico e nella gestione del Servizio Esterno, trasformandolo effettivamente in un servizio diplomatico dell’UE intesa nel suo complesso e ponendo cruciali questioni*

³¹⁵ *Ibidem*, nota 288, p. 50.

circa il ruolo dei Ministeri degli Affari Esteri, delle ambasciate nazionali e del loro personale diplomatico".³¹⁶

Questioni che sono divenute impellenti passando in rassegna le disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona. La prima di esse è senza dubbio l'art. 221, par. 1 TFUE, specificamente dedicato alle Delegazioni nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali: esse "*assicurano la rappresentanza dell'Unione*" nella prospettiva unitaria dell'UE in materia di azione esterna realizzata dal Trattato di Lisbona, PESC inclusa. Questo è ciò che Blockmans e Hillion hanno qualificato come "*single diplomatic presence*",³¹⁷ con compiti di coordinamento prima assolti dalle rappresentanze dello Stato membro insignito della Presidenza di turno.

1.2 Profili istituzionali e rapporti con il SEAE

Al fine di organizzare in modo più efficace le strutture aventi funzioni in materia di azione esterna, come già anticipato, è risultata fondamentale l'adozione della Decisione del Consiglio dell'UE n. 427 del 26 Luglio 2010. Un atto consequenziale alla previsione contenuta nell'art. 27, par. 3 TUE, secondo cui "*nell'esercizio delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna*" la cui "*organizzazione e il funzionamento sono fissati da una decisione del Consiglio*", deliberando su proposta dell'AR. L'art. 1, par. 4 della

³¹⁶ B. Hocking e D. Spence, *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats* (2005) Palgrave Macmillan.

³¹⁷ Blockmans e Hillion, 'EEAS 2.0 - A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service' (2013) CEPS, p. 48.

Decisione dispone che il SEAE “*si articola in un’amministrazione centrale e nelle delegazioni dell’Unione nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali*” (così riproducendo la lettera dell’art. 221 TFUE); alle Delegazioni, inoltre, è dedicato in via esclusiva l’art. 5 della stessa Decisione.

Da qui emerge in modo chiaro l’inclusione delle Delegazioni nel Servizio, evenienza peraltro già prospettata durante i lavori di redazione del progetto costituzionale del 2004. In quell’occasione, Barnier e Vitorino, due membri della Convenzione preparatoria, convenivano che “*le Delegazioni presso i Paesi terzi [... dovessero] far parte del Servizio europeo comune dell’azione esterna*”³¹⁸ Una volta naufragato il Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, il contributo non andò perduto, ma fu incluso all’interno della Relazione³¹⁹ che il 9 Giugno 2005 il Segretario Generale e AR Javier Solana redasse con l’obiettivo di fare il punto sul percorso istitutivo del SEAE.³²⁰ In questo modo le Delegazioni divenivano parte integrante del nuovo apparato amministrativo – e diplomatico in specie –, dell’UE; per dirla con le parole di Benson-Rea e Shore, si sono istituite vere e proprie “*fully-fledged EU embassies*”, con lo stesso schema conosciuto per i servizi nazionali.³²¹

In questa prospettiva si colloca anche la disciplina dei rapporti con l’AR. Dati i suoi compiti di vigilanza sulla coerenza dell’azione esterna

³¹⁸ Servizio Europeo per l’Azione Esterna, *Contributo dei Sigg. Barnier e Vitorino, membri della Convenzione europea* (30 Giugno 2003) CONV 839/03, p. 5.

³¹⁹ Consiglio dell’Unione Europea, Doc. 9956/05, Servizio Europeo per l’Azione Esterna – Relazione congiunta sull’andamento dei lavori per il Consiglio europeo elaborata dal Segretario Generale/Alto Rappresentante e dalla Commissione (9 Giugno 2005) Bruxelles, p. 5.

³²⁰ *Ibidem*, nota 287.

³²¹ M. Benson-Rea e C. Shore, ‘Representing Europe: The Emerging “Culture” of EU Diplomacy’ (2012) *Public Administration*, pp.480-496.

dell'Unione (art. 18, par. 4 TUE) e considerato il suo contributo all'elaborazione e all'attuazione della PESC *"in qualità di mandatario del Consiglio"* (art. 18, par. 3 TUE), l'AR è posto dalla Decisione 427/2010 a capo del SEAE (art. 1, par. 3). A rafforzare questo dato concorre la disposizione di diritto primario contenuta nell'art. 221, par. 2 TFUE, che pone le Delegazioni *"sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza"*, attribuendo allo stesso anche la decisione di apertura e chiusura delle rappresentanze, in accordo con il Consiglio e la Commissione (art. 5 Decisione 427/2010).

Un generale dovere di assistenza delle rappresentanze al lavoro delle istituzioni europee è stabilito all'art. 5, par. 7 della Decisione: *"le delegazioni dell'Unione hanno la capacità di rispondere alle esigenze di altre istituzioni dell'Unione [...] nei contatti con le organizzazioni internazionali o i paesi terzi presso cui le delegazioni sono accreditate"*. Un ruolo di supporto, quindi, per lo più finalizzato a rendere edotti i principali organi dell'UE circa la conduzione della politica estera e gli sviluppi internazionali, garantendo un'azione esterna coerente ed efficace.³²² La norma si riferisce *"in particolare [a]l Parlamento europeo"*, un richiamo espresso che sottolinea l'importanza che il Trattato di Lisbona ha voluto riservare all'assemblea dei rappresentanti dei popoli europei, anche in considerazione della prerogativa in tema di conclusione di accordi internazionali – dal momento che l'art. 218 TFUE richiede, a seconda dei casi, la *"previa approvazione"*³²³ ovvero la *"previa*

³²² *Ibidem*, nota 287, p. 88.

³²³ Art. 218, par. 6, lett. a TFUE: *"previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti: i) accordi di associazione; ii) accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; iii) accordi*

*consultazione*³²⁴ del Parlamento europeo da parte del Consiglio. Non si dimentichi, inoltre, che i trattati attribuiscono all'assemblea anche gli specifici compiti di approvazione del bilancio e di stanziamento delle risorse al SEAE e alle Delegazioni.³²⁵

Oltre a ciò, con precipuo riferimento alla figura dei Capidelegazione, al Parlamento è conferita la possibilità di richiedere l'audizione dei Capimissione e dei funzionari del SEAE rispetto a specifici aspetti politici o di gestione, nell'ambito delle commissioni parlamentari. A tal proposito, un aspetto particolare è quello relativo alla nomina dei Capidelegazione medesimi. Come meglio diremo in seguito, questa è nella disponibilità esclusiva dell'AR, sebbene, durante i lavori preparatori, si sia discussa la possibilità di coinvolgere il Parlamento. Un'alternativa che non ha trovato positivizzazione nella Decisione 427/2010, ma che, tuttavia, è stata valorizzata dall'AR attraverso un impegno solenne assunto dinanzi al Parlamento. Attraverso la 'Dichiarazione sulla responsabilità politica',³²⁶ infatti, l'AR ha espresso l'intenzione di rispondere alle richieste avanzate dall'assemblea "*affinché i capidelegazione [...] nominati in Paesi e organizzazioni che il Parlamento ritenga strategicamente importanti compaiano dinanzi all'AFET [la*

che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione; iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione; v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo. In caso d'urgenza, il Parlamento europeo e il Consiglio possono concordare un termine per l'approvazione".

³²⁴ Art. 218, par. 6, lett. b TFUE: "*previa consultazione del Parlamento europeo, negli altri casi. Il Parlamento europeo formula il parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare*".

³²⁵ *Ibidem*, nota 287, p. 88.

³²⁶ Adozione della Decisione che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna - *Progetto di dichiarazione dell'Alto Rappresentante sulla responsabilità politica* (2010/C 210/01) in GUUE C 210/1 del 3 Agosto 2010.

Commissione Affari Esteri] per uno scambio di punti di vista prima di assumere le proprie funzioni".³²⁷

1.3 Organizzazione interna e stabilimento

Trattando dell'organizzazione delle Delegazioni, doverosa è la preliminare comprensione di quanto vasta e complessa sia la rete delle rappresentanze dell'UE.

Le Delegazioni oggi operanti ammontano a 139, accreditate presso 163 Paesi terzi, nonché presso innumerevoli organizzazioni e istituzioni internazionali.³²⁸ Sulla base di quanto riportato dall'ultimo *Annual Activity Report*³²⁹ redatto, i funzionari del SEAE sono in totale 3474,³³⁰ dei quali 1598 collocati presso l'amministrazione centrale e 1876 dislocati nelle Delegazioni. Questi numeri fanno dell'UE uno dei protagonisti sul piano internazionale, dal momento che in più di 70 Paesi in cui l'UE ha una propria Delegazione vi sono meno di 10 Stati membri accreditati.³³¹ Una rete, quindi, che svolge importanti compiti di sostegno anche a vantaggio della politica estera di alcuni Paesi membri ivi non rappresentati.

Una questione centrale in tema di organizzazione interna è costituita dalle vicende di apertura e chiusura delle Delegazioni. Come anticipato, l'art. 5, par. 1 della Decisione conferisce all'AR la facoltà "di aprire o

³²⁷ *Ibidem*, nota 287, p. 84.

³²⁸ C. Ashton, *EEAS Review* (2013) Bruxelles, p. 3.

³²⁹ Annual Activity Report 2013 (9 Aprile 2014) Ref. Ares(2014)1114497.

³³⁰ Dei 3474 membri del personale del SEAE, 920 ricoprono la posizione AD e 661 la posizione AST; 371 sono *seconded national experts*, 336 *contractual agents* e, infine, 1057 *local agents* sono impiegati presso le Delegazioni.

³³¹ *Ibidem*, nota 287, p. 73.

chiudere una delegazione [...] di concerto con il Consiglio e la Commissione". Una condivisione, quella con l'esecutivo europeo e con il consesso dei Ministri degli Affari esteri, che sottolinea la rilevanza politica di ciascuna delle due azioni, rispettivamente corrispondenti alla scelta di allacciare o interrompere le relazioni diplomatiche con quel dato Paese. È con riferimento alla deliberazione di apertura di cui sopra che il report CEPS 'EEAS 2.0' sottolinea come sarebbe opportuno che le Regole di procedura prevedessero le conseguenze di un mancato raggiungimento del *consensus* e le eventuali alternative percorribili.³³²

In base alla nuova procedura *post* Lisbona, l'AR Catherine Ashton ha deciso di stabilire nuove Delegazioni in Libia, in Sud Sudan, in Myanmar/Birmania e negli Emirati Arabi Uniti. La forma delle singole decisioni può dirsi pressappoco identica, il cui contenuto non presenta enunciazioni politiche sulle ragioni dello stabilimento della nuova missione. Non può neppure parlarsi di divergenza – ma semmai soltanto di un'abbreviazione di carattere terminologico – quella riguardante la denominazione che negli accordi di stabilimento figura: nei casi di Libia e Sud Sudan (relativi all'anno 2011) si parla di "*Delegazioni dell'Unione*", mentre in quelli di Birmania e Emirati Arabi Uniti (del 2013) le missioni sono definite "*Delegazioni dell'Unione Europea*".³³³

Nella nuova procedura un ruolo chiave è attribuito al Direttore Generale amministrativo del SEAE (o *Chief Operating Officer*): l'art. 2, par. 1 di ciascuno dei quattro accordi citati delega allo stesso l'adozione degli atti

³³² Brockmans S. e Hillion C., 'EEAS 2.0 – Recommendations for the Amendment of Council Decision 427/2010/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service' (2013) CEPS Special Report No. 78/13, p. 10.

³³³ *Ibidem*, nota 287, p. 74.

necessari all'effettivo stabilimento della missione. Egli, insieme con la Commissione europea, si occupa in particolare dello stanziamento delle risorse alla nuova Delegazione e ne definisce l'organizzazione interna.³³⁴ Ancora, l'art. 5, par. 6 della Decisione conferisce all'AR la funzione di adottare *"le misure necessarie per assicurare che gli Stati ospitanti accordino alle delegazioni dell'Unione, al loro personale e ai relativi beni, privilegi e immunità equivalenti a quelli di cui alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 18 Aprile 1961"*, attribuzione che nella pratica è eseguita dal Direttore Generale del SEAE. A oggi, tutte le Delegazioni dell'UE godono di simili prerogative, con la sola eccezione di Israele. Due, infatti, sono le missioni europee presenti nello Stato del Vicino Oriente: una ha sede a Tel Aviv ed è competente a relazionarsi con le autorità israeliane, l'altra è situata a Gerusalemme ed è responsabile per le Striscia di Gaza e la *West Bank*.³³⁵ Ebbene, i privilegi e le immunità tipici del diritto diplomatico sono accordati al personale impiegato nella prima, ma non a quello presente nella seconda.

Rispetto all'evento della chiusura delle Delegazioni, più difficile è osservare il funzionamento delle nuove procedure, visto che l'unico caso *post* Lisbona è stato quello della missione in Suriname,³³⁶ peraltro non nell'ottica di una interruzione delle relazioni diplomatiche, bensì di una razionalizzazione delle spese. Il Capodelegazione in Guyana è stato

³³⁴ *Ibidem*, nota 287, p. 74. All'art. 2, lett. a di ciascuno degli accordi di stabilimento si stabilisce che: *"the Chief Operating Officer of the EEAS shall take the necessary steps to ensure [...] the allocation and transfer of resources, in cooperation with the European Commission, including the adoption of an organisation chart of the Delegation"*.

³³⁵ Wouters J e Duquet S., *"The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons"* (2011) Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 62, p. 15.

³³⁶ Alto Rappresentante, DEC(2013) 003, European Union External Action, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Closing of the European Union Delegation to the Republic of Suriname*.

accreditato anche presso Paramaribo, gestendo i rapporti con le sue autorità e coordinando i progetti attivati dall'UE (un esempio è costituito dal programma di sviluppo delle infrastrutture per i trasporti al fine di promuovere la cooperazione regionale, garantendo un più agevole accesso a beni e servizi).³³⁷ Anche nell'ipotesi di chiusura, la decisione è attuata dal Direttore Generale del SEAE, attraverso atti di natura amministrativa.

A quanto detto, deve aggiungersi un ultimo aspetto di carattere istituzionale. Nella Decisione 427/2010 nessuna prerogativa è riservata al Parlamento europeo in merito all'apertura o chiusura di una missione. Questo non ha impedito, tuttavia, che l'assemblea stessa si riservasse un ruolo di controllo sulla gestione delle Delegazioni, come è indicato nelle considerazioni presenti nella relazione annuale sulla PESC. Sfruttando al massimo il ruolo di istituzione con compiti di approvazione del bilancio dell'UE, il Parlamento ha margini di manovra circa le valutazioni di adeguatezza delle risorse destinate alle rappresentanze e, contemporaneamente, può incidere sugli orientamenti di politica estera e decidere gli sviluppi futuri della diplomazia comune.³³⁸ Un esempio di questa tendenza può rintracciarsi nella *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 Ottobre 2013 sulla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla PESC*, nella quale l'assemblea sollecita che un riesame della "distribuzione delle infrastrutture e [del]la dotazione di personale delle delegazioni dell'Unione europea onde garantire che l'efficienza, la visibilità e la rappresentazione dell'Unione nei Paesi terzi

³³⁷ *Ibidem*, nota 287, p. 74.

³³⁸ *Ibidem*, nota 287, p. 78.

rifletta le nostre[del Parlamento] ambizioni politiche e le priorità previste”.³³⁹ La risoluzione è ancora più importante se si tiene conto della rinnovata “richiesta di apertura di una delegazione dell’UE in Iran”,³⁴⁰ ciò anche a seguito dell’allora recente elezione del moderato Hassam Rouhani alla guida della Repubblica islamica, con il fine di incoraggiare gli sforzi riformatori e modernizzatori di cui lo stesso si faceva portatore.³⁴¹ L’apertura di una Delegazione avrebbe significato una grande occasione in ottica economica, data la firma dell’accordo di Ginevra³⁴² raggiunta nel Novembre 2013 sul programma nucleare iraniano e l’imminente ritiro delle sanzioni con ripresa dei traffici commerciali.

Una volta decisa l’apertura di una Delegazione dell’Unione, il passaggio successivo è rappresentato dall’effettivo stabilimento della stessa sul territorio dello Stato ospitante. A questo riguardo, un aspetto cruciale è costituito dallo *status* che le rappresentanze europee presentano e – come si osserverà in merito alle funzioni, le similitudini con le ambasciate nazionali sono tali che appare utile ricorrere all’articolato della CVRD del 1961. Il diritto di legazione attivo di cui l’Unione è provvista, infatti, non potrebbe correttamente essere esercitato senza quella serie di immunità e privilegi tipici del diritto diplomatico. Questo *status* è oggi riconosciuto alle missioni europee e ai loro componenti da

³³⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 Ottobre 2013 sulla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla politica estera e di sicurezza comune (2013) P7_TA-PROV(2013)0453, par. 17.

³⁴⁰ *Ibidem, supra*.

³⁴¹ *Ibidem*, nota 287, p. 78.

³⁴² *Joint Plan of Action*, concluso a Ginevra il 24 Novembre 2013 tra Iran e E3+3 (ossia Regno Unito, Francia e Germania, insieme con Stati Uniti, Russia e Cina) http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf

tutti gli Stati ospitanti presso cui esse sono stabilite.³⁴³ Deve rendersi conto, tuttavia, di un'unica eccezione: il Canada³⁴⁴ riconosce uno *status* diplomatico conforme alla CVRD al Capodelegazione, al suo vice e ai consiglieri politico ed economico; al contrario, il resto del personale della Delegazione dell'UE è intitolato della stessa protezione di cui godono i membri delle Nazioni Unite.³⁴⁵

In rari casi, il riconoscimento del principio *ne impediatur legatio* è avvenuto per mezzo di atti unilaterali – per lo più legislativi, dello Stato ospitante (in questo senso, oltre al Canada, la Svizzera, gli Stati Uniti d'America,³⁴⁶ l'Australia).³⁴⁷ Nella maggior parte dei casi, invece privilegi e immunità sono sancite attraverso accordi bilaterali acciò specificamente volti. La forma pattizia è resa necessaria dal fatto che comunque l'UE non è perfettamente assimilabile a uno Stato e, per questo, non potrebbe ottenere lo *status* diplomatico invocando il diritto diplomatico consuetudinario positivizzato all'art. 22 della CVRD, come invece possono fare le missioni nazionali.³⁴⁸ Dal 1974, data di conclusione dell'accordo con il Giappone,³⁴⁹ fino al Trattato di Lisbona, la competenza a stipulare tali patti era attribuita alla Commissione *ex art.*

³⁴³ *Ibidem*, nota 287, p. 95.

³⁴⁴ *Order Respecting the Privileges and Immunities of the European Communities in Canada* (23 Dicembre 1976) P.C. 1976-3173, SOR /77-48 in *Canada Gazette* Parte II, Vol. 111, No. 1 del 29 Dicembre 1976 oggi all'interno dei regolamenti attuativi del *Foreign Missions and International Organizations Act* (1991)

³⁴⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite*, firmata il 13 Febbraio 1946 a New York.

³⁴⁶ *An Act to extend diplomatic privileges and immunities to the Mission to the United States of America of the Commission of the European Communities and to Certain Members thereof* (18 Ottobre 1972) Public Law, 92-499, 86 STAT. 815.

³⁴⁷ *Ibidem*, nota 287, p. 95.

³⁴⁸ *Ibidem*, nota 287, p. 96.

³⁴⁹ *Japan and European Economic Community, European Coal and Steel Community and European Atomic Energy Community – Agreement on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the Commission of the European Communities* (11 Marzo 1974) UNTS, vol. 1002, Bruxelles.

302 TCE, secondo cui essa avrebbe dovuto stabilire ogni “*utile collegamento*”, derivandone così un più generale potere di conclusione dei trattati di cui era dotata. La procedura, in particolare, si caratterizzava per una ‘comunicazione’ che la Commissione inoltrava sia al Consiglio che al Parlamento, adducendo le ragioni dello stabilimento di una nuova Delegazione; quindi affidava al Commissario per le relazioni esterne il corrispondente mandato, comprensivo del conseguimento delle immunità per la missione. Una prassi, del resto, avvalorata anche dalla constatazione della tacita approvazione, emersa nel caso *Francia c. Commissione*, che le altre istituzioni (in particolare il Consiglio e il Parlamento) avevano dimostrato.³⁵⁰

I ricordati notevoli cambiamenti all’assetto dell’azione esterna dell’Unione apportati dal Trattato di Lisbona hanno modificato i soggetti abilitati a concludere gli accordi di stabilimento, con contenuti e attraverso procedure, però, analoghi. È utile, a questo proposito, seguire l’analisi che Baroncini³⁵¹ fa di uno degli Accordi sullo stabilimento e sui privilegi e le immunità *post* Lisbona, quello con l’Uzbekistan.³⁵² In primo luogo, l’analisi si incentra sull’art. 1 dell’Accordo, nel quale è stabilita la disponibilità dello Stato uzbeko allo stabilimento sul proprio territorio di una Delegazione dell’UE,³⁵³ rispettando il “*mutuo consenso*” richiesto

³⁵⁰ Conclusioni dell’Avvocato Generale Tesouro, causa C-327/91, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità Europee* (9 Agosto 1994) Raccolta 1994, p. I-3641, par. 28.

³⁵¹ E. Baroncini, ‘Le Delegazioni dell’Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, Status e Funzioni’ (Marzo 2014) Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 6, No. 1, pp. 68-107.

³⁵² *Agreement between the Government of the Republic of Uzbekistan, the European Union and the European Atomic Energy Community on the Establishment and Privileges and Immunities of the European Union in the Republic of Uzbekistan* (24 Gennaio 2011) Bruxelles.

³⁵³ *Ibidem*, supra, art. 1: “to the establishment on its territory of a Delegation of the European Union”.

dalla CVRD, art. 2. Nell'art. 2 dell'Accordo, poi, lo Stato ospitante riconosce la personalità giuridica di diritto internazionale dell'UE e della CEEA - pur alle condizioni previste dalla legge uzbeka, attribuendo loro la facoltà di stipulare contratti, disporre di beni mobili e immobili, stare in giudizio, tutto nella persona del Capodelegazione.³⁵⁴ L'art. 3, relativo all'attribuzione dello *status* diplomatico, è molto importante perché, visto quanto detto circa l'impossibilità di accedere alla CVRD da parte dell'UE e oltre all'impegno unilaterale dello Stato ospitante, la tecnica utilizzata è quella di richiamare espressamente nell'Accordo la Convenzione del 1961.³⁵⁵

L'art. 3, par. 3 dell'Accordo, inoltre, traduce nel caso di specie il principio di reciprocità che caratterizza le relazioni diplomatiche: i diritti, i privilegi e le immunità riconosciute in favore dell'UE attraverso il richiamo alla CVRD implica il riconoscimento di analoghe prerogative anche per la rappresentanza uzbeka e allo *staff* presso le istituzioni europee.³⁵⁶ Come già detto, tuttavia, l'Unione non è un ente *sui generis* e, come tale, non possiede uno dei caratteri tipici dello Stato: la sovranità su un determinato territorio. Per questo, il principio di reciprocità non può operare automaticamente, ma deve realizzarsi in modo indiretto; in questo senso, gli Stati membri hanno convenuto che *“lo Stato sul cui territorio è situata la sede dell'Unione [ossia il Belgio] riconosce alle missioni dei Paesi terzi accreditate presso l'Unione le immunità e privilegi*

³⁵⁴ *Ibidem*, nota 287, p. 97.

³⁵⁵ *Ibidem*, nota 355, art. 3, par. 1: *“the Delegation, its Head and its members, as well as the members of their families forming part of their respective households, shall, on the territory of the Republic of Uzbekistan, enjoy such rights, privileges and immunity and be subject to such obligations as correspond to those laid down in the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 and respectively accorded to and assumed by Diplomatic Missions accredited to the Republic of Uzbekistan, the heads and members of those Missions”*.

³⁵⁶ *Ibidem*, nota 287, p. 97.

diplomatici d'uso".³⁵⁷ Proprio a questa disposizione, contenuta nel Protocollo n. 7, oggi modificato dal Trattato di Lisbona, rinvia l'Accordo di stabilimento;³⁵⁸ a ricevere le lettere credenziali avanzate dai Capimissione presso l'UE è usualmente il Presidente del Consiglio europeo (seguendo il protocollo tipico delle relazioni diplomatiche tra Stati, compresa la fotografia di rito).³⁵⁹ Tali dinamiche circa la condizione di reciprocità accentuano i tratti di originalità dell'UE, distinguendola ancora di più dalle organizzazioni internazionali. In virtù del Protocollo n. 7, infatti, pur non avendo sovranità territoriale, ma grazie all'intesa degli Stati membri in tal senso, l'Unione è in grado di assicurare direttamente allo Stato ospitante lo *status* diplomatico presso la sua sede; per un'ordinaria organizzazione internazionale, invece, non varrebbe la condizione di reciprocità, ma essa si richiamerebbe alle condizioni incluse nell'*Headquarters Agreement* che ha negoziato con lo Stato presso cui essa ha sede.³⁶⁰ Il principio di reciprocità garantito dagli Stati membri, tuttavia, non è l'unico meccanismo previsto dal Protocollo n. 7 al Trattato di Lisbona. Sempre in relazione al carattere non statale dell'UE, i membri del personale non possiedono 'passaporti diplomatici'; il Protocollo, pertanto, prevede che i "*presidenti delle istituzioni dell'Unione possono rilasciare ai membri e agli agenti di dette istituzioni*

³⁵⁷ Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione Europea (8 Aprile 1965) Bruxelles, come modificato dal Trattato di Lisbona (26 Novembre 2012) in GUUE C326/266, art. 16: "*The Member States in whose territory the Union has its seat shall accord the customary diplomatic immunities and privileges to missions of third countries accredited to the Union*".

³⁵⁸ *Ibidem*, nota 54, p. 51, 'Template of Establishment agreement'.

³⁵⁹ Wessel R. A., 'Close Encounters of the Third Kind' (2013) SIEPS Report No. 8, p. 80 citando Consiglio europeo - il Presidente, *Presentation of letters of credential to President Van Rompuy* (18 Gennaio 2012) EUCO 9/12, Bruxelles, in questo particolare caso si trattava dell'accreditamento delle rappresentanze di Arabia Saudita, Rwanda, Repubblica di Macedonia, Malesia, Colombia, Perù, Turchia e Afghanistan.

³⁶⁰ *Ibidem*, nota 287, p. 98.

*lasciapassare*³⁶¹ che gli Stati membri devono riconoscere “*come titoli di viaggio validi*”, così come possono fare le autorità di Paesi terzi – previo apposito accordo con la Commissione – ipotesi realizzatasi una sola volta, con la Svizzera nel 1974.³⁶² Rimane tutt’oggi ancora dubbia, tuttavia, la portata di questi *laissez-passer*, in particolare quando un agente diplomatico dell’UE non viaggi verso il Paese di destinazione presso il quale è accreditato, bensì attraversi un Paese terzo ovvero faccia ritorno al proprio Stato d’origine.³⁶³

Un chiarimento rispetto lo *status* dei diplomatici europei è ritenuto opportuno anche secondo il report ‘*EEAS 2.0*’, secondo i cui autori ciò avrebbe l’ulteriore vantaggio di evitare che i membri del personale delle Delegazioni siano valutati dal Paese ospitante sulla base della loro nazionalità – a detrimento delle funzioni nell’esclusivo interesse dell’UE che in quel luogo esercitano.³⁶⁴

Sempre nell’Accordo di stabilimento con l’Uzbekistan, inoltre, le residuali disposizioni contemplano la volontà delle parti di risolvere in via di conciliazione eventuali controversie insorte dallo stesso (art. 8), la possibilità di recare modificazioni consensuali (art. 9) e, infine, la durata a tempo indeterminato del patto (art. 10).

Tornando a una prospettiva generale, il soggetto oggi abilitato a concludere questi accordi è l’AR, che l’art. 221 TFUE identifica come autorità a capo delle Delegazioni. Ciò è quanto emerge dall’art. 5, par. 6 della Decisione 2010/427/UE: “*conclude gli accordi necessari con il paese*

³⁶¹ Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell’Unione Europea (8 Aprile 1965) Bruxelles, come modificato dal Trattato di Lisbona, art. 6.

³⁶² *Ibidem*, nota 287, p. 98.

³⁶³ *Ibidem*, nota 335, p. 17.

³⁶⁴ *Ibidem*, nota 332, p. 10.

ospitante, l'organizzazione internazionale o il paese terzo interessato", aggiungendo anche il compito di adottare *"le misure necessarie per assicurare che gli Stati ospitanti accordino alle delegazioni dell'Unione, al loro personale e ai relativi beni, privilegi e immunità equivalenti a quelli di cui alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 18 aprile 1961"*.³⁶⁵ Il potere dell'AR, per di più, appare pacifico se riferito al soggetto di vertice del SEAE, cui la Decisione riconosce autonomia funzionale e *"capacità giuridica necessaria all'adempimento dei suoi compiti e al conseguimento dei suoi obiettivi"* (art. 1, par. 2).

Il dato normativo, tuttavia, non risulta sufficiente se si considera che gli accordi di sede sono conclusi con Paesi terzi dall'Unione Europea e dalla Comunità Europea per l'Energia Atomica. A questo proposito, la soluzione è contenuta nell'art. 106 bis del Trattato CEEA.³⁶⁶ Questo sottolinea l'applicabilità dell'art. 17 TUE, stabilendo al par. 1 che la Commissione *"assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune"*. Una competenza autonoma della Commissione, retaggio dell'assetto *pre* Lisbona, che è confermata dalla possibilità di *"concludere accordi per far riconoscere tali lasciapassare come titoli di viaggio validi sul territorio di Stati terzi"*, ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 7. A ciò deve aggiungersi, tuttavia, che nell'Accordo di sede qui analizzato (non casualmente il primo, del 24

³⁶⁵ Nonostante la pacificità dell'attribuzione di una tale competenza all'AR, appare opportuno sottolineare l'accortezza nei termini utilizzati nella Decisione 427/2010 (*"accordi necessari"* ovvero *"misure necessarie"*), una cautela che appare ancor più evidente nelle versioni linguistiche della stessa disposizione. Tale prudenza è utilizzata ogni qualvolta sia affidato una funzione di *traty-making* da esercitarsi secondo modalità non conformi alla procedura di cui all'art. 218 TFUE. Per un approfondimento vedi Baroncini E., 'Le Delegazioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, Status e Funzioni' (Marzo 2014) Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 6, No. 1, pp. 68-107.

³⁶⁶ Trattato che istituisce la Comunità Europea per l'Energia Atomica

Gennaio 2011, concluso dopo appena poche settimane dall'entrata in funzione del SEAE, il 1 Gennaio dello stesso anno), l'AR e il Commissario con delega all'energia hanno chiesto con una 'comunicazione'³⁶⁷ alla Commissione nella sua globalità di autorizzare (previa approvazione del contenuto dell'intesa) un solo soggetto, l'AR, a sottoscrivere l'Accordo con l'Uzbekistan sullo stabilimento e sui privilegi e le immunità, nonché quello per garantire al personale della Delegazione i *laissez-passer*; la Commissione ha, altresì, autorizzato che la missione esercitasse compiti di rappresentanza della CEEA.³⁶⁸

Questo primo Accordo – e l'autorizzazione della Commissione che ne ha permesso la conclusione – ha costituito la base per l'avvio di una nuova prassi *post* Lisbona: oggi è pacifico che l'AR stipuli accordi di sede e di immunità con Paesi terzi anche per conto della CEEA, tanto che esso si avvale generalmente di un soggetto delegato (nel caso dell'Uzbekistan si è trattato dell'ormai *ex* Segretario Generale del SEAE, Pierre Vimont). Già all'interno delle decisioni di apertura di nuove missioni, del resto, l'AR è solito riportare la delega a favore del '*Chief Operating Officer*' (il Direttore Generale esecutivo) ad assicurare privilegi e immunità conformi alla CVRD.

³⁶⁷ *Communication of HR/VP Catherine Ashton and Günther Oettinger, Commissioner on the Signature of the Agreement between the EU, the European Atomic Energy Community and the Government of the Republic of Uzbekistan on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the European Union in Uzbekistan* (21 Gennaio 2011) SEC(2011) 111/1, p. 2.

³⁶⁸ *Ibidem*, nota 287, p. 101.

1.4 Gli Uffici dell'Unione Europea

Poiché la procedura di stabilimento di una nuova Delegazione coinvolge anche il Consiglio e la Commissione, è opportuno domandarsi cosa accada quando entrambi, o una di tali due istituzioni, non concordino sull'opportunità dell'apertura di una nuova missione. Il caso più comune potrebbe scaturire dall'assenza di accordo tra gli Stati membri in seno al Consiglio, anche perché – come menzionato a proposito della personalità dell'UE, attività quali il riconoscimento di un nuovo Stato restano esclusiva prerogativa delle entità nazionali.³⁶⁹ Una situazione di stallo potrebbe, inoltre, venirsi a creare quando tempi particolarmente stretti non rendano agevole la convocazione dei 28 Ministri degli Affari esteri.

In questi casi, la prassi ha affermato il potere da parte dell'AR di agire in via autonoma, derogando così al necessario concerto con le due istituzioni di cui sopra. Un'autonomia, però, inficiata dalla sua natura di deroga: al di fuori della procedura, non è dato all'AR di deliberare lo stabilimento di una vera e propria Delegazione, ma solo di nominare un inviato oppure di istituire un semplice Ufficio, talvolta col nome di *EU Liaison Office*, talaltra con quello di *EU Technical Office*.³⁷⁰ Si tratta di strutture già note *ante* Lisbona e caratterizzate dall'assenza di ufficialità e rappresentatività tipica delle Delegazioni. Bisogna, tuttavia, osservare che l'utilizzo di queste forme attenuate di missione non è stato originato da un qualche contrasto istituzionale – come sopra profilato – quanto da una piena concertazione tra l'AR, il Consiglio e la Commissione. Una

³⁶⁹ *Ibidem*, nota 287, p. 75.

³⁷⁰ Per una più specifica analisi delle differenze ulteriori tra 'Uffici' e 'Rappresentanze' si veda E. Baroncini, *Il treaty-making power della Commissione europea* (2008) Editoriale Scientifica, pp. 210 ss.

condivisione circa l'apertura di Uffici anziché di Delegazioni, in particolare, è stata raggiunta rispetto a entità non dotate di personalità giuridica internazionale o a Stati terzi che presentano posizioni non condivise rispetto a questioni oggettive di rilievo per l'Unione.

Un primo caso è riconducibile agli enti che, appunto, non dispongono della piena soggettività internazionale; esempio pratico è stato quello dell'*European Union Office to Hong Kong and Macao*, non enti statali ma regioni amministrative della Repubblica Popolare Cinese. Il secondo caso è quello dei cosiddetti "Stati in formazione", ovvero enti la cui soggettività è in via di compimento (esempio è quello dei territori palestinesi in cui è presente l'*European Union Technical Assistance Office for the West Bank and Gaza Strip*). Terza categoria è quella di entità statali i cui tratti democratici non sono stabili: questo è quanto si ebbe con l'apertura prima di un Ufficio di rappresentanza della Commissione a Sarajevo (1996), poi evoluto a Delegazione dell'Europa presso la Bosnia-Erzegovina (nel 2000, dopo l'accertamento del consolidamento dei percorsi e delle strutture democratiche delineati dagli Accordi di Dayton). La quarta e ultima ipotesi è costituita da quegli Stati che non si conformano al diritto internazionale dopo le richieste avanzate dalla Comunità internazionale rispetto a questioni rilevanti. La Commissione, ad esempio, istituì nel 1988 a Giacarta non una Delegazione, ma un Ufficio di rappresentanza, dando così minor ufficialità alla missione europea presso l'Indonesia, che nonostante le sollecitazioni internazionali non intendeva riconoscere l'indipendenza di Timor Est.³⁷¹

³⁷¹ *Ibidem*, nota 287, p. 75.

Osservate queste categorie, deve dirsi che in un caso soltanto, invece, il contrasto tra le istituzioni a ciò competenti ha impedito di stabilire una Delegazione in senso proprio. Quel caso è rappresentato dal Kosovo, in cui ancora oggi è presente un *European Union Office*. Sono 5 (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna) gli Stati membri che continuano a non riconoscere quello kosovaro come soggetto di diritto internazionale dopo l'indipendenza dalla Serbia del 2008.³⁷²

Un'evoluzione particolare è quella che ha accompagnato anche l'Ufficio dell'Unione Europea a Bengasi, aperto il 22 Maggio 2011,³⁷³ subito supportato dall'avvio di un *Humanitarian Office* a Tripoli.³⁷⁴ Una scelta annunciata dall'AR al Parlamento europeo e condivisa sia dalla Commissione che dal Consiglio Affari esteri nell'ottica di coordinare gli sforzi umanitari durante la guerra civile, anche dimostrando il *favor* europeo verso il CNT (Consiglio Nazionale Transitorio) che sarebbe di lì a poco divenuto il nuovo governo. Fu sempre per queste ragioni, quindi, che il 12 Novembre 2011 l'AR ha stabilito la Delegazione dell'UE a Tripoli.³⁷⁵

Un analogo sviluppo ha scandito lo stabilimento della missione permanente in Myanmar/Birmania. Dopo l'insediamento nel 2011 di un nuovo governo, propenso alla realizzazione di riforme istituzionali e sociali - nonché alla riconciliazione nazionale dopo anni di forti

³⁷² *Ibidem*, nota 287, p. 78. Con la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 Aprile 2013 sul processo di integrazione europea del Kosovo (2012/2867RSP), il Parlamento europeo ha sollecitato i 5 Paesi membri "a procedere al riconoscimento del Kosovo".

³⁷³ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, High Representative Catherine Ashton Opens European Union Office in Benghazi (22 Maggio 2011).

³⁷⁴ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Lybia: European Union/EEAS Mission Arrives in Tripoli* (31 Agosto 2011).

³⁷⁵ Unione Europea, Press Release A 451/11, *Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the Opening of the New EU Delegation in Tripoli* (12 Novembre 2011) Bruxelles.

repressioni, l'UE ha inteso incentivare il nuovo corso inaugurando l'anno seguente l'*Office of the European Union to Myanmar*.³⁷⁶ È col rinnovato impegno di proseguire sulla strada delle riforme, anche in materia di sviluppo economico e con riguardo a investimenti che tutelassero anche i diritti fondamentali, che l'UE ha deciso di sostenere più ufficialmente questi progressi, realizzando numerosi progetti di cooperazione e nominando un Capodelegazione, atto che ha segnato la trasformazione in una vera e propria Delegazione dell'UE a partire dal 2013.³⁷⁷

1.5 Il Capodelegazione e l'accreditamento

“Ciascuna Delegazione è posta sotto l'autorità di un Capodelegazione”: ciò è quanto dispone l'art. 5, par. 2 della Decisione 427/2010. Si è già riferito circa l'esistenza di un analogo ruolo nelle Delegazione della Commissione, ma dopo Lisbona deve darsi conto della formalizzazione nelle fonti primarie della posizione di vertice che il Capodelegazione (o *Head of Delegation*) ricopre. Dal quadro normativo primario, inoltre, emerge l'inclusione dello stesso nella struttura e nel personale del SEAE; tale inquadramento risulta dal combinato disposto della seconda parte dell'art. 5 Decisione, secondo cui il Capodelegazione risponde all'AR della gestione della missione (par. 2) e riceve da esso istruzioni (par. 3), con

³⁷⁶ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 7 March 2012 Regarding the Opening of an Office of the European Union to the Republic of the Union of Myanmar (Burma) HR DEC (2012) 004.

³⁷⁷ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Head of Delegation to Myanmar/Burma* (31 Maggio 2013).

l'art. 221 TFUE, secondo il cui par. 2 *"le Delegazioni dell'Unione sono poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante"*.³⁷⁸

Proprio per il ruolo di vertice che riveste nell'organizzazione interna della singola Delegazione, appare evidente l'importanza del Capodelegazione nell'assicurare la coerenza e la continuità quotidiana dell'azione esterna dell'UE, obiettivo previsto in termini generali dall'art. 21, par. 3 TUE.³⁷⁹ In questo senso, è necessario che egli operi in stretta collaborazione con la Commissione europea, titolare dei poteri di attuazione ed esecuzione delle politiche e degli atti secondari europei (come lo strumento di cooperazione allo sviluppo,³⁸⁰ lo strumento per la democrazia e i diritti umani,³⁸¹ lo strumento europeo di vicinato e di partenariato,³⁸² lo strumento per la cooperazione con i Paesi industrializzati³⁸³), nonché dei poteri in tema di redazione del bilancio.³⁸⁴ A parte quest'ultima competenza, infatti, molti dei programmi dell'UE sono riconducibili a strutture stabilmente collocate all'interno della Commissione, tra cui la 'Direzione Generale Allargamento', quella 'Sviluppo e Cooperazione' o, ancora, quella 'Aiuto

³⁷⁸ *Ibidem*, nota 287, p. 79.

³⁷⁹ Art. 21, par. 3 TUE: *"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"*.

³⁸⁰ Regolamento CE n. 1905/2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (18 Dicembre 2006) in GU L378/41 del 30 del 27 Dicembre 2006.

³⁸¹ Regolamento CE n. 1889/2006 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (20 Dicembre 2006) in GU L386/1 del 29 Dicembre 2006.

³⁸² Regolamento CE n. 1638/2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (24 Ottobre 2006) in GU L310/1 del 9 Novembre 2006.

³⁸³ Regolamento CE n. 1934/2006 che istituisce uno strumento finanziario per la cooperazione con Paesi e territori industrializzati e con altri ad alto reddito (21 Dicembre 2006) in GU L4505/34 del 30 Dicembre 2006.

³⁸⁴ Art. 317 TFUE.

umanitario e protezione civile'. Queste direzioni non solo sono distinte dal SEAE, bensì addirittura di pertinenza di altri Commissari, così che la Commissione ha voluto mantenere un rapporto di collaborazione diretto, non mediato in questi ambiti di propria responsabilità.³⁸⁵ Ebbene, la soluzione raggiunta durante i lavori preparatori per l'istituzione del SEAE è stata quella di prevedere la presenza di "*membri del personale della Commissione*" nello staff delle Delegazioni "*ove opportuno ai fini dell'esecuzione del bilancio dell'Unione e dell'attuazione di politiche dell'Unione che esulano dal mandato del SEAE*".³⁸⁶ Un personale sul quale, comunque, il Capodelegazione ha autorità "*a prescindere dalla sua condizione giuridica, e su tutte le attività*".³⁸⁷ La Commissione, a sua volta, impartisce "*istruzioni alle delegazioni, cui è data attuazione sotto la responsabilità generale del capodelegazione*", pur non essendo questi un funzionario di quella istituzione. Si evince, dunque, un incarico complessivo del Capodelegazione sulla conduzione della missione diplomatica, che dà ancora più la dimensione di una rappresentanza generale dell'Unione, comunque ribadendo che l'*Head of Delegation* "*risponde all'alto rappresentante*", e a esso soltanto, può aggiungersi. Le disposizioni non identificano nessun altro canale di responsabilità verso soggetti diversi, quali gli altri Commissari. La raccomandazione di breve periodo n. 14, contenuta nel documento '*EEAS Review*' redatto dall'AR, conferma questa indicazione per il futuro, prevedendo la necessità che "*tutte le istruzioni alle Delegazioni passino attraverso il Capodelegazione*"

³⁸⁵ *Ibidem*, nota 287, p. 80.

³⁸⁶ Decisione 2010/427/UE, art. 5, par. 3.

³⁸⁷ *Ibidem, supra*, art. 5, par. 2.

e che le stesse siano altresì riportate al *desk* geografico competente istituito presso il SEAE.³⁸⁸

I rapporti con la Commissione possono essere osservati sotto un duplice punto di vista. Da un lato, non deve dimenticarsi quanto detto a proposito dell'evoluzione delle Delegazioni, prima di Lisbona vere e proprie articolazioni della Commissione, che ancora oggi svolgono funzioni sulle quali l'esecutivo europeo presenta un'assoluta disponibilità. Dall'altro lato, questa vicinanza (unita alla commistione di compiti addirittura rappresentata dalla possibilità di impartire istruzioni), può costituire la base per una sempre più profonda integrazione e per un contemporaneo allontanamento dalle direttive del Consiglio, organo intergovernativo di cui l'AR, vertice del SEAE e delle Delegazioni, è mandatario.

In questa direzione va la modifica apportata nel 2010 allo Statuto dei funzionari europei.³⁸⁹ In esso, all'art. 11, si rintraccia lo stesso principio ribadito anche all'art. 6, par. 4 Decisione, secondo cui il personale del SEAE *“non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, autorità organizzazione o persona estranei al SEAE [nel suddetto Statuto si fa più in generale riferimento a “istituzione di appartenenza”] ovvero da organismi o persone diverse dall'alto rappresentante”*. Proprio per permettere la necessaria e diretta collaborazione con la Commissione, nel nuovo art. 96 dello Statuto dei funzionari europei si è disposto che *“un funzionario del SEAE chiamato a svolgere compiti per conto della*

³⁸⁸ C. Ashton, *EEAS Review* (2013) raccomandazione di breve periodo n. 14, p. 16.

³⁸⁹ *Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica* (14 Giugno 1962) in GU 45/1385, art. 11.

Commissione nel quadro delle proprie funzioni riceve da quest'ultima istruzioni sull'espletamento di tali compiti, in conformità dell'articolo 221, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea";³⁹⁰ un'eccezione peraltro richiamata dal medesimo art. 6, par. 4 Decisione, che fa salvo l'art. 5, par. 3.

Viene, così, realizzata (e consentita) una connessione operativa e funzionale tra il Capodelegazione e la Commissione, tenendo però in debito conto la collocazione del Capomissione nel SEAE. Ciò si attua attraverso il richiamo all'art. 221 TFUE, disposizione che ribadisce l'esclusiva autorità dell'AR e, quindi, implica la necessità per la Commissione di agire di concerto con lo stesso AR, pur nelle materie di propria esclusiva competenza. Nella stessa direzione si colloca il nuovo art. 96 del summenzionato Statuto dei funzionari europei: *"in deroga all'articolo 11, un funzionario della Commissione che lavora presso una delegazione dell'Unione è tenuto a chiedere e ricevere istruzioni dal capodelegazione"*; una norma non soggetta a interpretazioni circa gerarchie alternative o rapporti istituzionali non mediati dal Capomissione.³⁹¹ Una funzione di filtro richiamata anche nel Preambolo della Decisione 427/2010; è il Considerando n. 13 che prevede l'accordo tra Commissione e Servizio circa le *"modalità di comunicazione della Commissione alle delegazioni"*, suggerendo tuttavia che *"dovrebbero prevedere in particolare che [...] essa ne trasmetterà nel contempo una copia al capodelegazione e all'amministrazione centrale del SEAE"*, così da

³⁹⁰ Regolamento (UE, Euratom) n. 1080/2010 che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità (24 Novembre 2010) in GU L311/8 del 26 Novembre 2010.

³⁹¹ *Ibidem*, nota 287, p. 81.

garantire un'azione coerente e coordinata ed evitando che la Commissione utilizzi 'personale distaccato' presso le Delegazioni.³⁹² Volgendo l'attenzione alla prassi, è facile capire come si siano registrati spesso contrasti in particolare tra la Commissione che inoltrava missive direttamente ai propri funzionari nelle Delegazioni e i Paesi membri.³⁹³ Questo può comprendersi nell'ottica dell'emancipazione che il SEAE e, con esso, le sue missioni sembrano acquisire dall'organo intergovernativo del Consiglio, vero titolare della politica estera. Una soluzione, a partire dal 2012, è parsa essere quella di introdurre nei *working arrangements*³⁹⁴ (piani concordati di lavoro) la ribadita formulazione di un pieno coinvolgimento del Capodelegazione nelle istruzioni impartite.³⁹⁵

Nell'ottica di una gestione complessiva della Delegazione di cui è insignito, compiti più strettamente amministrativi sono assegnati al Capodelegazione, come l'attribuzione, con delega dell'AR, di redigere il bilancio amministrativo della missione cui è preposto (art. 8, par. 1 Decisione). Al contempo, l'art. 5, par. 4 Decisione prevede la possibilità per il Capomissione di dare "esecuzione agli stanziamenti operativi collegati ai progetti dell'Unione nel Paese terzo in questione, in caso di sottodelega della Commissione". Secondo quanto prevede il Regolamento

³⁹² Commissione europea e Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Note to the Heads of Delegation - Management of Staff in Delegations* (20 Novembre 2011) Bruxelles, p.2.

³⁹³ *Ibidem*, nota 287, p. 81.

³⁹⁴ *Working Arrangements between the Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in Relation to External Relation Issues* (13 Gennaio 2012) SEC(2012) 48, p. 3: "the Commission can, through the Head of Delegation, call on EU Delegations to carry out activities related to policy implementation, demarches and policy advocacy on issues of Commission competences (eg. trade, humanitarian affairs, etc.)".

³⁹⁵ *Ibidem*, nota 287, p. 81.

finanziario dell'UE³⁹⁶ (cui devono conformarsi), agendo come “*ordinatori sottodelegati della Commissione, i capi delle delegazioni dell'Unione applicano le norme della Commissione in materia di esecuzione del bilancio e sono soggetti agli stessi doveri, obblighi e responsabilità di tutti gli altri ordinatori sottodelegati della Commissione*”: in virtù della delega di poteri di esecuzione del bilancio UE, essi sono responsabili verso l'esecutivo europeo, nei confronti del quale svolgono un ruolo di assistenza - come sancito dal Tribunale dell'UE nel caso *Elti*³⁹⁷ del 2012. L'insieme dei compiti amministrativo-finanziari ha determinato notevoli criticità, oltre che per il carico di compiti sul personale (talvolta non così numeroso), anche per i reclami dei privati che partecipano alle procedure di appalto nell'ambito di programmi europei di assistenza esterna, gestiti dalle stesse Delegazioni. In quest'ultimo senso, vari sono i casi in cui le missioni sono state citate in giudizio: oltre al caso *Elti*, si possono menzionare i casi *Tecnoprocess*³⁹⁸ e *Diadikasia Symbouloi*.³⁹⁹ La limitazione che questi compiti (e le seguenti difficoltà) arrecano al ruolo centrale svolto dalle Delegazioni, quello di coordinamento politico e di rappresentanza diplomatica, nonché l'inesperienza manageriale dei Capidelegazione - dal momento che molti di essi sono diplomatici di Stati membri con scarsa conoscenza in materia, sembrano suggerire una revisione della distribuzione delle competenze più prettamente

³⁹⁶ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012 (25 Ottobre 2012) in GU L298/1 del 26 Novembre 2012.

³⁹⁷ Tribunale dell'UE, *Ordinanza del 4 Giugno 2012, Elti c. Delegazione dell'Unione Europea in Montenegro*, causa T-395/11.

³⁹⁸ Tribunale dell'UE, *Ordinanza del 30 Giugno 2011, Tecnoprocess Srl c. Commissione europea e Delegazione dell'Unione Europea in Marocco*, causa T-264/09.

³⁹⁹ Corte Generale, *Ordinanza del 13 Settembre 2012, Diadikasia Symbouloi Epicheiriserion AE c. Commissione europea, Delegazione dell'Unione Europea in Turchia e Unità Finanziaria e Contratti (CFCU)*, causa T-369/11.

amministrative.⁴⁰⁰ Una nuova modifica in tal senso del Regolamento finanziario dell'UE è quanto caldeggiato dai Ministri degli Affari esteri dei Paesi membri, con l'obiettivo di prevedere la possibilità di delega anche ai Vice-Capidelegazione (o il personale della Commissione presso le Delegazioni, in quanto più competente in tema di procedure) e lasciando ai *Heads of Delegation* il preminente compito di implementazione dell'azione esterna.⁴⁰¹

Proprio arrivando alla funzione principale, l'art. 5, par. 8 Decisione sancisce che *“il capodelegazione è abilitato a rappresentare l'Unione nel paese presso cui è accreditata la delegazione, in particolare nella conclusione di contratti e come parte in giudizio”*. Egli esercita questa attribuzione formulando *démarches* o *notes verbales*,⁴⁰² ossia dichiarazioni politiche, nonché stabilendo contatti e aprendo canali di dialogo in nome dell'UE. A differenza di quanto taluni hanno sostenuto, la specificazione che la norma fa (*“in particolare nella conclusione di contratti e come parte in giudizio”*) non deve intendersi, a nostro avviso, in senso riduttivo, come circoscrizione degli esclusivi compiti del Capodelegazione, quanto semmai come una precisazione contenuta da una 'norma aperta'. In quest'ultima direzione si è sviluppata un'ampia prassi sui molti strumenti di cui il Capodelegazione può avvalersi, peraltro supportata (come Baroncini⁴⁰³ sottolinea) dalla collocazione della norma. Essa deve leggersi in combinato disposto con il par. 2 dello

⁴⁰⁰ *Ibidem*, nota 287, p. 82.

⁴⁰¹ *Ibidem*, nota 287, p. 82.

⁴⁰² *Ibidem*, nota 54, p. 57.

⁴⁰³ E. Baroncini, 'Le Delegazioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, Status e Funzioni' (Marzo 2014) Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 6, No. 1, pp. 68-107

stesso art. 5 Decisione, relativa al riconoscimento di un' "autorità" generale del Capodelegazione sulla missione, volta a permettergli di rappresentare l'UE in quel contesto internazionale.⁴⁰⁴ In un'ottica di coerenza, anche interna alla missione, il Capodelegazione è l'unico che validamente possa esprimere la posizione europea; non può aversi, in particolare dal personale della Commissione, rilascio di dichiarazioni parallele o divergenti, ma eventuali contrasti dovranno risolversi all'interno del tritico Delegazione, SEAE, Commissione.

Al fine di poter svolgere pienamente la funzione di rappresentanza dell'Unione, le procedure in tema di stabilimento della Delegazione e, per quanto concerne il Capodelegazione, il suo accreditamento, sono oggi più scrupolosamente e formalmente osservate.

Per comprendere la prassi *post* Lisbona invalsa, si deve partire dalla natura di 'Delegazioni della Commissione' che le missioni presentavano; per questa ragione, le lettere credenziali erano esclusivamente sottoscritte dal Presidente della Commissione stessa. Oggi, invece, le lettere di accreditamento recano due firme: quella del Presidente del Consiglio europeo e quella del Presidente della Commissione europea, un accostamento che è seguito al mutamento del ruolo delle missioni, oggi Delegazioni dell'Unione Europea nella sua interezza, con investitura sia circa la politica estera, sia rispetto le politiche comunitarie dell'azione esterna.⁴⁰⁵ Dette lettere sono presentate usualmente al Presidente o al Ministro degli Affari esteri dello Stato accreditatario e recano la statuizione rivolta al Paese ospitante di dare credito alle dichiarazioni

⁴⁰⁴ *Ibidem, supra*, p. 83.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, nota 403, p. 83.

che il Capodelegazione renda a nome dell'UE, come la prassi prevede.⁴⁰⁶ Sempre dalla prassi deriva la concessione di "*personal rank and courtesy title of Ambassador*"⁴⁰⁷ al Capodelegazione, non solo per i vertici delle rappresentanze in Paesi terzi, ma anche per i Capimissione presso le organizzazioni internazionali; un titolo che - nonostante l'influenza *de facto* che presentavano le Delegazioni della Commissione, non poteva essere riconosciuto prima della formalizzazione di un corpo diplomatico comune e dell'ufficialità delle funzioni introdotte dal Trattato di Lisbona.⁴⁰⁸

Fondamentale è anche l'esame dell'ordine protocollare e della classificazione del Capodelegazione al suo interno. Nella lista dei rappresentanti diplomatici accreditati presso lo Stato ricevente, infatti, il Capodelegazione è iscritto dopo la lista degli Ambasciatori nazionali (ma prima di quella dei capimissione di rango inferiore), e non nella sezione riservata alle organizzazioni internazionali.⁴⁰⁹ Questa collocazione (o, meglio, la non collocazione in quest'ultima sezione) ci conferma la già ricordata personalità *sui generis* dell'UE, non mera istituzione internazionale. In questo modo è contemplata anche l'impossibilità di equiparare l'Unione a uno Stato: si assiste a una deroga del principio della precedenza dell'iscrizione sancito dall'art. 16 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche. Questa disposizione, al suo par. 1, infatti, stabilisce che "*i capimissione prendono posto in ciascuna classe*

⁴⁰⁶ I. Roberts, *Satow's Diplomatic Practice* (2009) Oxford University Press, p. 62.

⁴⁰⁷ P. de Schoutheete e S. Andoura, 'The Legal Personality of the European Union' (2007) Working Paper European Affairs Program, Egmont Royal Institute for International Relations, p. 7.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, nota 288, p. 52.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, nota 335, p. 15.

secondo il giorno e l'ora in cui hanno assunto le funzioni", ovvero, ex art. 13, *"allorché presenta le credenziali o notifica l'arrivo"*;⁴¹⁰ al contrario, la prassi vede i Capidelegazione iscritti dopo agli Ambasciatori degli Stati, a prescindere dal momento di accreditamento.

Con riferimento alla richiesta di accreditamento, peraltro, l'art. 4, par. 1 della Convenzione di Vienna, prevede che *"lo Stato accreditante deve accertarsi che la persona che intende accreditare abbia ricevuto il gradimento dello Stato accreditatario"*. Un analogo vaglio di gradimento è quello che deve essere attuato anche dall'Unione all'atto di presentazione della lettera credenziale. In particolare, essendo attribuito all'AR il potere di nomina dei Capidelegazione, il vertice del SEAE, in occasione dell'annuncio di una pluralità di nomine,⁴¹¹ ha provveduto a precisare attraverso comunicati stampa l'intero percorso che la designazione richiede: *"una richiesta di accreditamento per un nuovo Capodelegazione è inviata allo Stato ospitante. Il candidato selezionato può prendere servizio solo una volta che l'accREDITAMENTO del Paese ospitante sia stato ottenuto e una serie di formalità amministrative siano state perfezionate"*.⁴¹² Si ribadisce, quindi, che la nomina deve essere necessariamente seguita dal gradimento per il Capodelegazione designato.

⁴¹⁰ Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche (CVRD) firmata il 18 Aprile 1961 a Vienna, art. 16.

⁴¹¹ European Union, Press Release A 304/13, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Heads of EU Delegations to Peru and Serbia* (7 Giugno 2013); European Union, Press Release A 319/13, *High Representative Catherine Ashton Appoints 12 New Heads of EU Delegations* (14 Luglio 2013); European Union, Press Release, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Chair of the Political and Security Committee, a New Head of Delegation/EU Special Representative to Afghanistan and New Heads of Delegations to Mauritania and Sierra Leone* (21 Luglio 2013).

⁴¹² *Ibidem*, nota 287, p. 84.

Seguendo la distinzione in categorie riportata all'art. 37 CVRD,⁴¹³ inoltre, ciascuna Delegazione una proposta di classificazione dei membri del personale impiegato che può essere accettata o rigettata dallo Stato accreditatario. Dal momento che la categorizzazione interna al SEAE riflette la sua categorizzazione interna, i gradi così attribuiti sono trasposti negli equivalenti titoli diplomatici dallo Stato ricevente – i funzionari nazionali distaccati presso il Servizio mantengono, invece, la qualifica posseduta all'interno delle amministrazioni d'origine.⁴¹⁴

⁴¹³ CVRD, art. 37.

⁴¹⁴ *Ibidem*, nota 335, p. 14.

Capitolo 2

Funzioni e profili dinamici

2.1 Funzioni

Il diritto di legazione attivo dell'Unione presenta tratti affini alle funzioni tradizionalmente assegnate alle ambasciate e ai consolati nazionali. Per questa ragione, appare utile partire dalla distinzione contenuta nell'art. 3, par. 1 della CVRD.

La prima delle funzioni ivi elencate (lett. a) è quella di *“rappresentare lo Stato accreditante presso lo Stato accreditatario”*, un'attribuzione di cui anche le Delegazioni sono intitolate *ex art. 221, par. 1 TFUE*. Le missioni dell'UE nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali *“assicurano la rappresentanza dell'Unione”*; in particolare, esse costituiscono un collegamento stabile tra l'UE e lo Stato ospitante, riportano la posizione delle istituzioni europee alle autorità locali, intervengono per mezzo di note sulle questioni di attualità nazionale. A quest'ultimo riguardo, molti sono gli esempi che si possono riportare soprattutto in materia di tutela dei diritti umani e fondamentali, come le molte missive indirizzate ai governatori degli Stati federati dal Capodelegazione dell'UE negli Stati Uniti al fine di dissuadere le autorità

dal ricorso alla pena di morte per taluni condannati capitali.⁴¹⁵ Si rinvia, invece, a un momento successivo (Sezione 2.2) l'esame dei caratteri della rappresentanza dell'UE in seno alle organizzazioni internazionali, con particolare attenzione alle tipologie di *membership* e alle modalità di coordinamento con i delegati dei Paesi membri.

La seconda funzione indicata dall'art. 3, par. 1, lett. b della CVRD è quella di "*proteggere nello Stato accreditatario gli interessi dello Stato accreditante e dei cittadini di questo*". Oltre a quanto diremo circa la protezione diplomatica e consolare (Sezione 2.3), le Delegazioni realizzano quest'ulteriore attribuzione promuovendo valori come il rispetto del diritto internazionale, il perseguimento di politiche di sviluppo sostenibile, la tutela dei diritti umani, obiettivi che il Trattato di Lisbona sancisce all'art. 3, par. 5 e all'art. 21 TUE e che l'Unione persegue attraverso specifici accordi internazionali e programmi di cooperazione da essa finanziati.⁴¹⁶ In questo ambito, le Delegazioni svolgono un ruolo di assistenza esterna, ciò anche a seguito del trasferimento dell'apposita competenza alle stesse da parte della Commissione,⁴¹⁷ al fine di raggiungere la coerenza richiesta dai trattati. La forte inclusione oggi assicurata permette che le Delegazioni possano contribuire alla definizione dei programmi e alla loro successiva gestione, fino alla piena realizzazione, col supporto dell'ufficio di cooperazione della Commissione, EuropeAid, e dell'amministrazione centrale del SEAE,

⁴¹⁵ Un esempio di tali lettere è relativo al *caso Georgia v. Warren, EU Letter to Georgia Governor Nathan Deal* (13 Febbraio 2013); per altre dello stesso tipo si veda il sito ufficiale della Delegazione dell'Unione Europea negli Stati Uniti: <http://www.euintheus.org/what-we-do/policy-areas/democracy-and-human-rights/torture-and-capital-punishment/death-penalty/>

⁴¹⁶ *Ibidem*, nota 287, p. 86.

⁴¹⁷ *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance* (16 Maggio 2000) SEC(2000) 814/5, Bruxelles.

essendo al contempo a stretto contatto con le autorità nazionali.⁴¹⁸ L'assistenza, nella pratica, ha assunto dimensioni variegata in base al Paese interessato dal progetto: assistenza umanitaria, sminamento, ricostruzione delle istituzioni democratiche, educazione, salute, ricerca e sviluppo.⁴¹⁹ Le attività appena menzionate possono senz'altro ricondursi anche all'ultima delle funzioni di una missione diplomatica elencate dall'art. 3, par. 1 CVRD, ovvero quella di *"promuovere le relazioni amichevoli e sviluppare le relazioni economiche, culturali e scientifiche tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario"* (lett. e). Questo obiettivo, peraltro, è presente nel Preambolo degli accordi relativamente a privilegi e immunità di sede e personali dei funzionari dislocati nelle Delegazioni; in essi, l'Unione e lo Stato ospitante manifestano il desiderio di *"rafforzare e sviluppare ulteriormente le relazioni amichevoli e la cooperazione tra [il Paese terzo del caso] e l'Unione Europea e la Comunità Europea per l'Energia Atomica"*.⁴²⁰ In vista di una revisione del SEAE, l'AR ha rappresentato l'esigenza di una competenza delle missioni relativa ad *"aree politiche chiave (come i diritti umani)"*, così come dell'opportunità di *"sviluppare una rete di esperti di sicurezza civile e militare nelle delegazioni"*.⁴²¹ Attribuendo anche le funzioni residuali alle stesse, l'intento indicato è quello di far sì che, nel medio periodo, *"il SEAE*

⁴¹⁸ *Ibidem*, nota 287, p. 86.

⁴¹⁹ Consiglio dell'UE, *Decisione n. 2012/735/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo commerciale tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri e la Colombia e il Perù* (31 Maggio 2012) in GU L354/1 del 21 Dicembre 2012; questo accordo può prendersi esempio dell'assistenza esterna da parte dell'UE: si tratta di un ampio articolato che si incentra sui settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico, disponendo poi anche su liberalizzazione degli scambi e diversità culturale.

⁴²⁰ *Ibidem*, nota 287, p. 86.

⁴²¹ *EEAS Review* (2013) raccomandazione di breve periodo n. 19, p. 17.

e le Delegazioni dell'UE siano l'unico canale per le questioni in materia di relazioni esterne".⁴²²

La terza funzione che la CVRD attribuisce alle missioni diplomatiche è quella di "negoziare con il governo dello Stato accreditatario" (art. 3, par. 1, lett. c), attività senza dubbio svolta anche dalle Delegazioni dell'UE, nella forma piena della conclusione di accordi o, quantomeno, nel senso di un supporto ai negoziati condotti dall'AR o dalla Commissione europea, ai sensi dell'art. 218 TFUE e nel rispetto della procedura che esso stabilisce.⁴²³ Oltre ad accordi in ambiti specifici, l'attività pattizia si riferisce anche ai cosiddetti 'country strategy papers', tipologia di atti politici a carattere pluriennale redatti dall'UE con riferimento a una pluralità di Stati terzi e contenenti interventi e programmi in un ampio novero di settori.⁴²⁴ Rispetto tale strumento, l'apporto delle Delegazioni, soprattutto nella fase preparatoria, è indispensabile per avere un'effettiva conoscenza della realtà locale, definendo gli obiettivi da raggiungere in ciascuno di quei Paesi terzi.

La restante funzione menzionata all'art. 3, par. 1 CVRD è quella "di informarsi, con ogni mezzo lecito, delle condizioni e dell'evoluzione degli avvenimenti nello Stato accreditatario e fare rapporto a tale riguardo allo Stato accreditante" (lett. d). Senza alcun dubbio, anche questa competenza rientra tra quelle attribuite alle Delegazioni. Come detto, anzi, queste si configurarono inizialmente proprio come punti

⁴²² *Ibidem, supra*, raccomandazione di medio periodo n. 9, p. 18.

⁴²³ Art. 218, par. 3 TFUE: "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".

⁴²⁴ *Ibidem*, nota 287, p. 87.

informativi e canali di comunicazione delle politiche realizzate dalla Commissione: ciò è quanto accadde con la prima di esse, aperta nel 1954 a Londra come ufficio di informazione della CECA.⁴²⁵ Se l'attività di informazione delle Delegazioni si incentrava precedentemente sulle questioni economiche – ciò al fine di permettere una programmazione più adeguata dei progetti di cooperazione e degli accordi commerciali da parte della Commissione –, oggi le rappresentanze dell'UE si occupano a pieno titolo dei *dossiers* sulla politica estera del Paese ospitante. Un ruolo importante, in questo senso, è costituito dal monitoraggio del rispetto della 'politica di condizionalità' che l'UE impone negli accordi di finanziamento, subordinando l'erogazione di aiuti economici a requisiti quali il rispetto dei diritti fondamentali o la realizzazione di riforme in senso democratico.⁴²⁶ A seguito della sostituzione da parte delle Delegazioni dell'UE del ruolo originariamente svolto dalle ambasciate dello Stato membro che deteneva la Presidenza di turno, oggi le missioni europee esercitano compiti di comunicazione sia con le ambasciate dei Paesi membri che con lo Stato ospitante in modo più intenso – attività supportata anche dal Consiglio nelle sue 'Conclusioni sulla revisione del SEAE' del 2013.⁴²⁷ Il sistema di cui esse si avvalgono, detto COREU (*CO*Respondance *EU*ropéenne), è il medesimo avviato nel 1973 (e ancora gestito) dal Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione, finalizzato a un più agevole scambio degli aggiornamenti politici internazionali;⁴²⁸ il

⁴²⁵ M. Bruter, 'Diplomacy without a State: The External Delegations of the European Commission' (1999) *Journal of European Public Policy*, pp. 183-205.

⁴²⁶ *Ibidem*, nota 287, p. 87; vedi anche S. Angioi, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione Europea* (2006) Editoriale scientifica.

⁴²⁷ Consiglio dell'UE, *Council Conclusions on the EEAS Review*, n. 8.

⁴²⁸ *Ibidem*, nota 287, p. 87.

Consiglio, peraltro, considera le missive scambiate nel contesto di questa rete come veri e propri “*telegrammi diplomatici*”⁴²⁹. Nella solita direzione, le Delegazioni dell’UE vedono consolidato il compito di redazione di ‘*political reports*’ sulla situazione politica interna del Paese ospitante o delle dinamiche interne all’organizzazione internazionale presso cui rappresentano l’Unione. Già necessitata dalla creazione della figura dell’AR da parte del Trattato di Amsterdam, la funzione di rendicontazione è divenuta ancor più impellente dopo l’istituzione del SEAE e formalizzata dal precedente AR Catherine Ashton. Oltre a una parte dedicata all’analisi politica di un dato evento o sviluppo, il contenuto dovrebbe recare raccomandazioni che orientino i successivi atti istituzionali dell’UE; sintetici e concisi, i *reports* devono avere cadenza settimanale ed essere sottoscritti dal Capodelegazione, nonostante generalmente siano stilati dai consiglieri politici. Sebbene questi ultimi agiscano in stretto contatto e si confrontino con diplomatici degli Stati membri e autorità locali, la redazione è esclusiva attività della Delegazione dell’UE; indirizzati al SEAE, sarà poi questo che utilizzerà i *reports* per elaborare linee guida di politica estera in grado di raccogliere il consenso degli Stati membri o per concertare, con essi, azioni comuni.⁴³⁰

⁴²⁹ Tribunale di Primo Grado, *Sentenza del 12 Luglio 2001, Olli Mattila c. Consiglio dell’Unione Europea e Commissione delle Comunità europee*, causa T-204/99.

⁴³⁰ F. Bicchi, “The European External Action Service: A Pivotal Actor in EU Foreign Policy Communications?” (2012) *The Hague Journal of Diplomacy*, pp. 81-94.

2.2 La "stretta cooperazione" con le missioni diplomatiche nazionali

Oltre alle relazioni con il SEAE e con l'AR, per valutare l'effettività del nuovo assetto della rappresentanza esterna dell'UE è fondamentale esaminare i meccanismi di coordinamento tra le Delegazioni e le ambasciate nazionali. A questo proposito, la prassi ha determinato il passaggio alle Delegazioni dell'Unione dei compiti di rappresentanza svolti, prima di Lisbona, dalle ambasciate dello Stato che deteneva la Presidenza di turno dell'UE, derivandone un notevole progresso in termini di effettività. In primo luogo, infatti, le Delegazioni europee garantiscono una continuità funzionale prima tutt'altro che scontata. Solo prendendo ad esempio l'anno 2008, nel primo semestre di Presidenza europea l'ambasciata slovena presso le autorità di Pechino poteva contare su 9 funzionari per esercitare le stesse funzioni che l'ambasciata francese avrebbe svolto con i suoi 250 diplomatici nel semestre successivo – con la normalizzazione di Lisbona, i compiti di rappresentanza sono stati assunti dalla Delegazione dell'UE che nel 2010 contava 120 dipendenti, con un guadagno, così, in termini di programmazione ed effettività di azione. In secondo luogo, poi, non è banale considerare come precedentemente i rapporti dell'Unione con un Paese terzo potessero risultare anche fortemente condizionate dalle relazioni bilaterali che quel Paese ospitante aveva con lo Stato membro che deteneva la Presidenza, inficiando ciò di semestre in semestre sugli interessi e sugli obiettivi europei – senza considerare il rischio che lo Stato membro potesse sfruttare la Presidenza di turno per perseguire interessi particolari, anziché comuni.

Ciò detto, bisogna premettere che, oggi, il principio generale che fonda la materia è quello di leale collaborazione,⁴³¹ caratterizzandosi come regola strutturale del sistema di Lisbona anche grazie alla sua collocazione in apertura del TUE. Su di esso poggia il dato normativo da cui partire, quello dell'art. 221 TFUE, secondo il quale le Delegazioni dell'UE *"agiscono in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri"*. Le modalità di esercizio di tale cooperazione sono specificate all'art. 35 TUE: *"Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le Delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, cooperano al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle decisioni adottate in virtù del presente capo. Esse intensificano la loro cooperazione procedendo a scambi di informazioni e a valutazioni comuni"*. La disposizione trova corrispondenza in quanto sancito dall'art. 5, par. 9 della Decisione 2010/427/UE, che conferma il principio della *"stretta cooperazione"* e sottolinea il dovere che le Delegazioni hanno di condividere *"le informazioni con i servizi diplomatici degli Stati membri"*. Proprio con riferimento allo scambio di informazioni, questo è il primo (e forse il più effettivo) dei metodi attraverso i quali si realizza la cooperazione *in loco* tra le Delegazioni e le missioni nazionali. Sebbene non vi sia traccia di codificazione, la principale innovazione invalsa dalla prassi è stata quella di tenere incontri politici tra rappresentanze europee e missioni nazionali, alla luce del carattere intergovernativo che

⁴³¹ Art. 4, par 3 TUE.

la politica estera comunque conserva.⁴³² Si tratta di gruppi di coordinamento aventi un ruolo di cruciale importanza: pur non pervenendo in nessun caso a decisioni vincolanti per gli Stati membri che vi prendono parte, essi garantiscono una condivisione delle informazioni reperite presso lo Stato ospitante, una conoscenza preventiva delle posizioni sulle quali si baseranno le scelte nazionali, nonché la formazione di una consapevolezza comune rispetto a questioni specifiche.

Preliminarmente, tuttavia, deve ricordarsi come, prima del SEAE, lo *staff* delle Delegazioni della Commissione partecipava in qualità di auditore ai gruppi di coordinamento, non interveniva, né dava avvio alla discussione.⁴³³ Oggi, invece, i trattati sembrano attribuire alle Delegazioni il ruolo di conduzione del coordinamento, ragion per cui esse *de facto* conducono questi gruppi informali. Esse definiscono l'agenda e renderla nota anticipatamente, dirigono i lavori, redigono i rendiconti finali;⁴³⁴ è nella sede delle Delegazioni che, ormai per regola generale, si svolgono i gruppi di lavoro tematici (*ante Lisbona*, ciò accadeva solo quando la sede della missione dello Stato membro titolare della Presidenza di turno aveva spazi ridotti per ospitare tali incontri). La configurazione senz'altro prominente è quella che vede riuniti i Capimissione (*Heads of Missions meetings*); la cadenza di tali consessi è mensile (anche se in occasioni di crisi essi possono tenersi anche ogni due o tre giorni), l'agenda è prestabilita e dalla discussione possono

⁴³² M. Comelli e R. Matarazzo, 'Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon' (2011) IAI Working Papers 11/23p. 3.

⁴³³ *Ibidem*, nota 288, p. 57.

⁴³⁴ *Ibidem*, nota 288, p. 56.

scaturire la redazione e l'approvazione di rapporti su temi di attualità politica.⁴³⁵ Vista l'importanza di questi rapporti – indirizzati alle istituzioni europee per l'adozione di determinazioni conseguenti, un'attività preparatoria è svolta dagli incontri dei Vice-Capimissione (*Deputy Heads of Missions meetings*), impegnati altresì a definire l'agenda degli incontri dei Capidelegazione e degli Ambasciatori.⁴³⁶ A queste adunanze si aggiungono, poi, gruppi di lavoro aventi carattere tematico e volti a definire bozze poi discusse e adottate dagli altri livelli di confronto.⁴³⁷ Facendo una sommaria valutazione della prassi, gli indici mostrano che tale collaborazione va sempre più consolidandosi,⁴³⁸ tanto che i gruppi hanno assunto un numero di configurazioni sempre maggiore nel tempo, fino a conoscere sei o otto gruppi di coordinamento diversi a seconda delle tematiche trattate. Questo risulta essere un carico eccessivo per le rappresentanze nazionali meno numerose, spesso non dotate di personale specializzato in ciascuna delle materie trattate, con la conseguenza di una collaborazione ancora più stretta di esse con le Delegazioni dell'UE. Certo, la mancata codificazione dei gruppi in esame determina l'assenza di vincoli per gli Stati membri, che spesso prediligono incontri più ristretti in virtù della comunanza di interessi da tutelare, come nel caso dei Paesi nordici o quelli dell'Europa orientale. A ciò deve aggiungersi la fisiologica stortura in base alla quale le

⁴³⁵ *Ibidem*, nota 44, p. 78.

⁴³⁶ *Ibidem*, *supra*.

⁴³⁷ Un elemento che vale la pena osservare è rappresentato dalla riservatezza dei rapporti e delle informazioni in essi contenute. Al fine di garantire una corretta circolazione degli stessi, la prassi invalsa è quella dell'invio in busta chiusa e tramite corriere accompagnato. Una procedura estremamente complessa che potrà essere sostituita dalla più volte sollecitata rete telematica classificata che colleghi le Delegazioni dell'UE e le missioni nazionali.

⁴³⁸ *Ibidem*, nota 287, p. 89.

Delegazioni molto spesso intrattengono rapporti interlocutori privilegiati con le missioni di Germania, Francia e Regno Unito, a danno della partecipazione delle altre rappresentanze nazionali.

La cooperazione diplomatica si sviluppa, inoltre, in una seconda direzione, quella di assicurare l'implementazione delle decisioni in materia PESC. Si deve rilevare, però, come non risulti alcuna indicazione nel TUE o nell'articolato della Decisione 2010/427/EU degli strumenti che possono essere utilizzati e, anche in questo frangente, la prassi ha seguito i mezzi tradizionali delle relazioni diplomatiche, i *démarches*, passi comuni adottati dalle Delegazioni dell'UE e dalle missioni degli Stati membri. Tali rappresentanti diplomatici si recano dinanzi alle autorità del Paese membro con lo scopo di persuadere le stesse su questioni sensibili, avanzare richieste specifiche, presentare proteste.⁴³⁹

Un particolare aspetto della collaborazione, inoltre, deve ricondursi alle risorse logistiche impiegate per la rappresentanza esterna. Data la sempre maggiore integrazione europea (e tenuto di conto delle sempre minori risorse), molti casi hanno mostrato una condivisione finanche degli uffici da parte dei diplomatici europei e di quelli nazionali.⁴⁴⁰ Si tratta delle cosiddette *'Europe Houses'* stabilite in Etiopia e Yemen: ad Addis Abeba, all'interno della Delegazione dell'UE è allocata l'ambasciata

⁴³⁹ *Ibidem*, nota 44, p. 76.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, nota 287, p. 90. Si osservi anche il caso della Siria, in cui gli uffici delle missioni nazionali (soprattutto consolari) sono stati trasferiti presso la Delegazione dell'UE a Damasco, attribuendo a essa un valore diplomatico cardinale, oltre che per una gestione centralizzata degli aiuti umanitari e il servizio di rimpatrio di cittadini europei.

del Lussemburgo, così come è accaduto con l'ambasciata spagnola a Sana'a.⁴⁴¹

Quest'ultimo aspetto apre la strada a una riflessione sulla necessità di una 'cultura diplomatica comune', la cui inesistenza compromette il raggiungimento di posizioni comuni. Ancora oggi, infatti, rimane evidente la divergenza tra gli interessi portati avanti dalle missioni europee e da quelle nazionali, potendosi parlare di una convergenza in materia di politica estera solo quando reso indispensabile dalla necessità degli eventi.⁴⁴² È pur vero, però, che nel tempo si è avuta un'indubbia evoluzione anche sotto questo aspetto: alcuni studi dimostrano che la vicinanza anche fisica dei funzionari europei e di quelli nazionali – nelle 'Europe Houses' così come nelle strutture istituzionali delle 'Policy Units', ad esempio – induca questi ultimi ad agire maggiormente in funzione del perseguimento degli interessi più prettamente europei.⁴⁴³ Il rafforzamento del 'Programma Diplomatico Europeo' (*European Diplomatic Programme*), in base al quale giovani diplomatici nazionali applicano temporaneamente per il SEAE e le sue Delegazioni, nel perseguimento dello scopo dichiarato di "creare un programma di

⁴⁴¹ EEAS Press Release, *EEAS and Spain Sign Memorandum of Understanding to Establish Spanish Embassy on Premises of EU Delegation to Yemen* (10 Dicembre 2012).

⁴⁴² Comelli M. e Matarazzo R., 'Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon' (2011) IAI Working Papers 11/23, p. 4; per un approfondimento circa il concetto di 'Europe of necessity' contrapposto a quello di 'Europe of choice' si veda C. Merlini, 'Europe on the International Scene: A Union of necessity after a Union of choice?' in S. Micossi e G. L. Tosato, *Europe in 21st century: perspectives from the Lisbon Treaty* (2009) CEPS Paperbacks, pp. 120-141.

⁴⁴³ Con riferimento a uno studio avente a oggetto una tale socializzazione tra i diplomatici europei e quelli nazionali si veda A. E. Juncos e K. Pomorska, 'Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in CFSP Council Working Groups' (2006) European Integration Online Papers, Vol. 10, No. 11.

http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_011a/34

formazione che promuova l'idea di una diplomazia comune europea",⁴⁴⁴ va senza dubbio nell'ottica di dar vita a una comune sensibilità, un *esprit de corps* in politica estera. Una prospettiva che gioverebbe anche a una migliore estrazione professionale del personale delle Delegazioni.⁴⁴⁵

2.3 Le Delegazioni dell'Unione presso le organizzazioni internazionali

Come anticipato, uno dei contesti nei quali più che mai acquisisce importanza il coordinamento tra le missioni degli Stati membri e le Delegazioni dell'UE è quello delle organizzazioni internazionali, ancor più alla luce delle nuove competenze attribuite all'UE *post* Lisbona.

Partendo da un inquadramento generale, l'Unione Europea può essere considerata uno dei principali promotori del 'multilateralismo' globale, ciò che risulta anche dalla lettera dei trattati: ai sensi dell'art. 21, par. 1 TUE, essa "*si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali*" e "*promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni*". Tali intenti sono specificati al par. 2, lett. h della stessa disposizione, quando sottolinea l'attività di promozione di "*un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo globale*". Questa propensione è stata definita dall'UE stessa prima nel 2003 come '*effective*

⁴⁴⁴ Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, European Diplomatic Programme (ultimo accesso 21 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/jobs/delegations/european-diplomatic-programme/index_en.htm

⁴⁴⁵ *Ibidem*, nota 445, p. 4.

multilateralism' (effettivo multilateralismo),⁴⁴⁶ poi rimarcata nel 2008, con l'assunzione dell'impegno di "condurre a un rinnovamento dell'ordine multilaterale",⁴⁴⁷ quindi enfatizzata nel Trattato di Lisbona.⁴⁴⁸

Con specifico riguardo alla partecipazione nelle organizzazioni internazionali, la disposizione cardine è l'art. 220, par. 1 TFUE, in base alla quale "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".

Ad oggi, l'UE può contare otto rappresentanze.⁴⁴⁹ Due di esse hanno sede a Ginevra, presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e presso le Nazioni Unite, una divisione che risponde all'originaria vocazione economica e commerciale. Una terza Delegazione è quella di New York, presso il quartier generale delle Nazioni Unite. Due sono le rappresentanze a Parigi, presso l'UNESCO e l'OCSE, una a Roma, facente funzioni di rappresentanza per la Santa Sede, l'Ordine di Malta e le agenzie ONU in Italia (FAO, WFP, IFAD). Un'altra Delegazione ha sede a Vienna, per garantire i rapporti con AIEA, UNODC, UNIDO e OSCE, nonché con l'OPEC, l'Organizzazione del Trattato per il Divieto Completo dei Test Nucleari (CTBTO) e il *Waassenaar Arrangement* sul controllo

⁴⁴⁶ Consiglio Europeo, *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World* (12 Dicembre 2003).

⁴⁴⁷ Consiglio Europeo, *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World* (11 Dicembre 2008) S407/08.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, nota 2, p. 300.

⁴⁴⁹ Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, EU Delegations' websites (ultimo accesso: 20 Marzo 2015) http://www.eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm

delle esportazioni di armi convenzionali e di beni cosiddetti *'dual use'* – civili e militari. Le due ultime Delegazioni aperte sono quelle di Addis Abeba, presso l'Unione Africana, e di Strasburgo, presso il Consiglio d'Europa.⁴⁵⁰ In un numero ristretto di queste (l'OMC, la FAO e la *The Hague Conference on Private International Law*, in quest'ultimo caso, però, senza avere una rappresentanza permanente), l'UE gode della qualifica di membro a pieno titolo, caratterizzandosi invece come membro *de facto* presso l'OCSE.⁴⁵¹ Quanto riportato potrebbe apparire come una sterile elencazione, mentre risulta decisamente utile per identificare le istituzioni presso le quali l'UE ha un ampio margine di autonomia: si tratta di quelle economiche, aventi a oggetto materie sulle quali l'Unione possiede competenze esclusive. L'UE, tuttavia, anche laddove veda riconosciuta una piena *membership*, non essendo uno Stato è solitamente denominata *'REIO'*, acronimo delle parole inglesi *'Regional Economic Integration Organisation'*. Ciò nonostante, deve darsi conto della nuova tendenza ad attribuirle l'appellativo *'RIO'*, ovvero *'Regional Integration Organisation'*, un cambiamento minimo ma significativo, poiché volto a far venir meno l'esclusivo carattere economico, implicando un'integrazione anche politica.⁴⁵²

Le Delegazioni presso le organizzazioni internazionali *"assicurano la rappresentanza dell'Unione"* e, in particolare, svolgono funzioni analoghe a quelle già menzionate in un'ottica generale, soprattutto con riferimento al coordinamento e alla definizione delle posizioni da tenere e, conseguentemente, delle dichiarazioni da rilasciare dinanzi a quella

⁴⁵⁰ *Ibidem*, nota 287, p. 91.

⁴⁵¹ *Ibidem*, nota 2, p. 302.

⁴⁵² *Ibidem*, nota 2, p. 303.

specifica istituzione intergovernativa.⁴⁵³ In materia di politica estera, la norma cui deve farsi riferimento è l'art. 34 TUE: *“gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali”* e *“difendono le posizioni dell'Unione”*. Una cooperazione ribadita anche dall'art. 35 con riferimento al rapporto tra le Delegazioni e le missioni diplomatiche nazionali presso le organizzazioni internazionali e finalizzata a *“garantire il rispetto e l'attuazione delle decisioni che definiscono posizioni e azioni dell'Unione”*.

Deve rilevarsi, tuttavia, che il trasferimento delle funzioni dalle ambasciate dello Stato membro che deteneva la Presidenza semestrale alle missioni europee presso le organizzazioni internazionali si è rivelata di non facile realizzazione. Ciò si ritiene imputabile alla sussistenza di un *“country-specific mandate”* per le missioni nei Paesi terzi (che in questo modo hanno un incarico circoscritto), mentre per le rappresentanze presso le organizzazioni internazionali sorgono problemi relativi a quali limiti di competenza Unione incontri, chi siano le figure istituzionali titolate a intervenire in base alla materia trattata, nonché a titolo di chi esse intervengano (se per l'UE soltanto o se anche per i suoi membri).⁴⁵⁴ Il problema di come coordinarsi in sede di discussione si impone perché gli Stati membri sono, nella maggior parte dei casi, essi stessi membri delle organizzazioni internazionali, non disposti ad accettare la prospettiva di non poter intervenire autonomamente.⁴⁵⁵ In questo senso, spicca il caso britannico: il governo di Londra, infatti aveva prescritto ai

⁴⁵³ *Ibidem*, nota 287, p. 92.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, nota 287, p. 93.

⁴⁵⁵ Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission* (22 Dicembre 2011), par. 17.

propri diplomatici di non supportare le dichiarazioni dell'UE laddove questa fosse intervenuta senza premettere che lo *faceva* nelle sole aree di propria competenza.⁴⁵⁶ Questo atteggiamento ostruzionistico, paradossalmente, trovava (e trova) fondamento nel nuovo art. 47 TUE, attributivo della personalità giuridica all'Unione. Ebbene, proprio questo esplicito riconoscimento non permetterebbe più di utilizzare il termine 'UE' per designare generalmente la Comunità e i suoi Paesi membri, ma acquisirebbe valore di concetto giuridico astratto e autonomo. In quest'ottica, un intervento in nome dell'UE, in nome dell'UE in seno a un'organizzazione internazionale, ad esempio su di una materia concorrente, comporterebbe una catalizzazione delle competenze sull'Unione.⁴⁵⁷ La disputa pareva essersi mitigata con la conclusione di un accordo raggiunto il 24 Ottobre 2011 in sede di Consiglio dell'Unione Europea dal titolo '*EU Statements in multilateral organisations*'.⁴⁵⁸ Ciò nonostante, la Commissione ebbe a sollevare alcune criticità pratiche e giuridiche dell'accordo. Innanzitutto, esso si concentrava su un'interpretazione restrittiva di "*unità internazionale*", molto più formale che sostanziale: si precisava, ad esempio, che per ogni dichiarazione in un contesto multilaterale dovesse andarsi a ritroso valutando chi avesse titolarità in quella materia, così da garantire che "*la divisione interna delle competenze [fosse] adeguatamente rispecchiata all'esterno, ossia sulla pagina di copertina della dichiarazione e nel corpo*

⁴⁵⁶ D. Spence e D. Allen, 'From Maastricht to Lisbon: An Uncomfortable Transition for the Delegation of the EU in Geneva' (2012) Paper presented at Clingendael Workshop on 21-22 February 2012 in The Hague, p. 13: "*the EU Delegation speaks for the EU in areas of EU competence where agreed by Member States*".

⁴⁵⁷ *Ibidem*, nota 46, p. 260.

⁴⁵⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *EU Statements in multilateral organisations – General Arrangements* (24 Ottobre 2011) 15901/11.

del testo".⁴⁵⁹ Oltre a questi dettagli – che comunque denotano la riluttanza dei Paesi membri in questo ambito –, l'accordo non esplicita con chiarezza le modalità di coordinamento, ma anzi sembra fare un passo indietro rispetto al dato testuale dei trattati. Ciò è quanto emerge da uno dei punti elencati al n. 2: *"gli Stati membri si accordano caso per caso se e come coordinarsi ed essere rappresentati esternamente. Gli Stati membri possono richiedere agli attori dell'UE o a un Paese membro, in particolare lo Stato membro che detiene la Presidenza di turno del Consiglio, di fare questo per loro conto"*. Questo passaggio non solo ignora la coerenza e l'unità fatte proprie dal Trattato di Lisbona, ma facendo ricorso al ruolo dello Stato che guida il semestre di Presidenza addirittura nega le innovazioni dallo stesso apportate.⁴⁶⁰ A ciò deve aggiungersi la precisazione (appositamente denominata *'Disclaimer'*) di cui al n. 6 dell'accordo: *"l'adozione e la presentazione di dichiarazioni non influisce sulla distribuzione delle competenze o sull'allocazione dei poteri tra le istituzioni secondo i Trattati"*; un rilievo da cui emerge la diffidenza degli Stati membri circa la sempre più evidente attitudine multilaterale dell'UE. Nello stesso senso di valutazione sta anche l'aver statuito che, sebbene l'UE può rendere una dichiarazione in suo nome, *"gli Stati membri possono completare le dichiarazioni fatte in nome dell'UE al contempo rispettando il principio di leale collaborazione"*.⁴⁶¹ Questa enunciazione non fa altro che ribadire la tendenziale libertà dei Paesi membri, togliendo compattezza all'azione europea. Di qui si solleva l'interrogativo della possibilità di intravedere nel principio di leale

⁴⁵⁹ *Ibidem*, nota 46, p. 261.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, nota 54, p. 47.

⁴⁶¹ *Ibidem*, nota 458.

collaborazione un 'dovere di rimanere in silenzio' a carico degli Stati membri presso talune organizzazioni internazionali nelle quali, persino su materie concorrenti, l'UE avrebbe una particolare effettività.⁴⁶² Oltre al problema politico della riluttanza dei Paesi membri, deve menzionarsi anche un problema procedurale: l'ontologia stessa di alcune organizzazioni internazionali implica enti creati dagli Stati per gli Stati, mentre non prende in considerazione la partecipazione di istituzioni a loro volta sovranazionali.⁴⁶³ Questa criticità è apparsa ancor più aggravata dal passaggio di competenze operato dai trattati: se precedentemente la Comunità europea poteva contare sulla qualità di membro di pieno diritto dello Stato che esercitava la presidenza, agendo nei consessi internazionali come soggetto pari ordinato, oggi invece deve fare i conti con uno *status* diversificato a seconda dell'oggetto e dello scopo dell'istituzione internazionale cui partecipa, dovendo conquistarsi un ruolo nelle negoziazioni per non rimanere un mero osservatore.⁴⁶⁴ Nelle organizzazioni il cui mandato coinvolge materie di competenza esclusiva dell'UE *ex art. 3 TFUE* (come nell'OMD, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane), infatti, questa è in grado di adottare atti giuridicamente vincolanti e i suoi membri possono solo supportare la sua azione, applicando quegli atti. Presso le organizzazioni che si occupano delle materie di competenza concorrente ai sensi dell'art. 4

⁴⁶² J. Larik e A. Delgado Casteleiro, 'The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations' (2011) 36 *European Law Review*, pp. 524-541.

⁴⁶³ *Ibidem*, nota 445, p. 5.

⁴⁶⁴ E. Hayes, *EU delegations: Europe's link to the world* in K. E. Jørgensen e K. V. Laatikainen, *Routledge Handbook on the European Union and International Organisations* (2013) Routledge.

TFUE e informate al principio di sussidiarietà⁴⁶⁵ (quanto ricorre nel maggior numero di casi, come per l'ONU, la FAO, l'OCSE e l'OSCE), l'Unione è qualificata, invece, come osservatore – o sue varianti.⁴⁶⁶

Concentrandosi sul sistema delle Nazioni Unite (verso la quale la cooperazione è espressamente prevista dall'art. 220 TFUE), deve premettersi che, in ossequio alla promozione del multilateralismo, il Trattato di Lisbona concentra molta attenzione e un numero cospicuo di disposizioni sull'ONU e i suoi principi.⁴⁶⁷ L'analisi della presenza dell'UE nell'organizzazione deve incentrarsi innanzitutto sulla *membership* dell'Unione: da essere semplicemente uno dei 67 osservatori permanenti presso l'Assemblea Generale, essa ha assistito, nel 2011, a una sostanziale modificazione della sua partecipazione al fine di adeguarla alle nuove norme in tema di rappresentanza esterna stabilite dal Trattato di Lisbona. In verità, il primo progetto di Risoluzione⁴⁶⁸ del 2010 fu ostacolato da una mozione che, nello stupore europeo, proponeva di posporre il voto avente un simile oggetto (furono 76 i voti favorevoli, 71 i contrari e 26 le astensioni).⁴⁶⁹ Quella mozione nasceva dalle obiezioni di alcuni Paesi membri delle Nazioni Unite, quali gli Stati caraibici e latino americani, timorosi degli effetti negativi che uno *status* più forte dell'UE avrebbe potuto provocare sulle altre organizzazioni a

⁴⁶⁵ Art. 5, par. 3 TUE.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, nota 442, p. 6.

⁴⁶⁷ Art. 3, par. 5 TUE: “*Contribuisce [...] alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite*”; TUE, art. 21, par. 1: “*... rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale*” e par. 2, lett. c: “*preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite*”; il già citato art. 34, par. 2 TUE e poi l'art. 42, parr. 1 e 7 TUE, il Preambolo del TFUE, art. 208, par. 2 TFUE, il menzionato art. 220, par. 1 TFUE, il Protocollo n. 10 e molteplici Dichiarazioni (segnatamente nn. 13 e 14).

⁴⁶⁸ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Draft Resolution on the Participation of the European Union to the United Nations* (31 Agosto 2010).

⁴⁶⁹ *Ibidem*, nota 442, p. 7.

carattere regionale.⁴⁷⁰ È nella sessione del 3 Maggio 2011 che l'Assemblea Generale ha deliberato⁴⁷¹ con 180 voti favorevoli e 2 astenuti (Siria e Zimbabwe) le nuove prerogative dell'UE nella partecipazione alle sessioni dell'Assemblea Generale, delle sue commissioni e dei gruppi di lavoro, nonché negli incontri internazionali e nelle conferenze “*convocate sotto gli auspici dell'Assemblea Generale*”.⁴⁷² Il progresso realizzato dalla Risoluzione 65/276 è notevole, in quanto ha permesso all'Unione Europea di veder riconosciuta una *membership* non più ridotta al solo rango di ‘osservatore’ - come accadeva dal 1974 per la Comunità Economica Europea, bensì di godere di più ampi poteri che su quello *status* sono andati a innestarsi. L'UE, in particolare, oggi gode del diritto di intervento in seno all'Assemblea Generale, del diritto di replica sulle posizioni da essa assunte, della possibilità di far circolare propri documenti, della facoltà di avanzare proposte ed emendamenti (ciò, però, solo in forma verbale e ammesso che uno Stato membro lo richieda), prerogative che la Risoluzione attribuisce ai soggetti istituzionali definiti dal Trattato di Lisbona (quindi il Presidente del Consiglio europeo, l'AR e la Commissione europea).⁴⁷³ In sostanza, l'unica differenza che distingue l'UE da un membro di pieno diritto è l'esercizio del voto. La stessa Risoluzione, inoltre, nel Preambolo menziona altresì le Delegazioni dell'UE, “*che hanno assunto il ruolo di agente per conto per conto dell'Unione Europea nell'esercizio delle*

⁴⁷⁰ *Ibidem*, nota 2, p. 309.

⁴⁷¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution on the Participation of the European Union in the work of the United Nations* (3 Maggio 2011) A/RES/65/276, par. 2.

⁴⁷² *Ibidem*, nota 287, p. 93.

⁴⁷³ *Ibidem*, *supra*, p. 94.

competenze conferite dai suoi Stati membri”,⁴⁷⁴ con il risultato di un pieno riconoscimento del loro ruolo di rappresentanza in ossequio a quanto disposto dall’art. 221, par. 1 TFUE.

A ciò deve aggiungersi quanto previsto dall’art. 39 delle *Provisional Rules of Procedures of the Security Council*, consistente nella possibilità che il Consiglio di Sicurezza inviti “altre persone [...] a fornire a esso informazioni o prestare altro tipo di assistenza nell’esame di materie di sua competenza”. Ebbene, questa disposizione è applicabile anche alle missioni europee che, laddove invitate, possono rappresentare l’UE anche dinanzi al consesso più ristretto dell’ONU, ipotesi già verificatasi in concreto.⁴⁷⁵ Concludendo, il caso dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha rappresentato un valido paradigma per la definizione dei poteri di partecipazione dell’Unione in seno alle principali organizzazioni internazionali, in particolare per la formulazione di dichiarazioni per conto dell’UE da parte delle Delegazioni.

Un aspetto certamente più complesso è quello della partecipazione al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.⁴⁷⁶ Come noto, in esso siedono

⁴⁷⁴ *Ibidem*, nota 472, penultimo considerando: “... and European Union delegations, which have assumed the role of acting on behalf of the European Union in the exercise of the competences conferred by its member States”.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, nota 287, p. 94; in particolare, ciò è avvenuto in occasione della discussione circa la protezione dei giornalisti nelle zone di guerra: *Statement on behalf of the European Union and its Member States by H.E. Thomas Mayr-Harting, Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the Security Council Open Debate on Protection of Journalists in Conflict* (17 Luglio 2013); lo stesso è accaduto con riguardo al dibattito sulla gestione delle risorse naturali e la prevenzione dei conflitti: *Statement on behalf of the European Union and its Member States by H.E. Mr. Ioannis Vrailas, Chargé d’affaires a.i., Delegation of the European Union to the United Nations, at the Security Council Open Debate on Conflict Prevention and Natural Resources* (19 Giugno 2013).

⁴⁷⁶ Per una più approfondita trattazione delle questioni relative alla partecipazione dell’UE al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con specifica attenzione alle prospettive di riforma dello stesso organo di vertice ONU, si veda S. Blavoukos e D. Bourantonis, *The UN Security Council reform debate* in K. E. Jørgensen e K. V. Laatikainen, *Routledge Handbook on the European Union and International Organisations* (2013) Routledge.

soltanto 15 Stati, dei quali 5 membri permanenti e 10 eletti secondo un meccanismo di rotazione biennale; tra i membri permanenti due (Francia e Regno Unito) sono anche membri dell'UE e di quelli non permanenti, può affermarsi che solitamente due sono Paesi europei.⁴⁷⁷ Una prima criticità, ad esempio, è quella della condivisione delle informazioni tra gli Stati membri che partecipano alle sedute del Consiglio di Sicurezza e quelli che invece non sono presenti, ancora oggi inattuata vista la forte logica intergovernativa che domina il collegio.⁴⁷⁸ Pertanto, nonostante lo straordinario impegno economico (la Commissione ha contribuito per un ammontare superiore a un miliardo di euro a progetti e programmi di assistenza dell'ONU nel 2012)⁴⁷⁹ e l'indubbia promozione dei valori, i commentatori, definiscono la partecipazione dell'Unione scarsamente efficace. Un primo tratto di debolezza è costituito dall'impossibilità di farsi portatore di un'omogenea visione in direzione dell'unico obiettivo che potrebbe rivoluzionare il sistema delle Nazioni Unite: una riforma delle sue istituzioni. Se l'UE ha supportato alacremente il progetto di rafforzamento dell'organizzazione voluto dall'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, appare invece impossibile per Bruxelles trovare una sintesi comune, vista l'opposizione di Parigi e Londra a qualsiasi riforma e data la volontà di molti Paesi membri a ottenere un

⁴⁷⁷ S. Gstohl, 'Patchwork Power Europe? The Eu's Representation in International Institutions' (2008) College of Europe, Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, No. 2.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, nota 2, p. 310.

⁴⁷⁹ Delegazione dell'Unione Europea presso le Nazioni Unite – sito ufficiale (ultimo accesso: 27 Marzo 2015) http://eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s33_en.htm

seggio.⁴⁸⁰ L'altra questione cruciale è rappresentata dalla scarsa disponibilità degli Stati europei a contribuire militarmente alle operazioni di *peacekeeping* promosse dalle Nazioni Unite, soprattutto rispetto al numero di militari dispiegati (nettamente diminuiti negli ultimi anni).⁴⁸¹ Questa circostanza indebolisce il rilievo dell'Unione, rischiando di far apparire le norme contenute nei trattati mere enunciazioni di principio. Ciò detto, è necessario comunque osservare come i Paesi membri abbiano assicurato le loro prerogative attraverso la Dichiarazione n. 14, elaborata dalla Conferenza che ha dato vita al Trattato di Lisbona. In essa, è sancito che *"le disposizioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, comprese quelle relative all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e al servizio per l'azione esterna, non incidono"* sulla *"partecipazione alle organizzazioni internazionali compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite"*.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, nota 2, p. 310.

⁴⁸¹ K. V. Laatikainen, 'Multilateral leadership at the UN after the Lisbon Treaty' (2010) *European Foreign Affairs Review*, 15(4), 475-93.

2.4 La protezione consolare e l'asilo diplomatico⁴⁸²

L'art. 35, ultimo periodo TUE attribuisce un'ulteriore e rilevante funzione alle Delegazioni: esse “*contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi*”. Questa disposizione è espressamente richiamata dall'art. 5, par. 10 della Decisione 427/2010, secondo il quale, agendo in conformità all'art. 35 TUE e su richiesta degli Stati membri, le Delegazioni assistono i medesimi “*nelle loro relazioni diplomatiche e nella loro funzione di protezione consolare dei cittadini dell'Unione*”. Tali norme, da inquadrarsi in una più generale responsabilità di tutela dell'UE verso i “*suoi cittadini*” (art. 3, par. 5 TUE),⁴⁸³ permettono ancora una volta di effettuare un parallelismo tra le Delegazioni e le rappresentanze nazionali; è l'art. 3, par. 1, lett. b della CVRD, infatti, a prevedere che le missioni diplomatiche devono “*proteggere nello Stato accreditatario gli interessi dello Stato accreditante e dei cittadini di questo, nei limiti ammessi dal diritto internazionale*”.

⁴⁸² È opportuno in via incidentale rimarcare una sostanziale differenza che il diritto internazionale impone tra le funzioni in esame: la ‘protezione diplomatica’ “*consiste nell'invocazione da parte di uno Stato, attraverso un'azione diplomatica o altro mezzo di risoluzione pacifica, della responsabilità di un altro Stato per un danno causato da un atto in base al diritto internazionale illegittimo di quello Stato persona fisica o giuridica avente nazionalità del primo Stato in vista dell'adempimento di un tale responsabilità*” (UN International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection, 2006 http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_8_2006.pdf), cui di solito è associata l'assistenza in procedimenti giudiziari. Per ‘assistenza consolare’, invece, si intende tutto ciò che sta al di fuori della protezione diplomatica con riferimento particolare alle funzioni amministrative (rilascio dei passaporti, assistenza nei matrimoni internazionali, ecc.). Un *tertium genus* è, infine, rappresentato dall'‘asilo diplomatico’, consistente nella protezione che uno Stato – generalmente attraverso le sue missioni all'estero – accorda prevalentemente per ragioni politiche a soggetti anche non necessariamente aventi nazionalità di detto Stato. Dai trattati, tuttavia, non emerge la stessa distinzione, risultando così ancor più vago il riferimento a tali funzioni.

⁴⁸³ Art. 3, par. 5 TUE: “*Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini*”.

È opportuno preliminarmente notare come la previsione delle funzioni in esame e l'analisi dei loro meccanismi di attuazione si fondino sul tema della cittadinanza europea, introdotta per la prima volta nel 1993 dal Trattato di Maastricht.⁴⁸⁴ In questo senso, un aspetto assai dibattuto è quello della proiezione esterna della cittadinanza europea. Deve premettersi che quelle su cui verte l'analisi sono funzioni strettamente collegate al possesso della 'nazionalità', unico criterio per identificare l'entità competente e responsabile ad agire in nome dell'individuo dinanzi al Paese terzo. Questo è quanto confermato dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale fin dal 1937,⁴⁸⁵ quando statui che *"in assenza di uno speciale accordo, è il legame della nazionalità tra lo Stato e l'individuo che solamente conferisce allo Stato il diritto di protezione diplomatica"*.⁴⁸⁶ Un legame senza dubbio non configurabile per la realtà europea e che, comunque, necessiterebbe di essere unito al consenso dello Stato ricevente prestato a seguito della richiesta di intervenire in protezione consolare.⁴⁸⁷ Ciò detto – e altrettanto senza dubbio – la cittadinanza europea è frutto della pattuizione tra gli Stati membri, mentre non è in grado di vincolare i Paesi terzi. In attesa di una esplicita devoluzione di competenze in materia (delle quali l'Unione è

⁴⁸⁴ Per un'analisi approfondita del tema della cittadinanza europea nel quadro del diritto dell'UE *post* Lisbona, con un particolare accento sui meccanismi di protezione diplomatica e consolare da parte dei singoli Stati membri, si veda P. Vigni, 'Diplomatic and consular protection in EU law: misleading combination or creative solution?' (2010/11) EUI Working Papers.

⁴⁸⁵ Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *causa Panevezys-Saldutiskis Railway* (1934) PCIJ Rep Series A/B No 76, 16. Una statuizione simile è presente anche in Corte Internazionale di Giustizia, *causa Nottebohm* (1955) ICJ Rep 4, 22.

⁴⁸⁶ R. A. Wessel, 'Close Encounters of the Third Kind' (2013) SIEPS Report No. 8, p. 86.

⁴⁸⁷ Convenzione di Vienna sulle Relazioni Consolari, firmata il 24 Aprile 1963 a Vienna, art. 8. A conferma di quanto detto a proposito dell'importanza del requisito della nazionalità, può dirsi in primo luogo come l'art. 74 sancisca che la Convenzione è aperta alla firma di soli Stati. In secondo luogo, poi, e sempre ad avvalorare la centralità della nazionalità, la CVRC reca in allegato un ulteriore e apposito 'Protocollo opzionale relativo all'acquisto della nazionalità'.

attualmente sfornita), devono registrarsi i numerosi indici di diritto primario che contribuiscono a riconoscere spazi per una prassi in senso positivo. Il primo tra questi è l'art. 20 TFUE che attribuisce ai cittadini dell'Unione che si trovino in Paesi terzi in cui il loro Stato membro non ha una rappresentanza *“il diritto di godere [...] della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro”*, un diritto ribadito poi al successivo art. 23 TFUE. L'art. 46 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (*‘Tutela diplomatica e consolare’*),⁴⁸⁸ inoltre, prevede espressamente i due tipi di protezione, *“alle stesse condizioni dei cittadini”* di ciascuno Stato membro.⁴⁸⁹

L'inesistenza di una base normativa inequivocabile sull'attribuzione di queste funzioni (dato il principio del conferimento e l'obbligo per l'UE di rispettare *“le funzioni essenziali degli Stati”*)⁴⁹⁰ e, conseguentemente, sulle modalità attraverso le quali le Delegazioni debbano esercitarle, fanno sì che la tutela da esse posta in essere si riduca, in sostanza, ad attività di supporto e assistenza. Wouters, nel suo *The European Union and Consular Law*, in particolare, suggerisce che dalla prassi emerge una triplice forma di azione che le Delegazioni sono solite intraprendere: configurarsi come intermediario ai fini di favorire la comunicazione tra i cittadini dell'Unione e le autorità locali; metterli in contatto con il proprio Paese; aiutare i cittadini europei a lasciare lo Stato terzo presso

⁴⁸⁸ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (7 Dicembre 2000 – nuova versione entrata in vigore insieme con il Trattato di Lisbona), art. 46: *“Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”*.

⁴⁸⁹ J. Wouters, S. Duquet e K. Meuwissen, *‘The European Union and Consular Law’* (2013) Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 107, June 2013.

⁴⁹⁰ Art. 4, par. 2 TUE.

il quale si trovano.⁴⁹¹ L'impossibilità di affermare una sostituzione del ruolo svolto dalle rappresentanze diplomatiche e consolari dei Paesi membri, del resto, è suggerita dal tenore letterale delle disposizioni già menzionate: l'art. 35 indica che le Delegazioni dell'UE "*contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela*", mentre l'art. 5, par. 10 della Decisione sottolinea il presupposto della richiesta avanzata da uno degli Stati membri il cui cittadino si trovi in una situazione di necessità, ciò che rende impraticabile l'iniziativa diretta della Delegazione, addirittura stabilendo che l'assistenza debba realizzarsi "*su base neutra dal punto di vista delle risorse*".⁴⁹² La posizione ausiliaria delle Delegazioni è confermata da alcune pratiche impossibilità che le stesse incontrano, come quella di rilasciare nuovi passaporti o anche soltanto gli '*Emergency Travel Documents*', documenti provvisori validi per un unico viaggio, istituiti dal Consiglio nel 1996 e comunque rilasciati dai Paesi membri attraverso le loro rappresentanze.⁴⁹³ La Commissione europea ha cercato, nel tempo, di rafforzare e rendere effettiva la protezione consolare nei Paesi terzi per mezzo delle Delegazioni; questo era, in particolare, l'ambizioso obiettivo che aveva dato vita al '*Piano d'azione 2007-2009*'.⁴⁹⁴ Il progetto, tuttavia, ripreso dalla Commissione nel Marzo 2011 (che pure riconosceva la necessità di un rafforzamento del ruolo

⁴⁹¹ *Ibidem*, nota 489, p. 12. Nello stesso trattato è presente anche un più approfondito riferimento all'assistenza legale presso i Paesi terzi (p. 12) la cui trattazione è preclusa per ragioni testuali, oltre che contenutistiche.

⁴⁹² *Ibidem*, nota 44, p. 79. Per situazione di necessità, in questo caso, si intende lo smarrimento o la sottrazione del passaporto, incidenti di grave entità o malattie, crimini violenti, arresto o detenzione, situazioni varie d'emergenza che fondino una richiesta di rimpatrio (quali disastri naturali, disordini civili, conflitti armati), finanche il decesso.

⁴⁹³ *Ibidem*, nota 44, p. 80.

⁴⁹⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni - Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea - Piano d'azione 2007-2009* (5 Dicembre 2007) COM(2007) 767, p. 11.

dell'UE in materia di protezione consolare),⁴⁹⁵ è stato poi nettamente ridimensionato nella successiva 'Proposta di Direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero' del 2011.⁴⁹⁶ In essa, il ruolo prefigurato dalla Commissione per le Delegazioni è circoscritto alla possibilità che esse assumano la presidenza degli incontri con le missioni nazionali aventi a oggetto lo scambio di informazioni circa i cittadini sforniti di una rappresentanza locale (art. 14), nonché all'attività di coordinamento delle operazioni in occasione di situazioni d'emergenza (art. 15).⁴⁹⁷ Rispetto a questo progetto di direttiva, è risultato determinante il ruolo del Parlamento europeo, anche sulla premessa che *"la presente direttiva del Consiglio dovrebbe gettare le basi per il rafforzamento del ruolo della vasta rete di Delegazioni dell'UE per quanto riguarda la protezione consolare"*.⁴⁹⁸ Ebbene, su queste basi si è formata una maggioranza che ha permesso di approvare alcuni emendamenti⁴⁹⁹ diretti a riconoscere espressamente la funzione consolare delle Delegazioni a vantaggio dei cittadini europei non rappresentati presso Paesi terzi e ad attribuire specificamente alle stesse il ruolo di coordinamento dei piani d'emergenza, in particolare delle operazioni di evacuazione e rimpatrio.⁵⁰⁰ Oltre che per il positivo esito che l'attività di scambio di informazioni, di evacuazione e di cooperazione in materia

⁴⁹⁵ Commissione europea, *Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward* (23 Marzo 2011) COM(2011) 149, sezione 2.3.

⁴⁹⁶ Commissione europea, *Proposta del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero* (14 Dicembre 2011) COM(2011) 881.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, nota 287, p. 103.

⁴⁹⁸ Parlamento europeo, *Parere della Commissione per gli Affari Esteri, Risoluzione sulla Proposta di Direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero* (26 Settembre 2012) A7-0288/2012, relatore: Edit Bauer.

⁴⁹⁹ Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero* (25 Ottobre 2012) P7_TA-PROV(2012)0394, emendamenti nn. 25, 26, 27, 29, 47 e 48.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, nota 497.

consolare hanno dimostrato in più di un'occasione (ad esempio nel caso delle crisi libica e siriana, ovvero dell'incidente nucleare in Giappone), il Parlamento ha potuto fare affidamento sulle 'Linee Diretrici' adottate dallo stesso Consiglio dell'Unione Europea da ultimo nel 2010.⁵⁰¹ In esse, nonostante si sia ribadita la responsabilità primaria degli Stati membri in materia, si sono altresì introdotti elementi nel senso di un rafforzamento del ruolo delle Delegazioni, anche in considerazione del vantaggio che i singoli Paesi possono trarre da una rete di supporto nella protezione dei propri cittadini all'estero. La valorizzazione delle missioni europee è stata delineata con l'obiettivo di *"condividere le informazioni sulle modifiche della normativa locale che si ripercuotono direttamente sulle attività consolari, in particolare se esse possono determinare cambiamenti nel trattamento dei detenuti, nelle procedure giudiziarie, nelle cure mediche, ecc."* (par. 9.10) e nell'ottica di una collaborazione informativa riguardo *"l'assistenza legale disponibile in loco"* (par. 9.12). Nell'ottica di riaccendere il dibattito sul tema della previsione di esplicite competenze consolari proprie delle Delegazioni dell'UE si deve menzionare anche la raccomandazione di breve periodo n. 19, contenuta in *"EEAS Review"* del Luglio 2013.⁵⁰² È nel Dicembre dello stesso anno che il Consiglio ha preso atto di questa necessità palesata dall'AR attraverso le 'Conclusioni sulla revisione del SEAE' e si dice concorde per una esplorazione delle possibilità di sviluppare *"il ruolo delle Delegazioni dell'UE nel facilitare e supportare il coordinamento tra gli Stati membri"*

⁵⁰¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Linee direttrici dell'Unione Europea relative all'attuazione del concetto di 'Stato guida' in materia consolare* (2008) C 317/06 e *Linee direttrici in materia di tutela consolare dei cittadini dell'UE nei Paesi terzi* (5 Novembre 2010) doc. 15613/10, par. 1.

⁵⁰² C. Ashton, *EEAS Review* (2013) raccomandazione di breve periodo n. 19, p. 17.

nel loro ruolo di provvedere protezione consolare ai cittadini dell'Unione in Paesi terzi".⁵⁰³ I termini poco ambiziosi della conclusione n. 8, oltre all'inciso "ribadendo che la protezione consolare rimane una competenza nazionale" fanno ritenere ancora lontani i tempi per una positivizzazione della suddetta funzione a vantaggio delle missioni europee. Certo, la ristrettezza di risorse, insieme con l'ingente numero di cittadini europei che necessitano assistenza al di fuori dell'Europa (si stima, infatti, che siano circa 30 milioni quelli che vivono in un Paese terzo e ammontano a 90 milioni i viaggi all'estero compiuti ogni anno), non appare difficile intravedere possibilità di apertura anche da parte degli Stati membri più riluttanti ad abbandonare una tale prerogativa.⁵⁰⁴

Un ultimo aspetto, infine, riguarda la possibilità o meno per l'UE di concedere asilo diplomatico presso le proprie Delegazioni. Su un piano generale, deve preliminarmente escludersi il potere degli Stati di accogliere e proteggere soggetti ricercati dalle autorità locali. Non solo, infatti, non vi è un riconoscimento unanime circa il contenuto del fenomeno da parte della Comunità internazionale, ma non esiste neppure una previsione normativa di diritto internazionale consuetudinario di carattere generale in tal senso.⁵⁰⁵ Anche nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, infatti, non vi è alcuna disposizione relativa all'asilo diplomatico e, certo, non può ricorsi all'art. 22 della CVRD, in quanto l'inviolabilità "delle stanze della missione", per accedere alle quali è necessario il consenso del Capomissione, è sancita al solo scopo di evitare indebite ingerenze da

⁵⁰³ Consiglio dell'UE, *Council Conclusions on EEAS Review* (2013) n. 8.

⁵⁰⁴ Wessel R. A., 'Close Encounters of the Third Kind' (2013) SIEPS Report No. 8, p. 84.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, nota 335, p. 17.

parte dello Stato accreditario e non di ostacolare le funzioni di ordine pubblico e giudiziarie dello stesso. Una norma contraria, anzi, pare potersi ravvisare nell'art. 41, par. 1 della stessa Convenzione, secondo cui *"tutte le persone che godono di privilegi e immunità sono tenute, senza pregiudizio degli stessi, a rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato accreditario"* e dell'art. 41, par. 3: *"le stanze della missione non saranno adoperate in maniera incompatibile con le funzioni della missione"*.⁵⁰⁶

In assenza di eventuali specifiche clausole contenute nell'accordo di stabilimento pattuito col Paese ospitante, tuttavia, l'assenza di chiarezza normativa permette di prestare protezione a individui che si versino in una circostanza di carattere umanitario, ad esempio costituita dal concreto pericolo di negazione dei diritti fondamentali, oppure in presenza di gravi rischi ai quali le autorità locali non possono provvedere (perché è in corso una guerra civile o sono venuti meno gli apparati governativi che esercitano quella funzione protettiva).⁵⁰⁷ In queste circostanze – alle quali si aggiunge anche la prassi di riconoscere protezione agli autori di delitti politici, per l'oggetto stesso dell'allegazione – i principi di *jus cogens* comuni a tutta la Comunità internazionale prevalgono sul principio di non interferenza delle missioni diplomatiche straniere negli affari interni e risulta pacifica la possibilità di concedere asilo diplomatico.⁵⁰⁸ Anche laddove concesso, comunque, questo specifico tipo di protezione deve avere una durata limitata nel tempo, così da permettere un confronto e un chiarimento tra

⁵⁰⁶ *Ibidem*, nota 287, p. 104.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, nota 287, p. 104.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, *supra*.

i Paesi coinvolti.⁵⁰⁹ Passando, quindi, all'esame dell'istituto dalla prospettiva europea, la prassi esclude la possibilità per le organizzazioni internazionali di concedere l'asilo diplomatico, se non con riferimento a quei soggetti che si trovano in una relazione funzionale con l'ente. Un esempio di questo genere è contenuto negli accordi di sede dell'ONU con gli Stati sul cui territorio sono collocate le sue agenzie, recanti immunità e privilegi attinenti alle attività ufficiali esercitate.⁵¹⁰ In questo senso, le uniche ipotesi di concessione di asilo diplomatico avallate dalla dottrina si riferiscono a circostanze di emergenza umanitaria, anche in considerazione del fatto che per molte organizzazioni internazionali, quello umanitario è l'obiettivo stesso della loro fondazione. In un'ottica simile, pertanto – e dato il suo carattere di ente sovranazionale *sui generis* che lo avvicina per molti aspetti agli Stati nazione –, l'UE non soltanto sarebbe in grado, ma avrebbe il dovere di concedere asilo diplomatico nelle proprie Delegazioni laddove i principi fondamentali che si propone di promuovere e i diritti che essa riconosce nei trattati rischiano di essere violati (o siano concretamente violati) a causa di emergenze umanitarie.⁵¹¹

⁵⁰⁹ E. Denza, *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations* (2008) Oxford University Press, pagg. 141 ss.

⁵¹⁰ *Ibidem*, nota 287, p. 105.

⁵¹¹ *Ibidem*, nota 287, p. 105.

Conclusioni

Un nuovo diritto diplomatico?

Giunti alla conclusione della trattazione, sono due le prospettive che emergono: se (ed eventualmente, in che modo) l'Unione Europea potrà influire sulla Diplomazia e sui suoi istituti e se sia ipotizzabile la realizzazione di una diplomazia comune europea che sostituisca quella particolare degli Stati membri.

Un avvertimento, però, deve opportunamente farsi prima – e al fine – di rispondere a questi interrogativi: nonostante s'imponga un esame distinto di ciascuno di essi, in quanto fondati su dati sia oggettivamente che temporalmente dissimili, è facile intuire come i suddetti quesiti risultino strettamente correlati. Anzi, si può validamente supporre un rapporto di reciproca influenza: quanto ancora più ampia si rivelerà la prassi europea in materia diplomatica, tanto più profonda sarà la coesione tra i Paesi membri, e viceversa; un'influenza funzionale che, a sua volta, implicherà un'accelerazione temporale di una tale integrazione.

Procedendo con il primo degli interrogativi proposti – in che modo la presenza internazionale dell'UE potrà influenzare gli istituti diplomatici – deve subito dirsi che, in realtà, la prospettiva futura sarebbe solo una continuazione di quanto finora accaduto. Nel discorso introduttivo della sua proposta d'istituzione del SEAE, nel Marzo 2010, l'AR Catherine Ashton dichiarava: *“il Trattato di Lisbona offre per l'appunto l'opportunità di costruire una politica nuova per un mondo moderno – andando oltre la 'diplomazia' tradizionale”*.⁵¹² Al di là del carattere enfatico tipico degli

⁵¹² Alto Rappresentante dell'UE – discorso alla Commissione europea, *Proposal for the European External Action Service* (25 Marzo 2010): *“The Treaty of Lisbon offers precisely the opportunity to build modern policy for the modern world – moving beyond traditional 'diplomacy”*.

annunci, è indubbio il valore innovativo delle disposizioni contenute nel Trattato di riforma entrato in vigore nel 2009. Come si è cercato di rendere evidente nel corso della trattazione, l'acquisizione da parte delle Delegazioni di funzioni sempre maggiori e sempre più simili a quelle tradizionalmente svolte dalle ambasciate ha imposto una realtà diversa da quella espressa nella lettera della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche. Il diritto diplomatico, pertanto, ha visto un'estensione delle funzioni delle missioni diplomatiche nazionali a vantaggio delle rappresentanze europee; istituti tipici come quelli dello stabilimento delle missioni diplomatiche, dei privilegi e delle immunità hanno dovuto adattarsi al sorgere delle Delegazioni; l'accreditamento del Capomissione e la classificazione nell'ordine protocollare hanno subito mutamenti imposti dal ruolo pariordinato del nuovo Capodelegazione.

In questo nuovo scenario, alcuni autori addirittura ritengono che la stessa codificazione del 1961 risulti, oggi, inadeguata ai cambiamenti imposti dall'integrazione europea, tanto da dover essere emendata proprio in vista della nuova UE *post* Lisbona, organizzazione internazionale con caratteri per certi versi molto simili a quelli statali. Altra parte della dottrina, invece, considera ancora valide le disposizioni della Convenzione e, semplicemente, nota come alcuni istituti in essa contenuti siano stati *de facto* plasmati dalla prassi europea. In questo senso, la Diplomazia può configurarsi sostanzialmente come uno spazio aperto, nel quale molteplici attori interpretano la loro parte. Pur stando inizialmente entro il perimetro di norme rigorose, protocolli e consuetudini, chi occupa un posto da protagonista può plasmare quelle

regole, quei confini, modificandoli anche per tutti gli altri.⁵¹³ Nel 1987, Der Derian sosteneva, non troppo cinicamente, che l'unico elemento che davvero caratterizza la diplomazia è la sua utilità per gli Stati al fine di bilanciare le "forze di egemonia e anarchia. In altre parole, la diplomazia emerge come una materializzazione collettiva e riflessa del fine ultimo degli Stati – l'istinto di conservazione in un ambiente alieno".⁵¹⁴ Un passaggio cruciale è stato il Congresso di Vienna del 1815, in occasione del quale si assistette alla formalizzazione delle prassi invalse fino a quel momento e, peraltro. L'obiettivo – che si sarebbe realizzato ancor più plasticamente nel 1961 con la Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche – era quello di semplificare e migliorare le relazioni tra gli Stati definendo una serie di regole professionali e prassi uniformi. Il rispetto delle regole che indicano chi sia legittimato a esercitare la rappresentanza e a quale livello (e i diritti e gli obblighi che lo circondano), il riconoscimento di norme e principi condivisi (come quello della reciprocità), persino l'accettazione di procedure standardizzate (sia nelle negoziazioni che nelle comunicazioni): in ciò consisteva (e consiste) l'insieme di caratteri che Jozef Bátora ha ritenuto necessari per poter parlare di una "appropriateness of diplomacy as an institution",⁵¹⁵ ossia 'l'adeguatezza dell'istituto della Diplomazia'. L'autore, nel suo studio dall'eloquente titolo *Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?*, dopo aver enucleato questo

⁵¹³ R. Adler-Nissen, 'Symbolic power in European diplomacy: the struggle between national foreign services and the EU's External Action Service' (2014) *Review of International Studies* Vol. 40, No. 4, pp. 657-681.

⁵¹⁴ J. Der Derian, *On Diplomacy* (1987) Blackwell Publishers.

⁵¹⁵ J. Bátora, 'Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?' (2003) ARENA Working Papers 03/6, p. 6.

concetto, continua sostenendo che il cambiamento anche di uno soltanto di questi elementi istituzionali della Diplomazia potrebbe implicarne una sostanziale modifica.⁵¹⁶ Questo è quanto egli ritiene possa accedere con la nascita di attori non statali che dimostrino un certo grado di effettività nella partecipazione alle relazioni globali. È in questa prospettiva che si colloca l'UE, con riguardo alla quale è opportuno fare una precisazione: come, del resto, elegantemente sostenuto dai teorici del Neo-Funzionalismo, la tensione esercitata dall'UE sull'istituto della Diplomazia è stata accidentale, frutto di *'spillovers'* successivi non guidati da un chiaro progetto preesistente.

Bátora osserva che, nonostante l'Unione Europea si sia adattata ai caratteri dell'adeguatezza diplomatica (*'change in diplomacy'*), possono essere individuati tre livelli fondamentali sui quali essa ha imposto nuove prassi e nuove procedure (*'change of diplomacy'*).⁵¹⁷

Il primo livello è quello delle relazioni bilaterali tra gli stessi Stati membri dell'Unione. Se è errato sostenere che l'integrazione ha fatto venir meno questi rapporti (le ambasciate nazionali di un Paese membro presso gli altri Paesi membri non presentano differenza alcuna rispetto a quelle stabilite in Stati terzi)⁵¹⁸, non può negarsi una metamorfosi, in particolare di una delle priorità tipiche della diplomazia: la sicurezza nazionale. Grazie a un corpo di norme giuridiche vincolanti in grado di sventare l'anarchia nazionale – una delle ragioni alla base della necessità di stringere solidi rapporti – gli Stati membri non percepiscono alcun rischio imminente di aggressione. Ciò, di conseguenza, ha determinato

⁵¹⁶ *Ibidem, supra*, p. 8.

⁵¹⁷ *Ibidem, supra*, p. 9.

⁵¹⁸ *Ibidem, supra*, p. 13.

una modifica dell'agenda diplomatica (nella quale oggi figurano impegni in altri settori, come il commercio), nonché lo sviluppo di nuove competenze da parte degli stessi agenti nazionali.

Come appare evidente, questa dinamica intraeuropea si riverbera su un altro livello: quello dell'attività diplomatica multilaterale interna all'Unione. Gli Stati membri, infatti, non solo stabiliscono relazioni bilaterali all'interno dello spazio comune, ma devono altresì confrontarsi nei consessi multilaterali delle istituzioni europee in cui siedono con gli altri *partners*. Bátorá sottolinea come, in questo senso, esemplari siano le dinamiche intorno al Consiglio dell'Unione Europea. Gli stretti contatti intrattenuti tra i rappresentanti permanenti, infatti, hanno determinato la nascita di *"un senso di solidarietà istituzionale, così che gli ambasciatori si trovano essi stessi a difendere non solo gli interessi dei loro rispettivi Stati membri ma anche le più generali prerogative istituzionali del Consiglio"*.⁵¹⁹ Un approccio multilaterale, inoltre, ben diverso da quello esistente nelle tradizionali organizzazioni o conferenze internazionali: nel COREPER i rappresentanti degli interessi nazionali devono mediare non solo con i loro omologhi, bensì anche con portatori di interessi tra loro molto diversi, quali lo Stato che detiene la Presidenza semestrale dell'UE e la Commissione europea (oltre che con il Parlamento europeo che, sebbene non presente al tavolo delle trattative, assume un ruolo rilevante in base alle procedure dei trattati).⁵²⁰

Accanto alla modificazione dell'istituto della Diplomazia in queste prime due direzioni, il terzo livello è emerso solo con la nascita dell'UE ed è

⁵¹⁹ *Ibidem, supra*, p. 18.

⁵²⁰ *Ibidem, supra*, p. 19.

costituito dalle relazioni diplomatiche che essa medesima stabilisce al suo esterno. È proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto che l'autore anticipa due prospettive possibili: o l'Unione andrà ad assumere sempre più i caratteri di uno Stato, oppure "il sistema diplomatico globale sarà trasformato a causa dell'adozione di nuovi criteri che permettano a enti non statali (come l'UE) di agire quali attori diplomatici al pari degli Stati".⁵²¹ Se la parabola evolutiva continuerà con il ritmo dimostrato negli ultimi anni, sarà evidente la frattura con l'ordine interstatale concepito da Westfalia.

La seconda prospettiva che emerge dalla trattazione si riferisce alla possibilità di giungere all'istituzione di un unico, comune corpo diplomatico europeo. Risulta impossibile avanzare una previsione di quello che avverrà e l'unica risposta plausibile è quella di attendere il proseguimento dell'integrazione europea, nonché le eventuali modifiche che saranno apportate ai trattati nei prossimi anni. Tra le molteplici chiavi di lettura proposte per valutare quest'evoluzione, tuttavia, ce n'è una che ritengo davvero illuminante. Nel suo ultimo libro, *European Union Delegations in EU Foreign Policy*,⁵²² Frauke Austermann tratta del ruolo che le Delegazioni dell'UE hanno acquisito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Utilizzando metodologie statistiche e quantitative tali da risultare prossime all'analisi scientifica, Austermann conduce il proprio studio avendo come obiettivo la misurazione di quella che lui definisce 'centralizzazione della diplomazia europea'. Prendendo

⁵²¹ *Ibidem, supra*, p. 25.

⁵²² F. Austermann, *European Union Delegations in EU Foreign Policy* (2014) Palgrave Macmillan

le mosse dalla constatazione di un arricchimento, in via formale o informale, delle funzioni delle missioni europee, egli arriva a teorizzare l'esistenza di un progresso centripeto (dalle capitali nazionali verso Bruxelles) della diplomazia. Austermann, in particolare, afferma l'esistenza di quattro parametri per l'analisi di detta centralizzazione: la diffusione delle Delegazioni dell'UE; il coordinamento interno in materia di politica estera perseguito attraverso le missioni europee ed espresso dalle ambasciate dei Paesi membri; una più effettiva rappresentanza esterna esercitata dalle Delegazioni dell'UE (anche in virtù della sostituzione dello Stato membro titolare della Presidenza di turno); la professionalità del personale diplomatico europeo.⁵²³ Certo, l'autore premette che una distinzione tra i concetti di *"high and low politics"* (cioè politiche di alto livello, saldamente in mano agli Stati, e quelle rispetto alle quali i Paesi membri accettano una limitazione di sovranità) ancora permane; tuttavia, egli ritiene indubbia l'influenza delle Delegazioni nel contribuire a centralizzare la diplomazia europea.⁵²⁴ Austermann, quindi, realizza un'analisi pratica utilizzando i suddetti parametri per arrivare a quattro distinte tesi.

La prima di esse è quella per cui *"meno sviluppato è un Paese terzo, più centralizzata è la diplomazia europea in quel Paese"*.⁵²⁵ Per illustrare questa tesi, l'autore parte dal Neo-funzionalismo di Haas (secondo cui l'integrazione europea non sarebbe altro che una serie di passaggi successivi da una materia all'altra, derivandone che qualsiasi funzione potrebbe in teoria essere comunitarizzata) e approda alla sua variante, il

⁵²³ *Ibidem, supra*, p. 175.

⁵²⁴ *Ibidem, supra*, p. 176.

⁵²⁵ *Ibidem, supra*.

Funzionalismo storico (*“una volta che le istituzioni dell’UE controllano una certa politica, esse acquisiscono competenza tecnica e possono ulteriormente estendere la loro influenza”*).⁵²⁶ Alla luce di queste premesse teoriche, egli costata come le Delegazioni stabilite per prime (e meglio dotate di funzioni e mezzi) fossero destinate alla gestione di programmi di cooperazione allo sviluppo e, quindi, insediate in Stati terzi sottosviluppati. Il percorso ormai pluridecennale di esse, insieme con la scarna presenza delle missioni nazionali, hanno permesso un forte radicamento della rappresentanza europea (malgrado non sia riconoscibile un elevato grado di professionalità del personale dell’UE).

Austermann, poi, avanza una seconda tesi: *“maggiore è l’importanza strategica di un paese terzo, migliori sono le risorse e le condizioni per una centralizzazione della diplomazia europea da parte delle Delegazioni”*.⁵²⁷

Un’affermazione a suo avviso confortata dall’esame dei parametri sopra visti: un profondo coordinamento interno con le missioni dei Paesi membri *in loco*, un approccio omogeneo che conduce a posizioni unitarie verso quello Stato terzo, la presenza di Capidelegazione e membri del personale di grande esperienza garantirebbero un interlocutore di alto livello.⁵²⁸ Egli rileva, tuttavia, che è proprio nei Paesi terzi strategicamente più importanti che, nello stesso tempo, le missioni diplomatiche nazionali sono ben equipaggiate e hanno uno *staff* più nutrito. Tutto ciò si traduce in una competizione che potrebbe annullare le potenzialità delle Delegazioni, non agevolando il progresso verso la centralizzazione diplomatica europea.

⁵²⁶ *Ibidem, supra*.

⁵²⁷ *Ibidem, supra*, p. 182.

⁵²⁸ *Ibidem, supra*, p. 179.

Nel formulare la terza tesi, Austermann giunge a conclusioni analoghe a quelle appena viste facendo riferimento, però, ai Paesi terzi (non strategicamente, ma) economicamente più importanti. Egli rileva l'attuale esistenza di una dura competizione tra gli interessi europei e quelli nazionali in gioco, tale da ostacolare la centralizzazione diplomatica in quei Paesi. Egli correttamente osserva che, sebbene rispettando le regole comuni che si sono dati, gli Stati membri "sono anche competitori economici".⁵²⁹ A tal riguardo, tuttavia, è possibile aggiungere che alcuni indici positivi possono intravedersi. L'autore stesso sostiene, infatti, che vi sia spazio per lo sviluppo di uno in particolare dei parametri visti: quello della professionalizzazione del personale, che potrebbe essere selezionato tenendo conto di competenze più spiccatamente commerciali ed economiche. Accennando alle Delegazioni dell'UE presso le organizzazioni internazionali, inoltre, avevamo stabilito una connessione tra la materia di competenza delle stesse istituzioni internazionali e la tipologia di *membership* dell'Unione. Si era notato, in specie, che è nelle organizzazioni economiche che più frequentemente l'UE gode della qualità di membro di pieno diritto, arrivando addirittura a intervenire in nome degli Stati membri. Ebbene, sulle basi di questa esperienza (tendenzialmente positiva, tanto che si discute della creazione di un unico seggio europeo in seno al Fondo Monetario Internazionale), non apparendo in dubbio il cammino dell'integrazione economica, commerciale e finanziaria dell'Unione, non è da escludere la possibilità di una più profonda centralizzazione

⁵²⁹ *Ibidem, supra*, p. 180.

diplomazia persino in quelle regioni del mondo in cui i Paesi membri hanno interessi particolarmente sensibili.

La quarta e ultima tesi che Austermann illustra è altresì interessante e prende le mosse da un'ulteriore ipotesi oggetto del suo studio: *“quanto più diversa è la cultura politica di un paese terzo rispetto all'UE e ai suoi membri, tanto più centralizzata è la diplomazia europea in quel paese”*.⁵³⁰

Questa ipotesi si basa sulla teoria del 'Costruttivismo Sociale', secondo cui le relazioni internazionali sarebbero il frutto del mutuo condizionamento, delle categorizzazioni, della distinzione in schieramenti contrapposti. In un tale scenario, l'Unione occuperebbe il ruolo di potenza normativa in grado di diffondere valori propri, quali quelli di democrazia e di Stato di diritto, anche per mezzo delle sue Delegazioni.⁵³¹ L'autore, tuttavia, non rintraccia prove a sostegno di una tale ipotesi. Riguardo al primo parametro, relativo alla diffusione delle rappresentanze europee, osserva che l'effettiva concentrazione in Paesi aventi caratteri politici simili all'UE non può costituire evidenza statistica a sostegno dell'ipotesi formulata. L'Unione, infatti, potrebbe stabilire in qualsiasi momento le proprie missioni in regioni in cui i diritti umani subiscono palesi violazioni proprio con l'obiettivo di diffondere gli *standards* europei (magari ricorrendo alla chiusura delle sue Delegazioni solo successivamente, in segno di protesta). Anche a seguito dell'esame degli altri parametri – il coordinamento con le missioni nazionali e la coerenza nella rappresentanza esterna – i risultati non permettono di sostenere la relazione diretta ipotizzata. La

⁵³⁰ *Ibidem, supra*.

⁵³¹ *Ibidem, supra*, p. 181.

conclusione cui Austermann giunge è che *“non c’è relazione tra la somiglianza della cultura politica di un paese terzo in rapporto all’UE e la capacità dell’UE di centralizzare la diplomazia europea”*.⁵³² Anche in questo senso, tuttavia, pare opportuno aggiungere un dato, così passando dall’esame dello stato attuale alla prefigurazione delle prospettive future. Come visto, la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche sancisce all’art. 3, lett. b che una delle principali funzioni di una missione diplomatica è quella di *“proteggere nello Stato accreditario gli interessi dello Stato accreditante e dei cittadini di questo, nei limiti del diritto internazionale”*, attività che comprende anche la diffusione dei principi fondanti dello Stato accreditante. Ebbene, è proprio con riferimento ai Paesi terzi in cui sono violati i principi fondanti dei trattati europei che si ravvisa la necessità di una più intensa attività diplomatica dell’UE finalizzata alla diffusione di una ‘cultura politica europea’. Questa considerazione lascia ipotizzare, pertanto, che la rete delle Delegazioni si estenderà verso quegli Stati.

Per concludere, lo studio di Austermann acquista notevole interesse alla luce della valutazione finale esposta dall’autore: nel quadro di un generale processo di erosione della sovranità nazionale e in attesa di capire se avrà luogo una più ampia, organica devoluzione di funzioni, la prassi ha plasmato *“un servizio diplomatico [europeo] a differenti velocità”*.⁵³³

⁵³² *Ibidem, supra*, p. 182.

⁵³³ *Ibidem, supra*, p. 175.

Da ultimo, una raccomandazione appare opportuna: l'esame della materia non può, senz'altro, dirsi esaustivo. Ciò è dovuto alla necessità di seguire gli sviluppi della prassi e l'evoluzione dei trattati e delle altre norme primarie di diritto europeo negli anni a venire. Questo, del resto, è anche l'aspetto più entusiasmante dello studio dell'Unione Europea. Uno studio mai finito, l'osservazione di un flusso di caratteri giuridici, economici, politici del quale è possibile soltanto scattare un'istantanea. In fondo, come aveva predetto Robert Schuman nel suo discorso del 9 Maggio 1950, *"l'Europa non potrà farsi in una volta sola, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto"*. Una diplomazia comune fa parte, certamente, di queste ultime.

Bibliografia

Manuali

Angioi S., *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione Europea* (2006) Editoriale scientifica

Austermann F., *European Union Delegations in EU Foreign Policy* (2014) Palgrave Macmillan

Bindi F., *The Foreign Policy of the European Union* (2010) Brookings Institution Press

Bretherton C. and Vogler J., *The European Union as Global Actor*, 2nd edition (2006) Routledge.

Calamia A. M., *Diritto dell'Unione Europea. Manuale breve* (2013) Giuffrè.

Denza E., *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations* (2008) Oxford University Press.

Eeckhout P., *EU External Relations Law*, 2^o Edition (2011) Oxford University Press

Hill C. e Smith K. E., *European Foreign Policy* (2000) Routledge

Hocking B. e Spence D., *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats* (2005) Palgrave Macmillan

Keukeleire S. e Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd edition (2014) Palgrave Macmillan.

Keukeleire S. e MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union* (2008) New York.

Kuijper P. J., Wouters J., Hoffmeister F., De Baere G. e Ramopoulos T., *The Law of EU External Relations* (2013) Oxford University Press

Lang A. e Mariani P., *La Politica Estera dell'Unione Europea* (2014) Giappichelli

Roberts I., *Satow's Diplomatic Practice* (2009) Oxford University Press

Van Vooren B. e Wessel R. A., *EU External Relations Law* (2014) Cambridge University Press

Wilga M. e Karolewski I. P., *New Approaches to EU Foreign Policy* (2014) Routledge Advances in European Politics

Articoli e reports

Adler-Nissen R., 'Symbolic power in European diplomacy: the struggle between national foreign services and the EU's External Action Service' (2014) *Review of International Studies* Vol. 40, No. 4, pp. 657-681;

Austermann F., 'Towards Embassies for Europe? EU Delegations in the Union's Diplomatic System' (2012) DSEU Policy Paper No. 8;

- Baroncini E., 'Le Delegazioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, Status e Funzioni' (Marzo 2014) Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 6, No. 1, pp. 68-107;
- Baroncini E., *Il treaty-making power della Commissione europea* (2008) Editoriale Scientifica;
- Bátora J., 'Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?' (2003) ARENA Working Papers 03/6;
- Benson-Rea M. e Shore C., 'Representing Europe: The Emerging "Culture" of EU Diplomacy' (2012) Public Administration;
- Bicchi F., 'The European External Action Service: A Pivotal Actor in EU Foreign Policy Communications?' (2012) The Hague Journal of Diplomacy;
- Blavoukos S. e Bourantonis D., *The UN Security Council reform debate* in K. E. Jørgensen e K. V. Laatikainen, *Routledge Handbook on the European Union and International Organisations* (2013) Routledge;
- Blockmans e Hillion, 'EEAS 2.0 – A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service' (2013) CEPS;
- Blockmans S. e Wessel R. A., 'Principles and practices of EU external representation' (2012) CLEER Working Paper No. 5;
- Blockmans S., 'The European External Action Service one year on: First signs of strengths and weaknesses' (2012) CLEER Working Paper No. 2;
- Brockmans S. e Hillion C., 'EEAS 2.0 – Recommendations for the Amendment of Council Decision 427/2010/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service' (2013) CEPS Special Report No. 78/13;
- Bruter M., 'Diplomacy Without a State: The External Delegations of the European Commission' (1999) Journal of European Public Policy 6, pp. 183-205;
- Cherrier N., 'EU Diplomacy at 27: United in Diversity?' (2012) LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series No. 48;
- Comelli M. e Matarazzo R., 'Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon' (2011) IAI Working Papers 11/23;
- De Schoutheete P. e Andoura S., 'The Legal Personality of the European Union' (2007) Egmont Royal Institute for International Relations, Working Paper European Affairs Program;
- Duchateau P., 'La Chine et l'Europe' (2004) Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne ;
- Duke S., 'Preparing for European Diplomacy?' (2002) JCMS Vol. 40, No. 5, pp. 849-870;
- Duke S., Pomorska K. e Vanhoonacker S., 'The EU's Diplomatic Architecture : The Mid-term Challenge' (2012) DSEU Policy Paper No. 10;
- Emerson M. e Kaczynski M., 'Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon' (2010) CEPS Policy Brief No. 212;
- Fouéré E., *The EU Special Representative: A dying breed?* (13 Dicembre 2013) CEPS Commentary;

- Gstöhl S., 'Patchwork Power Europe? The Eu's Representation in International Institutions' (2008) College of Europe, Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, No. 2.;
- Gstöhl S., *European Union Diplomacy: What Role for Training?* (2012) College of Europe, EU Diplomacy Papers No. 3;
- Hocking B. e Spence D., 'Towards a European Diplomatic System?' (2005) Clingendael Discussion Papers in Diplomacy;
- Juncos E. e Pomorska K., 'Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in CFSP Council Working Groups' (2006);
- Keukeleire S., Smith M. e Vanhoonacker S., 'The Emerging EU System of Diplomacy: How Fit for Purpose?' (2010) DSEU Policy Paper No. 1;
- Laatikainen K. V., 'Multilateral leadership at the UN after the Lisbon Treaty' (2010) European Foreign Affairs Review, 15(4), pp. 475-493;
- Larik J. e Delgado Casteleiro A., 'The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations' (2011) 36 European Law Review, pp. 524-541;
- Lefebvre M., e Hillion C., 'The European External Action Service: towards a common diplomacy?' (2010) SIEPS European Policy Analysis No. 6;
- Maurer H. e Raik K., 'Pioneers of a European Diplomatic System' (2014) FIIA Aalysis No. 1;
- Merlini, 'Europe on the International Scene: A Union of necessity after a Union of choice?' in S. Micossi e G. L. Tosato, *Europe in 21st century: perspectives from the Lisbon Treaty* (2009) CEPS Paperbacks, pp. 120-141;
- Moran J. e Ponz Canto F., *Taking Europe to the World. 50 Years of the European Commission's External Service* (2004) European Commission;
- Novotná T., *Where have all the women gone? Women in the EEAS and EU Delegations* (March 2014) 239 ISPI Analysis;
- Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service* (2009) Parlamento europeo A7-0041/2009;
- Second Report on European political cooperation in foreign policy matters, cosiddetto Report di Copenhagen* (22 Luglio 1973) Copenhagen;
- Spence D. e Allen D., 'From Maastricht to Lisbon: An Uncomfortable Transition for the Delegation of the EU in Geneva' (2012) Paper presentato al Clingendael Workshop il 21-22 February 2012 in The Hague;
- Spence D., 'Taking Stock: 50 Years of European Diplomacy' (2009) The Hague Journal of Diplomacy No. 4, pp. 235-259;
- Van Ooick R., 'Cross-pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences' (2008) European Constitutional Law Review, No. 4, pp. 399-420;
- Van Vooren B., 'A Legal Institutional Perspective on the European External Action Service' (2011) Common Market Law;
- Vigni P., 'Diplomatic and consular protection in EU law: misleading combination or creative solution?' (2010/11) EUI Working Paper;
- Watson A., *Diplomacy. The Dialogue Between States* (1982) Eyre Methuen;

Wessel R. A., 'Close Encounters of the Third Kind' (2013) SIEPS Report No. 8;

Wessel R. A., 'New Diplomatic Activities of the European Union and the Limits of International Law' (2013) Paper presentato al ILA Seminar, University of Sheffield il 7 Novembre 2013;

Whitman R. G., *Strengthening the EU's external representation: the role of the European External Action Service* (2010) Parlamento europeo - Direzione Generale per le Politiche Esterne, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot6/02;

Wisniewski E., 'The Influence of the European Parliament on the European External Action Service' (2013) *European Foreign Affairs Review*, 18, No. 1;

Wouters J e Duquet S., 'The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: NewHorizons' (2011) Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 62;

Wouters J., Duquet S. e Meuwissen K., 'The European Union and Consular Law' (2013) Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 107, June 2013;

Zotti A., 'The EU Diplomacy Under Review' (2013) ISPI Analysis No. 214.

Legislazione e giurisprudenza

Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, 2006/C 139/01, in GUUE, C 139, 14 Giugno 2006;

Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, 2013/C 139/01, in GUUE, C 373, 20 Dicembre 2013;

Adozione della Decisione che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna - *Progetto di dichiarazione dell'Alto Rappresentante sulla responsabilità politica*, 2010/C 210/01 (GU C 210/1 del 3 Agosto 2010);

Agreement between the Government of the Republic of Uzbekistan, the European Union and the European Atomic Energy Community on the Establishment and Privileges and Immunities of the European Union in the Republic of Uzbekistan (24 Gennaio 2011) Bruxelles;

Alto Rappresentante dell'UE, *Communication of HR/VP Catherine Ashton and Günther Oettinger, Commissioner on the Signature of the Agreement between the EU, the European Atomic Energy Community and the Government of the Republic of Uzbekistan on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the European Union in Uzbekistan* (21 Gennaio 2011) SEC(2011) 111/1;

Alto Rappresentante dell'UE, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance* (16 Maggio 2000) SEC(2000) 814/5;

Alto Rappresentante dell'UE, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Closing of the European Union Delegation to the Republic of Suriname* DEC(2013) 003;

Alto Rappresentante, DEC(2013) 003, European Union External Action, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Closing of the European Union Delegation to the Republic of Suriname*;

Alto Rappresentante dell'UE – discorso alla Commissione europea, *Proposal for the European External Action Service* (25 Marzo 2010);

An Act to extend diplomatic privileges and immunities to the Mission to the United States of America of the Commission of the European Communities and to Certain Members thereof (18 Ottobre 1972) Public Law, 92-499, 86 STAT. 815;

Annual Activity Report 2012 (17 Aprile 2013) Ref. Ares(2013)710139 ;

Annual Activity Report 2013(9 Aprile 2014) Ref. Ares(2014)1114497;

Ashton C., *EEAS Review* (2013);

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite* (13 Febbraio 1946);

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution on the Participation of the European Union in the work of the United Nations* (3 Maggio 2011) A/RES/65/276;

Azione comune 1996/250/PESC (4 Aprile 1996) GUCE, L 87; la missione è proseguita fino al Marzo 2008;

Azione comune 1996/676/PESC (4 Dicembre 1996) GUCE, L 315;

Azione comune 1999/239/PESC (1 Aprile 1999) GUCE, L 89;

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (7 Dicembre 2000 – nuova versione entrata in vigore insieme con il Trattato di Lisbona);

Causa 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (5 Febbraio 1963) ECR 1;

Causa C-247/07, Commissione europea contro Regno di Svezia, cosiddetto caso PFOS (20 Aprile 2010) ECR I-3317;

Causa C-433/03, Commissione europea contro Germania (14 Luglio 2005) ECR I-06895;

Causa T-85/09, Kadi contro Commissione europea (30 Settembre 2010) ECR II-05177;

Cause congiunte C-402/05 P and C-415/05, Kadi e Al-Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione Europea e Commissione europea (3 Settembre 2008) ECR I-6351;

CGUE, Corte Generale, *Ordinanza del 13 Settembre 2012, Diadikasia Symbouloi Epicheiriserion AE c. Commissione europea, Delegazione dell'Unione Europea in Turchia e Unità Finanziaria e Contratti (CFCU)*, causa T-369/11;

Commissione europea e Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Note to the Heads of Delegation – Management of Staff in Delegations* (20 Novembre 2011);

Commissione europea, Comunicazione '*Specific Rules for Special Advisers of the Commission entrusted with the implementation of Operational CFSP actions*' (6 Agosto 2004) C(2004) 2984;

Commissione europea, Comunicazione al Consiglio europeo, *L'Europa nel Mondo. Proposte pratiche per una maggiore coerenza, efficacia e visibilità*, COM(2006) 278;

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni – Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea – Piano d'azione 2007-2009* (5 Dicembre 2007) COM(2007) 767;

Commissione europea, Database stampa - sito ufficiale, *Comunicato stampa - La Commissione Juncker: una squadra solida ed esperta orientata al cambiamento* (10 Settembre 2014) Bruxelles (data accesso: 16 Marzo 2015) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_it.htm;

Commissione europea, *Proposta del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero* (14 Dicembre 2011) COM(2011) 881;

Conclusioni dell'Avvocato Generale Tesouro, causa C-327/91, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità Europee* (9 Agosto 1994) Raccolta 1994, p. I-3641;

Consiglio dell'UE – Affari Generali, Council Conclusions on EEAS Review (17 Dicembre 2013);

Consiglio dell'UE – Segretariato Generale, *Background – The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy / The European External Action Service* (Novembre 2009);

Consiglio dell'UE, Azione comune 2005/556/PESC, art. 3, lett. i (20 Luglio 2005) GUUE, L 188;

Consiglio dell'UE, Azione comune 2005/724/PESC (18 Ottobre 2005) GUUE, L 272;

Consiglio dell'UE, Conclusioni del 25 Giugno 2012, doc. 11855/12;

Consiglio dell'UE, Decisione 2010/427/UE che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (26 Luglio 2010);

Consiglio dell'UE, Decisione 2011/426/PESC, art. 3, lett. d (19 Luglio 2011) GUUE, L 188;

Consiglio dell'UE, Decisione 2013/527/PESC, art. 11 (24 Ottobre 2013) GUUE, L 284/23;

Consiglio dell'UE, Decisione 2015/260/PESC (17 Febbraio 2015) GUUE, L 43/29;

Consiglio dell'UE, Decisione 2015/331/PESC (2 Marzo 2015) GUUE, L 58/66;

Consiglio dell'UE, Decisione 2015/332/PESC (2 Marzo 2015) GUUE, L 58/70;

Consiglio dell'UE, Decisione 2015/439/PESC (16 Marzo 2015) GUUE, L 72/27;

Consiglio dell'UE, Decisione 2015/485/PESC (20 Marzo 2015) GUUE, L 77/12;

Consiglio dell'UE, Decisione 2015/77/PESC (18 Gennaio 2015) GUUE, L 13/7;

Consiglio dell'UE, *Decisione n. 2010/427/UE che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna* (26 Luglio 2010) in GUUE L 201/30 del 3 Agosto 2010;

Consiglio dell'UE, *Decisione n. 2012/735/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo commerciale tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri e la Colombia e il Perù* (32 Maggio 2012) in GUUE L 354/1 del 21 Dicembre 2012;

Consiglio dell'UE, *Decisione n. 2012/735/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo commerciale tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri e la Colombia e il Perù* (31 Maggio 2012) in GU L354/1 del 21 Dicembre 2012;

Consiglio dell'UE, *Linee direttrici dell'Unione Europea relative all'attuazione del concetto di 'Stato guida' in materia consolare* (2008) C 317/06 e *Linee direttrici in materia di tutela consolare dei cittadini dell'UE nei Paesi terzi* (5 Novembre 2010) Doc. 15613/10;

Consiglio dell'UE, *Linee guida per la nomina, il mandato e il finanziamento dei rappresentanti speciali dell'UE* (9 Luglio 2007) doc. 11328/07;

Consiglio dell'UE, *Regolamento CE n. 1934/2006 che istituisce uno strumento finanziario per la cooperazione con Paesi e territori industrializzati e con altri ad alto reddito* (21 Dicembre 2006) in GUUE L4505/34 del 30 Dicembre 2006;

Consiglio dell'UE, *Servizio Europeo per l'Azione Esterna - Relazione congiunta sull'andamento dei lavori per il Consiglio europeo elaborata dal Segretario Generale/Alto Rappresentante e dalla Commissione* (9 Giugno 2005) Doc. 9956/05;

Consiglio dell'UE, *Decisione 2015/440/PESC* (16 Marzo 2015) GUUE, L 72/32;
Consiglio europeo, *Decisione 2009/880/EU relativa alla nomina della Baronessa Catherine Margaret Ashton of Upholland quale Alto Rappresentante dell'Unione per la Politica Estera e la Sicurezza Comune*, adottata in accordo col Presidente della Commissione europea il 1 Dicembre 2009, GUUE L 315/49;

Consiglio Europeo, *European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World* (12 Dicembre 2003);

Consiglio europeo, *Presidency report to the European Council on the European External Action Service* (23 Ottobre 2009) 14930/09;

Consiglio Europeo, *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World* (11 Dicembre 2008) S407/08;

Convenzione di Lomé, firmata il 28 Febbraio 1975 a Lomé;

Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, firmata il 24 Aprile 1963 a Vienna;

Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, firmata il 18 Aprile 1961 a Vienna;

Convenzione di Yaoundé, *Convenzione di Associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati Africani e Malgasci associati con quella Comunità*, firmata il 23 Luglio 1963 a Yaoundé;

Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *causa Panevezys-Saldutiskis Railway* (1934) PCIJ Rep Series A/B No 76, 16. Una statu Commissione europea, *Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward* (23 Marzo 2011) COM(2011) 149, sezione 2.3.izione simile è presente anche in Corte Internazionale di Giustizia, *causa Nottebohm* (1955) ICJ Rep 4, 22;

Decisione del Consiglio 2012/33/PESC (24 Gennaio 2012) GUUE, L 19;

Dichiarazione n. 13 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, Trattato di Lisbona (2009);

Dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, Trattato di Lisbona (2009);

Dichiarazione n. 24 relativa alla personalità giuridica dell'Unione Europea, Trattato di Lisbona (2009);

Dichiarazione n. 6 sull'istituzione di una cellula di programmazione politica e tempestivo allarme. Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi (1997);

European Integration Online Papers, Vol. 10, No. 11
http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_011a/34;

Japan and European Economic Community, European Coal and Steel Community and European Atomic Energy Community - Agreement on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the Commission of the European Communities (11 Marzo 1974) UNTS, vol. 1002;

Joint Plan of Action, concluso a Ginevra il 24 Novembre 2013 tra Iran e E3+3 (ossia Regno Unito, Francia e Germania, insieme con Stati Uniti, Russia e Cina)
http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf;

Opinione 1/91, Re European Economic Area (1991) ECR I-6079;

Order Respecting the Privileges and Immunities of the European Communities in Canada (23 Dicembre 1976) P.C. 1976-3173, SOR /77-48 in Canada Gazette Parte II, Vol. 111, No. 1 del 29 Dicembre 1976 oggi all'interno dei regolamenti attuativi del *Foreign Missions and International Organizations Act* (1991);

Organizzazione delle Nazioni Unite, *Draft Resolution on the Participation of the European Union to the United Nations* (31 Agosto 2010);

Parlamento europeo - sito ufficiale, *Delegazioni* (data accesso: 13 Marzo 2015)
<http://www.europarl.europa.eu/delegations/it/home.html>;

Parlamento europeo, 'Staff in Commission Delegations. Answer to a Parliamentary Question by MEP Ingeborg Gräßle. Annex' (17 Dicembre 2009) (data accesso: 18 Marzo 2015) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-4251&language=EN>;

Parlamento europeo, Parere della Commissione per gli Affari Esteri, *Risoluzione sulla Proposta di Direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero* (26 Settembre 2012) A7-0288/2012, relatore: Edit Bauer;

Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione Europea (8 Aprile 1965) Bruxelles, come modificato dal Trattato di Lisbona;

Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (GU L 310 del 9.11.2006);

Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce uno strumento per la stabilità (GU L 327 del 24.11.2006);

Regolamento (CE) n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (GU L 386 del 29.12.2006);

Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006);

Regolamento (CE) n. 382/2001 del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativo all'attuazione di progetti destinati a promuovere la cooperazione e le relazioni commerciali tra l'Unione europea e i paesi industrializzati dell'America settentrionale, dell'Estremo oriente e dell'Australia (GU L 57 del 27.2.2001);

Regolamento (Euratom) n. 300/2007 del Consiglio, del 19 febbraio 2007, che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (GU L 81 del 22.3.2007);

Regolamento (UE, Euratom) n. 1080/2010 che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità (24 Novembre 2010) in GU L311/8 del 26 Novembre 2010;

Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012 (25 Ottobre 2012) in GU L298/1 del 26 Novembre 2012;

Regolamento CE n. 1638/2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (24 Ottobre 2006) in GU L310/1 del 9 Novembre 2006;

Regolamento CE n. 1889/2006 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (20 Dicembre 2006) in GU L386/1 del 29 Dicembre 2006;

Regolamento CE n. 1905/2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (18 Dicembre 2006) in GU L378/41 del 30 del 27 Dicembre 2006;

Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEE) del 14 Giugno 1962 relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (GU 45/1385);

Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEE) del 14 Giugno 1962 relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (GU 45/1385);

Regolamento n. 5 che fissa le modalità relative ai richiami e al trasferimento dei contributi finanziari, al regime di bilancio e alla gestione delle risorse del Fondo per lo sviluppo dei paesi e territori d'oltremare (GU 33 del 31.12.1958);

Relazione annuale dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo (4 Ottobre 2012) doc. n. 14605/12;

Risoluzione del Parlamento europeo del 24 Ottobre 2013 sulla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla politica estera e di sicurezza comune (2013) P7_TA-PROV(2013)0453;

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero (25 Ottobre 2012) P7_TA-PROV(2012)0394, emendamenti nn. 25, 26, 27, 29, 47 e 48;

Sentenza della Corte del 31 Marzo 1971, Commissione delle Comunità Europee contro Consiglio delle Comunità Europee, Causa 22/70, Raccolta della Corte Europea, p. 263 (caso ERTA);

Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, *100 Days of Mandate* (data accesso: 13 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/infographic-100-days-mandate_it.htm;

Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, *Documents – Special Representatives* (ultimo accesso: 28 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/eusr/docs/index_en.htm;

Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, *EU Special Representatives* (ultimo accesso: 26 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm;

Servizio Europeo per l'Azione Esterna – sito ufficiale, *EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE – Graphic presentation, 1 December 2014* (ultimo accesso: 28 Marzo 2015) http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf;

Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Contributo dei Sigg. Barnier e Vitorino, membri della Convenzione europea* (30 Giugno 2003) CONV 839/03;

Servizio Europeo per l'Azione Esterna, Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 7 March 2012 Regarding the Opening of an Office of the European Union to the Republic of the Union of Myanmar (Burma) HR DEC (2012) 004;

Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Head of Delegation to Myanmar/Burma* (31 Maggio 2013);

Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *Lybia: European Union/EEAS Mission Arrives in Tripoli* (31 Agosto 2011);

Servizio Europeo per l'Azione Esterna, Press Release, *EEAS and Spain Sign Memorandum of Understanding to Establish Spanish Embassy on Premises of EU Delegation to Yemen* (10 Dicembre 2012);

Statement on behalf of the European Union and its Member States by H.E. Thomas Mayr-Harting, Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the Security Council Open Debate on Protection of Journalists in Conflict (17 Luglio 2013);

Statement on behalf of the European Union and its Member States by H.E. Mr. Ioannis Vrailas, Chargé d'affaires a.i., Delegation of the European Union to the United Nations, at the Security Council Open Debate on Conflict Prevention and Natural Resources (19 Giugno 2013);

Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi (1997);

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità Europea, firmato a Lisbona il 13 Dicembre 2007, in GUUE del 17 Dicembre 2007, C 306/01;

Trattato di Maastricht (1992);

Trattato di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati, firmato il 26 Dicembre 1933 a Montevideo;

Trattato istitutivo della Comunità Europea per l'Energia Atomica (1957);

Tribunale dell'UE, *Ordinanza del 30 Giugno 2011, Tecnoprocess Srl c. Commissione europea e Delegazione dell'Unione Europea in Marocco*, causa T-264/09;

Tribunale dell'UE, *Ordinanza del 4 Giugno 2012, Elti c. Delegazione dell'Unione Europea in Montenegro*, causa T-395/11;

Tribunale di Primo Grado, *Sentenza del 12 Luglio 2001, Olli Mattila c. Consiglio dell'Unione Europea e Commissione delle Comunità europee*, causa T-204/99;

Unione Europea, Press Release A 304/13, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Heads of EU Delegations to Peru and Serbia* (7 Giugno 2013);

Unione Europea, Press Release A 319/13, *High Representative Catherine Ashton Appoints 12 New Heads of EU Delegations* (14 Luglio 2013);

Unione Europea, Press Release A 451/11, *Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the Opening of the New EU Delegation in Tripoli* (12 Novembre 2011);

Unione Europea, Press Release, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Chair of the Political and Security Committee, a New Head of Delegation/EU Special Representative to Afghanistan and New Heads of Delegations to Mauritania and Sierra Leone* (21 Luglio 2013);

Working Arrangements between the Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in Relation to External Relation Issues (13 Gennaio 2012) SEC(2012) 48.