

Luca Paladini

è professore a contratto di Diritto internazionale nell'Università per Stranieri di Siena, dall'a.a. 2015/2016.

Ha tenuto insegnamenti di Diritto dell'Unione europea presso l'Accademia navale di Livorno (a.a. 2012/2013), di Organizzazioni internazionali presso l'Istituto Universitario SSML Carlo Bo (dall'a.a. 2012/2013 all'a.a. 2016/2017) e di Diritto internazionale presso lo IULM – Libera Università di lingue e comunicazione (a.a. 2011/2012 e a.a. 2015/2016). Nell'a.a. 2016/2017 è stato altresì incaricato di svolgere attività didattica integrativa in Diritto dell'Unione europea presso la LUISS "Guido Carli" di Roma e presso l'Università degli studi Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza.

È stato *Jean Monnet Fellow* all'Istituto Universitario Europeo – Robert Schuman Centre for Advanced Studies nell'a.a. 2008/2009 e *Visiting Fellow* presso lo stesso Centro di ricerca nei due anni accademici successivi. Inoltre, nell'a.a. 2011/2012 è stato titolare di un contributo per attività di ricerca e di studio nell'ambito dell'insegnamento "Tutela internazionale dei diritti umani" presso la LUISS "Guido Carli" di Roma.

Oltre a diversi articoli e contributi in materia di diritto dell'Unione europea e di diritto internazionale, ha pubblicato, in qualità di co-curatore e contributore, il volume *Same-Sex Couples before National, Supranational and International Jurisdictions*, Springer/TMC Asser Press, Berlin/The Hague, 2014.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

17

LUCA PALADINI

Il servizio europeo per l'azione esterna

Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo



Il servizio europeo per l'azione esterna

LUCA PALADINI

ISBN 978-88-6611-633-2



9 788866 116332

€ 20,00



CACUCCI EDITORE
BARI

In copertina: Chimera di Arezzo (bronzo etrusco del V-IV secolo a.C., custodito presso il Museo Archeologico Nazionale di Firenze). Su concessione del Polo Museale Regionale della Toscana – Firenze.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

————— 17 —————

LUCA PALADINI

**IL SERVIZIO EUROPEO
PER L'AZIONE ESTERNA**

Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo



CACUCCI
EDITORE
2017

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro,
Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,
Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia,
Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella,
Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi,
Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2017 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

INTRODUZIONE	IX
IL SERVIZIO EUROPEO PER L’AZIONE ESTERNA: UN ORGANO DELL’UNIONE EUROPEA (ANCORA) DA INDAGARE	
CAPITOLO I	
L’AZIONE ESTERNA DELL’UNIONE EUROPEA QUALE CONTESTO NORMATIVO D’ORIGINE DEL SEAE	
1. La frammentazione dell’azione esterna	1
1.1 La coerenza quale temperamento “tradizionale” alla frammentazione	7
2. I rimedi alla frammentazione nel Trattato Costituzione: dall’ipotesi della disciplina unica alle innovazioni normative e istituzionali	10
3. Il temperamento alla frammentazione nel Trattato di Lisbona: i rimedi normativi	13
3.1 <i>Segue</i> : i rimedi istituzionali, in particolare l’Alto Rappresentante e il SEAE	20
CAPITOLO II	
LA DISCIPLINA DEL SEAE E LE SUE MANCATE REVISIONI	
1. Dall’art. 27, par. 3, TUE all’avvio operativo del SEAE	25
1.1 La disciplina del SEAE quale esito di un coordinamento normativo	30
2. L’organizzazione del SEAE e la <i>overall authority</i> dell’Alto Rappresentante	34
2.1 L’amministrazione centrale e l’organigramma allargato	36
2.2 Le delegazioni dell’Unione	40
3. Le revisioni della disciplina del SEAE e gli adempimenti a carico dell’Alto Rappresentante	45
3.1 L’ <i>EEAS Review</i> del 2013	47
3.2 Il <i>Report</i> del 2015	52

CAPITOLO III
L'ORIGINALE NATURA DEL SEAE

1. Le prospettive di esame della questione	55
2. La prospettiva giuridica e il dibattito dottrinale: il SEAE come organo <i>sui generis</i>	56
3. La prospettiva funzionale	60
3.1 Il SEAE come “ministero degli esteri”	62
3.2 Il SEAE, in particolare le delegazioni dell'Unione, come “servizio diplomatico”	64
4. Una prospettiva meno indagata: il SEAE come organo dedicato alle relazioni esterne di un ente internazionale	70
5. Il SEAE secondo l'Alto Rappresentante: un «modern and operational foreign policy service»	76

CAPITOLO IV
IL SEAE NEL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'AZIONE ESTERNA

1. L'individuazione della posizione istituzionale del SEAE attraverso la disamina dei suoi compiti	79
2. L'assistenza all'Alto Rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni	82
2.1 La prassi relativa all'ambito PESC/PSDC	83
3. L'assistenza alla Commissione e al suo Presidente nell'ambito delle relazioni esterne	87
3.1 La partecipazione del SEAE alla programmazione e alla gestione degli strumenti della cooperazione con i Paesi terzi	88
4. L'assistenza al Presidente del Consiglio europeo nell'esercizio delle sue funzioni nel settore dell'azione esterna	95
5. La cooperazione e l'assistenza alle rappresentanze diplomatiche degli Stati membri	97
5.1 <i>Segue</i> : nella definizione e nell'attuazione della PESC	98
5.2 <i>Segue</i> : nel garantire la protezione consolare dei cittadini dell'Unione	99
5.3 <i>Segue</i> : nella conduzione delle relazioni diplomatiche degli Stati membri	103
6. L'assistenza e la cooperazione finalizzate alla coerenza dell'azione esterna	105
7. L'assistenza e la cooperazione con le altre istituzioni e organi dell'Unione, in particolare con il Parlamento europeo	110
8. Tra TUE e TFUE, tra Unione europea e Stati membri: il SEAE al crocevia dell'azione esterna	114

CAPITOLO V

IL SEAE COME «FOREIGN POLICY SERVICE» DELL'UNIONE EUROPEA: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

1. Il SEAE tra aspirazioni da «foreign policy service» e operatività ridotta nell'azione esterna	117
2. Verso il «foreign policy service»: dall'ipotesi della struttura unica di supporto all'azione esterna...	119
2.1 <i>Segue</i> : ...alla prospettiva di migliorare l'organizzazione e il funzionamento del SEAE attraverso modifiche puntuali al diritto derivato	123
3. Un diverso approccio alla questione del «foreign policy service»: alcune riflessioni sull'Alto Rappresentante	125
3.1 Le difficoltà del ruolo istituzionale	126
3.2 Il carattere politico della nomina e l'ipotesi del suo superamento	130
3.3 La fissazione di requisiti di accesso alla carica di Alto Rappresentante	133
3.3.1 <i>Segue</i> : analoghi a quelli dei commissari europei	135
3.3.2 <i>Segue</i> : analoghi a quelli di altri <i>EU posts</i>	138
3.3.3 <i>Segue</i> : analoghi a quelli di figure istituzionali simili, operanti in altri enti internazionali	141
3.4 Il delicato aspetto del vaglio dei requisiti	148
RIEPILOGO E CONCLUSIONI FINALI	151
INDICE ANALITICO ESSENZIALE	161
BIBLIOGRAFIA	165

INTRODUZIONE

IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA: UN ORGANO DELL'UNIONE EUROPEA (ANCORA) DA INDAGARE

1. Compiere un approfondimento monografico in materia di azione esterna dell'Unione europea, a distanza di oltre sette anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e alla luce della prassi intercorsa, ha posto la questione della scelta dell'argomento di cui occuparsi.

Infatti, della vasta e, per molti versi, problematica disciplina dell'azione esterna la dottrina si è ampiamente occupata, sia per commentarne l'impianto generale¹ e le "insufficienze"², sia per esaminarne gli aspetti specifici, come, ad esempio, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC)³, le nuove figure istitu-

¹ La letteratura è ampia. Tra i molti contributi, cfr. M. CREMONA, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, in A. DASHWOOD, M. MARESCHEAU (eds.), *Law and Practice of EU external relations*, Cambridge, 2008, p. 34 ss.; P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*, Oxford, 2010, p. 379 ss.; E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris, 2010, p. 34; P. VAN ELSUWEGE, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 987 ss.; H. NEUHOLD, *European Common Foreign and Security Policy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, February 2011, *ad vocem*; L. DANIELE, *Il diritto internazionale generale e gli accordi internazionali nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in L. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 207 ss.; M. CREMONA, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 40 ss.; J. WOUTERS, T. RAMOPOULOS, *Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI, *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg, 2014, p. 215 ss.

² Ad esempio, cfr. R. GOSALBO BONO, *Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2015, p. 231 ss.

³ Cfr. P. PUOTI, *La PESC nella prospettiva del Trattato di revisione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 539 ss.; R. WHITMAN, A. JUNCOS, *The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (non-) Ratification*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, p. 25 ss.; A. A. HERRERO DE LA FUENTE, *Alcune considerazioni sulla politica estera e di sicurezza comune nel Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007*, in L. S. ROSSI, E. BARONCINI (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Napoli, 2010, p. 117 ss.; L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 341 ss.; F. MUNARI, *La politica estera e di*

zionali⁴, la perdurante frammentazione⁵ o il non semplice obiettivo del conseguimento della coerenza⁶. In un certo senso, si può affermare che non esistano ambiti dell'azione esterna che non siano stati indagati e anche gli sviluppi che *medio tempore* intervengono, di natura giurisprudenziale e di prassi, sono costantemente monitorati e prontamente commentati da una dottrina attenta⁷.

Non è stato quindi facile individuare l'argomento sul quale compiere un approfondimento monografico, anche se, alla fine, la scelta è caduta sul Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), che l'art. 27, par. 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE) ha previsto a fianco dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in seguito, Alto Rappresentante) nell'esercizio delle funzioni assegnatigli dai trattati.

Invero, diversi elementi scoraggiavano un approfondimento sul SEAE, non ultimo il fatto che, come gli altri aspetti dell'azione esterna, era già stato indagato. La dottrina se n'è occupata sia nell'ambito degli studi sull'azione esterna (ad esempio, sono frequenti gli approfondimenti sul SEAE in sede di commento della figura dell'Alto Rappresentante)⁸, sia indagandolo come argomento a sé. Ci si è dunque

sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 941 ss.; D. THYM, *The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security & Defence Executive*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 453 ss.; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 9 ss.; P. EECKHOUT, *The UE's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 265 ss.; K. RADTKE, *The EU Common Foreign and Security Policy (CFSP) after the Lisbon Treaty: Supranational Revolution or Adherence to Intergovernmental Pattern?*, in F. LAURSEN (ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham, 2012, p. 41 ss.; R. WESSEL, *Initiative and Voting in Common Foreign and Security Policy: The New Lisbon Rules in Historical Perspective*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg 2012, p. 495 ss.; V. PETRALIA, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Il diritto sostanziale*, Milano, 2014, V ed., p. 348 ss.

⁴ Ad esempio, cfr. A. SANTINI, *Le nuove figure di vertice dell'Unione europea: potenzialità e limiti*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 909 ss. e C. TOMUSCHAT, *Calling Europe by Phone*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 3 ss.

⁵ Oltre alla letteratura citata nel capitolo I, ad esempio cfr. E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLONI, *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell'azione esterna dell'Unione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 531 ss. e M. CREMONA, A. THIES, *Introduction*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and external relations law: constitutional challenges*, Oxford, 2014, p. 1 ss.

⁶ Per citare alcuni contributi, cfr. A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009, p. 277 ss. e C. HILLION, *Cohérence et Action Extérieure de l'Union Européenne*, Working Paper 2012/14, European University Institute - Department of Law.

⁷ Con riguardo alla prassi, ad esempio, cfr. A. DASHWOOD, *The Law and practice of CFSP Joint Actions*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (ed), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 53 ss. oppure, in commento alla recente sentenza nella causa C-658/11, A. OTT, *The Legal Bases for International Agreements Post-Lisbon: Of Pirates and The Philippines*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, Vol. 21, p. 739 ss.

⁸ *Ex multis*, cfr. J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge, 2010, p. 249 ss.; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, p. 495 ss.; J. SCHMIDT,

domandati “cos’è” il SEAE, quale sia il suo ruolo nel *policy-making* dell’Unione europea, anche in ambiti specifici (ad esempio, nella cooperazione allo sviluppo), se esso possa costituire un – oppure “il” – fattore rilevante per conseguire la coerenza dell’azione esterna e quali questioni di equilibrio istituzionale ha posto la sua istituzione, ad esempio con riguardo ai rapporti con il Parlamento europeo⁹. Inoltre, del SEAE non si sono occupati solo i giuristi, ma anche la dottrina politologica e gli ambienti istituzionali, nazionali e dell’Unione, i quali hanno commissionato o prodotto rapporti e studi che sono oramai divenuti parte della letteratura sull’argomento¹⁰.

Andava poi preso atto della raggiunta operatività del SEAE, il che riduceva gli ambiti inesplorati su cui costruire un’ipotesi di indagine. Per effetto della decisione del Consiglio 2010/427/UE sull’organizzazione e il funzionamento del SEAE, dal 1 gennaio 2011 il SEAE è entrato in funzione, ha assistito gli Alti Rappresentanti finora nominati e la sua partecipazione al *policy-making* dell’azione esterna dell’Unione è oramai un dato acquisito. Inoltre, grazie soprattutto all’intensa attività della rete di delegazioni dell’Unione previste dall’art. 221 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE), il SEAE ha garantito e garantisce la presenza dell’Unione nella comunità internazionale, presso Stati e organizzazioni internazionali, provvedendo alla cura dei suoi interessi e alla promozione dei suoi valori. Apparentemente, quindi, anche sotto questo profilo pareva non esserci terreno fertile per svolgere degli approfondimenti.

Nemmeno gli sviluppi *de iure condendo* soccorrevano la scelta di occuparsi del SEAE. Le valutazioni *in itinere* effettuate nel 2013 e nel 2015¹¹ avrebbero potuto portare alla revisione della decisione 2010/427/UE, ma così non è stato, né risulta sia

The High Representative, the President and the Commission – Competing Players in the EU External Relations: The Case of Crisis Management, in P.-J. CARDWELL, *EU External Relations Law in the Post-Lisbon Era*, Heidelberg, 2012, p. 161 ss.

⁹ A titolo di esempio, del SEAE si sono occupati M. GUINEA LLORENTE, *El Servicio europeo de acción exterior: génesis de una diplomacia europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2010, p. 761 ss.; B. VAN VOOREN, *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 475 ss.; L. ERKELENS, S. BLOCKMANS, *Setting up the European External Action Service: an act of institutional balance*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 246 ss.; P. SKYTTE CHRISTOFFERSEN, *The Creation of the European External Action Service*, in J.-P. JACQUÉ (ed.), *A Man for All Treaties: Liber Amicorum en l’honneur de Jean-Claude Piris*, Brussels, 2012, p. 97 ss.; C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l’azione esterna: un inizio problematico*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2013, p. 19 ss. Con specifico riguardo alle delegazioni dell’Unione, cfr. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, status e funzioni*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2014, p. 68 ss.

¹⁰ Cfr. il rapporto della *House of Lords* o lo studio commissionato della commissione Affari esteri del Parlamento europeo (entrambi *infra*, paragrafo 3.1 del capitolo II).

¹¹ Si tratta, da una parte, dell’obbligo stabilito dall’art. 13, co. 3, della decisione 2010/427/UE in carico all’Alto Rappresentante di effettuare un riesame dell’organizzazione e del funzionamento del SEAE entro il primo semestre del 2013 «corredato, ove opportuno, di adeguate proposte di revisione della presente decisione». Dall’altra, la scadenza del 2015 è stata disposta dal Consiglio Affari generali del 17 dicembre 2013, che aveva invitato (il secondo) Alto Rappresentante a «esaminare i progressi raggiunti nel contesto del riesame del SEAE e a presentare entro fine 2015 una valutazione sull’organizzazione e sul funzionamento del SEAE accompagnata, ove necessario, da adeguate proposte, compresa una revisione della decisione 2010/427/UE del Consiglio, a norma dell’articolo 27, paragrafo 3 del TUE» (conclusioni, punto 11).

stata calendarizzata un'altra scadenza per la sua revisione. Anzi, come ha affermato l'Alto Rappresentante in carica, al momento non vi è l'esigenza di riformare la decisione sull'organizzazione e il funzionamento del SEAE¹².

Dunque, in un certo senso, sembrava di trovarsi di fronte a un "argomento esaurito", già approfondito e privo di sviluppi da esaminare, come pareva indicare anche un altro elemento, non dirimente ma comunque significativo, cioè la minore incidenza, negli ultimi anni, di studi e approfondimenti sul SEAE.

In tale scenario, la scelta di occuparsene si è quindi dovuta fondare su diversi presupposti, e in particolare sulla convinzione che il SEAE fosse ancora meritevole di approfondimenti e avrebbe riacquisito attualità qualora fossero stati adottati, quali punti di partenza dell'indagine, gli sviluppi finora intervenuti, le mancate riforme, gli studi condotti e le criticità da più parti evidenziate. In tal modo, gli oltre 5 anni trascorsi di prassi del SEAE rappresentano un trascorso istituzionale sul quale fondare un'indagine che punti a verificare quale ruolo il SEAE eserciti effettivamente nel *policy-making* dell'azione esterna e con quali modalità, quale sia la "posizione istituzionale" nel quadro dell'azione esterna e se emergano nuovi profili di valutazione della sua natura, anche in relazione alla sua configurabilità come «foreign policy service» dell'Unione europea. Tale felice ma invero non chiara espressione, coniata dall'Alto Rappresentante¹³, dovrebbe infatti suggerire che il SEAE sia la struttura di riferimento dell'azione esterna dell'Unione, analogamente a quanto si rileva osservando la prassi degli Stati, nei quali per «foreign policy service» si intende la struttura deputata alla conduzione degli affari esteri¹⁴.

Sempre che di un «foreign policy service» si tratti, poiché ci si può domandare se il SEAE operi effettivamente in quanto struttura di riferimento dell'azione esterna o se, invece, come sembrerebbe, ne rappresenti il preludio. In tale ultimo caso, quali sviluppi si possono prefigurare alla luce della mancata revisione della decisione 2010/427/UE? Si possono ipotizzare degli sviluppi di riforma *à droit constant* per il SEAE oppure è necessaria una modifica (più o meno ampia) del diritto vigente? Inoltre, tali sviluppi dovrebbero riguardare solo e necessariamente il SEAE oppure, stante il *simul stabunt, simul cadent* descritto dall'art. 27, par. 3, TUE è ipotizzabile ragionare anche sulla figura dell'Alto Rappresentante?

Così impostata l'ipotesi di studio, ci è sembrato che il SEAE tornasse ad essere un argomento da indagare, certamente secondo il tradizionale taglio settoriale seguito negli studi già intervenuti, ma anche assumendolo come occasione per affrontare alcuni e collegati aspetti normativi e istituzionali dell'azione esterna a nostro avviso meritevoli di attenzione. È in tale direzione che intendiamo procedere e, a tale fine, l'incalzante catena di spunti e interrogativi sopra riportata può, a nostro av-

¹² *Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 22 December 2015 to the Council on implementing the EEAS Review*, HR(2015) 170 (in seguito, *Report* del 2015), p. 2.

¹³ *EEAS Review*, July 2013, *foreword*.

¹⁴ Conferme in tal senso giungono sia dagli ambienti istituzionali (cfr. ad esempio i siti *web* del ministero degli esteri ucraino, <http://mfa.gov.ua/en>, e del Dipartimento di Stato americano, <https://careers.state.gov>), sia dalla letteratura (ad esempio, I. S. IVANOV, *The New Russian Diplomacy*, Washington D.C., 2004, p. 37 e C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino, 2015, III ed., p. 479).

viso, costituire la base per redigere il piano del lavoro del presente approfondimento monografico.

2. Il lavoro si articola in cinque capitoli, ciascuno dei quali rappresenta una tappa di un percorso che, a partire dalle origini del SEAE, porti a verificarne l'effettivo ruolo nel quadro dell'azione esterna dell'Unione europea e consenta di verificare se si tratti effettivamente del suo «foreign policy service».

Pertanto, nel I capitolo si getteranno le basi dell'indagine, illustrando il contesto nel quale ha avuto origine l'ipotesi della creazione del SEAE. Come si vedrà, il punto di partenza di ogni ragionamento è la frammentazione dell'azione esterna dell'Unione, poiché l'ipotesi, maturata sin dai lavori per la codificazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, è stata di apprestare anche dei rimedi di natura istituzionale agli effetti disfunzionali di tale disomogeneo quadro giuridico, tra i quali l'Alto Rappresentante e il SEAE. Si evidenzierà così l'oggetto dell'indagine, del quale ci si potrà occupare più specificamente nel II capitolo, nel quale saranno invece illustrati alcuni preliminari aspetti di disciplina e gli esiti delle mancate occasioni di riforma del SEAE.

Emergeranno sin dai primi due capitoli i *fil rouge* che percorreranno l'indagine sul SEAE. Innanzitutto la frammentazione dell'azione esterna dell'Unione europea, quale contesto di origine del SEAE ed elemento che determina la trasversalità della sua competenza materiale e della sua collocazione istituzionale. Il secondo *fil rouge* è invece rappresentato dal rapporto tra il SEAE e l'Alto Rappresentante e dalle connesse implicazioni, tra cui la subordinazione gerarchica, la simmetria funzionale e la collegata trasversalità istituzionale nell'azione esterna (si dirà, «tra TUE e TFUE» e tra il «metodo comunitario» e il «metodo PESC»)¹⁵, le mancate prospettive di riforma e, infine, la sua efficacia e configurabilità come «foreign policy service». In quanto temi di base per lo studio del SEAE, i due *fil rouge* riemergeranno continuamente nel corso dell'indagine, la quale, chiuso il II capitolo, proseguirà lungo due direttrici.

La prima si propone di tornare sul tema della natura del SEAE, già oggetto di analisi dottrinale. Pertanto, nel capitolo III darà conto del dibattito intervenuto e della condivisibile conclusione secondo cui il SEAE è un organo *sui generis*. Si riferirà poi di alcuni accostamenti con le strutture che presidiano gli affari esteri degli Stati e le loro rappresentanze diplomatiche e consolari, dei quali si evidenzieranno non solo i limiti, soprattutto legati alla disciplina internazionalistica applicabile, ma anche gli aspetti condivisibili. Inoltre, si offrirà una prospettiva di esame della natura del SEAE che, da quanto ci risulta, è meno indagata e comporta la comparazione con le strutture che in altri enti internazionali presidiano le relazioni esterne, al fine di comprendere se esistano organi omologhi o comunque simili. Nel complesso, il SEAE ci apparirà come un organo dell'Unione europea la cui natura appare apprezzabile da diversi punti di vista, la cui sintesi è efficacemente realizzata dalla posizione espressa dal primo Alto Rappresentante, secondo cui, come anticipato, è un «foreign policy service», il quale «brings together all of the policies and levers at the EU's collective disposal and allows them to be focused on building influence and delivering results across the world to promote EU values and interests»¹⁶.

¹⁵ Su tali nozioni, si rinvia al paragrafo 1 del capitolo I.

¹⁶ *EEAS Review*, p. 3.

Quanto detto rende chiaro che nel III capitolo si assisterà all'adozione (anche) del diritto internazionale quale disciplina di riferimento per lo studio del SEAE. Ci pare, questa, una prospettiva possibile e opportuna, purchè commisurata a quanto risulti necessario all'indagine. Da una parte, perché l'ordinamento internazionale è il contesto di riferimento degli enti creati da Stati quale è l'Unione europea, che, pur configurandosi come ente *sui generis* nel panorama delle organizzazioni internazionali¹⁷, comunque appartiene a tale *genus*, ha un'origine internazionale ed è ancora suscettibile di valutazioni critiche "da internazionalista"¹⁸. Dall'altra, perché l'oggetto dell'indagine opera nella comunità internazionale attraverso le delegazioni dell'Unione ed è coinvolto nell'attività svolta dalle missioni lanciate nel quadro della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e dai Rappresentanti speciali dell'Unione, quindi un approccio internazionalista ci sembra innegabilmente funzionale allo studio del SEAE.

Comprendere "cos'è" il SEAE – anche in quanto «foreign policy service» - fornirà il presupposto per comprendere "cosa fa", dunque le considerazioni svolte nel III capitolo daranno modo, nel IV capitolo, di affrontare la questione della posizione istituzionale dello stesso SEAE nel quadro dell'azione esterna dell'Unione. Attraverso la disamina dei compiti attribuitigli e della prassi, si avrà modo di verificarne la collocazione posta – per così dire – al crocevia dell'azione esterna dell'Unione. Tale trasversalità attiene al coinvolgimento materiale del SEAE nell'intero spettro materiale dell'azione esterna e alla sua posizione istituzionale "al centro" del quadro istituzionale dell'Unione europea e tra l'Unione e i suoi Stati membri. Trattasi di posizione strategica – da «foreign policy service», si potrebbe affermare – e al contempo complessa e impegnativa, poiché costringe lo stesso SEAE a porsi tra interessi potenzialmente confliggenti e a prestarsi a continue attività di coordinamento e di mediazione. Non che l'Alto Rappresentante, che è l'autorità del SEAE, non sia sottoposto alle stesse dinamiche istituzionali, ma nel caso del SEAE tale tensione

¹⁷ È infatti noto che l'Unione non è una tradizionale organizzazione internazionale "di cooperazione", ma è una organizzazione "di integrazione" (così R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 237 ss.), poiché è evoluta in senso "sovranaazionale", con ciò volendo evidenziare la specificità del suo ordinamento, «scoperta nel lontano 1963 in una celeberrima sentenza della Corte di giustizia» (così G. TESAURO, *La ragionevolezza nella giurisprudenza comunitaria*, Università degli studi Suor Orsola Benincasa, Napoli, 2012, p. 7 con riguardo a sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, ECLI:EU:C:1963:1).

¹⁸ In proposito, si veda U. VILLANI, *Il diritto dell'Unione Europea è ancora materia per gli internazionalisti?*, in *La comunità internazionale*, 2011, p. 553 ss., il quale più volte pone in evidenza quanto la Corte di giustizia affermò nel *grand arrêt van Geld and Loos*, ovvero che «la comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale» (sentenza *van Gend & Loos*, punto b) e aggiunge che «la dimensione internazionale – tuttora presente nella costruzione europea – emerge specialmente nella Politica estera e di sicurezza comune» (p. 558). In senso conforme, ID., *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 234. Si veda anche L. S. ROSSI, *L'Unione europea*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, la quale conferma che «(l)'Unione europea costituisce ... il più avanzato esempio di evoluzione di un'organizzazione internazionale in senso sovranaazionale» (p. 9, ma si veda anche p. 43) con conseguente allontanamento, ma non distacco, dagli schemi classici del diritto internazionale.

risulta amplificata dagli ulteriori compiti che, come vedremo, la decisione 2010/427/UE gli assegna oltre a quanto previsto dal diritto primario, ad esempio l'assistenza alla Commissione nell'esercizio delle sue funzioni nel settore delle relazioni esterne o l'assistenza e la cooperazione prestati alle altre istituzioni e organi dell'Unione, in particolare al Parlamento europeo.

Si dovrà infine verificare che effettivamente il SEAE svolga il ruolo di «foreign policy service». Ciò è quanto verrà svolto nel V capitolo, nel quale convergeranno le due direttrici di indagine seguite nei capitoli III e IV. Si avrà quindi modo di evidenziare come il SEAE sia costretto tra un'operatività ridotta e aspirazioni da «foreign policy service», interrogandoci sulle possibilità di conversione del SEAE nella struttura di riferimento dell'azione esterna dell'Unione europea, fornendo sostanzialmente due spunti.

Il primo getta lo sguardo sull'ipotesi, non priva di difficoltà, di rendere il SEAE l'unica struttura di supporto all'azione esterna dell'Unione, e quindi il «foreign policy service», sviluppo dipendente anche dalla futura revisione della decisione 2010/427/UE, se e quando avverrà. Il secondo, invece, punta al più modesto risultato di migliorarne l'organizzazione e il funzionamento, così solo approssimando il SEAE all'idea di «foreign policy service», a tal fine ragionando *à droit constant*, quindi interpretando il diritto vigente, e ipotizzando delle modifiche puntuali al diritto derivato vigente.

Si considererà però se, al fine di dotare l'Unione europea di un «foreign policy service», si debba intervenire necessariamente sul SEAE oppure, riemergendo ancora una volta uno dei *fil rouge* che percorre questo lavoro, sia ipotizzabile ragionare sulla figura dell'Alto Rappresentante, stante il legame gerarchico descritto dall'art. 27, par. 3, TUE. In particolare, ci si concentrerà sulle modalità di individuazione della personalità che assume la carica in questione, poiché, a nostro modesto avviso, la maggiore o minore operatività del SEAE può dipendere anche dall'Alto Rappresentante, dalla sua autorevolezza e dalle modalità di esercizio del ruolo istituzionale in questione. Verranno quindi formulate diverse ipotesi, ispirate sia a nomine ad alte cariche dell'Unione europea, sia ad analoghe figure istituzionali che operano presso alcuni enti creati da Stati, così avvalendoci, ancora una volta, dell'approccio internazionalista quale metodo di indagine utile a comprendere aspetti di disciplina relativi al SEAE.

Infine, chiuderanno questo lavoro un riepilogo e delle conclusioni finali, il cui fine è, sostanzialmente, di evidenziare i risultati della ricerca e di porre in luce alcune questioni a nostro avviso meritevoli di essere sottolineate, con riguardo sia al SEAE, sia alle prospettive future dell'azione esterna dell'Unione europea.

3. Naturalmente, si è consapevoli che le questioni che si affronteranno nel presente lavoro potrebbero essere contestualizzate più ampiamente nell'azione esterna dell'Unione europea.

È infatti chiaro che il SEAE, la sua disciplina, il suo funzionamento, la sua posizione istituzionale, la sua natura, la questione se sia o meno il «foreign policy service» e ogni connessa considerazione sull'Alto Rappresentante chiamano in causa l'interesse dell'Unione europea (e quello dei suoi Stati membri, se c'è) a che l'azione esterna sia efficace e, dunque, funzionale al raggiungimento dei suoi obiettivi «nelle relazioni con il resto del mondo», come recita l'art. 3, paragrafi 1 e 5, TUE.

In particolare, le considerazioni che, soprattutto in chiusura di questo lavoro, si svolgeranno sull'Alto Rappresentante appaiono direttamente collegate al tema delle "ambizioni estere" dell'Unione, poiché, per collocazione e importanza nel quadro istituzionale dell'azione esterna, tale figura istituzionale pare costituire un indicatore del «EU's level of ambition»¹⁹.

In effetti, già con la nomina di Javier Solana a Segretario generale del Consiglio/Alto rappresentante PESC si parlò di ambizione dell'Unione europea in tema di politica estera²⁰. È diffusa l'opinione che fu una nomina di alto livello, così come sono noti i suoi successi politici; sebbene il Trattato di Amsterdam definisse il suo mandato «in meno di due righe»²¹, Solana seppe ampliarlo grazie alla sua personalità²² e alla sua «big picture» della PESC²³. Analogamente, bisognerebbe comprendere quali elementi di valutazione forniscano i due Alti Rappresentanti finora nominati sulle ambizioni dell'Unione nell'azione esterna e si può anticipare che, secondo una già espressa (e, a nostro avviso, ingenerosa) opinione, si tratterebbe di un basso livello di ambizione²⁴.

Invero, non ci sembra che la questione delle "ambizioni estere" dell'Unione nell'azione esterna sia liquidabile con commenti *tranchant*, soprattutto assumendo che la nomina dell'Alto Rappresentante sia l'unico o il più rilevante problema dell'azione esterna dell'Unione europea. Di certo è una figura istituzionale di riferimento dell'azione esterna, rispetto alla quale si impongono delle riflessioni, che si intende condurre in questo lavoro, ma la sua (attuale e/o eventuale) bassa incisività non è certamente l'unica criticità dell'azione esterna, né quella più importante. Se proprio vanno individuate le cause principali delle inefficienze dell'azione esterna, queste ci appaiono piuttosto, da una parte, la sua frammentazione normativa, che condiziona l'esercizio delle competenze esterne e determina la conformazione di un quadro istituzionale di riferimento disomogeneo, e, dall'altra, il sistema di votazione in ambito PESC, che ai sensi dell'art. 31, paragrafi 1 e 3, TUE è primariamente ancorato al

¹⁹ Cfr. S. LEHNE, *A window of opportunity to upgrade foreign policy*, Canergie Europe, Brussels, 2014, p. 11.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ C. GALLACH, *Preface and Personal Remarks*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 11 ss.

²² Cfr. B. STAHL, *The EU as a Peace-Making Power in the Western Balkans – Solana's Focal Point?*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 145 ss., che fa riferimento al «Solana's touch» (*passim*).

²³ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds), *The Legacy of Javier Solana, the High Representative 2.0 and the European External Action Service: Strong Foundations from the EU's International Role?*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 276.

²⁴ «To strategically not choose an HR/VP with a stronger personality, member states have tried to maintain their control over EU foreign policy»: così L. BARDI, E. PIZZIMENTI, *Old logic for new games: The appointment of the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*, in *Contemporary Italian Politics*, 2013, p. 60.

principio, di marca intergovernativa, dell'unanimità per l'adozione delle decisioni vertenti sugli aspetti sostanziali di tale politica²⁵.

Ciò detto, uno studio che si ponesse l'obiettivo di studiare a fondo le diverse criticità dell'azione esterna non rientra nel nostro obiettivo, il quale, più modestamente, è di ragionare sul SEAE e, in parte, anche sull'Alto Rappresentante. Né è possibile occuparci in questa sede delle ambizioni dell'Unione europea nell'azione esterna, poiché, come avremo modo di precisare nelle conclusioni finali, un tale obiettivo avrebbe abbracciato un ambito di indagine ancor più ampio, legato al progetto politico della stessa Unione.

4. Poiché questo lavoro beneficia della prassi del SEAE e della giurisprudenza ritenuta pertinente e funzionale all'esposizione, sono necessarie alcune precisazioni sugli strumenti di studio utilizzati.

Per la prassi, hanno costituito importanti strumenti di analisi alcuni documenti istituzionali riguardanti il SEAE e la PESC. Senz'altro, i due documenti adottati dall'Alto Rappresentante ai fini delle richiamate scadenze per la riforma del SEAE²⁶. Si tratta dell'*EEAS Review* del luglio 2013, predisposto dal primo Alto Rappresentante, Catherine Ashton, e del *Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 22 December 2015 to the Council on implementing the EEAS Review*, curato dall'attuale Alto Rappresentante, Federica Mogherini. Si tratta di documenti non privi di respiro politico e di spunti giuridici, la cui importanza, ai nostri fini, è dimostrata dalla circostanza che vi faremo riferimento fino alle ultime pagine di questo lavoro.

Menzione va però fatta anche agli *EEAS Annual Activity Reports*, documenti che descrivono l'attività annuale del SEAE, e i *CFSP Annual reports*, cioè la relazione annuale dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo sugli aspetti principali e sulle scelte di base della PESC²⁷. Questi documenti contengono (anche) preziose informazioni sul SEAE e, dunque, sono risultati dei preziosi strumenti di lavoro.

²⁵ Su tale aspetto, si rinvia per tutti a F. MUNARI, *op. cit.*, p. 961; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona*, cit., p. 9 ss.; J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013, p. 521 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 827 ss.; P. MENGOLZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 347 e p. 404 ss.; F. FERRARO, *Alcune riflessioni sul ruolo marginale del Parlamento europeo nella PESC*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 551 ss. Quanto al commento dell'art. 31 TUE, norma relativa alle procedure di voto in ambito PESC, cfr. R. BÖTTNER, R. A. WESSEL, *Article 31 [Procedures for the Adoption of CFSP Decisions]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1051 ss.; B. BONAFÉ, *Articolo 31 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 266 ss.; A. LANG, *Articolo 31 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 114 ss.

²⁶ *Infra*, paragrafi 3 e seguenti del capitolo II.

²⁷ Entrambi i documenti sono reperibili *on line*, sul sito *web* del SEAE (<https://eeas.europa.eu/>)

Quanto alla restante prassi, la fonte principale di reperimento è stata l'*EEAS Register*²⁸, albo ufficiale del SEAE istituito in ossequio alle norme dei trattati sul principio di trasparenza²⁹ e all'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come attuate dalla normativa derivata³⁰. L'*EEAS Register* è operativo dal 1 gennaio 2015, quindi per la prassi precedente si è dovuto fare ricorso ad altre fonti, non sempre ufficiali, ma comunque autorevoli. Laddove possibile, sono stati consultati i siti *web* delle istituzioni e degli organi dell'Unione³¹ e le banche dati ufficiali³², mentre in altri casi la prassi è stata reperita *de relato*, cioè attraverso fonti dottrinali che richiamano prassi non disponibile ma alle quali gli autori hanno, per loro e nostra fortuna, avuto accesso.

Rispetto, invece, alla giurisprudenza della Corte di giustizia richiamata nel lavoro, si è scelto di citare le sentenze facendo riferimento anche all'identificatore europeo della giurisprudenza (*European Case Law Identifier – ECLI*), nuovo sistema di identificazione delle decisioni giurisdizionali della Corte e, in futuro, secondo quanto stabilito dal Consiglio dell'Unione europea³³, degli organi giurisdizionali nazionali degli Stati membri.

5. Prima di entrare nel merito della trattazione, ritengo doveroso ringraziare tutti coloro che, riservandomi il loro sostegno, hanno contribuito a rendere possibile questo lavoro. *In primis*, le istituzioni di ricerca italiane e straniere che negli anni mi hanno ospitato, tra le quali vorrei ricordare gli Atenei di Milano e di Bologna, l'Istituto universitario europeo e l'Università per stranieri di Siena, nella quale, nel momento in cui scrivo, ho l'onore di insegnare a contratto le materie internazionalistiche a me care. Ma, soprattutto, sento di dovere di ringraziare i professori, i colleghi e gli amici che, in questi anni, mi hanno incoraggiato a proseguire i miei studi e le mie ricerche, dandomi così modo di mantenere acceso l'interesse, da sempre nutrito, per l'azione esterna dell'Unione europea.

²⁸ L'albo del SEAE è *on line*, alla pagina http://www.eeas.europa.eu/documents/index_en.htm

²⁹ Articoli 1, co. 2, e 15 TFUE.

³⁰ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione; Decisione dell'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 19 luglio 2011 relativa alle norme sull'accesso ai documenti (2011/C 243/08).

³¹ Il registro dei documenti del Consiglio è *on line*, alla pagina <http://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/>.

³² Ad esempio, la pagina dedicata alle misure restrittive dell'Unione, (https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en) o la banca dati dei trattati conclusi con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali (*EU Treaty Office Database*, <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do>). Quanto alla dottrina, pressochè sterminata, si fa rinvio al recente studio di S. POLI, *L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normative e giurisprudenziale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 475 ss.

³³ Conclusioni del Consiglio che invitano all'introduzione dell'*European Case Law Identifier* (ECLI) e di una serie minima di metadata uniformi per la giurisprudenza (2011/C 127/01).

CAPITOLO I

L'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA QUALE CONTESTO NORMATIVO D'ORIGINE DEL SEAE

SOMMARIO: 1. La frammentazione dell'azione esterna. – 1.1. La coerenza quale temperamento “tradizionale” alla frammentazione. – 2. I rimedi alla frammentazione nel Trattato Costituzione: dall'ipotesi della disciplina unica alle innovazioni normative e istituzionali. – 3. Il temperamento alla frammentazione nel Trattato di Lisbona: i rimedi normativi. – 3.1. *Segue*: i rimedi istituzionali, in particolare l'Alto Rappresentante e il SEAE.

1. Il contesto nel quale ha avuto origine l'idea di istituire il SEAE, e dunque il punto di partenza di questo approfondimento monografico, è costituito dalla «netta e apparentemente insuperabile» frammentazione dell'azione esterna dell'Unione europea¹. Come noto, tale frammentazione si sostanzia nella riconducibilità della relativa disciplina al binario normativo che corre lungo il “metodo comunitario”, originariamente riferito alle Comunità europee e oggi confluito nel TFUE², e il “metodo PESC”, facente capo al Titolo V TUE e riguardante la PESC e la PSDC³.

¹ L'espressione è di M. E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione Europea*, Napoli, 2012, p. 12. Sulla frammentazione, cfr. anche M. CREMONA, A. THIES, *op. cit.*, p. 1 ss.; E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLONI, *op. cit.*, p. 531 ss.; S. OETER, *Article 21. [The Principles and Objectives of the Union's External Action]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 833 ss.

² Infatti, per effetto del Trattato di Lisbona, la Comunità europea è confluita nell'Unione europea e l'ordinamento giuridico comunitario nel TFUE. L'aggettivo “comunitario” è comunque ancora utilizzato riguardo all'ordinamento dell'Unione di ambito TFUE. Sull'ordinamento comunitario e sul “metodo comunitario”, si rinvia a R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 31 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2014, V ed., p. 6 ss.; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, V ed., p. 5, 38-39 e 44 ss.; P. MENGGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit., passim*; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2016, IV ed., p. 8 ss.

³ L'espressione “metodo PESC” tiene conto del fatto che la relativa disciplina, sebbene presenti molti tratti in comune con il classico metodo intergovernativo, dallo stesso si distanzia, in qualche misura, per via dell'appartenenza al sistema unitario e omogeneo del diritto dell'Unione europea. Si pensi, ad esempio, alla giurisdizione delle Corti sugli atti PESC che infliggono sanzioni restrittive a persone fisiche e giuridiche *ex art. 275 TFUE* o agli sviluppi conseguenti alla causa C-72/15, che estende agli atti PESC il controllo di validità in via pregiudiziale. Dunque, pur non dimenticando gli aspetti intergovernativi che ancora permangono nella PESC, quando ci si riferisce alla relativa disciplina giuridica ci si può far uso dell'espressione “metodo PESC”. In senso

Si può affermare che la frammentazione sia un elemento strutturale dell'azione esterna, dato che l'assenza di un quadro normativo unitario risale alla sua stessa concezione⁴.

Di azione esterna si parla per la prima volta nel Trattato di Maastricht, per indicare la necessità di realizzarne la coerenza globale, senza però definirla o indicarne le caratteristiche. Nemmeno dagli obiettivi generali dell'Unione europea emergevano indicazioni utili, essendo previsto che essa affermasse la sua identità sulla scena internazionale «segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune»⁵, quindi limitando gli obiettivi esterni alla sola PESC. D'altra parte, era evidente l'esistenza di un'azione esterna di carattere composito, poiché se l'Unione era fondata sulle Comunità europee e sulle forme di cooperazione⁶, tale obiettivo richiedeva il necessario concorso delle relazioni esterne comunitarie. Le politiche aventi obiettivi di respiro internazionale⁷ erano dunque regolate, a seconda della materia, dal “metodo comunitario” o dal “metodo intergovernativo”⁸.

La frammentazione dell'azione esterna non ha subito sostanziali modifiche con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e del Trattato di Nizza. Sebbene fossero state apportate delle modifiche ai trattati previgenti e fossero state introdotte delle in-

sostanzialmente conforme, cfr. A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Milano, 2004, p. 39 e P. VAN ELSUWEGE, *op. cit.*, p. 994 ss.

⁴ Infatti, di frammentazione delle relazioni internazionali dell'Unione si parlava già all'indomani dell'entrata in vigore del trattato di Nizza, quando il quadro complessivo era caratterizzato dalla simultanea presenza della Comunità europea e dell'Unione europea. Cfr. E. CANNIZZARO, *Differenziazione e unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 763 ss. e R. A. WESSEL, *Fragmentation in the Governance of EU External Relations: Legal Institutional Dilemmas and the New Constitution for Europe*, Working Paper No. 3, University of Twente – Centre for European Studies, 2004.

⁵ Art. B TUE.

⁶ Art. A TUE.

⁷ Cfr. articoli 3, 110 e 130U TCE. Quanto alla PESC, oltre all'obiettivo generale indicato dall'art. B TUE, ne aveva di suoi propri, ovvero la «difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione; rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri in tutte le sue forme; mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi; promozione della cooperazione internazionale; sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (art. J.1).

⁸ Infatti, inizialmente non era possibile parlare di “metodo PESC” e la disciplina di tale politica era riconducibile al classico “metodo intergovernativo”, espressione con la quale s'intende il sistema di funzionamento istituzionale degli *ex* secondo e terzo pilastro dell'Unione europea. Sul “metodo intergovernativo” nell'ordinamento dell'Unione, cfr. P. PONZANO, *Un nuovo metodo dell'Unione*, in *Papers di diritto europeo*, 2013/1, Università degli Studi di Verona – Centro di documentazione europea, p. 3 ss., il quale evidenzia le caratteristiche che lo discostano dal metodo comunitario. Più in generale, per “metodo intergovernativo” s'intende il sistema di funzionamento delle tradizionali organizzazioni internazionali, nelle quali l'adozione degli atti richiede, di regola, il ricorso all'unanimità degli Stati membri per l'adozione delle decisioni. In tal senso, cfr. C. ZANGHI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, III ed., p. 263 ss. e J. KLABBERS, *International Institutional Law*, Cambridge, 2015, p. 26 ss. e 176 ss.

novazioni significative in ambito PESC, soprattutto ad Amsterdam⁹, l'azione esterna continuava a essere disciplinata da un binario normativo.

La frammentazione è quindi "sopravvissuta" ai lavori di codificazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (in seguito, il Trattato Costituzione)¹⁰. Infatti, nonostante alcune disposizioni garantissero il coordinamento dell'azione esterna attraverso la fissazione di valori e obiettivi comuni, oltre che il raggruppamento delle relative disposizioni in un unico titolo¹¹, tale ambito d'azione dell'Unione continuava a essere normato da «modalità diverse per i diversi settori politici»¹².

La stessa frammentazione è stata, infine, confermata dal Trattato di Lisbona, nel quale, come si è detto, l'azione esterna è regolata dal binario descritto dalla Parte V del TFUE per le politiche riconducibili alle precedenti relazioni esterne comunitarie¹³ e dal Titolo V TUE per la PESC e per la PSDC. Andrebbe peraltro rammentato

⁹ Ad esempio, due interessanti innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam hanno riguardato l'introduzione del *treaty-making power* in ambito PESC (precedente art. 24 TUE) e delle missioni di pace (precedente art. 17 TUE), che hanno dato vita a una prassi consistente. Sulle novità introdotte dal Trattato di Amsterdam, cfr. A. PIERUCCI, *La Conferenza del 1996: riforma dei trattati o riforma dell'Unione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 415 ss.; A. LANG, *La politica estera e di sicurezza comune nell'Addendum al progetto di revisione "Dublino II"*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 251 ss.; J. LIPSJUS, *La Conferenza intergovernativa del 1996, in Il diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 121 ss.; L. DANIELE, *Il ruolo dell'Unione dell'Europa Occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 797 ss.; A. DASHWOOD, *External relations provisions of the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 1019 ss.; S. GRASSI, *L'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in *La comunità internazionale*, 1998, p. 295 ss.; G. HAFNER, *The Amsterdam Treaty and the treaty-making power of the European Union. Some critical comments*, in AA.VV. (a cura di), *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday*, The Hague, 1998, p. 257 ss.; C. NOVI, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 433 ss.; U. LEANZA, *La mancata comunitarizzazione del secondo e del terzo pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, p. 213 ss.; A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 465 ss.; S. MARQUARDT, *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, in V. KRONENBERGER (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 333 ss. Quanto alle novità introdotte dal Trattato di Nizza, più puntuali nel contenuto, cfr. per tutti B. NASCIMBENE, *Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE*, in *Corriere giuridico*, n. 1/2001, p. 5 ss.

¹⁰ Sul Trattato Costituzione, cfr. per tutti L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004; A. TIZZANO, *Prime note*, cit., p. 1 ss.; C. CURTI GIALDINO, *La Costituzione europea. Genesi - Natura - Struttura - Contenuto*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2005; J.-C. PIRIS, *The Constitution for Europe*, Cambridge, 2006. Sulle vicende che hanno portato all'abbandono del trattato, cfr., J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007, p. 7-31.

¹¹ Su tali aspetti, cfr. E. CANNIZZARO, *La fusione dei "pilastri": politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1068 ss.

¹² Relazione finale del Gruppo VII "Azione esterna", Bruxelles, 16 dicembre 2002, p. 2.

¹³ Nello specifico, con riguardo alle politiche di merito, trattasi della politica commerciale comune (articoli da 206 a 207 TFUE), della cooperazione con i paesi terzi e dell'aiuto umanitario (articoli da 208 a 214 TFUE) e delle misure restrittive (art. 215 TFUE). Quanto ai restanti aspetti, la Parte V TFUE comprende la clausola di solidarietà (Titolo VII, art. 222), le norme sulle relazio-

(e comunque non si tratta di una novità¹⁴) che la parte di azione esterna regolata dal TFUE è al suo interno ulteriormente frammentata, data la compresenza di competenze di diversa natura. Ci si riferisce, in particolare, alla politica commerciale comune, che è una competenza esclusiva¹⁵, e alle politiche relative alla cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario, che hanno invece natura parallela a quella, di pari contenuto, degli Stati membri¹⁶. Tale differenziazione frammenta ulteriormente una parte significativa dell'azione esterna, in termini di esclusività e di intensità qualora sia l'Unione ad agire¹⁷.

Oltre ad essere un elemento strutturale dell'azione esterna, la frammentazione è anche una delle sue maggiori criticità. Gli effetti disfunzionali della frammentazione sono evidenti, soprattutto in fase di definizione normativa e attuativa dell'azione esterna¹⁸, poiché il ricorso alternativo al “metodo comunitario” e al “metodo PESC” nell'adozione degli atti che dispongono i singoli interventi comporta un diverso ruolo delle istituzioni competenti, differenti procedure di adozione degli atti, ivi compreso il sistema di votazione, e un più o meno ampio controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione¹⁹.

ni con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi e sulle delegazioni dell'UE (Titolo VI, articoli da 220 a 221 TFUE) e la disciplina degli accordi internazionali (articoli da 216 a 219 TFUE).

¹⁴ Sebbene prima del Trattato di Lisbona non fosse stata codificata un'elencazione dei tipi di competenze dell'Unione, è agevole verificare che le relazioni esterne di ambito comunitario erano frammentate, comprendendo la politica commerciale comune, competenza di tipo esclusivo (cfr. P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, Padova, 1990, p. 399; Id., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2006, II ed., p. 67-8; E. NEFRAMI, *L'action extérieure*, cit., p. 34) e la cooperazione allo sviluppo, competenza condivisa con gli Stati correnti (cfr. art. 130 U, introdotto dal Trattato di Maastricht, che afferma: «La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, che integra quelle svolte dagli Stati membri» e l'art. 130 X, secondo cui «La Comunità e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte di aiuto comunitario»). Sulla precedente disciplina dell'azione esterna, cfr. per tutti il volume di L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001.

¹⁵ Art. 3 TFUE.

¹⁶ Art. 4, co. 4, TFUE. In dottrina, cfr. per tutti E. NEFRAMI, *L'action extérieure*, cit., p. 50 e R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 855 e 437.

¹⁷ Ci si potrebbe, invece, domandare quale sia la natura della PESC. Le sue specificità hanno reso difficile definirne la natura in quanto competenza dell'Unione europea. In dottrina, infatti, è stata sia ricondotta, in ragione di alcune similitudini, ma con le dovute precisazioni, alla categoria delle competenze concorrenti (F. MUNARI, *op. cit.*, p. 948 ss. e R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 44), sia configurata come competenza *sui generis* (così M. CREMONA, *Defining competence in EU external relations*, cit., p. 65 ss.; P. VAN ELSUWEGE, *op. cit.*, p. 991 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 429 ss.).

¹⁸ Infatti, la definizione degli interessi e obiettivi strategici dell'azione esterna è regolata dall'art. 22 TUE ed è di competenza del Consiglio europeo.

¹⁹ Ruolo che, in ambito PESC, resta limitato (art. 24, par. 1, TUE), nonostante l'estensione, operata dal Trattato di Lisbona, della sua giurisdizione alle sanzioni restrittive a persone fisiche e giuridiche (art. 275 TFUE) e la confermata competenza a controllare il rispetto dei “conflitti interpilastro” (art. 40 TUE). Si vedano però le considerazioni svolte *infra*, paragrafo 3 di questo capitolo, a proposito di due pronunce della Grande Sezione (cause C-455/14 P e C-72/15), che estendono di fatto la giurisdizione della Corte sulla PESC, facendo leva anche sui valori di ugua-

Peraltro, tali effetti si avvertono non solo nella formazione delle politiche a contenuto materiale, ma anche nell'esercizio di alcune capacità dell'Unione europea, peraltro tipiche degli enti dotati di soggettività internazionale²⁰, come, ad esempio, la rappresentanza esterna o il *treaty-making power*. Infatti, a seconda della materia presa in considerazione, le istituzioni e gli organi dell'Unione che concorrono all'esercizio di tali capacità detengono differenti ruoli e competenze.

Si pensi, ad esempio, alla rappresentanza esterna dell'Unione europea²¹, il cui esercizio compete a più soggetti istituzionali, poiché i trattati stabiliscono che è

gianza e dello Stato di diritto richiamati dagli articoli 2 e 21 TUE quali fondamenti dell'Unione europea e della sua azione esterna.

²⁰ Pare definitivamente risolta la questione della soggettività internazionale dell'Unione europea, che tanto ha fatto dibattere la dottrina fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del vigente art. 47 TUE, secondo cui «L'Unione ha personalità giuridica». Invero, va detto che la soggettività di diritto internazionale discende dal principio di effettività (cfr. U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, III ed., p. 130 ss.) e, con riguardo alle organizzazioni internazionali o sopranazionali (sul punto, si rinvia alle considerazioni contenute in premessa), l'eventuale norma contenuta sul conferimento della soggettività in un trattato ha valore dichiarativo e può costituire un indizio della volontà degli Stati membri di rendere l'organizzazione talmente autonoma da poter esercitare concretamente le proprie competenze sul piano internazionale (cfr. A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 390; C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 35; J. KLABBERS, *International Institutional Law*, cit., p. 48 ss.). Ad ogni modo, con la codificazione dell'art. 47 TUE il dibattito dottrinale si è sopito e la questione della soggettività dell'Unione non è più considerata un argomento critico (ad esempio, cfr. M. CREMONA, *Defining competence in EU external relations*, cit., p. 37 ss. e P. CRAIG, *op. cit.*, p. 387). Rispetto al periodo precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, merita però precisare che, seguendo l'approccio utilizzato dalla Corte internazionale di giustizia, parere dell'11 aprile 1949, *Risarcimento dei danni subiti al Servizio delle Nazioni Unite* – seguito anche nel contenzioso comunitario (conclusioni dell'Avvocato generale Darmon del 1 giugno 1989, causa C-241/87, *Maclaine Watson & Co Ltd c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:1990:189, punto 134) – l'Unione europea poteva ben essere considerata un soggetto di diritto internazionale, quantomeno dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (ampiamente, sul punto, cfr. A. TIZZANO, *La personalità internazionale*, cit., p. 377 ss.).

²¹ Sulla rappresentanza esterna dell'Unione, ci si permette di rinviare a L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 85 ss. Rispetto ai rapporti con gli Stati membri, giova ricordare che la rappresentanza esterna dell'Unione ha carattere unitario. L'unità della rappresentanza internazionale non è espressa nei trattati, ma trova fondamento nell'obiettivo generale ex art. 3, par. 5, TUE dell'affermazione e della promozione dei valori dell'Unione europea sulla scena internazionale. Come noto, tale principio è stato affermato in via giurisprudenziale, sin dal parere sull'accordo internazionale sulla gomma naturale (parere 1/78 della Corte di giustizia del 4 ottobre 1979, ECLI:EU:C:1979:224, cfr. punti 34-36), con riguardo alla cooperazione verticale tra le Comunità europee e gli Stati membri nella conclusione degli accordi misti. Tale giurisprudenza è stata in seguito confermata: cfr. parere 2/91 della Corte di giustizia del 19 marzo 1993 (Convenzione n. 170 OIL), ECLI:EU:C:1993:106, punto 36; parere 1/94 della Corte di giustizia del 5 novembre 1994 (accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale), ECLI:EU:C:1994:384, punto 108; sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 1996, causa C-25/94, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:114, punto 48; parere 2/00 della Corte di giustizia del 6 dicembre 2001 (Protocollo di Cartagena), ECLI:EU:C:2001:664, punto 18; sentenza della Corte di giustizia del 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2005:341, punto 60; sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2005, causa C-433/03, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:2005:462,

assicurata dal Presidente del Consiglio europeo per la PESC «al suo livello e in tale veste»²², dall'Alto Rappresentante per la “restante parte” della PESC²³, dalla Commissione per le relazioni esterne di ambito TFUE²⁴ e, a un livello più operativo e trasversale, dalle delegazioni dell'Unione²⁵.

Analoghe considerazioni si potrebbero svolgere per il *treaty-making power* dell'Unione²⁶, poiché l'art. 218 TFUE stabilisce una doppia procedura secondo la quale, in ragione della materia oggetto del trattato da stipulare, la Commissione (per l'ambito TFUE) o l'Alto Rappresentante (per la PESC e PSDC) presentano raccomandazioni al Consiglio ai fini dell'avvio dei negoziati, designano il negoziatore o il capo della squadra di negoziato ed eventualmente propongono la sospensione dell'applicazione di un accordo. Inoltre, sul piano della competenza a stipulare per conto dell'Unione, la norma prevede che, sempre a seconda della materia, la decisione di conclusione sia adottata dal Consiglio con la partecipazione del Parlamento

punto 66; parere 1/08 della Corte di giustizia (Grande sezione) del 30 novembre 2009 (Accordo generale sugli scambi di servizi), ECLI:EU:C:2009:739, punto 136; sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione) del 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione c. Regno di Svezia*, ECLI:EU:C:2010:203, punti 73-75. In dottrina, per tutti cfr. E. NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking Its Scope Through Its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 352 ss.

²² Art. 15 TUE.

²³ Art. 27 TUE.

²⁴ Art. 17, par. 1, TUE.

²⁵ Art. 221 TFUE.

²⁶ L'attuale ordinamento dell'Unione contiene due norme sul *treaty-making power*, che possono ritenersi speculari sul piano sostanziale, cioè l'art. 37 TUE per l'ambito PESC e PSDC e l'art. 216 TFUE per le restanti competenze dell'Unione. Sull'art. 37 TUE, cfr. A. SARI, *Article 37 [Agreements Concluded by the Union with Third States or International Organisations]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1131 ss.; B. BONAFÈ, *Articolo 37 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 285 ss.; A. LANG, *Articolo 37 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 121 ss. Quanto all'art. 216 TUE, cfr. A. LUCCHINI, *Articolo 216 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1176 ss. e A. MIGNOLLI, *Articolo 216 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1766 ss. In generale, sul *treaty-making power* cfr. C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015, p. 241 ss. Sugli aspetti procedurali, cfr. E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2013, p. 5 ss.; A. MIGNOLLI, *Articolo 218 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1789 ss.; S. SANNA, *Articolo 218 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1187 ss. Rispetto, invece, al *treaty-making power* nel regime “pre-Lisbona”, cfr. A. MIGNOLLI, *Sul treaty-making power nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 978 ss. e S. AMADEO, *Unione europea e treaty-making power*, Milano, 2005. Per un caso di prassi riguardante la PESC, ci si permette di rinviare a L. PALADINI, *Note a margine della conclusione dell'accordo di cooperazione ed assistenza tra l'Unione europea e la Corte penale internazionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 865 ss.

europeo in ambito TFUE²⁷ o dal solo Consiglio in ambito PESC, il quale, in quest'ultimo caso, deve tenere l'istituzione parlamentare «immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura»²⁸, al fine di realizzare la maggiore possibile leale cooperazione tra istituzioni²⁹.

1.1 Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'unica forma di temperamento agli effetti disfunzionali della frammentazione è stata la previsione, di rango primario, relativa alla coerenza dell'azione esterna.

L'esigenza di conseguire una forma di coerenza era già emersa nell'ambito della cooperazione politica europea³⁰ e, per la prima volta, era stata codificata nell'Atto Unico Europeo, il cui art. 30, par. 5, affermava che «Le politiche esterne della Comunità europea e le politiche concordate in sede di cooperazione politica europea devono essere coerenti. Rientra nella particolare responsabilità della Presidenza e della Commissione, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze, curare la ricerca e il mantenimento di tale coerenza».

La disposizione era stata ripresa dal Trattato di Maastricht in termini analoghi, salvo il riferimento alla «coerenza globale» dell'azione esterna dell'Unione, da con-

²⁷ Il Parlamento esprime la sua approvazione nei seguenti casi: accordi di associazione; accordo di adesione alla CEDU; accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione; accordi aventi ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione; 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. Il Parlamento viene invece consultato negli altri casi. Quanto all'adesione alla CEDU, l'ipotesi può ormai dirsi tramontata. Infatti, in parere 2/13 della Corte di giustizia (seduta plenaria) del 18 dicembre 2014 (adesione dell'Unione europea alla CEDU), ECLI:EU:C:2014:2454, i giudici si sono pronunciati sul progetto di accordo di adesione, individuando alcuni problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione, tra cui, ad esempio, l'assenza di disposizioni atte ad assicurare un coordinamento tra la CEDU e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di salvaguardare il livello di tutela da quest'ultima previsto, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione in caso di pari *standard* di tutela. Sul superamento dell'ipotesi di adesione alla CEDU, cfr. per tutti J.-P. JACQUÉ, *CJUE-CEDH: 2-0*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014 p. 823 ss.; F. CHERUBINI, *Qualche riflessione in merito alle prospettive di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla luce del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 43 ss.; V. DI COMITE, *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *La comunità internazionale*, 2015, p. 223 ss.; infine, C. ZANGHÌ, *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 33 ss.

²⁸ Art. 218, co. 10, TFUE, che incarna un obbligo giuridico a carico del Consiglio. Si noti, invece, che la Commissione tiene il Parlamento europeo informato sulle tappe di stipula degli accordi che negozia sulla base di un obbligo giuridico contratto volontariamente, in quanto stabilito per mezzo di un accordo interistituzionale concluso ai sensi dell'art. 295 TFUE. Ne danno conto P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 367.

²⁹ Tale aspetto è stato messo in luce della Corte di giustizia, in due sentenze aventi ad oggetto la stipula di accordi internazionali di ambito PESC, in particolare riguardanti alcune modalità attuative del mandato dell'operazione navale Atalanta, avviata nel 2008 al fine di contrastare la pirateria e avente la possibilità di trarre in arresto e trasferire i pirati (cause C-658/11, punti 83 ss. e C-263/14, punto 84). Su tali sentenze ci si soffermerà *infra*, paragrafo 3 del presente capitolo e paragrafo 7 del capitolo IV, cui si fa quindi rinvio.

³⁰ Cfr. S. OETER, *op. cit.*, p. 867.

seguire nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. L'azione esterna era dunque intesa come un insieme di politiche bisognose di un rimedio atto a garantire quantomeno l'assenza di contraddizioni tra le attività intraprese. Si può infatti escludere, almeno in una prima fase, che la coerenza comportasse delle azioni positive, come, ad es., la realizzazione di sinergie. Il compito di garantire la coerenza era (ri)affidato al Consiglio e alla Commissione secondo competenza³¹, anche se è chiaro che la responsabilità primaria fosse in carico all'organo di Stati, allora titolare in via esclusiva del potere di adottare gli atti dell'Unione europea.

La norma è rimasta pressoché inalterata nel Trattato di Amsterdam, salva la precisazione secondo cui è dovere del Consiglio e della Commissione cooperare nel conseguimento della coerenza, probabile frutto della volontà di ovviare alle disfunzioni registrate nella vigenza del Trattato di Maastricht. La disposizione è stata poi confermata dal Trattato di Nizza.

Nei lavori di codificazione del Trattato Costituzione la norma sulla coerenza è stata riproposta³², ma con un'integrazione, secondo cui il Ministro degli affari esteri dell'Unione (in seguito, il Ministro)³³ assiste, affiancandoli, il Consiglio e la Commissione nel compito di garantire la coerenza³⁴. L'inserimento di tale nuova figura era giustificata dalla sua appartenenza sia al Consiglio "Affari esteri"³⁵, sia alla Commissione quale Vicepresidente di diritto, con tutti i benefici che tale posizione trasversale avrebbe portato al conseguimento della coerenza.

Tale impostazione è stata replicata nel Trattato di Lisbona, fatta salva la sostituzione, priva di effetti sostanziali, del Ministro con l'Alto Rappresentante, nel quale erano state riposte le stesse aspettative anche con riguardo alla coerenza dell'azione esterna³⁶. L'art. 21, par. 3, TUE afferma infatti che «L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine».

Dunque, secondo quanto prevede la disposizione vigente, la coerenza non deve riguardare solo i diversi interventi dell'azione esterna rispetto allo stesso scenario o questione internazionale (ad esempio, tra le azioni PESC e la cooperazione allo sviluppo avviate nello stesso Stato terzo)³⁷, ma interessa anche i rapporti tra la stessa azione esterna e le politiche tradizionalmente considerate interne ma aventi una dimensione esterna, quali, ad esempio, l'ambiente, i trasporti, l'agricoltura o gli affari marittimi³⁸. In buona sostanza, la coerenza riguarda il complesso dell'azione dell'Unione europea.

³¹ Art C.

³² Art. III-292.

³³ Art. I-28.

³⁴ Ad ogni modo, secondo l'art. I-19, il compito di garantire la coerenza, oltre che del Consiglio e della Commissione, assistiti dal Ministro, era in generale affidato all'intero quadro istituzionale.

³⁵ Art. I-24.

³⁶ Cfr. S. OETER, *op. cit.*, p. 871.

³⁷ Cfr. H. MERKET, *The European External Action Service and the Nexus between CFSP/ CSDP and Development Cooperation*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, p. 634 ss.

³⁸ Cfr. M. GUINEA LLORENTE, *op. cit.*, p. 779.

La coerenza non presenta però solo una dinamica orizzontale, riguardante cioè l'azione dell'Unione, dovendo essere conseguita anche tra le azioni dell'Unione europea e quelle degli Stati membri in relazione alla stessa politica o materia. Ad esempio, un caso di coerenza verticale codificato è offerto dall'art. 181, co. 1, TFUE, secondo cui l'Unione e gli Stati membri coordinano le loro azioni in materia di ricerca e sviluppo tecnologico «per garantire la coerenza reciproca». Tuttavia, non è necessario che la coerenza verticale sia espressamente prevista in relazione a singole politiche o materie, poiché il relativo principio ha oramai assunto valenza generale e trova fondamento nel principio di leale cooperazione verticale *ex* art. 4, par. 3, TUE e, per la PESC, anche nell'art. 24, par. 3, TUE, che riguardano proprio la cooperazione «bidirezionale»³⁹ tra l'Unione e i suoi Stati membri, anche nell'azione esterna⁴⁰. La coerenza è dunque sempre richiesta in senso orizzontale e anche verticale.

Un aspetto, distinto ma collegato, riguarda il contenuto della coerenza, cioè in cosa consista concretamente. I trattati non ne hanno mai dato una definizione⁴¹, pur prevedendola. Anzi, con il Trattato di Lisbona la coerenza non solo è stata prevista, ma si configura come un obiettivo di rilevanza primaria dell'Unione⁴², in termini generali⁴³, con riguardo all'azione esterna⁴⁴ e in relazione ad aspetti più specifici e di dettaglio⁴⁵. Ciò nonostante, nemmeno il Trattato di Lisbona ne ha dato una definizione, né ha indicato quale sia il suo contenuto.

In dottrina si ritiene che la coerenza presenti un contenuto negativo e uno positivo. È negativo quando intende prevenire la contraddittorietà tra azioni, la sovrapposizione tra ambiti o le antinomie normative. È invece positivo laddove comporti l'e-

³⁹ Così, efficacemente, L. S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Atti del XIX convegno S.I.D.I. (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 390.

⁴⁰ Com'è stato osservato, proprio la generalizzazione del principio di leale cooperazione ha rafforzato il principio della coerenza verticale. Cfr. E. NEFRAMI, *L'action extérieure*, cit., p. 141 e C. HILLION, *Cohérence et Action Extérieure*, cit., p. 7 ss.

⁴¹ Sulla coerenza e sulla sua (non facile) definizione, cfr., *ex multis*, M. CREMONA, *Coherence through Law: What difference will the Treaty of Lisbon make?*, in *Hamburg Review of Social Sciences*, 2008, p. 13-14; C. HILLION, *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union*, in M. CREMONA (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008, p. 10 ss.; A. MIGNOLLI, *L'azione esterna*, cit., p. 277 ss.; P. CRAIG, *op. cit.*, p. 422 ss.; E. NEFRAMI, *L'action extérieure*, cit., p. 141 ss.; M. CREMONA, *Coherence in European Union foreign relations law*, in P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy*, Cheltenham, 2011, p. 55 ss.; E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 27 ss.; C. HILLION, *Cohérence et Action Extérieure*, cit.; K. RADTKE, *op. cit.*, p. 44 ss.

⁴² Cfr. C. HILLION, *Cohérence et Action Extérieure*, cit., p. 3 ss.

⁴³ Art. 11, par. 3, TUE, art. 13, par. 1, TUE e art. 7 TFUE.

⁴⁴ Art. 16, par. 6, TUE, art. 21, par. 3, TUE e, per la PESC, art. 26, par. 2, TUE.

⁴⁵ La coerenza è altresì prescritta tra le politiche economiche degli Stati membri e gli indirizzi di massima in materia (art. 121, co. 3, TFUE), tra le politiche nazionali e la politica dell'Unione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (art. 181, co. 1, TFUE) e tra le azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile (art. 196, co. 1, lett. c), TFUE). La cooperazione rafforzata deve essere coerente con la PESC e le altre politiche dell'Unione (art. 329, co. 2, TFUE) e le azioni intraprese nel quadro di detta cooperazione devono essere coerenti tra loro e con le politiche dell'Unione (art. 334 TFUE). Anche l'azione della Commissione deve essere coerente (articoli 17, par. 6, e 18, par. 4, TUE).

esercizio di attività finalizzate a conciliare obiettivi diversi o a fissare delle priorità⁴⁶, come, ad esempio, la cooperazione, il coordinamento, la convergenza delle azioni o la ricerca di sinergie e della complementarità⁴⁷. Chiaramente, la componente positiva fornisce un valore aggiunto alla coerenza e non può che migliorare l'efficacia di tale rimedio alla frammentazione, poiché se l'assenza di contraddizioni sortisce l'effetto di temperare gli effetti derivanti dalla compresenza di diverse discipline dell'azione esterna, l'induzione di sinergie o il coordinamento presentano il vantaggio della possibile realizzazione della convergenza verso il medesimo obiettivo.

Ciò detto, ricordando le norme nel tempo codificate nei trattati sull'Unione europea, ci si può almeno domandare se la coerenza cui faceva riferimento l'Atto Unico Europeo abbia lo stesso contenuto di quella oggi prevista dall'art. 21, par. 3, TUE e, dunque, se il contenuto di tale rimedio alla frammentazione sia rimasto o meno immutato. Sul punto, non è poi del tutto chiaro se la nozione di «coerenza» prevista dall'Atto Unico Europeo o quella, immediatamente successiva, di «coerenza globale», prevista dal Trattato di Maastricht, avessero un contenuto identico o se fossero comunque entrambe finalizzate a evitare le contraddizioni tra le diverse componenti dell'azione esterna. Ciò che invece riteniamo di poter affermare è che, allo stadio attuale di evoluzione dell'Unione europea e in presenza di una concezione unitaria dell'azione esterna, la coerenza non può limitarsi a un contenuto negativo, ma presenti anche un contenuto positivo, riferito alla possibile realizzazione di sinergie e convergenze tra le politiche aventi obiettivi esterni o proiezione esterna.

Resta da comprendere come realizzare la coerenza dell'azione (esterna e non) dell'Unione, altro aspetto che i trattati non affrontano. Le norme primarie indicano a chi spetta garantirla, cioè al Consiglio e alla Commissione assistiti dall'Alto Rappresentante, senz'altro aggiungere. Si può anticipare che la decisione 2010/427/UE pone il capo al SEAE il compito di contribuire alla realizzazione della coerenza, ma poiché anche la normativa derivata tace sul *quomodo*, si può, in definitiva, affermare che le modalità atte a assicurarla siano sostanzialmente rimesse alla prassi⁴⁸.

2. Alcune ipotesi relative al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione esterna furono formulate nell'ambito dei lavori della Convenzione europea, chiaro indicatore che la previsione relativa alla necessità di garantire la coerenza aveva solo in parte temperato gli effetti disfunzionali della frammentazione.

Una prima ipotesi "dirimente", elaborata dal Gruppo VII "Azione esterna" della Convenzione europea, avrebbe costituito il contrappeso ideale alla frammentazione, dato che era stato ipotizzato di riunire le relazioni esterne comunitarie e la PESC in un'unica disciplina.

Discutendo se approdare a una politica unica o piuttosto a una politica comune in tema di azione esterna, alcuni membri della Convenzione europea avevano infatti espresso una posizione favorevole all'unificazione delle pertinenti discipline, poiché, «la natura intergovernativa della politica estera e di sicurezza comune non ha consentito di giungere a risultati soddisfacenti. Il "metodo comunitario" ha dato i suoi frutti in altri aspetti delle relazioni esterne. Estendere la capacità della Commissione di definire politiche comuni e svolgere un ruolo di garante dell'interesse comune

⁴⁶ Cfr. E. NEFRAMI, *L'action extérieure*, cit., p. 142.

⁴⁷ Cfr. C. HILLION, *Tous pour un, un pour tous!*, cit., p. 12 ss.

⁴⁸ Così anche P. CRAIG, *op. cit.*, p. 422 ss.

in questo settore potrebbe contribuire all'efficacia della politica estera dell'UE»⁴⁹. Aveva però prevalso la volontà di salvaguardare la specificità della PESC, sostanzialmente per via del suo carattere “meno legislativo” e della possibilità, innegabilmente ricorrente, che gli interessi degli Stati membri divergessero in tema di politica estera. L'idea di unificare la disciplina dell'azione esterna era stata accantonata e si era previsto che l'azione esterna continuasse, come in precedenza, a essere frammentata.

Scartata l'ipotesi della disciplina unica, il Gruppo VII della Convenzione europea ne aveva formulate altre.

In primis, se dovevano essere mantenute modalità diverse per i diversi settori politici, e dunque se doveva trovare conferma la frammentazione, si raccomandava di riunire in un'unica sezione le diverse norme sull'azione esterna. Si trattava di un riordino normativo, quindi di un'innovazione di tipo formale, ma non priva di rilevanza sostanziale, poiché la possibilità di individuare il *corpus* giuridico dell'azione esterna, coordinato da valori e obiettivi comuni, forniva un segnale relativo alla sua unitarietà⁵⁰. Ciò avrebbe consentito, come osservava il Gruppo VII, di definire in maniera chiara di fronte all'opinione pubblica e ai *partner* dell'Unione i principi di fondo e gli obiettivi generali dell'azione esterna, contribuendo così ad assicurare la coerenza nell'azione dell'Unione⁵¹.

A fianco di tali indicazioni, il Gruppo VII raccomandava, da una parte, di affidare la definizione strategica dell'azione esterna al Consiglio europeo e, dall'altra, di introdurre alcune innovazioni nel relativo quadro istituzionale⁵², anche al fine di rafforzare il conseguimento della coerenza. In particolare, si prevedeva di istituire una formazione specifica del Consiglio, gli “Affari esteri”, formalmente distinta dagli “Affari generali” e competente a elaborare l'azione esterna⁵³, secondo gli obiettivi strategici definiti dal Consiglio europeo.

La formazione “Affari esteri” del Consiglio sarebbe stata presieduta, senza diritto di voto, da un «Rappresentante esterno europeo»⁵⁴. Tale figura istituzionale, di nomina politica ma individuato con l'approvazione del Presidente della Commissione e l'avallo del Parlamento europeo, avrebbe cumulato le funzioni dell'Alto Rappresentante PESC e del Commissario alle relazioni esterne e avrebbe altresì assunto la carica di Vicepresidente della Commissione. Nell'intento del Gruppo VII, detto Rappresentante avrebbe rappresentato il “punto focale” del coordinamento

⁴⁹ Relazione di sintesi della sessione plenaria (CONV 200/02), Bruxelles, 11 e 12 luglio 2002, p. 3.

⁵⁰ In proposito, E. TRIGGIANI, *L'Unione Europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2008, p. 28, parla di «approccio unitario del Trattato costituzionale», mentre P. MENGOLZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 346 si riferiscono a una unità concettuale dell'azione esterna. Inoltre, come osserva M. PEDRAZZI, *La Politica estera e di sicurezza comune*, in G. ADINOLFI, A. LANG (a cura di), *Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Milano, 2006, p. 215, si formalizzava in tal modo quell'unicità dell'azione esterna che di fatto era già emersa nelle linee di indirizzo *cross-pillar* del Consiglio europeo.

⁵¹ Relazione finale del Gruppo VII “Azione esterna”, Bruxelles, 16 dicembre 2002, p. 3.

⁵² *Ibidem*, p. 4 ss.

⁵³ *Ibidem*, p. 3 ss.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 6.

delle relazioni esterne e degli aspetti esterni delle politiche interne e avrebbe altresì avuto funzioni di rappresentanza esterna dell'Unione⁵⁵.

A livello più operativo, si prevedevano misure riguardanti i servizi di supporto all'azione esterna, con la conseguente «costituzione di un servizio comune (Servizio Azione esterna europea) composto di funzionari della DG RELEX e del Segretariato del Consiglio e di personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali»⁵⁶ posto alle dipendenze del Rappresentante esterno europeo e altresì la creazione di un'accademia diplomatica e di un servizio diplomatico dell'Unione europea. A tali innovazioni faceva da *pendant* la conversione delle delegazioni della Commissione in «delegazioni/ambasciate dell'Unione»⁵⁷, con un organico composto di funzionari della Commissione e del Segretariato del Consiglio e di personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali, le quali sarebbero state poste sotto l'autorità del Rappresentante esterno per le questioni attinenti alla PESC e alle dirette dipendenze della Commissione per gli altri aspetti dell'azione esterna⁵⁸.

Tali proposte sono state successivamente codificate. Le differenti discipline dell'azione esterna sono state raccolte nel Titolo V del Trattato Costituzione⁵⁹ e poste sotto l'ombrello di valori e obiettivi comuni⁶⁰ e della (oramai consolidata) necessità di realizzare la coerenza⁶¹. Quanto alla parte istituzionale, era stata affidata al Consiglio europeo la definizione degli interessi e degli obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e obiettivi comuni all'azione esterna⁶², era stata prevista l'istituzione della formazione "Affari esteri" del Consiglio⁶³ e altresì la creazione del Ministro degli affari esteri dell'UE nonché Vicepresidente della Commissione⁶⁴, incaricato di guidare la PESC, di curare le relazioni esterne e di coordinare gli altri aspetti dell'azione esterna, quindi, in sostanza, di costituire il riferimento nei confronti degli Stati terzi e delle organizzazioni internazionali⁶⁵. Nell'espletamento dei propri compiti, il Ministro si sarebbe avvalso dei Rappresentanti speciali nominati dal Consi-

⁵⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 6.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 6-7.

⁵⁹ Articoli da III-292 a III-329.

⁶⁰ Art. III-292.

⁶¹ Articoli I-19, III-115 e III-292.

⁶² Art. III-194, in riferimento all'art. III-193.

⁶³ Art. I-24.

⁶⁴ Art. I-28. Sulla figura del Ministro, cfr. L. GIANNITI, *Il Rappresentante esterno*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 400 ss.; P. DE SCHOUTHEETE, *La cohérence par la défense. Un autre lecture de la PESC*, Chaillot paper 71, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2004, p. 35; U. DRAETTA, *L'azione esterna nel Progetto di Costituzione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 277-9; L. S. ROSSI, *Il "paradosso del metodo intergovernativo". L'equilibrio istituzionale nel Progetto di Trattato-Costituzione*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 153 ss.; C. CURTI GIALDINO, *La Costituzione europea*, cit., p. 150 ss.; infine, P. MADDALON, *L'action extérieure de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 520 ss.

⁶⁵ In senso conforme, cfr. T. BEHR, A. SIITONEN, J. NYKÄNEN, *Rewriting The Ground Rules of European Diplomacy. The European External Action Service in the Making*, UPI Briefing Paper 57, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2010, p. 3.

glio⁶⁶ e del Servizio europeo per l'azione esterna. Quest'ultimo, inteso come "servizio comune" al Consiglio dei ministri e alla Commissione, sarebbe stato costituito da funzionari provenienti da servizi competenti delle due istituzioni, da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali e avrebbe espresso anche il personale delle delegazioni dell'Unione, parimenti poste sotto l'autorità del Ministro⁶⁷.

3. Con l'abbandono del Trattato Costituzione, le relative indicazioni, anche in tema di azione esterna, sono state in buona parte recepite dal Trattato di Lisbona. D'altronde, che l'*acquis* del Trattato Costituzione, depurato di alcuni aspetti simbolici, dovesse costituire la base per la riforma dei trattati esistenti era stato espressamente stabilito, avendo il Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 conferito mandato alla nuova Conferenza intergovernativa (CIG) di «elaborare un trattato ... che modifichi i trattati esistenti allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna. ... Il trattato di riforma integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004 come indicato dettagliatamente qui di seguito»⁶⁸.

Ciò detto, mentre il riordino normativo dell'azione esterna apprestato dal Trattato Costituzionale, formale ma utile, non è stato confermato, le indicazioni relative alla sua unitarietà sono state invece riprese. Ci si riferisce alla previsione secondo cui l'azione esterna trova fondamento nei valori, di natura "costituzionale", espressi dall'art. 2 TUE, che connotano l'identità internazionale dell'Unione europea non solo sul piano interno, ma anche nelle relazioni esterne. Così si esprime l'art. 21, par. 1, TUE⁶⁹, prima disposizione generale sull'azione esterna, che peraltro ne indica il fondamento, gli obiettivi e la coerenza, interna e con le altre politiche dell'Unione.

Altra indicazione relativa all'unitarietà riguarda la fissazione di principi e obiettivi comuni, espressi dall'art. 3, paragrafi 1 e 5, TUE, secondo cui l'Unione promuove la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli e, nelle relazioni con il resto del mondo, afferma e promuove i suoi valori e interessi, come avviene, ad

⁶⁶ Art. III-203. La norma riprendeva l'art. 18, par. 5, TUE introdotto dal Trattato di Amsterdam e modificato dal Trattato di Nizza nella direzione di consentire la nomina dei Rappresentanti speciali a maggioranza qualificata.

⁶⁷ Art. III-328. A testimonianza dell'importanza del ruolo del Ministro e del servizio comune chiamato ad assisterlo, la «Dichiarazione sulla creazione di un servizio europeo per l'azione esterna» allegata al Trattato Costituzione dava conto del parere della Convenzione secondo cui le modalità della sua istituzione dovessero essere definite entro il primo anno dall'entrata in vigore del trattato.

⁶⁸ Così il Consiglio europeo di Bruxelles, 21 e 22 giugno 2007, conclusioni della presidenza (11177/1/07 REV 1 15), allegato I, "Mandato della CIG", punto 1. Per un commento, cfr. C. CURTI GIALDINO, *Verso la riforma dell'Unione europea. Osservazioni sul "mandato" della Conferenza intergovernativa del 2007*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *50 anni di integrazione europea. Riflessioni e prospettive*, Torino 2010, p. 27 ss.

⁶⁹ La norma così recita: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».

esempio, con la “esportazione” del rispetto dei diritti umani⁷⁰ o la promozione del diritto internazionale. L’Unione contribuisce altresì alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all’eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani e al rispetto e allo sviluppo del diritto internazionale⁷¹. Si consideri inoltre l’obiettivo esterno indicato all’art. 8 TUE, che dispone che l’Unione sviluppi una politica di buon vicinato con i Paesi limitrofi⁷².

Per sua parte, l’art. 21 TUE richiama i principi e gli obiettivi dell’azione esterna. Quanto ai principi, la norma afferma che l’Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi (quindi geograficamente meno prossimi rispetto ai Paesi cui si riferisce l’art. 8 TUE) e con le organizzazioni internazionali e che promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell’ambito dell’Organizzazione delle nazioni unite (ONU). Gli obiettivi sono invece riuniti dall’art. 21 TUE in un’unica elencazione, siano essi di ambito TFUE⁷³, di ambito TUE⁷⁴ o anche trasversali⁷⁵, e costituiscono i riferimenti utili alla definizione e

⁷⁰ Cfr. M. CREMONA, *The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 553 ss. e S. FRIES, A. ROSAS, *The EU as an External Human Rights Actor*, in G. ALFREDSSON ET AL. (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, Leiden, 2009, p. 591 ss.

⁷¹ Sul rispetto del diritto internazionale, cfr. A. GIANELLI, *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, 2004 e F. CASOLARI, *L’incorporazione del diritto internazionale nell’ordinamento dell’Unione europea*, Milano, 2008, mentre, sul ruolo della Corte di giustizia in tale ambito, cfr. P. J. KUIJPER, “*It Shall Contribute to ... the Strict Observance and Development of International Law ...*”. *The Role of the Court of Justice*, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law - La Cour de Justice et la Construction de l’Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, Heidelberg, 2013, p. 589 ss.

⁷² Su tale obiettivo esterno, cfr. A. LANG, *Articolo 8 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull’Unione europea e sul funzionamento dell’Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 46 ss. e G. STROZZI, *Articolo 8 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 78 ss. Cfr., inoltre, D. GALLO, *I valori europei e gli accordi di associazione*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell’Unione europea e l’azione esterna*, Torino, 2016, p. 142 ss.

⁷³ Cfr. l’art. 21, par. 2, lett. e) con riguardo all’obiettivo di «incoraggiare l’integrazione di tutti i paesi nell’economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali». Va sottolineato che gli obiettivi esterni di ambito TFUE sono ricavati anche da politiche interne ma aventi riflessi esterni; si pensi al sostegno allo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo e all’eliminazione della povertà, che si riferisce alla dimensione esterna della politica ambientale, che non si può definire una competenza (soltanto) esterna dell’Unione.

⁷⁴ Cfr. l’art. 21, par. 2, lett. c) rispetto all’obiettivo di «preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell’Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne». Si consideri che gli obiettivi esterni di ambito TUE sono ripresi in relazione alla PESC (art. 24 TUE), laddove si afferma indefinitamente che «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, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune», come poi conferma l’art. 42 TUE per la PSDC.

⁷⁵ Cfr. l’art. 21, par. 2, lett. h), quanto all’obiettivo di «promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale».

all'attuazione di politiche e iniziative comuni dell'azione esterna⁷⁶. Ciò che, quindi, l'art. 21 TUE ci sembra realizzare è il raccordo normativo tra le diverse componenti dell'azione esterna, facendo leva su due elementi unificanti, cioè i valori e gli obiettivi comuni, così realizzando un vincolo a superare la settorializzazione che caratterizzava il regime previgente al Trattato di Lisbona⁷⁷. Completano tale raccordo due laconiche disposizioni, di contenuto sostanzialmente analogo. Da una parte, l'art. 205 TFUE, che collega le relazioni esterne condotte in ambito TFUE ai principi, agli obiettivi alle disposizioni generali del Capo 1 del Titolo V TUE, fermo restando che le regole che ne governano l'esercizio rispondono al "metodo comunitario". Dall'altra, l'art. 23 TUE, che dispone in senso analogo con riguardo alla PESC e alla PSDC, chiaramente senza alcun pregiudizio per le peculiarità del "metodo PESC", peraltro confermate dall'art. 2, co. 4, TFUE.

Nel complesso, ci sembra le norme richiamate ribadiscano che l'esercizio delle competenze esterne negli ambiti TUE e TFUE deve tener conto che l'Unione europea si è data un'azione esterna comune e coerente, anche se non unitariamente disciplinata⁷⁸, e che l'art. 21 TUE, nel fornire un riferimento generale per l'azione esterna, non impedisce che ciascuna politica esterna continuerà a essere attuata per il fine dell'obiettivo specifico che le è assegnato dai trattati, secondo il «principio cardine»⁷⁹ di attribuzione delle competenze *ex art.* 5 TUE e le regole e le procedure del "metodo" di riferimento.

Naturalmente, ciò non esclude la possibilità che si generino delle interferenze tra i diversi ambiti della vasta azione esterna e che, quindi, un obiettivo possa essere raggiunto da più politiche o azioni. Tali sovrapposizioni sono fisiologiche nelle relazioni esterne e, pertanto, non è infrequente che un atto dell'azione esterna consegua al contempo obiettivi politici e materiali⁸⁰. Ad esempio, se è vero che il fine primario della cooperazione allo sviluppo ha natura materiale e riguarda il sostegno alla crescita e al rafforzamento dei paesi in via di sviluppo, è innegabile che esso concorra anche a realizzare l'obiettivo politico, più generale, di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tipico invece dell'ambito PESC⁸¹. Vi-

⁷⁶ Così anche S. OETER, *op. cit.*, p. 840.

⁷⁷ Cfr. E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLONI, *op. cit.*, p. 540. Inoltre, sul piano del coordinamento normativo, diverse disposizioni del TUE (articoli 23 e 24) e del TFUE che riguardano l'azione esterna fanno espresso riferimento ai principi e gli obiettivi comuni quali cornice per la conduzione delle politiche esterne (articoli 207, 208, 212 e 214). Si consideri comunque che l'art. 21 TUE costituisce un riferimento anche nel caso di politiche le cui norme di riferimento non effettuano richiami ai principi e obiettivi dell'azione esterna. Sul punto, cfr. S. OETER, *op. cit.*, p. 836.

⁷⁸ Cfr. K.-P. SOMMERMAN, *Article 3. [The Objectives of the European Union]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 180.

⁷⁹ Così M. E. BARTOLONI, *Politica estera*, cit., p. 15.

⁸⁰ Afferma infatti A. DASHWOOD, *The Law and practice of CFSP*, cit., p. 74, «(t)here may ... be a partial overlap between the respective competences, in the sense that certain actions genuinely undertaken for the purposes of the one might genuinely be undertaken for the purposes of the other, without this representing a threat to the integrity of either».

⁸¹ Sentenza della Corte di giustizia del 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2008:288. Per un commento della sentenza, ci si permette di rinviare a L. PALADINI, *I conflitti fra i pilastri dell'Unione europea e le prospettive del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 104 ss.

ceversa, come noto, gli obiettivi primari della PSDC sono il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale⁸², ma è chiaro che l'operato di una missione di pace dell'Unione produrrà, sul medio e lungo termine, degli effetti anche sulla stabilità e sullo sviluppo degli scenari di intervento, cioè obiettivi tradizionalmente perseguiti attraverso l'azione esterna di ambito TFUE.

Ciò che, a nostro modesto avviso, rende innocue tali interferenze nell'azione esterna è la possibilità di riconoscere una prevalenza tra più obiettivi concorrenti, tale da consentire di determinare la corretta base giuridica dell'atto che l'Unione intende adottare e, di conseguenza, il "metodo applicabile". L'adozione di una misura potrà quindi fondarsi sulle norme PESC o TFUE a seconda della prevalenza, laddove l'attestazione del carattere accessorio di una componente dell'atto non comporta necessariamente il pregiudizio delle procedure ed attribuzioni ad essa connesse, ma testimonia che il provvedimento, oltre a conseguire primariamente alcuni risultati, produce anche effetti in via incidentale⁸³. Quanto all'ipotesi di atti dell'Unione aventi componenti paritarie, che non attestino alcun tipo di prevalenza e perseguano al contempo finalità PESC e TFUE, si potranno adottare due provvedimenti paralleli, ciascuno approvato secondo le regole del "metodo" di riferimento, tra loro coordinati ai sensi dell'art. 21, par. 3, TUE. Tale *modus procedendi* sarebbe in armonia sia con l'uguale peso che l'art. 1 TUE attribuisce alle due componenti dell'Unione, sia con il divieto di interferenza "tra metodi" ex art. 40 TUE⁸⁴.

Chiaramente, non si intende con ciò suggerire che la scelta del fondamento giuridico di un atto dell'Unione sia semplice o spoglia di criticità. Al contrario, trattasi di un aspetto delicato, dato che «(l)a scelta della base giuridica adeguata di un atto dell'Unione riveste un'importanza di natura costituzionale, dal momento che il ricorso a una base giuridica errata può invalidare tale atto, in particolare, quando la base giuridica adeguata prevede una procedura di adozione diversa da quella che è stata effettivamente seguita»⁸⁵. A tal fine, proprio i criteri "tradizionali" definiti dalla Corte di giustizia possono costituire il riferimento utile alla scelta della base giuridica di un atto dell'Unione, anche in materia di azione esterna.

⁸² Art. 42, par.1, TUE.

⁸³ Così P. EECKHOUT, *EU External Relations*, cit., p. 185 e – ci si permette – anche L. PALADINI, *I conflitti fra i pilastri*, cit., p. 104 ss.

⁸⁴ Infatti, la norma così dispone: «L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo». Sull'art. 40 TUE, cfr. S. FORTUNATO, *Article 40 [The Relationship Between Powers and Competences Under the TEU and Under the TFEU]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1175 ss.; A. LANG, *Articolo 40 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 123 ss.; infine, R. MASTROIANNI, *Articolo 40 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 291 ss.

⁸⁵ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2016:435, punto 42.

In tal senso, l'esigua ma significativa giurisprudenza intervenuta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, riguardante anche l'art. 40 TUE, sembra far leva proprio su detti criteri. Dunque, la Grande Sezione ha più volte ribadito che «(s)ecundo giurisprudenza costante, la scelta del fondamento normativo di un atto dell'Unione deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto ... Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che esso ha una doppia componente e se una di esse è identificabile come principale, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base normativa, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante ... Relativamente ad una misura che persegue contemporaneamente più scopi o che ha più componenti tra loro inscindibili, senza che l'uno sia accessorio all'altro, ... qualora per tale motivo siano applicabili diverse disposizioni dei Trattati, detta misura dovrà fondarsi, in via eccezionale, sulle diverse basi normative corrispondenti ... Tuttavia ... il ricorso ad un duplice fondamento normativo è escluso quando le procedure previste dalle rispettive norme siano incompatibili»⁸⁶.

Su tali premesse, la Corte ha, ad esempio, confermato la base giuridica di una decisione PESC riguardante la comminazione di misure restrittive nell'art. 29 TUE⁸⁷, ha riconosciuto nell'art. 215 TFUE il fondamento di un regolamento TFUE attuativo di una decisione PESC parimenti riguardante delle misure restrittive⁸⁸ e, infine, ha stabilito che l'art. 37 TUE è la norma che correttamente fonda l'adozione di due decisioni PESC relative alla stipula di accordi internazionali con Stati terzi relativi ad alcuni aspetti connessi allo svolgimento dell'operazione navale Atalanta⁸⁹.

Né la prassi, né la giurisprudenza danno invece conto di un atto dell'azione esterna dell'Unione avente più scopi paritari o componenti tra loro inscindibili e quindi fondato su basi giuridiche sia TUE che TFUE. Si tratta comunque di un'ipotesi impercorribile, stante l'evidente inconciliabilità tra le procedure del "metodo

⁸⁶ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 19 luglio 2012, causa C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2012:472, punti 42 ss.; sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:2025, punto 43; sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2016:435, punti 43 ss.

⁸⁷ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e altri*, ECLI:EU:C:2017:236.

⁸⁸ Sentenza nella causa C-130/10. Per un commento, cfr. M. E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 222 ss.

⁸⁹ Sentenze nelle cause C-658/11 e C-263/14. Per un commento alla pronuncia nella causa C-658/11, cfr. M. E. BARTOLONI, *Il ruolo del Parlamento europeo nella conclusione di accordi in materia politica estera tra "apertura" dei Trattati e "chiusura" della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 736 ss.; C. MATERA, R. A. WESSEL, *CJEU - Judgment of 24 June 2014 (Grand Chamber) - Case C-658/11 European Parliament v. Council - External relations of the EU - Annulment of the decision on the conclusion of the EU - Mauritius Agreement - Choice of the proper legal basis*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2014, p. 1047 ss.; A. OTT, *op. cit.*, p. 589 ss.; F. FERRARO, *op. cit.*, p. 555. Quanto alla sentenza nella causa C-263/14, cfr. A. P. VAN DER MEI, *EU External Relations and Internal Inter-institutional Conflicts: The Battlefield of Article 218 TFEU*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016 p. 1051 ss.

comunitario” e del “metodo PESC”⁹⁰. Tale impossibilità è stata adombrata dalla stessa Corte, che nella sentenza nella causa C-130/10 pare individuare nella decisione PESC che adotta delle misure restrittive, atto presupposto all’adozione del regolamento TFUE contestato, l’elemento che traccia l’incompatibilità tra le procedure *ex art. 75 TFUE*, fondamento invocato dal Parlamento, ed *ex art. 215, par. 2, TFUE*, norma invece utilizzata dal Consiglio⁹¹. Dunque, rispetto all’ipotesi dell’atto dell’azione esterna avente scopi paritari o componenti inscindibili di ambito TUE e TFUE, a nostro avviso la soluzione più adeguata non può che essere l’adozione di due provvedimenti paralleli e coordinati.

Giova aggiungere che la circostanza che nei casi prima citati la base giuridica degli atti contestati sia stata confermata nella PESC ha portato la dottrina a intravedere un rischio di una “PESCalizzazione”⁹² dell’azione esterna, con ciò intendendo la possibilità che la scelta del fondamento normativo ivi ricada se tale politica si è – per così dire – già “occupata” della materia, come nel caso delle misure restrittive. Invero ci sembra che i pochi casi decisi non siano sufficienti a delineare una tale minaccia per l’azione esterna, anche perché, riprendendo la citata giurisprudenza della Corte, se «la scelta del fondamento normativo di un atto dell’Unione deve basarsi su elementi oggettivi ... tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell’atto», ciò può avvenire a favore della PESC come dell’azione esterna di ambito TFUE, dipendendo la scelta primariamente dal merito dell’atto in questione.

Piuttosto, condividiamo l’opinione, parimenti espressa in dottrina, secondo cui altri e recenti casi hanno offerto alla Corte di giustizia l’occasione di ampliare la propria giurisdizione nella PESC o, comunque, nella sua orbita. Ci si riferisce, in particolare, a due sentenze, nelle quali i giudici hanno affermato la loro competenza

⁹⁰ Tale possibilità è, invece, percorribile nel caso di un atto avente scopi paritari o componenti inscindibili che richiedano più basi giuridiche di ambito TFUE. A onor del vero, si segnala comunque che nel regime precedente al Trattato di Lisbona si sono verificati dei casi di atti fondati su un duplice fondamento giuridico, uno dei quali di ambito PESC. Ci si riferisce a un gruppo di accordi internazionali conclusi dall’Unione con diversi Stati in tema di procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate, la cui decisione di conclusione trovava fondamento negli (allora) articoli 24 e 38 TUE, in ragione del fatto che gli accordi erano tesi alla realizzazione degli obiettivi sia del secondo, sia del terzo pilastro. Ad esempio, cfr. decisione 2004/843/PESC del Consiglio del 26 luglio 2004 relativa alla conclusione dell’accordo tra l’Unione europea e Regno di Norvegia sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate. In tal caso, però, è agevole comprendere come le similitudini, in termini di “metodo”, tra detti *ex pilastri* fossero tali da garantire la compatibilità tra le procedure previste dalle rispettive norme.

⁹¹ Sentenza nella causa C-130/10, punti 44 ss. Rammenta la Corte che «il ricorso ad un duplice fondamento normativo è escluso quando le procedure previste dalle rispettive norme siano incompatibili ...», per poi concludere che «se è pur vero che l’articolo 75 TFUE prevede l’applicazione della procedura legislativa ordinaria, che implica il voto a maggioranza qualificata nell’ambito del Consiglio e la piena partecipazione del Parlamento al procedimento, l’articolo 215, paragrafo 2, TFUE, implica, da parte sua, la mera informazione del Parlamento. Inoltre, contrariamente al ricorso all’articolo 75 TFUE, il ricorso all’articolo 215, paragrafo 2, TFUE richiede la previa esistenza di una pertinente decisione della PESC, vale a dire una decisione adottata ai sensi del capo 2 del titolo V del Trattato UE, che prevede l’adozione di misure restrittive come quelle previste da detta disposizione. L’adozione di una siffatta decisione implica, di regola, il voto all’unanimità nell’ambito del Consiglio che decide da solo. Differenze siffatte sono tali da rendere dette procedure incompatibili».

⁹² Cfr. C. MATERA, R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 1056 (*PESCalization*, in originale).

facendo leva anche sui valori di uguaglianza e dello Stato di diritto quali fondamenti dell'Unione europea espressi dall'art. 2 TUE e richiamati dall'art. 21 TUE.

Così, ad esempio, nella sentenza nella causa C-455/14 P⁹³, la Corte si è espressa su una questione squisitamente giuslavoristica, avente ad oggetto una decisione sul trasferimento di un esperto nazionale distaccato, adottata dal capo della missione civile di polizia EUPM in Bosnia-Erzegovina. Ebbene, pur trattandosi di un provvedimento avente innegabili aspetti operativi ricadenti nell'ambito della PESC, i giudici d'appello (giustamente) lo inquadrano come atto di gestione del personale, al pari di qualunque decisione simile adottata dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, e, per tale motivo, non appartenente al *genus* degli atti PESC che per effetto dell'art. 24 TUE sfuggono al controllo giurisdizionale⁹⁴. La Corte annulla quindi l'ordinanza del Tribunale che aveva dichiarato inammissibile la questione, ordinandogli di statuire sul merito.

Nella successiva sentenza nella causa C-72/15⁹⁵, la Grande Sezione ha invece fornito alcuni importanti chiarimenti sulle modalità di attuazione dell'art. 40 TUE e sul controllo di legittimità che può esercitare sulle decisioni PESC che prevedono misure restrittive nei confronti di singoli. I giudici affermano di essere competenti a statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* vertente sulla compatibilità, con l'art. 40 TUE, di una decisione PESC che impone delle misure restrittive. Finora, come nella giurisprudenza sul precedente art. 47 TUE, il sindacato era avvenuto a seguito dell'impugnazione diretta di atti dell'Unione, mentre con tale recente sentenza si afferma la possibilità che il controllo possa essere attivato indirettamente, qualora la Corte sia adita da un giudice nazionale che nutra dubbi sulla validità di un atto dell'Unione che venga in rilievo in una causa nazionale. A tal fine, la Corte chiarisce che i trattati non indicano alcuna modalità attuativa dell'art. 40 TUE, quindi la competenza generale a garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione dei trattati che l'art. 19 TUE le conferisce comprende anche il rinvio pregiudiziale sugli atti PESC. Inoltre, i trattati non escludono che la legittimità delle decisioni che comminano misure restrittive ai singoli non possa essere vagliata in via pregiudiziale. Infatti, «l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE rinvia all'articolo 275, secondo comma, TFUE al fine di determinare non il tipo di procedura nell'ambito della quale la Corte può controllare la legittimità di talune decisioni, bensì il tipo di decisioni di cui la Corte può controllare la legittimità, nell'ambito di qualsiasi procedimento avente ad oggetto un siffatto controllo di legittimità»⁹⁶. Dunque, atteso che, per costante giurisprudenza, il controllo della legittimità degli atti dell'Unione europea riposa non solo sul ricorso d'annullamento, ma anche sul rinvio pregiudiziale, è da ammettere la sua attivabilità (ai fini del vaglio

⁹³ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio, Commissione e Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina*, ECLI:EU:C:2016:569, punti 41 ss. Per un commento, cfr. G. BUTLER, *H v Council: Another Court breakthrough in the Common Foreign and Security Policy*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 22 July 2016.

⁹⁴ *Ibidem*, punti 54 ss.

⁹⁵ Per un commento, G. BUTLER, *A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature*, in *European Papers, European Forum*, Insight of 1 April 2017, p. 1 ss.

⁹⁶ *Ibidem*, punto 70.

della validità) su una decisione PESC che costituisca il presupposto di misure nazionali adottate per darne attuazione⁹⁷.

Ci sembra piuttosto evidente la portata espansiva delle sentenze nelle cause C-455/14 P e C-72/15, che ulteriormente restringono, oltre a quanto già previsto dall'art. 40 TUE e dal combinato disposto ex art. 24 TUE e 275 TFUE, l'immunità della PESC dal controllo giurisdizionale⁹⁸.

3.1 Hanno trovato sostanziale conferma nel Trattato di Lisbona le novità di natura istituzionale previste dal Trattato Costituzione, innanzitutto la previsione di affidare al Consiglio europeo⁹⁹ la definizione strategica dell'azione esterna. L'art. 22 TUE assegna, infatti, a tale istituzione il compito di individuare gli interessi e obiettivi strategici del complesso dell'azione esterna dell'Unione, sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all'art. 21 TUE.

È stata altresì confermata la creazione della formazione "Affari esteri" del Consiglio, giustificata dalla specificità e dalla complessità dell'ambito d'azione rispetto al quale esercita il potere normativo, secondo le linee indicate del Consiglio europeo¹⁰⁰. Peraltro, la sua espunzione dal Consiglio "Affari generali" è parsa necessaria anche perché quest'ultima svolge primariamente, in collaborazione con la Commissione, un ruolo di regia delle altre formazioni del Consiglio e di preparazione e seguito dei lavori del Consiglio europeo¹⁰¹.

Com'era previsto nel Trattato Costituzione, il Consiglio "Affari esteri" è presieduto dall'Alto Rappresentante, e non dalla presidenza semestrale dell'Unione¹⁰². Trattasi di un'eccezione alla regola secondo cui lo Stato membro che esercita la presidenza semestrale presiede anche il Consiglio nelle sue varie formazioni¹⁰³, come esplicitato dall'art. 1 della Decisione del Consiglio europeo 2009/881/UE¹⁰⁴. La *ra-*

⁹⁷ *Ibidem*, punti 64 ss.

⁹⁸ Rispetto alla sentenza nella causa C-455/14 P, G. BUTLER, *H v Council*, cit., afferma che "the Court has opened up its jurisdiction in CFSP once again, without making use of Article 40 TEU" in una causa nella quale, in effetti, non veniva in rilievo la norma sui conflitti di competenza. Quanto alla pronuncia nella causa C-72/15, lo stesso a., *A Question of Jurisdiction*, cit., p. 8 osserva che "Rosneft clarifies that CFSP is one (small) step towards wider integration with the rest of the EU legal order. Former Judge at the Court, Federico Mancini said once in a speech at the Danish Supreme Court (Højesteret) in Copenhagen that without the system of preliminary references, that the "roof would collapse". Indeed, the Rosneft judgment, ensuring that Art. 267 TFEU preliminary references in cases involving CFSP can be heard, upholds this notion rather tightly."

⁹⁹ Sul Consiglio europeo, cfr. V. EDJAHARIAN, *Article 15 [The European Council]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 615 ss.; R. ADAM, *Articolo 15 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 147 ss.; infine, M. FRANCHI FIOCCHI, *Articolo 15 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 75 ss.

¹⁰⁰ Art. 16, par. 6, e art. 21, par. 3, TUE.

¹⁰¹ Art. 18, par. 6, TUE.

¹⁰² Art. 18, par. 3, TUE.

¹⁰³ Art. 16, par. 9, TUE, art. 236, lett. b), TFUE.

¹⁰⁴ Decisione del Consiglio europeo 2009/881/UE del 1 dicembre 2009 sull'esercizio della presidenza del Consiglio. L'art. 1 così recita: «La presidenza del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di 18 mesi. ... Ciascun membro del gruppo esercita a turno la presidenza di tutte le formazioni del

zio della scelta di affidare all'Alto Rappresentante la presidenza del Consiglio "Affari esteri" è chiaramente da ricondurre alla volontà di donare maggiore continuità e *long-term thinking* all'elaborazione dell'azione esterna, oltre che di assicurare la coerenza dell'azione dell'Unione¹⁰⁵.

Quanto all'Alto Rappresentante, conferma sul piano sostanziale del Ministro degli affari esteri dell'Unione ma con una denominazione meno simbolica¹⁰⁶, si tratta di una figura istituzionale i cui numerosi e strategici compiti consentono di configurarlo come uno dei rimedi istituzionali alle insufficienze dell'azione esterna¹⁰⁷.

Merita precisare che, come il Ministro, l'Alto Rappresentante è stato inteso come la sintesi dei precedenti Alto Rappresentante PESC e Commissario alle relazioni esterne¹⁰⁸, ma, a ben vedere, i suoi compiti oltrepassano la sommatoria delle funzioni dei "predecessori". Infatti, richiamandone i principali, oltre a presiedere il Consiglio "Affari esteri", l'Alto Rappresentante guida la PESC/PSDC¹⁰⁹, rappresenta l'Unione nelle stesse materie e conduce il dialogo politico con i terzi, esprimendo altresì la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e nell'ambito delle con-

Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», per un periodo di sei mesi». Si noti che l'art. 2 della stessa decisione afferma che la presidenza del comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri (COREPER) è esercitata da un rappresentante dello Stato che esercita la presidenza del Consiglio "Affari generali", mentre la presidenza del comitato politico e di sicurezza (CPS) è esercitata da un rappresentante dell'Alto Rappresentante e la presidenza degli organi preparatori delle varie formazioni del Consiglio, tranne la formazione "Affari esteri", spetta allo Stato membro che esercita la presidenza della relativa formazione.

¹⁰⁵ Sul punto, cfr. A. LANG, *Articolo 18 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 88.

¹⁰⁶ Il Ministro era stato travolto dalla furia iconoclasta che aveva spogliato la Costituzione europea dei riferimenti ai caratteri della statualità. Così U. VILLANI, *La riforma di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, n. 3, www.sudineuropa.net. Cfr. il Mandato della CIG, punto 3: «La terminologia utilizzata in tutto il testo dei trattati rispecchierà tale cambiamento: ... il "ministro degli affari esteri dell'Unione" sarà denominato Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza». Su tali vicende, cfr. anche J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., p. 134.

¹⁰⁷ Cfr. C. RÜGER, *A Position Under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 210 ss.

¹⁰⁸ Relazione finale del Gruppo VII "Azione esterna", Bruxelles, 16 dicembre 2002, p. 5. Per H. NEUHOLD, *European Common Foreign*, cit., la creazione dell'Alto Rappresentante consente di superare «the previous rivalry between the HR and the External Relations Commissioner».

¹⁰⁹ In tale ambito, esercita il potere di iniziativa degli atti (art. 18, par. 2, TUE; art. 22, par. 2, TUE; art. 27, par. 1, TUE; art. 30, par. 1, TUE; art. 31, par. 2, TUE; art. 42, par. 4, TUE; art. 215 TFUE) e attua le decisioni del Consiglio (art. 18, par. 2, TUE; art. 24, par. 1, TUE; art. 26, par. 3, TUE) in qualità di mandatario del Consiglio. Su tale veste si sofferma anche l'avvocato generale Wathelet nelle conclusioni del 17 marzo 2015 nella causa C-425/13, par. 160 ss. Sull'Alto Rappresentante e le sue funzioni, cfr. R. WHITMAN, A. JUNCOS, *op. cit.*, p. 25 ss.; A. CEBADA ROMERO, *La Alta Representante de la Unión Europea: la primera Ministra integral de acción exterior*, in Documentos de opinión del IEEA n. 19/2010, Madrid; A. SANTINI, *Le nuove figure di vertice dell'Unione*, cit., p. 909 ss.; C. TOMUSCHAT, *op. cit.*, 2010, p. 3 ss.; E. DENZA, *The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg, 2012, p. 481 ss.; infine, U. VILLANI, *L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza*, in *Geopolitica*, 2015, p. 49 ss.

ferenze internazionali. Ai sensi dell'art. 18, par. 4, TUE, è uno dei vicepresidenti della Commissione, è incaricato delle responsabilità dell'istituzione nelle relazioni esterne e coordina gli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Come anticipato, l'Alto Rappresentante vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione e, ai sensi dell'art. 21, par. 3, TUE assiste il Consiglio e la Commissione nel garantirla.

Si tratta di compiti che danno conto di una visione di contesto dell'azione esterna dell'Unione che né l'Alto Rappresentante PESC né il Commissario alle relazioni esterne hanno mai avuto, quest'ultimo neppure rispetto alle relazioni esterne comunitarie, che sono sempre state presidiate da più commissari. Beninteso, ciò non significa che, invece, l'Alto Rappresentante eserciti il controllo effettivo sull'azione esterna dell'Unione. Se si esclude la PESC, la cui guida gli spetta in via esclusiva, tale organo individuale non ha finora gestito unitariamente le altre politiche esterne, proprio perché sono distribuite tra più commissari. Quindi, rispetto alle relazioni esterne disciplinate dal TFUE, l'Alto Rappresentante è titolare del solo (pur rilevante) coordinamento dell'azione esterna, dunque, sostanzialmente, della conduzione dei lavori del tavolo dei commissari aventi portafogli di natura esterna o aventi proiezione esterna (la cd. *Relex family*), con tutte le difficoltà che tale compito può comportare¹¹⁰.

Chiaramente, la numerosità e complessità dei compiti affidati all'Alto Rappresentante hanno suscitato diverse perplessità in dottrina. Si è detto, ad esempio, che tale organo «si trova dappertutto»¹¹¹ ed è abbastanza comune leggere che vesta un doppio cappello¹¹², che per alcuni è addirittura triplice¹¹³. Si tratta del limite principale dell'Alto Rappresentante, poiché si è detto che un individuo non sarebbe stato in grado di esercitare così tante funzioni¹¹⁴.

Non sono però mancate previsioni ottimistiche, soprattutto per la già evidenziata visione di contesto sull'azione esterna¹¹⁵, non solo sotto il profilo materiale, ma anche anche da punto di vista istituzionale. L'Alto Rappresentante partecipa infatti ai lavori di più istituzioni, il Consiglio e la Commissione, con tutti i benefici che tale

¹¹⁰ Si tratta di una responsabilità la cui riuscita non dipende dal solo Alto Rappresentante, poiché è chiaro che il coordinamento diviene possibile laddove i commissari interessati, che di norma non gradiscono interferenze nella gestione dei loro portafogli, accettino di essere coordinati. Su tale funzione, cfr. R. WHITMAN, A. JUNCOS, *op. cit.*, p. 33. Sulla possibilità che il coordinamento dell'Alto Rappresentante riguardi anche le politiche aventi proiezione esterna, cfr. R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 48. Sui primi sviluppi – invero non del tutto gratificanti – cfr. A. MISSIROLI, *The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, pp. 432-433.

¹¹¹ Così A. A. HERRERO DE LA FUENTE, *op. cit.*, p. 128.

¹¹² *Ex multis*, T. BEHR, A. SIITONEN, J. NYKÄNEN, *op. cit.*, p. 3; A. SANTINI, *Le nuove figure di vertice dell'Unione*, cit., p. 913; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona*, cit., p. 10; K. RADTKE, *op. cit.*, p. 46.

¹¹³ Cfr. M. GUINEA LLORENTE, *op. cit.*, p. 778; S. BLOCKMANS, 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*, Working Paper 2013/1, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague, p. 19-20.

¹¹⁴ Cfr. P. CRAIG, *op. cit.*, p. 494; A. CEBADA ROMERO, *op. cit.*, p. 1; infine, R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 278 che ritiene tale molteplicità di funzioni una «deficiencia institucional».

¹¹⁵ Cfr. C. TOMUSCHAT, *op. cit.*, p. 6.

“doppia poltrona” può portare, anche in termini di esposizione parallela alle istanze intergovernative e di tipo sovranazionale¹¹⁶.

Trattasi però di una posizione non sempre vantaggiosa, come dimostrano, ad esempio, le vicende relative alla causa C-658/11, riguardante l'annullamento della decisione di stipulare l'accordo con Mauritius sul trasferimento di sospetti pirati arrestati dall'operazione navale Atalanta¹¹⁷, adottata dal Consiglio nella formazione “Affari esteri”. Rispetto alla decisione, il Parlamento, appoggiato dalla Commissione, lamentava, *inter alia*, il mancato rispetto delle forme sostanziali, poiché, nonostante quanto afferma l'art. 218, co. 10, TFUE, era stato interpellato dopo la stipula dell'accordo con Mauritius. Ebbene, la causa vedeva contrapposte due istituzioni – la Commissione e il Consiglio – alle quali l'Alto Rappresentante appartiene e ai cui lavori ha partecipato, assumendo, a seconda della sede considerata, posizioni di contenuto opposto¹¹⁸. Lo stesso si può affermare per la causa C-263/14, avente ad oggetto un altro accordo sul trasferimento di sospetti pirati arrestati dall'operazione navale Atalanta, stavolta concluso con la Tanzania, rispetto al quale il Parlamento, ancora una volta appoggiato dalla Commissione, contestava la base giuridica della presupposta decisione PESC, che il Consiglio aveva fondato nell'art. 37 TUE. Anche questa causa, infatti, ripropone la concorrente appartenenza dell'Alto Rappresentante a due istituzioni dell'Unione aventi posizioni opposte davanti alla Corte di giustizia.

Quelli sommariamente illustrati sono aspetti che danno conto dei limiti di cui soffre l'Alto Rappresentante e portano a domandarsi se tale figura istituzionale possa effettivamente considerarsi un efficace rimedio alla frammentazione dell'azione esterna, dato che il suo stesso ruolo è per certi versi frammentato, in senso verticale tra interessi dell'Unione e degli Stati membri e orizzontalmente tra i “due metodi” che governano l'azione esterna.

Ciò detto, un altro rimedio istituzionale alla frammentazione dell'azione esterna confermato dal Trattato di Lisbona è il Servizio europeo per l'azione esterna, che l'art. 27, par. 3, TUE ha posto a fianco proprio dell'Alto Rappresentante. Afferma detta norma che «(n)ell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna. Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna sono fissati da una decisione del Consiglio.

¹¹⁶ Cfr. U. VILLANI, *L'Alto Rappresentante*, cit., p. 58.

¹¹⁷ Azione comune 2008/851/PESC del Consiglio, del 10 novembre 2008, relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia, più volte modificata. Da ultimo dalla decisione (PESC) 2016/2082 del Consiglio, del 28 novembre 2016, che modifica l'azione comune 2008/851/PESC relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia, il cui art. 2 fissa al 31 dicembre 2018 la fine della missione.

¹¹⁸ Così anche R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 279.

Il Consiglio delibera su proposta dell'alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione»¹¹⁹.

Si è fatto cenno alla vocazione del SEAE quale rimedio finalizzato a migliorare l'efficacia e la coerenza dell'azione esterna, emersa nel corso dei lavori della Convenzione europea e successivamente confermata dal Trattato di Lisbona. Si può anticipare che tale vocazione è stata ribadita dal diritto secondario emanato in attuazione dell'art. 27, par. 3, TUE, in particolare dalla decisione 2010/427/UE sull'organizzazione e il funzionamento del SEAE, sulla quale ci soffermeremo già nel prossimo capitolo, così cominciando ad entrare nel merito dell'indagine.

¹¹⁹ L'art. 27 TUE sarà più volte oggetto di commento nel presente lavoro, costituendo il riferimento giuridico primario del SEAE. Ad ogni modo, per un commento sul suo contenuto, cfr. E. DENZA, *Article 27 [Role and Powers of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 967 ss.; P. DE PASQUALE, *Articolo 27 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 247 ss.; A. LANG, *Articolo 27 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 110 ss.

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DEL SEAE E LE SUE MANCATE REVISIONI

SOMMARIO: 1. Dall'art. 27, par. 3, TUE all'avvio operativo del SEAE; 1.1. La disciplina del SEAE quale esito di un coordinamento normativo. – 2. L'organizzazione del SEAE e la *overall authority* dell'Alto Rappresentante. – 2.1. L'amministrazione centrale e l'organigramma allargato. – 2.2. Le delegazioni dell'Unione. – 3. Le revisioni della disciplina del SEAE e gli adempimenti a carico dell'Alto Rappresentante. – 3.1. L'*EEAS Review* del 2013; 3.2. Il *Report* del 2015.

1. Se con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'art. 27, par. 3, TUE acquisiva efficacia, il SEAE non era ancora costituito. Infatti, la norma primaria rimetteva la definizione degli aspetti organizzativi e di funzionamento del SEAE a una decisione del Consiglio, da assumersi su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento e approvazione della Commissione.

Fino all'avvio operativo del SEAE, Catherine Ashton, il primo Alto Rappresentante¹, si è dunque potuta avvalere del Comitato politico e di sicurezza (CPS)² e degli organi e delle strutture già attive e poste sotto la sua autorità, quindi le delegazioni

¹ Decisione del Consiglio europeo con l'accordo del presidente della Commissione 2009/880/UE, del 1 dicembre 2009, che nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

² Il Comitato politico e di sicurezza è stato istituito con decisione 2001/78/PESC del Consiglio del 22 gennaio 2001 ed è stato istituzionalizzato con il Trattato di Nizza (art. 25 TUE). Le sue competenze sono attualmente regolate dall'art. 38 TUE. Rispetto alla previgente disciplina, è confermata la competenza del CPS ad assumere, su delega del Consiglio, la veste deliberante sui singoli aspetti delle missioni di pace, tra cui le nomine e le proroghe dei capi missione (ad es., decisione PESC 2016/1194, del 12 luglio 2016, che proroga il mandato del capo della missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah) e l'accettazione del contributo di Stati terzi alle missioni di pace dell'Unione (ad es., decisione PESC 2016/563, del 15 marzo 2016, relativa all'accettazione del contributo della Turchia alla missione consultiva dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina). Sul CPS, cfr. D. THYM, *Article 38 [Role and Powers of the Political and Security Committee]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1147 ss.; G. FIENGO, *Articolo 38 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 287 ss.; infine, A. LANG, *Articolo 38 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 122 ss.

dell'Unione, i Rappresentanti speciali in attività e le strutture operative di ambito PESC e PSDC.

L'esigenza di rendere operativo il SEAE, quindi di adottare in tempi brevi la citata decisione del Consiglio, era emersa sin dai lavori della CIG che aveva adottato il Trattato di Lisbona³ e lo stesso auspicio era stato espresso nell'imminenza della sua entrata in vigore. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 29 e 30 ottobre 2009 prendeva infatti atto dei lavori preparatori svolti in vista dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, «approva(va) la relazione della presidenza sugli orientamenti per il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) ... e invita(va) il futuro Alto Rappresentante a presentare una proposta per l'organizzazione e il funzionamento del SEAE, il più presto possibile dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, affinché il Consiglio possa adottarla al più tardi entro aprile 2010»⁴.

Subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona prese quindi avvio il complesso negoziato per l'adozione della decisione sul SEAE, che vide la partecipazione dei soggetti istituzionali indicati nella procedura *ex art. 27*, par. 3, TUE, quindi l'Alto Rappresentante, il Parlamento la Commissione e il Consiglio, riuniti nel cd. «quadrilogo»⁵.

Il negoziato del quadrilogo fu particolarmente rapido. La proposta dell'Alto Rappresentante era stata depositata il 25 marzo 2010⁶ e, dopo un mese, il Consiglio Affari generali aveva assunto la propria posizione. Entro giugno 2010 il quadrilogo aveva raggiunto l'accordo sul contenuto dell'atto – dunque il Parlamento era stato consultato e la Commissione aveva approvato la proposta – e il 26 luglio 2010 il Consiglio adottava la decisione 2010/427/UE sull'organizzazione e il funzionamento del SEAE.

Nonostante fossero stati definiti gli aspetti organizzativi e di funzionamento, il SEAE non era tuttavia operativo. Oltre a dover consolidare l'organico a partire dai

³ La dichiarazione n. 15 relativa all'articolo 27 del trattato sull'Unione europea allegata all'atto finale della CIG affermava, infatti, che «non appena sarà stato firmato il trattato di Lisbona, il segretario generale del Consiglio, alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero iniziare i lavori preparatori del servizio europeo per l'azione esterna».

⁴ Conclusioni della Presidenza (15265/1/09), punto 3.

⁵ Sui lavori preparatori della decisione 2010/427/UE, cfr., *ex multis*, T. BEHR, A. SIITONEN, J. NYKÄNEN, *op. cit.*, p. 6 ss.; J. SANTOS VARA, *The Establishment of the European External Action Service*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2011, p. 111 ss.; B. VAN VOOREN, *op. cit.*, p. 477-481; L. ERKELENS, S. BLOCKMANS, *op. cit.*, pp. 246 ss.; F. LAURSEN, *The European External Action Service (EEAS): the idea and its implementation*, in F. LAURSEN (ed.) *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham, 2012, p. 177 ss; infine, P. SKYTTE CHRISTOFFERSEN, *op. cit.*, p. 97 ss.

⁶ *Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service Pursuant to Article 27(3) of the Treaty on the European Union* del 25 marzo 2010, 8029/10. Da notare che tale proposta fu redatta tenendo conto della relazione della presidenza al Consiglio europeo del 23 ottobre 2009 sul servizio europeo per l'azione esterna (14930/09), il cui punto 2 indica che «la presidenza, gli Stati membri, la Commissione ed il Segretariato del Consiglio hanno avviato i lavori preparatori del servizio europeo per l'azione esterna. Il presente documento presenta i risultati di tali lavori sotto forma di orientamenti del Consiglio europeo destinati all'alto rappresentante per l'elaborazione del progetto di decisione del Consiglio sull'organizzazione e il funzionamento del SEAE», cui seguono indicazioni sulle sue competenze, sul suo *status* giuridico, sull'organico del personale, sul finanziamento, sulle delegazioni dell'Unione e sull'*iter* da seguire.

servizi del Consiglio e della Commissione⁷ e a provvedere agli aspetti logistici⁸, era necessario adeguare il diritto derivato dell'Unione in materia di personale e di gestione finanziaria. La decisione 2010/427/UE prevedeva, infatti, che il SEAE fosse autonomo sotto tali aspetti e, quindi, che fosse assimilato a un'istituzione per le questioni relative al personale e che gli fosse dedicata una sezione specifica nel bilancio dell'Unione europea⁹.

Il "quadrilatero" fu quindi la sede di un secondo e collegato negoziato, finalizzato alla modifica del regolamento sullo Statuto dei funzionari e sul regime applicabile agli altri agenti (in seguito, Statuto e RAA) e del regolamento finanziario dell'Unione. Anche tali modifiche furono approvate velocemente, essendo state adottate pochi mesi dopo, il 24 novembre 2010¹⁰.

Se dal punto di vista della tempistica l'*iter* relativo ai «three texts forming a package»¹¹ è stato ritenuto un esempio di cooperazione costruttiva¹², dato che in

⁷ Art. 7 della decisione 2010/427/UE e l'allegato relativo ai servizi e alle funzioni da trasferire al SEAE.

⁸ Art. 12 della decisione 2010/427/UE. Con decorrenza 1 gennaio 2011 sono stati trasferiti al SEAE gli immobili del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione necessari al suo funzionamento, ivi compresi quelli delle delegazioni dell'Unione. Con riguardo all'amministrazione centrale, si è stabilito di acquisire una sede non compresa tra gli immobili trasferiti. Tra le soluzioni considerate, la scelta è caduta sul *Triangle building*, posto nello *Schuman Roundabout*, nei cui pressi hanno sede anche la Commissione e il Consiglio. La scelta del *Triangle building*, la cui capienza risponde alle esigenze logistiche del SEAE, appare anche simbolica alla luce della vicinanza alle sedi delle due istituzioni. Il citato art. 12 non sembra però aver soddisfatto tutte le esigenze logistiche, dato che molti degli immobili che ospitano il SEAE e le delegazioni dell'Unione sono in locazione, con un conseguente e significativo aggravio sul *budget*. Diverse sono le locazioni di immobili in Bruxelles e ben più consistenti, per quantità e importo, quelle relative agli edifici o ai locali delle delegazioni dell'Unione. Da segnalare altresì, perché connesso agli aspetti logistici, l'art. 11, co. 2, della decisione 2010/427/UE in tema di archivi. La norma prevede che siano trasferiti al SEAE gli archivi «pertinenti» dei servizi del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione in esso confluiti. Si deve ritenere che la pertinenza del materiale da trasferire sia stata concordata tra le strutture coinvolte, destinando al SEAE gli archivi ai quali fosse maggiormente o esclusivamente interessato in ragione dei compiti assegnati. Naturalmente gli archivi del SEAE, al pari degli archivi delle istituzioni e degli altri organi e organismi dell'Unione europea, sono inviolabili (cfr. art. 343 TFUE e art. 2 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea).

⁹ 8° 'considerando' e articoli 1, 6 e 8 della decisione 2010/427/UE.

¹⁰ Regolamento 1080/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità e regolamento 1081/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, recante modifica del regolamento 1605/2002 del Consiglio, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, relativamente al servizio europeo per l'azione esterna. Il regolamento finanziario dell'Unione, come modificato dal citato regolamento 1081/2010, è stato abrogato dal regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012, dunque è il nuovo regolamento finanziario. Sulla modifica di tali regolamenti e sui contenuti relativi al SEAE, si sofferma, in particolare, P. DE PASQUALE, *Articolo 27 TUE*, cit., p. 251 ss.

¹¹ Così E. DENZA, *Article 27*, cit., p. 977.

¹² P. SKYTTE CHRISTOFFERSEN, *op. cit.*, pp. 106-7. Più critica, invece, è la posizione di L. ERKELENS, S. BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 277: «the negotiation process of the EEAS Council Decision was driven not so much by the quest to refine an institutional framework able to ensure the

meno di sei mesi era stata approvata la decisione sul SEAE e nei mesi immediatamente successivi le modifiche dei regolamenti collegati, sotto altri profili gli intervenuti negoziati si prestano ad alcune considerazioni aggiuntive¹³.

In primo luogo, quanto all'adozione della decisione 2010/427/UE, va evidenziata l'atipicità dell'*iter* previsto dall'art. 27, par. 3, TUE, secondo cui il Consiglio adotta la decisione sul SEAE su proposta dell'Alto Rappresentante, ma dopo aver consultato il Parlamento e aver ottenuto l'approvazione della Commissione.

Va infatti ricordato che l'art. 27 TUE è una norma del Titolo V TUE e che, come noto, in ambito PESC/PSDC il ruolo svolto dalla Commissione e dal Parlamento nel processo decisionale è ridotto rispetto a quello esercitato in ambito TFUE. Nel Titolo V TUE, il ruolo specifico delle due istituzioni è definito dai trattati e prevede che il Parlamento sia informato sulle scelte fondamentali della PESC/PSDC¹⁴ e che la Commissione possa appoggiare l'Alto Rappresentante nell'esercizio del diritto di iniziativa¹⁵. Tali istituzioni non partecipano all'adozione degli atti PESC/PSDC e nessun elemento prelude a un loro maggiore coinvolgimento, dato che un tale sviluppo è stato escluso *a priori*, affermando la Dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, allegata ai trattati sull'Unione europea, che «le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune non conferiscono alla Commissione nuovi poteri di iniziativa per le decisioni né accrescono il ruolo del Parlamento europeo».

D'altra parte, nella procedura disciplinata dall'art. 27, par. 3, TUE le due istituzioni partecipano, pur in misura limitata, alla procedura di adozione di un atto PESC¹⁶, il che rende l'*iter* previsto dall'art. 27, par. 3, TUE differente rispetto a quello ordinariamente seguito per l'adozione degli altri atti ricadenti nel Titolo V TUE. Si tratta, a nostro avviso, di una procedura atipica, poiché contamina la procedura *ex art.* 27, par. 3, TUE con elementi tipici del "metodo comunitario" e tale considerazione assume maggior peso se si rammenta che lo stesso *iter* dovrà essere seguito sia in caso di modifica della decisione 2010/427/UE, sia in caso di adozione di una nuova decisione avente la stessa base giuridica. Si può quindi affermare che,

coherence, effectiveness and continuity of its policies and actions in the field of foreign affairs, but rather by the dynamics generated by the negotiations' inter-institutional gravitational field itself».

¹³ Cfr. P. DE PASQUALE, *La PESC a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in AA.VV. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona. Due anni di applicazione. Atti della Giornata di studi in ricordo di Francesco Caruso*, Napoli, 2013, p. 145 ss.

¹⁴ Art. 36 TUE. Si consideri inoltre l'art. 218, co. 10, TFUE, che parimenti fissa un obbligo di informazione a favore del Parlamento europeo in materia di accordi internazionali di ambito PESC. Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio *infra*, paragrafo 7 del capitolo IV.

¹⁵ Art. 30 TUE. Con riguardo a taluni compiti di affiancamento della Commissione all'Alto Rappresentante, cfr. articoli 42, par. 4, e 45, par. 2, TUE.

¹⁶ Ferma restando la natura di atto PESC della decisione 2010/427/UE, per alcune annotazioni critiche sulla scelta di porre la base giuridica dell'atto *de quo* nel Titolo V TUE, laddove era evidente che il SEAE avrebbe svolto delle funzioni anche in materie regolate dal TFUE, cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 12 ss. Sul punto, riteniamo che la base giuridica dell'atto sia stata posta nel quadro giuridico relativo all'ambito di attività prevalente del SEAE, cioè la PESC, senza con ciò compromettere la possibilità che possa svolgere dei compiti anche in ambito TFUE, in armonia con i criteri individuati dalla Corte di giustizia, per i quali si rinvia *supra*, paragrafo 3 del capitolo I.

pur limitatamente alla procedura *ex art. 27, par. 3, TUE*, in ambito PESC sia stato istituzionalizzato un maggior peso del Parlamento e dalla Commissione.

Tale atipicità procedurale ci pare trovare ragione nel fatto che, pur trattandosi di un atto PESC, la decisione *de qua* riguarda l'organizzazione e il funzionamento del SEAE, che non è solo un organo della PESC/PSDC, ma è trasversale al quadro istituzionale dell'azione esterna. A tal fine, basti ricordare che la competenza materiale del SEAE è parallela a quella dell'Alto Rappresentante, il quale opera, come Vicepresidente della Commissione, anche in ambito TFUE. Inoltre, non soltanto delle norme di ambito TFUE, con particolare riguardo all'art. 221 TFUE sulle delegazioni dell'Unione e ai regolamenti collegati alla decisione 2010/427/UE costituiscono, come vedremo in seguito, delle norme di riferimento per il SEAE, ma l'art. 27, par. 3, TUE stabilisce che esso sia composto anche da funzionari dei servizi competenti della Commissione, con ciò indicando che la sua attività riguarda anche l'ambito TFUE e, dunque, percorre trasversalmente gli ambiti materiali dell'azione esterna dell'Unione.

Quanto, invece, alla possibilità delle due istituzioni di esercitare un'effettiva influenza sul contenuto della decisione *ex art. 27, par. 3, TUE*, mentre l'approvazione della Commissione appare un atto incisivo, che entra nel merito del provvedimento da adottare, la consultazione del Parlamento pare assumere un minor peso, poiché si tratta di acquisirne il parere obbligatorio ma non vincolante.

Ciò detto, nel corso dei negoziati del quadrilatero tale minore incisività è stata controbilanciata dalla condotta decisa e strategica del Parlamento europeo, che gli ha consentito di «mostrare i muscoli»¹⁷ e di convertire l'*iter* previsto dall'art. 27, par. 3, TUE in una procedura di «codecisione di fatto»¹⁸. Infatti, anche se nel corso del primo negoziato del quadrilatero non erano state accolte alcune sue proposte relative alla decisione 2010/427/UE, sostanzialmente tese a orientarne il contenuto verso l'ambito TFUE, ad esempio suggerendo la partecipazione dei commissari della *Rellex family* alla gestione del SEAE¹⁹, il Parlamento ha comunque reso parere favorevole all'adozione della decisione e non ha ostacolato l'adozione delle modifiche ai regolamenti collegati²⁰. Tale atteggiamento permissivo è stato possibile grazie alle

¹⁷ Così P. KOUTRAKOS, *Habemus European External Action Service*, in *European Law Review*, 2010, pp. 607-608. Analogamente, M. GUINEA LORENTE, *op. cit.*, p. 773.

¹⁸ Così J. SANTOS VARA, *op. cit.*, p. 115. Per un'analisi politologica dell'influenza esercitata dal Parlamento nell'adozione della decisione sul SEAE e degli atti collegati, cfr. K. RAUBE, *The European External Action Service and the European Parliament*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, p. 65 ss. e E. WISNIEWSKI, *The Influence of the European Parliament on the European External Action Service*, in *European Foreign Affairs Review*, 2013, p. 81 ss.

¹⁹ Su tali aspetti, cfr. M. LEFEBVRE, C. HILLION, *The European External Action Service: towards a common diplomacy?*, European Policy Analysis 2010/6, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, p. 3 ss. e G. QUILLÉ, *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, in E. GRECO, N. PIROZZI, S. SILVESTRI (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2010, p. 61 ss. Analoghe ipotesi di avvicinamento del SEAE all'ambito TFUE erano state formulate dalla Commissione e parimenti senza esito, come rammentano P. DE PASQUALE, G. FIENGO, *L'Alto rappresentante e il Servizio europeo per l'azione esterna*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, Torino, 2011, p. 556 ss.

²⁰ Cfr. C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna*, cit. p. 39 e A. LANG, *Articolo 27 TUE*, cit., p. 111.

garanzie che il Parlamento ha ottenuto dall'Alto Rappresentante con la Dichiarazione sulla responsabilità politica, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea lo stesso giorno della decisione 2010/427/UE, attraverso la quale sono state introdotte, sul piano di fatto, alcune forme di controllo parlamentare sul SEAE. Tra queste, si possono menzionare l'audizione dei capidelegazione e dei Rappresentanti speciali neominati davanti alla Commissione Affari esteri prima dell'assunzione della carica o la loro partecipazione, oltre a quella dei capi delle missioni di pace e degli alti funzionari del SEAE, alle sedute delle commissioni e sottocommissioni parlamentari al fine di fornire regolari informative²¹.

Nel complesso, un pacchetto di concessioni gradite al Parlamento e ritenute ragionevoli dall'Alto Rappresentante, avendo esse consentito il conseguimento dell'obiettivo di permettere l'avvio operativo del SEAE a partire dal 1 gennaio 2011²².

1.1 Quanto evidenziato fa già emergere che, sebbene la disciplina del SEAE si fondi sull'art. 27, par. 3, TUE e sulla decisione 2010/427/UE, invero il quadro normativo di riferimento è più ampio e richiede il coordinamento con altre e rilevanti fonti di diritto dell'Unione. Non si tratta quindi di negare che l'art. 27, par. 3, TUE e la decisione 2010/427/UE costituiscano i riferimenti normativi principali della disciplina del SEAE – circostanza innegabile, soprattutto tenuto conto che detta norma primaria è l'unica che, nei trattati, espressamente vi si riferisce – quanto di prendere atto che tali fonti non esauriscono il quadro della normativa applicabile e necessitano quindi di un coordinamento con altre norme primarie e secondarie che disciplinano aspetti collegati alla struttura e ai compiti dello stesso SEAE²³.

In tale coordinamento normativo rientrano senz'altro le norme riguardanti i compiti dell'Alto Rappresentante. Poiché si avvale del SEAE e ne è l'autorità²⁴, va tenuto conto dei compiti descritti dall'art. 18 TUE e dall'art. 27 TUE, paragrafi 1 e 2, TUE, oltre che da altre norme. Ad esempio, l'art. 218 TFUE, che definisce il ruolo dell'Alto Rappresentante nella stipula dei trattati internazionali che vincolano l'Unione qualora riguardino la PESC/PSDC o l'art. 9 della decisione 2010/427/UE, che gli assegna «il coordinamento politico globale dell'azione esterna dell'Unione, garantendone l'unità, la coerenza e l'efficacia», in particolare attraverso alcuni strumenti di cooperazione allo sviluppo. Vanno inoltre aggiunte le norme che assegnano un ruolo di guida dell'Alto Rappresentante. È senz'altro il caso dell'art. 38 TUE, riguardante il Comitato politico e di sicurezza, organismo che monitora la situazione internazionale, agisce sotto la responsabilità (anche) dell'Alto Rappresentante ed è presieduto da un suo delegato. È altresì il caso dell'art. 33 TUE e dei Rappresentanti speciali, che il Consiglio può nominare su proposta dell'Alto Rappresentante e che

²¹ Dichiarazione sulla responsabilità politica, punti 5 ss.

²² Trattasi peraltro di concessioni che il secondo Alto Rappresentante ha confermato. Appena dopo la nomina, avvenuta con decisione 2014/639/UE del Consiglio europeo, del 30 agosto 2014, che nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini ha infatti rinnovato al Parlamento europeo l'impegno a rispettare la Dichiarazione del 2010 e ha aggiunto di volerne migliorare l'attuazione.

²³ Sul piano generale, tale *modus interpretandi* sarebbe in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, dalla quale emerge la tendenza a interpretare il diritto dell'Unione anche secondo i metodi teleologico e sistematico. Sull'interpretazione del diritto dell'Unione da parte della Corte, cfr. per tutti F. CASOLARI, *op. cit.*, p. 131 ss. e L. DANIELE, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 160.

²⁴ Art. 1 della decisione 2010/427/UE.

esercitano il mandato sotto la sua autorità, oppure, in ambito PSDC, dell'art. 42, par. 3, TUE, riguardante l'Agenzia europea di difesa, di cui l'Alto Rappresentante è il "capo", quindi il responsabile del suo funzionamento e della sua organizzazione²⁵.

D'altra parte, è necessario considerare anche le norme riguardanti le funzioni del Presidente del Consiglio europeo e della Commissione, quindi, in prima battuta, gli articoli 15 e 17 TUE. Infatti, sebbene non sia previsto dal diritto primario, l'art. 2, co. 2, della decisione 2010/427/UE assegna, come vedremo, al SEAE il compito di assistere il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione e la Commissione nell'esercizio delle loro funzioni nell'ambito dell'azione esterna, quindi delle citate norme primarie è necessario tenere conto.

Nello stesso coordinamento assumono una certa rilevanza anche le norme riguardanti le delegazioni dell'Unione. Come era emerso già nel corso dei lavori della Convenzione europea, con l'adozione della decisione 2010/427/UE le delegazioni dell'Unione sono confluite nel SEAE, sicché va tenuto conto *in primis* dell'art. 221 TFUE, secondo cui «Le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione. Le delegazioni dell'Unione sono poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Esse agiscono in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri». Peraltro, va notato che né l'art. 221 TFUE, né l'art. 27, par. 3, TUE fanno riferimento alla confluenza delle delegazioni dell'Unione nel SEAE. Ciò nonostante, si è sostenuto che proprio l'art. 27, par. 3, TUE abbia costituito il fondamento giuridico implicito di tale confluenza, a ragione della comune subordinazione all'Alto Rappresentante²⁶.

Rispetto all'attività svolta dalle delegazioni dell'Unione, bisogna notare che mentre la decisione 2010/427/UE affida loro il compito, non previsto dal diritto primario, di dare esecuzione agli stanziamenti operativi collegati ai progetti finanziati dall'Unione nello Stato terzo in cui operano su delega della Commissione²⁷, lo stesso atto omette di riferire della funzione di rappresentanza internazionale assoluta *ex art.* 221 TFUE, così come non fa cenno all'art. 220 TFUE, che riguarda i rapporti tra l'Unione e le altre organizzazioni internazionali, presso le quali le stesse delegazioni operano quotidianamente per conto dell'Unione²⁸. Tale omissione non esclude però

²⁵ Art. 7 della decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio.

²⁶ Così J. SANTOS VARA, *op. cit.*, p. 111 ss. Per una conferma, ordinanza del Tribunale del 4 giugno 2012, causa T-395/11, *Elti d.o.o. c. Delegazione dell'Unione europea in Montenegro*, ECLI:EU:T:2012:274, punto 35, laddove i giudici affermano che «dall'articolo 221 TFUE e dalla decisione del 26 luglio 2010 [fondata sull'art. 27, par. 3, TUE, n.d.r.] risulta che la delegazione dell'Unione in Montenegro fa parte integrante della struttura gerarchica e funzionale del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)».

²⁷ Cfr. l'art. 5, co. 4. Peraltro, rispetto a tale compito, l'immediatamente precedente co. 3 della norma afferma che il Collegio possa impartire loro delle istruzioni «conformemente all'articolo 221, paragrafo 2, TFUE», quindi tenuto conto dell'autorità dell'Alto Rappresentante. Ci si domanda quindi se tale precisazione non debba implicare che le disposizioni alle delegazioni dell'Unione siano diramate direttamente dal Vicepresidente di diritto della Commissione, che ne diverrebbe quindi l'interlocutore unico, con tutti i benefici che ciò può portare per il lavoro quotidiano di dette rappresentanze esterne.

²⁸ Sull'art. 220 TFUE, cfr. per tutti E. BARONCINI, *Articolo 220 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1198 ss.; P. PALCHETTI, *Articolo 220 TFUE*, in A.

che, sul piano del coordinamento normativo, si tenga conto delle due citate disposizioni di rango primario.

Parimenti va tenuto conto degli articoli 32 e 35 TUE. Le norme prevedono che le delegazioni dell'Unione collaborino con i servizi diplomatici degli Stati membri nell'attuazione della PESC e nel garantire la protezione consolare ai cittadini dell'Unione. Non si tratta, però, delle uniche disposizioni che fissano tale obbligo. Anche l'art. 27, par. 3, TUE e l'art. 221 TFUE pongono a carico del SEAE e delle delegazioni dell'Unione un generico obbligo di cooperazione coi servizi diplomatici degli Stati membri e analoga indicazione è contenuta nella decisione 2010/427/UE²⁹. In tal caso, si deve ritenere non solo che tali norme siano da coordinare con le altre disposizioni di interesse per il SEAE, ma soprattutto che vadano coordinate tra loro, poiché convergono nel sostanziare un obbligo di cooperazione che, a nostro modesto avviso, altro non è che una delle possibili espressioni del più generale l'obbligo di leale cooperazione fissato dall'art. 4, par. 3, e dall'art. 13, par. 2, TUE³⁰.

Le citate fonti primarie e la decisione 2010/427/UE vanno inoltre coordinate con altri rilevanti atti di diritto derivato, ad esempio lo Statuto e RAA e il regolamento finanziario oppure la nuova direttiva (UE) 2015/637 in materia di protezione consolare³¹, oltre che con alcuni atti di natura amministrativa adottati dall'Alto Rappresentante in materie specifiche³². Inoltre, è chiaro che, in prospettiva, l'adozione di ulteriore normativa derivata di interesse del SEAE amplierà il novero degli atti da includere nel coordinamento normativo.

TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1817 ss. Sulla partecipazione dell'Unione a organizzazioni e conferenze internazionali, cfr. F. HOFFMEISTER, P.J. KUIJPER, *The status of the European Union at the United Nations: institutional ambiguities and political realities*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYTS (eds.), *The United Nations and the European Union: an ever stronger partnership*, The Hague, 2006, p. 9 ss.; F. HOFFMEISTER, *Outsider or frontrunner? Recent developments under international and european law on the status of the European Union in international organizations and treaty bodies*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 41 ss.; K. E. JØRGENSEN, R. A. WESSEL, *The position of the European Union in (other) international organizations: confronting legal and political approaches*, in P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy*, Cheltenham, 2011, p. 261 ss. Si veda inoltre l'utile quadro di sintesi predisposto da M. EMERSON, R. BALFOUR, T. CORTHAUT, J. WOUTERS, P. M. KACZYŃSKI, T. RENARD, *Upgrading the EU's role as global actor: institutions, law and the restructuring of European diplomacy*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2011, p. 23 ss. Infine, con specifico riguardo ai rapporti tra l'Unione europea e l'ONU e l'Organizzazione mondiale del commercio, cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, p. 97 ss.

²⁹ Articoli 3 e 5, co. 9, della decisione 2010/427/UE.

³⁰ Cfr. anche S. IZZO, *La dimensione esterna della cittadinanza europea: tutela consolare e protezione diplomatica nell'ambito dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 418.

³¹ Direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio del 20 aprile 2015 sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE.

³² Si tratta di atti emanati dall'Alto Rappresentante in attuazione di obblighi previsti dalla decisione 2010/427/UE. Ad esempio, cfr. la decisione relativa alle norme di sicurezza del servizio europeo per l'azione esterna, emanata in base all'art. 10, co. 1, della decisione 2010/427/UE; la decisione del 19 luglio 2011 relativa alle norme sull'accesso ai documenti, adottata in ossequio all'art. 11, co. 1, della decisione 2010/427/UE; infine, la decisione dell'8 dicembre 2011 sulle norme relative alla protezione dei dati, emanata ex art. 11, co. 3, della decisione 2010/427/UE.

Ciò detto, rende ancor più laboriosa la ricostruzione della disciplina giuridica del SEAE la circostanza che essa non si esaurisce nelle richiamate disposizioni primarie e secondarie, ma comprende anche gli accordi di natura amministrativa che sono intervenuti a definire operativamente i compiti del SEAE.

In *primis* vanno ricordati gli accordi a livello di servizio (*Service Level Agreements*, in seguito *SLA*), la cui stipula è prevista dalla decisione 2010/427/UE³³ e che il SEAE può concludere con i pertinenti servizi del Segretariato generale del Consiglio, della Commissione o altri uffici o organi interistituzionali dell'Unione europea, al fine di definire aspetti operativi della cooperazione nell'azione esterna. Tali accordi, da non confondere con gli accordi interistituzionali *ex art.* 295 TFUE³⁴, rappresentano uno strumento che il diritto derivato ha previsto per definire i compiti delle strutture che operano nello stesso ambito materiale, al fine di evitare sovrapposizioni e disfunzioni tra le attività prestate da ciascuna parte³⁵.

Ma, soprattutto, va tenuto conto dei *Working Arrangements* del 2012³⁶, articolato accordo amministrativo che chiarisce molti aspetti relativi all'operatività del SEAE e dei servizi della Commissione che si occupano di azione esterna. La sua importanza emerge sin dalle primissime pagine dell'accordo, laddove si legge che «These Working Arrangements, which complement the Vademecum on working relations with the EEAS and the Vademecum on the external action of the EU, are intended to set out the basic principles and practical implementation method with regard to the relationships between the Commission Directorates General responsible for external relations (TRADE, DEVCO, ELARG, ECHO, FPI) and the European External Action Service (EEAS)»³⁷. I *Working Arrangements* del 2012 sostituiscono dunque gli accordi, aventi pari oggetto, che in precedenza vincolavano la Direzione generale RELEX con altre direzioni e servizi della Commissione³⁸ e costituiscono la vigente

³³ Art. 3, co. 3, e art. 4, co. 5 della decisione 2010/427/UE.

³⁴ La norma recita infatti «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante». In dottrina, cfr. per tutti R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 182 ss.

³⁵ La prassi relativa agli *SLA* è comunque limitata nel tempo e focalizzata su aspetti puntuali e tecnici. Gli *EEAS Annual Activity Reports* contengono indicazioni sui *Service Level Agreements* conclusi dal SEAE, che riguardano materie come l'*audit*, il pagamento degli stipendi e il *corporate support* (ad esempio, *EEAS 2014 Annual Activity Report*, p. 22 e 33 e *EEAS 2012 Annual Activity Report*, p. 5, 24 e 29). Ciò detto, nell'*EEAS Review* si dà conto del fatto che tali accordi non hanno prodotto la cooperazione sperata. Si poteva, infatti, ritenere che le difficoltà incontrate subito dopo l'avvio del SEAE potessero essere superate rodando meccanismi inizialmente acerbi, ma l'Alto Rappresentante allora in carica ha dato conto di risultati non del tutto soddisfacenti e della possibile riduzione degli accordi conclusi. Nella stessa direzione si è espresso l'attuale Alto Rappresentante (*Report* del 2015, p. 7).

³⁶ *Working Arrangements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in Relation to External Relations Issues*, Ref. Ares(2012)41133 - 13/01/2012 - SEC(2012)48, che integrano il precedente e dunque completano il *Vademecum on Working relation with the European External Action Service*, Ref. Ares(2011)1379992 - 19/12/2011 - SEC(2011)1636.

³⁷ *Ibidem*, p. 2

³⁸ Trattasi dei seguenti accordi: *Inter-service agreement between DGs RELEX, DEV and AIDCO of June 2001*; *Inter-service agreement of June 2008 between DGs DEV, AIDCO and ECHO on the implementation of the provisions concerning humanitarian and emergency assi-*

disciplina operativa del SEAE. Anche di tale importante accordo va tenuto debito conto nel coordinamento normativo.

Quanto detto evidenzia, in sintesi, che la disciplina del SEAE consta di un quadro normativo composito, disorganico e giuridicamente friabile. È composito perché formato da numerose fonti di rango sia normativo, primario e secondario, sia di tipo amministrativo. Trattasi inoltre di una disciplina disorganica, poiché, assunti come riferimenti di base l'art. 27, par. 3, TUE e la decisione 2010/427/UE, la sua ricostruzione comporta la rilevazione dell'insieme delle fonti applicabili e la loro lettura coordinata. Peraltro, che si tratti di una disciplina complessa l'ha sperimentato anche il Tribunale, il quale, dovendo ricostruire il quadro giuridico di riferimento delle delegazioni dell'Unione, ha preso in esame sia norme di ambito TUE, sia TFUE, cioè l'art. 27, par. 3, TUE, l'art. 221 TFUE, il regolamento finanziario e lo Statuto e RAA, oltre che la decisione 2010/427/UE³⁹. Infine, la disciplina del SEAE è, almeno in parte, giuridicamente friabile, data la presenza delle fonti amministrative, la cui modifica segue procedure più semplici rispetto alle fonti di rango normativo, il che rende facilmente mutevole la definizione dei non secondari aspetti operativi del *policy-making* dell'azione esterna.

2. Definito il quadro generale della disciplina del SEAE, è ora possibile soffermarsi sugli aspetti di natura organizzativa, che sono regolati principalmente dalla decisione 2010/427/UE, poiché l'art. 27, par. 3, TUE si limita a indicare che l'organico del personale ha natura mista, cioè è composto da funzionari dei servizi del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione confluiti nel SEAE, oltre che da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali⁴⁰. Si tenga però conto

stance to ACP countries in the ACP-EC Partnership Agreement and to OCTs in the Overseas Association Decision; Note for the attention of Heads of Delegation and DG ECHO Technical Assistants - Guidelines for relations between Delegations, DG ECHO Headquarters (Brussels) and DG ECHO field offices, 19 July 2002, signed by the Director General of RELEX and the then DG ECHO Director; Memorandum of Understanding between DGs RELEX, DG ECHO and DG ENV of 14 February 2007 on Coordination in Disaster Response.

³⁹ Ordinanza *Elti*, punti 31 ss.

⁴⁰ La decisione 2010/427/UE è comunque intervenuta sulle questioni di personale, fissando una disciplina transitoria (art. 7) e una disciplina "a regime" (art. 6) a esso applicabile. Partendo dall'art. 7, le strutture del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione elencate nell'allegato alla decisione 2010/427/UE e il loro personale sono stati trasferiti al SEAE con decorrenza 1 gennaio 2011. Ai sensi dell'art. 6, co. 2, a tale personale si applicano lo Statuto e RAA, modificato al fine di comprendervi il SEAE (art. 1 *ter*), quindi, con riguardo al contenzioso giuslavoristico, sussiste la giurisdizione del Tribunale della funzione pubblica. L'Alto Rappresentante compie le nomine e stipula i contratti di assunzione. Al fine di avvalersi di personale con i più elevati *standard* di competenza, efficienza e integrità, la selezione del personale e le successive assunzioni sono basate sul merito e le relative procedure sono stabilite dall'Alto Rappresentante. Al personale del SEAE, escluso quello assegnato alla direzione per le questioni PSDC in ragione della sua specificità, è assicurato un elevato grado di mobilità, compresa l'assegnazione periodica alle delegazioni dell'Unione, e a tal fine l'Alto Rappresentante stabilisce le relative norme. La disposizione può essere letta in termini favorevoli sia con riguardo al buon funzionamento del SEAE, sia rispetto al trattamento economico del personale. Da una parte, infatti, tale rotazione consente al personale di acquisire esperienza ed evita che si generi «an excessive identification with the interests of the States in which they are posted» (così J. SANTOS VARA, *op. cit.*, p. 127). Dall'altra, l'assegnazione a una delegazione dell'Unione può risultare vantaggiosa per il maggior

che nemmeno la decisione 2010/427/UE esaurisce le questioni organizzative, poiché l'effettivo organigramma è ancor più ramificato di quanto in essa previsto, risentendo del complesso di norme che formano la composita disciplina del SEAE. Infatti, se ai sensi dell'art. 1 della decisione 2010/427/UE il SEAE si struttura in un'amministrazione centrale e nelle delegazioni dell'Unione nel mondo, in realtà l'organizzazione effettiva comprende gli organi militari dell'Unione, alcune strutture e agenzie della PSDC e i Rappresentanti speciali.

Rispetto a tale "organigramma allargato", va evidenziata la *overall authority* dell'Alto Rappresentante, posizione di autorità e di coordinamento che gli consente di avvalersi di una rete di strutture e figure istituzionali dedicate all'azione esterna dell'Unione. Evidentemente, si tratta di una risorsa preziosa per l'esercizio dei diversi compiti che i trattati gli assegnano, soprattutto come Vicepresidente della Commissione incaricato del coordinamento dell'azione esterna⁴¹.

Nella prassi, tale posizione di autorità si è tradotta nella possibilità, per l'Alto Rappresentante, di riorganizzare, ampliare o ridurre tale rete professionale, come avvenuto con la modifica dell'articolazione dell'amministrazione centrale⁴², con l'apertura e la chiusura di alcune delegazioni dell'Unione⁴³ e con la proposta di nomina

trattamento economico spettante. Con specifico riguardo ai funzionari nazionali divenuti agenti temporanei, ciascuno Stato membro garantisce il loro reintegro immediato alla fine del servizio presso il SEAE, che può durare al massimo dieci anni. Tale trattamento è stabilito anche a beneficio dei funzionari dell'Unione assegnati al SEAE, che hanno diritto a candidarsi ai posti nell'istituzione di origine alle stesse condizioni dei candidati interni. Oltre al personale strutturato, il SEAE può fare ricorso esperti nazionali distaccati (END), al fine di avvalersi, per un periodo di tempo predeterminato, di conoscenze ed esperienze professionali nei settori in cui tale competenza non è immediatamente disponibile. È comune al personale del SEAE l'obbligo di esercitare le funzioni e di conformare la propria condotta unicamente nell'interesse dell'Unione europea (obbligo di norma posto in carico al funzionario assunto dalle organizzazioni internazionali, come osserva R. PISILLO MAZZESCHI, *Funzionario internazionale*, in *Digesto - Discipline pubblicistiche*, Vol. VII, Torino, 1991, IV ed., p. 51; in senso conforme, D. GALLO, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 292 ss.) e di non accettare compensi di qualsiasi natura da enti o persone estranei al SEAE (art. 11, co. 2, Statuto e RAA). Inoltre, il personale non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona estranei al SEAE o da organismi o persone diverse dall'Alto Rappresentante, fatti salvi i casi in cui, ai sensi della decisione 2010/427/UE, debba ricevere istruzioni da soggetti cui è tenuto a prestare assistenza, cioè la Commissione e il Presidente del Consiglio europeo. Com'è stato osservato, nel caso dei diplomatici nazionali in servizio presso il SEAE, molti dei quali sono capi-delegazione, la lealtà domandata al personale non è di agevole "gestione", dato che alla fine essi dovranno pur sempre essere reintegrati nel servizio diplomatico di appartenenza (così C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna*, cit., p. 38). Sugli aspetti relativi alla disciplina del personale, cfr. anche P. DE PASQUALE, *Articolo 27 TUE*, cit. p. 251 ss.

⁴¹ Articoli 18, par. 4, e 21, par. 3, TUE.

⁴² L'attuale organigramma del SEAE è disponibile sul sito *web* del SEAE (<http://www.eeas.europa.eu>). Cfr. il anche comunicato *High Representative Federica Mogherini announces adoption of a modified organisational chart of the EEAS* del 28 luglio 2015 (150728_04_en).

⁴³ È il caso, ad esempio, dell'apertura delle delegazioni dell'Unione in Myanmar e negli Emirati Arabi Uniti e la contestuale chiusura della delegazione in Suriname. Cfr. il comunicato *EU to open Delegations to Myanmar and to the United Arab Emirates*, Bruxelles, 17th January 2013, A 19/13.

di nuovi Rappresentanti speciali⁴⁴. Inoltre, è espressione concreta di tale *overall authority* la competenza in materia di *budget*, dato che spetta all'Alto Rappresentante la redazione dello stato di previsione delle spese amministrative del SEAE⁴⁵, sentiti, nelle aree di competenza condivisa con la Commissione, i titolari dei portafogli interessati *ratione materiae*⁴⁶.

Prima di entrare nel merito degli aspetti organizzativi, merita evidenziare che l'articolazione e la complessità del disegno generale dell'organizzazione del SEAE ci sembrano la conseguenza del mosaico organizzativo tessuto a partire dalle varie strutture e dagli organi che ne compongono l'organigramma allargato, oltre che lo specchio dei vari e non semplici compiti attribuiti all'Alto Rappresentante nonché Vicepresidente della Commissione, che ripropone, anche sul piano organizzativo, il rapporto gerarchico di cui all'art. 27 TUE (e all'art. 221 TFUE, con specifico riguardo alle delegazioni dell'Unione). Tale disegno generale dà altresì conto della varietà delle materie presidiate, il che riecheggia la già parzialmente rilevata trasversalità "tra TUE e TFUE" dell'Alto Rappresentante e, in conseguenza, del SEAE. In tal senso, dobbiamo quindi convenire con la dottrina che ha affermato che il SEAE è da considerare la «traduction administrative de la double casquette endossée par le Haut représentant»⁴⁷.

2.1. L'amministrazione centrale del SEAE ha sede a Bruxelles ed è diretta dall'Alto Rappresentante, affiancato da un Segretario generale e da tre vicesegretari posti ciascuno a presidio di un ambito tematico specifico, cioè le *Economic e Global Issues*, gli affari politici e la PSDC e risposta alle crisi.

L'organigramma dell'amministrazione centrale è alquanto complesso. Sotto l'alta dirigenza operano cinque direzioni generali che si occupano di aree continentali o geografiche e una sesta dedicata agli *Human rights, global and multilateral is-*

⁴⁴ Decisione 2013/133/PESC del Consiglio, del 18 marzo 2013, che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per il Sahel, più volte modificata con riguardo sia sulla durata del mandato, sia alla persona nominata alla carica.

⁴⁵ Rispetto all'autonomia finanziaria del SEAE, sono necessarie alcune precisazioni. Infatti, il SEAE dispone della possibilità di spendere la quota del bilancio dell'Unione che le è attribuita, ma gli sono attribuite solo le linee di spesa amministrative, poiché le spese operative dell'azione esterna sono nella responsabilità della Commissione; si tratta degli strategici e rilevanti stanziamenti concernenti gli strumenti di cooperazione a sostegno delle relazioni esterne e degli stanziamenti della PESC/PSDC, che comprendono, *inter alia*, le missioni di pace, i rappresentanti speciali e le azioni di promozione del diritto internazionale. La Commissione è inoltre titolare degli stanziamenti di bilancio relativi a spese per materie di sua competenza che, pur non appartenendo all'azione esterna, hanno una proiezione esterna e concorrono pertanto a definire la partecipazione dell'Unione alla vita di relazione internazionale. Si pensi, ad esempio, alla politica ambientale e allo stanziamento per la «partecipazione alle attività multilaterali e internazionali in materia di ambiente e di clima», attraverso cui sono finanziati sia i contributi obbligatori e facoltativi a un certo numero di convenzioni, protocolli e accordi internazionali di cui l'Unione è parte, sia le spese connesse ai lavori preparatori dei futuri accordi internazionali di cui diverrà firmataria. Pertanto, il controllo finanziario dell'azione esterna e la sua esecuzione sono nelle mani del Commissione e l'autonomia finanziaria del SEAE è limitata ad alcuni tipi di spese, così soffrendo di evidenti lacune.

⁴⁶ Cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 68 e 73.

⁴⁷ I. BOSSE-PLATIÈRE, *La mise en place du Service européen pour l'action extérieure del l'UE (SEAE)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, p. 243.

sues⁴⁸, ambito trasversale nel quale rientrano, ad esempio, la promozione del rispetto dei diritti umani, le relazioni multilaterali dell'Unione e il coordinamento della cooperazione allo sviluppo.

Tali direzioni assistono quotidianamente l'Alto Rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni, ad esempio predisponendo i testi dei provvedimenti di ambito PESC di cui propone al Consiglio l'adozione⁴⁹ o partecipando, sotto il suo coordinamento politico⁵⁰ e in sinergia con i competenti servizi della Commissione, alla programmazione degli strumenti dell'azione esterna.

Le stesse direzioni offrono supporto ai delegati dell'Alto Rappresentante che esercitano la presidenza di diversi organi preparatori del Consiglio "Affari esteri". Se, infatti, la presidenza degli organi preparatori delle formazioni del Consiglio di regola spetta allo Stato esercente la presidenza semestrale, nel caso della formazione "Affari esteri" la decisione 2009/908/UE⁵¹ ha stabilito che parte dei suoi organi preparatori, che provvedono anche alla redazione e revisione delle proposte di decisioni, siano presieduti da un delegato dell'Alto Rappresentante. Tra questi figurano il Comitato politico e di sicurezza⁵², gli organi preparatori della PSDC, agli organi di approccio geografico e a quelli orizzontali, tra cui, ad esempio, il Gruppo "Disarmo globale" e controllo degli armamenti (CODUN) o il Gruppo "Nazioni unite" (CONUN)⁵³.

È altresì offerto supporto ai Rappresentanti speciali, che ai sensi dell'art. 33 TUE il Consiglio può nominare per problemi politici specifici, su proposta dell'Alto Rappresentante⁵⁴, e che appartengono all'organigramma allargato del SEAE. La figura

⁴⁸ Tali direzioni rappresentano, in particolare, la sintesi della Direzione generale E del Segretariato generale del Consiglio, nella quale operavano anche le direzioni "Americhe e Stati Uniti", "Balcani occidentali, Europa orientale e Asia centrale", "Non proliferazione delle armi di distruzione di massa" e della Direzione generale Relazioni esterne della Commissione, che comprendeva anche le direzioni "Relazioni multilaterali e diritti dell'uomo", "America del Nord, Asia orientale, Australia, Nuova Zelanda, SEE, EFTA, San Marino, Andorra, Monaco", "Coordinamento della politica europea di vicinato", "Europa orientale, Caucaso meridionale, Repubbliche dell'Asia centrale", "Medio Oriente, Mediterraneo meridionale", "America Latina, "Asia, eccetto Giappone e Corea", "Servizio esterno".

⁴⁹ Articoli 18, par. 2, e 27, par. 1, TUE.

⁵⁰ Art. 9, co. 1, della decisione 2010/427/UE.

⁵¹ Decisione 2009/908/UE del Consiglio del 1 dicembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo 2009/881/UE.

⁵² *Ibidem*, art. 4 e allegato II.

⁵³ *Ibidem*. Restano quindi alla presidenza semestrale alcuni organi preparatori orizzontali di una certa importanza, cioè il Gruppo dei Consiglieri per le relazioni esterne (RELEX), il Gruppo «Terrorismo (aspetti internazionali)» (COTER), il Gruppo «Applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo» (COCOP), il Gruppo «Affari consolari» (COCON), il Gruppo «Diritto internazionale pubblico» (COJUR), nonché il Gruppo «Diritto del mare» (COMAR).

⁵⁴ Cfr. per tutti i commenti di D. THYM, *Article 33. [Special Representatives]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1089 ss.; B. GENCARELLI, *Articolo 33 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 274 ss.; A. LANG, *Articolo 33 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 117 ss. Cfr. inoltre gli approfondimenti sui Rappresentanti speciali a cura di G. GREVI, *Pioneering foreign policy: the EU Special Representatives*, Chaillot Papier 106, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2007; D. TOLKSDORF, *The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance?*, Issue

istituzionale *de qua* non è nuova nell'ordinamento dell'Unione, dato che, dal 1996, quando fu nominato un inviato speciale per la regione dei Grandi laghi in Africa⁵⁵, a oggi oltre cinquanta alti funzionari si sono avvicendati nel ricoprire le ventuno figure di rappresentante speciale finora istituite⁵⁶. I Rappresentanti speciali di norma svolgono funzioni di rappresentanza, informazione e coordinamento su aspetti e questioni che possono anche avere natura trasversale al diritto dell'Unione⁵⁷, il che, in passato, ha anche giustificato il cumulo della figura *de qua* con quella del capo-delegazione della Commissione⁵⁸, prassi confermata anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁵⁹. È altresì loro attribuita la funzione di contribuire all'unità, alla coerenza e all'efficacia dell'azione e della rappresentanza esterna dell'Unione⁶⁰.

La subordinazione all'Alto Rappresentante giustifica il supporto loro prestato dall'amministrazione centrale, che dovrebbe evolvere, come da più parti suggerito, nell'integrazione dei Rappresentanti speciali nel SEAE⁶¹. Ciò peraltro sarebbe coerente con il già avvenuto trasferimento, disposto con la decisione 2010/427/UE, dei funzionari del Segretariato generale del Consiglio distaccati presso i Rappresentanti speciali. In concreto, il supporto dell'amministrazione centrale viene fornito dalla direzione competente sull'area geografica o sulla materia di spettanza del Rappresentante speciale; così, ad esempio, attualmente la direzione che si occupa di *Human rights, global and multilateral issues* fornisce supporto al Rappresentante speciale per i diritti umani⁶²,

2012/02, Institute for European Studies, Brussels; E. FOUÉRE, *The EU Special Representative: A dying breed?*, 13 December 2013, CEPS Commentary. In generale, su tali figure cfr. anche H. KELLER, *Special Representative*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPE-PIL)*, Oxford Public International Law, December 2008, *ad vocem*.

⁵⁵ Azione comune 96/250/PESC del Consiglio, del 25 marzo 1996, adottata sulla base dell'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea in relazione alla nomina di un inviato speciale per la regione dei Grandi laghi in Africa.

⁵⁶ Cfr. la pagina *web* dedicata ai Rappresentanti speciali, in carica e passati, http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm

⁵⁷ Cfr. azione comune 2002/211/PESC del Consiglio, dell'11 marzo 2002, relativa alla nomina del rappresentante speciale dell'UE in Bosnia-Erzegovina e successive modifiche.

⁵⁸ Cfr. azione comune 2007/805/PESC del Consiglio, del 6 dicembre 2007, relativa alla nomina del rappresentante speciale dell'Unione europea presso l'Unione africana e il comunicato *Appointment of Koen Vervaeke as EU Special Representative to the African Union and Head of the Commission Delegation (IP/07/1873)*, Bruxelles, 6th December 2007.

⁵⁹ Come, ad esempio, nel caso del Rappresentante speciale nonché capo della delegazione dell'Unione in Afghanistan. Cfr. *2013 Main Aspects and Basic Choices of the CFSP*, p. 86. Si segnala altresì il caso dell'inviato speciale in Somalia, figura diversa dal Rappresentante speciale ma ad esso funzionalmente analoga, che è stato di recente rinominato Capo della delegazione dell'Unione nello stesso paese (*2014 Main aspects and basic choices of the CFSP*, p. 129). Su tale "doppio cappello" nella recente prassi, cfr. E. FOUÉRE, *The EU Special Representatives: A dwindling but resilient resource at the service of EU Foreign and Security Policy*, 22 September 2016, CEPS Commentary, p. 5 ss.

⁶⁰ *Istruzioni per la nomina, il mandato e il finanziamento dei rappresentanti speciali dell'UE – Approvazione*, Bruxelles, 13 marzo 2014, doc. 7681/1, p. 3.

⁶¹ Lo stesso Alto Rappresentante lo ha raccomandato nell'*EEAS Review*, p. 3 ss. e la stessa indicazione è giunta, ad esempio, dalla Corte dei Conti dell'Unione (cfr. EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *The establishment of the European External Action Service*, Special Report n. 11 (2014), <http://eca.europa.eu>, p. 15 ss.

⁶² Decisione 2012/440/PESC del Consiglio, del 25 luglio 2012, che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani, più volte prorogata.

mentre la direzione Africa fornisce supporto ai Rappresentanti speciali per il Corno d'Africa e per il Sahel⁶³.

Un ramo dell'amministrazione centrale del SEAE è dedicato alla PSDC e alla risposta alle crisi. Le strutture che si occupano di tale competenza dell'Unione cooperano con le strutture militari dell'Unione, in particolare il Comitato militare⁶⁴ e lo Stato maggiore⁶⁵, che dipendono direttamente dall'Alto Rappresentante. Questa parte dell'amministrazione centrale offre altresì sostegno ai due inviati speciali dell'Alto Rappresentante (uno nominato per la "non proliferazione e disarmo", l'altro per lo "spazio")⁶⁶ e lavora in sinergia con altre strutture della PSDC che rientrano nell'organigramma allargato del SEAE, tra cui l'*Activated EU operations centre*⁶⁷, l'Agenzia europea di difesa⁶⁸ e il Centro satellitare⁶⁹.

⁶³ Decisione 2013/133/PESC del Consiglio, del 18 marzo 2013, che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per il Sahel, più volte prorogata.

⁶⁴ Il Comitato militare dell'Unione europea è stato istituito con decisione 2001/79/PESC del Consiglio del 22 gennaio 2001. Trattasi di un organo tecnico, composto dai Capi di Stato maggiore della difesa o dai loro delegati militari, che, come indica l'allegato alla decisione, ha compiti di fornire consulenza militare al Comitato politico e di sicurezza e di direzione militare dello Stato Maggiore.

⁶⁵ Lo Stato maggiore dell'Unione europea è stato istituito con decisione 2001/80/PESC del Consiglio del 22 gennaio 2001. Si tratta di un organo tecnico, avente compiti di consulenza e sostegno in campo militare, compresa l'esecuzione delle missioni di pace, nell'ambito delle quali, in particolare, assicura il tempestivo allarme, la valutazione della situazione, la pianificazione strategica e l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali da impiegare. L'allegato alla decisione ne indica missione e funzioni, peraltro ampliati già con decisione 2005/395/PESC del Consiglio, del 10 maggio 2005.

⁶⁶ Cfr. il comunicato *High Representative Catherine Ashton makes a number of new appointments in the European External Action Service* del 9 novembre 2012, <http://www.consilium.europa.eu> Sulla figura dell'inviato speciale, cfr. M. PAYANDEH, *Special Envoy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, November 2008, *ad vocem*.

⁶⁷ Decisione 2012/173/PESC del Consiglio, del 23 marzo 2012, sull'attivazione del centro operativo dell'UE per le missioni e l'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune nel Corno d'Africa, più volte modificata.

⁶⁸ Art. 42 TUE e decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015, che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa. Al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'Agenzia europea per la difesa era già operativa, poiché istituita con l'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004. Scopo dell'Agenzia è di sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi, di promuovere e rafforzare la cooperazione europea nel settore degli armamenti, nonché di rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea, di creare un mercato europeo competitivo dei materiali di difesa e di promuovere la ricerca. Sull'Agenzia europea per la difesa e, più in generale, sullo sviluppo di una politica europea di difesa, cfr. per tutti F. VERRA, *L'Agenzia Europea della Difesa*, in *Informazioni della Difesa*, Rivista dello Stato Maggiore della Difesa, 5/2005, p. 33 ss.; M. TRYBUS, N. D. WHITE (eds.), *op. cit.*, *passim*; L. BALMONT, *L'Agence européenne de défense et coherence de l'action extérieure de l'Union européenne*, in M. DONY, L. S. ROSSI (ed.), *Démocratie, coherence et transparence: vers une constitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2008, p. 337 ss.; infine, F. MERAND, *European Defence Policy: beyond the Nation State*, Oxford, 2008.

⁶⁹ Azione comune 2004/555/PESC del Consiglio, del 20 luglio 2001, sull'istituzione di un centro satellitare dell'Unione europea.

Completano l'organigramma dell'amministrazione centrale alcune strutture di supporto amministrativo e contabile. Tra queste, il Servizio degli strumenti di politica estera, struttura della Commissione posta a servizio dell'Alto Rappresentante e incardinata nel SEAE, che si occupa della gestione, soprattutto finanziaria, di azioni quali, ad esempio, le missioni di pace, le missioni di osservazione elettorale e le misure restrittive. Merita poi menzionare le unità che seguono i rapporti con il Mediatore e i rapporti coi parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, poiché presidiano la tenuta di relazioni intraistituzionali di una certa importanza, stante la loro stretta attinenza ai temi della trasparenza e della legalità dell'azione dell'Unione e del *deficit* democratico nella PESC/PSDC⁷⁰. Soprattutto l'unità dedicata ai rapporti parlamentari riveste un'importanza strategica, stante la delicatezza dei rapporti con il Parlamento europeo, emersa, come si è visto, sin dai negoziati del "quadrilogo". Infatti, l'unità in questione deve contribuire a stabilire delle relazioni costruttive con il Parlamento, a tenere le relazioni con il Comitato delle Regioni e a fornire supporto professionale nella preparazione dell'impegnativa attività parlamentare all'Alto Rappresentante⁷¹.

2.2. A livello periferico, il SEAE si articola nella rete di delegazioni dell'Unione presso gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali⁷², cui vanno aggiunti gli Uffici di collegamento di New York e di Ginevra, che il Segretariato generale del Consiglio aveva in precedenza aperto presso organismi dell'ONU per la cura delle questioni intergovernative⁷³. La confluenza ha reso le delegazioni dell'Unione delle articolazioni *in loco* del SEAE o, come ha affermato il Tribunale, delle sue «semplici divisioni», prive di autonomia e *locus standi*, e dunque non inquadrabili come organo o organismo dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 263 TFUE⁷⁴.

⁷⁰ Sul *deficit* democratico e sulle sue espressioni e i suoi effetti, anche in ambito PESC/PSDC, cfr. la letteratura citata *infra*, paragrafo 5 del riepilogo e conclusioni finali.

⁷¹ Le attività parlamentari all'Alto Rappresentante o dei suoi delegati trovano fondamento principalmente dall'art. 36 TUE e comportano la regolare consultazione e informazione del Parlamento sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PESC e della PSDC e la presa in considerazione delle sue opinioni. Inoltre, due volte all'anno si tiene un dibattito parlamentare sui progressi compiuti in ambito PESC e PSDC, cui chiaramente partecipa l'Alto Rappresentante. Ciò detto, di tali attività parlamentari viene dato conto nella relazione annuale dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo, che da quando è entrato in vigore del Trattato di Lisbona viene rassegnata regolarmente. Cfr., ad esempio, *2013 Main Aspects and Basic Choices of the CFSP*, p. 232 e *2014 Main aspects and basic choices of the CFSP*, p. 275.

⁷² In dottrina, cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, p. 127 ss.; E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit. p. 68 ss.; ID., *Articolo 221 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1201 ss.; infine, B. GENCARELLI, *Articolo 221 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1831 ss. Sulle delegazioni della Commissione, poi convertite in delegazioni dell'Unione e, più in generale, sul diritto di legazione attivo dell'Unione europea, cfr. E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Napoli, 2008, p. 133 ss.

⁷³ Cfr. B. GENCARELLI, *Articolo 221 TFUE*, cit., p. 1832.

⁷⁴ Ordinanza *Elti*, punti 35 e 46. In un altro caso, i giudici definiscono le delegazioni dell'Unione degli «enti» istituiti conformemente all'articolo 221 TFUE per assicurare la rappresentanza dell'Unione (sentenza della Corte di giustizia del 12 novembre 2015, causa C-439/13 P, *Elitaliana SpA c. Eulex Kosovo*, ECLI:EU:C:2015:753, punto 65).

Si tratta di una rete piuttosto estesa di rappresentanze presso Stati terzi e organizzazioni internazionali, che l'Alto Rappresentante può ampliare o ridurre, avendo la competenza sull'apertura e sulla chiusura delle delegazioni dell'Unione. Ad esempio, nel 2013 ha aperto le delegazioni dell'Unione in Myanmar e negli Emirati Arabi Uniti⁷⁵, al fine di favorire il dialogo e la cooperazione con tali Paesi, e al contempo, nell'ambito di una riorganizzazione della rete di rappresentanze, ha chiuso la delegazione dell'Unione in Suriname, Nuova Caledonia, Vanuatu e Croazia⁷⁶. Di prossima apertura dovrebbe essere la delegazione dell'Unione a Teheran, decisa al fine di intensificare le relazioni con l'Iran dopo il cambio di governo del 2013 e la conclusione del *Joint Comprehensive Plan of Action* del 2015, relativo al progressivo abbandono del programma nucleare⁷⁷.

L'apertura e la chiusura di una delegazione dell'Unione non è però una prerogativa che l'Alto Rappresentante esercita in via esclusiva, poiché, come prevede l'art. 5, co. 1, della decisione 2010/427/UE è necessario il parere favorevole del Consiglio e della Commissione. Ciò significa che qualora ci fosse il disaccordo di una o entrambe le istituzioni, l'Alto Rappresentante non potrebbe aprire o chiudere una delegazione dell'Unione. Tuttavia, mentre nel caso della chiusura di una delegazione dell'Unione il parere sfavorevole del Consiglio e/o della Commissione parrebbe insuperabile, nel caso del dissenso all'apertura sarebbe comunque possibile per l'Alto Rappresentante avvalersi di forme di rappresentanza dell'Unione, meno prestigiose, per le quali non è richiesto il concerto delle due istituzioni, come, ad esempio, gli inviati speciali o gli uffici⁷⁸.

⁷⁵ Cfr. il comunicato *EU to open Delegations to Myanmar and to the United Arab Emirates*, Bruxelles, 17th January 2013 (A 19/13) e le decisioni HR DEC(2013) 001, EEAS, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Opening of a Delegation of the European Union to the Republic of the Union of Myanmar (Burma)* e HR DEC(2013) 002, EEAS, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Opening of a Delegation of the European Union to the United Arab Emirates*.

⁷⁶ Cfr. *EEAS 2013 Annual Activity Report*, p. 6, il *2013 Main Aspects and Basic Choices of the CFSP – 2013*, p. 35. Quanto alla chiusura della delegazione dell'Unione in Suriname, cfr. la decisione HR DEC(2013) 003, EEAS, *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* e, in dottrina, il commento di E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 72.

⁷⁷ Cfr. il comunicato *Iran: Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the one year anniversary of the JCPOA*, Bruxelles, 14th July 2016 (436/16). Si segnala che la richiesta di apertura di tale delegazione è giunta anche dal Parlamento europeo (*Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2013 sulla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla politica estera e di sicurezza comune (2013/2081(INI))*), P7_TA-PROV(2013)0453, par. 17).

⁷⁸ Su tali aspetti, cfr. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 75 ss. Quanto agli inviati speciali, si prenda ad esempio il caso dell'inviato speciale per il processo di pace in Colombia, Paese nel quale non opera alcuna delegazione dell'Unione, poiché le relazioni con l'Unione sono presidiate dalla delegazione dell'Unione in Ecuador. Quanto, invece, agli uffici di rappresentanza, al momento sono aperti quelli di Hong Kong, della *West Bank* e striscia di Gaza, del Kosovo e di Taiwan (incaricato delle sole questioni economiche e commerciali, in linea con la cd. «One China policy»), secondo cui l'Unione riconosce il Governo della Repubblica popolare cinese come unico governo della China - http://eeas.europa.eu/taiwan/index_en.htm.

Operativamente, i compiti svolti dalle delegazioni dell'Unione si ricavano da una lettura coordinata delle diverse disposizioni primarie e secondarie che le riguardano, che danno conto della trasversalità delle attività svolte nell'azione esterna⁷⁹. Fermo restando che su tali aspetti si tornerà, si possono ricordare l'art. 221 TFUE per la rappresentanza dell'Unione, gli articoli 32 e 35 TUE e la decisione 2010/427/UE per la cooperazione con le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri ai fini dell'attuazione della PESC e della protezione consolare dei cittadini dell'Unione e, infine, l'art. 5, co. 4, della decisione 2010/427/UE quanto al compito di dare esecuzione agli stanziamenti operativi dei progetti finanziati dall'Unione su delega della Commissione.

Naturalmente non tutte le delegazioni dell'Unione svolgono di fatto gli stessi compiti. La circostanza che una rappresentanza si occupi delle relazioni con un solo Stato terzo, piuttosto che con più Stati terzi o gruppi regionali o, ancora, con una organizzazione internazionale o altri enti, determina la varietà delle attività svolte in termini quantitativi e qualitativi. È quindi chiaro che, ad esempio, la delegazione dell'Unione in Israele non svolge le medesime attività della delegazione dell'Unione nelle Barbados, che segue le relazioni con diversi Stati caraibici, o della delegazione dell'Unione a Roma, che si occupa dei rapporti tra l'Unione europea e la FAO, la Santa Sede e il Sovrano Militare dell'Ordine di Malta.

Incide inoltre sull'attività delle delegazioni dell'Unione anche il tipo di relazioni intessute con gli Stati terzi o gruppi regionali presso cui operano. Infatti, le relazioni internazionali che l'Unione intrattiene non sono identiche per tutte le controparti, ma il loro contenuto dipende dalla circostanza che uno Stato terzo sia legato all'Unione da partenariati, come nel caso dell'area mediterranea⁸⁰, piuttosto che rientri nell'ambito delle relazioni di cooperazione avviate dall'Unione, come i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)⁸¹, o ancora che sia un *partner* legato all'Unione da accordi atti a facilitare e promuovere la cooperazione su aspetti di interesse comune, come nel caso dell'Australia⁸².

⁷⁹ Trasversalità che peraltro aveva già contraddistinto le delegazioni della Commissione, che avevano assunto il ruolo di veri e propri presidi *multitasking*. Ne danno conto, con specifico riguardo all'area Asia-Pacifico (Australia, Cina, Fiji, Giappone, Nuova Zelanda, Papua Nuova Guinea, Hong Kong, Singapore, Corea del Sud e Thailandia), N. CHABAN, S. KELLY, J. BAIN, *European Commission Delegations and EU Public Policy: Stakeholders' Perceptions from the Asia-Pacific*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, p. 271 ss.

⁸⁰ Con particolare riguardo alla cooperazione nell'area euromediterranea, di interesse strategico per l'Unione europea, si fa rinvio a quattro approfonditi studi, contenuti in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, Atti del XIV convegno S.I.D.I. (Bari, 18-19 giugno 2009), Napoli, 2010 ovvero: S. CAFARO, *Un primo sguardo all'Unione per il Mediterraneo: luci e ombre*, p. 543 ss.; A. DI STASI, *L'Unione per il Mediterraneo: quale «modello» di organizzazione delle relazioni tra Stati?*, p. 561 ss.; C. RISI, *Il partenariato euro-mediterraneo*, p. 511 ss.; U. VILLANI, *La responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea*, p. 49 ss.

⁸¹ Sulla cooperazione allo sviluppo, cfr. per tutti E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, p. 176 ss.; M. E. BARTOLONI, *Politica estera*, cit., p. 79 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 852 ss. Sulle origini della cooperazione e sulle Convenzioni di Lomé, cfr. invece G. MIGANI, *Development aid: historic priorities and new dynamics*, in *The European Commission 1958-72 - History and Memories of an Institution*, European Union, Brussels, 2014, p. 393 ss.

⁸² Si segnala che i rapporti tra l'Unione europea e l'Australia si basano sullo *EU-Australia Partnership Framework* del 2008, anche se nel 2015 sono terminati i negoziati per un secondo accordo, lo *EU-Australia Framework Agreement* poi firmato nel 2017. Cfr. il comunicato *Towards*

Sul piano organizzativo, le delegazioni dell'Unione sono rette dai capidelegazione, nominati dall'Alto Rappresentante⁸³ e sottoposti a scrutinio parlamentare, conformemente alla già richiamata Dichiarazione sulla responsabilità politica del 2010. I neominati capidelegazione compaiono dunque dinanzi alla Commissione Affari esteri del Parlamento europeo per uno scambio di punti di vista prima di assumere le proprie funzioni⁸⁴.

I capidelegazione sono responsabili del personale e dispongono di ampi poteri gestionali, sono abilitati a rappresentare l'Unione europea *in loco* (in particolare, nella conclusione dei contratti e in giudizio)⁸⁵ e, in caso di sottodelega della Commissione, danno esecuzione agli stanziamenti operativi collegati ai programmi di assistenza esterna avviati nell'ambito della cooperazione⁸⁶. Non pochi problemi sono sorti con riguardo all'esercizio di tale ultima competenza delegata, soprattutto per le difficoltà poste dalle maglie del regolamento finanziario, che rendono difficoltoso il circuito finanziario che occupa buona parte delle attività dei capidelegazione, a discapito dell'importante ruolo politico e di coordinamento che altresì devono esercitare. È, quindi, da diverso tempo stata chiesta la modifica del regolamento in questione, per consentire ai capidelegazione di delegare tali compiti ad alti funzionari della delegazione dell'Unione e, quindi, di alleggerire il carico di lavoro dovuto dalla gestione degli strumenti dell'azione esterna⁸⁷. Modifica non ancora intervenuta, ma sulla quale, nel momento in cui si scrive, sta lavorando la Commissione⁸⁸.

a closer EU-Australia Partnership: Joint Declaration of the EU's High Representative for Foreign and Security Policy/Vice President of the Commission and the Australian Foreign Minister, disponibile sul sito *web* del SEAE (<http://eeas.europa.eu>).

⁸³ Cfr. l'art. 95, co. 2, dello Statuto e RAA, secondo cui «(c)on riferimento ai capi delegazione, i poteri relativi alle nomine vengono esercitati, ricorrendo ad una procedura esaustiva di selezione, basata sul merito e tenuto conto dell'equilibrio di genere e geografico, sulla scorta di un elenco di candidati approvato dalla Commissione conformemente ai poteri conferitele dai trattati». La disposizione tiene conto del duplice legame funzionale dei capidelegazione con l'Alto Rappresentante e con la Commissione, prevedendo la partecipazione dell'istituzione alla procedura di nomina. Resta intesa l'autorità primaria dell'Alto Rappresentante, come dimostrano, ad esempio, le disposizioni in materia di indagini amministrative e di procedure disciplinari a carico dei capidelegazione nell'esercizio di mansioni per conto della Commissione (art. 95, co. 3, dello Statuto e RAA). Per la prassi, cfr., ad esempio, il comunicato *High Representative Federica Mogherini announces senior appointments*, Brussels, 20/07/2016 (160720_04_en).

⁸⁴ Dichiarazione sulla responsabilità politica, punto 5. Quanto alla prassi, cfr. le audizioni dei neominati capidelegazione in Turchia, India e Albania (Committee on Foreign Affairs, AFET(2015)0914_1, Meeting, Monday 14 September 2015).

⁸⁵ Tale capacità si riferisce, chiaramente, alla personalità di diritto privato e «semplicemente ricorda che una delegazione non agisce a nome proprio e per proprio conto e concede al suo responsabile una capacità giuridica strettamente limitata da un punto di vista territoriale, del resto necessaria per rispondere ai fabbisogni propri del funzionamento della delegazione» (Ordinanza *Elti*, punto 48).

⁸⁶ In tal caso, ai sensi dell'art. 65, co. 6, del regolamento finanziario, «(q)uando agiscono in qualità di ordinatori sottodelegati della Commissione [cioè, gli incaricati di eseguire le entrate e le spese] conformemente all'articolo 56, paragrafo 2, i capi delle delegazioni dell'Unione fanno capo alla Commissione in quanto istituzione responsabile della definizione, dell'esercizio, della sorveglianza e della valutazione delle loro funzioni e responsabilità di ordinatori sottodelegati».

⁸⁷ *EEAS Review*, pp. 17 e 18.

⁸⁸ *Infra*, paragrafo 3.2 di questo capitolo.

Sul piano dell'*accountability*, i capidelegazione rispondono all'Alto Rappresentante e al SEAE della gestione delle delegazioni dell'Unione e del coordinamento delle azioni intraprese⁸⁹. Possono però ricevere istruzioni anche dalla Commissione «conformemente» all'art. 221, par. 2, TFUE in relazione alla gestione dei programmi di sviluppo, il che renderebbe opportuno che le disposizioni di servizio fossero diramate dall'Alto Rappresentante nella qualità di Vicepresidente del Collegio, così da offrire ai capidelegazione un interlocutore unico, indipendentemente dal fatto che si tratti di questione di ambito TUE o di ambito TFUE⁹⁰. Inoltre, le delegazioni dell'Unione sono sottoposte a valutazione periodica da parte del Segretario generale esecutivo del SEAE e ai controlli dell'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), con particolare riguardo alle misure antifrode di cui al regolamento CE 1073/1999⁹¹.

Ai sensi dell'art. 5, co 7, della decisione 2010/427/UE, le delegazioni dell'Unione rispondono alle esigenze di altre istituzioni dell'Unione, in particolare il Parlamento europeo, nei loro contatti con le organizzazioni internazionali o i paesi terzi presso cui le delegazioni sono accreditate, così svolgendo la funzione di punto di contatto *in loco*⁹². Oramai regolarmente le delegazioni dell'Unione prestano assistenza ai parlamentari europei in visita ufficiale all'estero⁹³, come è accaduto, ad esempio, nel caso della visita del Presidente del Parlamento europeo alle autorità svizzere, presidiata dalla delegazione dell'Unione in Svizzera e per il Principato del Liechtenstein⁹⁴, o della visita ad Hanoi della delegazione del Parlamento europeo per le relazioni con il Paesi del sud-est asiatico e con l'ASEAN, supportata dalla delegazione dell'Unione in Vietnam⁹⁵.

⁸⁹ Art. 5, co. 2, della decisione 2010/427/UE, che riecheggia l'art. 221, co. 2, TFUE.

⁹⁰ Cfr. J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty*, cit., p. 255 e, in senso conforme, Ordinanza *Elti*, punto 46. Si noti il 13° 'considerando' della decisione 2010/427/UE, il quale afferma che «(l)a Commissione e il SEAE concorderanno le modalità di comunicazione delle istruzioni della Commissione alle delegazioni. Queste dovrebbero prevedere in particolare che, quando la Commissione impartirà istruzioni alle delegazioni, essa ne trasmetterà nel contempo una copia al capodelegazione ed all'amministrazione centrale del SEAE». Il combinato tra la norma e detto 'considerando' sembra suggerire la necessità di stabilire un flusso di informazioni utile alla gestione dei programmi di assistenza, ma rispettoso della subordinazione delle delegazioni dell'Unione rispetto all'Alto Rappresentante e della loro appartenenza al SEAE.

⁹¹ Regolamento CE 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF). Come noto, trattasi delle indagini amministrative che l'OLAF può condurre presso istituzioni, organi o organismi dell'Unione, allo scopo di potenziare la lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Anche su questo fronte si registrano degli sviluppi, dato che nel gennaio del 2011 l'Alto Rappresentante ha firmato una decisione per consentire all'OLAF di condurre le indagini amministrative all'interno del SEAE (cfr. il *EEAS 2011 Annual Activity Report*, p. 43).

⁹² La disposizione va peraltro letta alla luce dell'art. 3, co. 4, della decisione 2010/427/UE, secondo cui il SEAE presta assistenza e cooperazione anche alle altre istituzioni e organi dell'Unione, in particolare al Parlamento (*infra*, paragrafo 7 del capitolo IV).

⁹³ Cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 49.

⁹⁴ Cfr. la pagina *web* della delegazione dell'Unione in Svizzera e per il Liechtenstein, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/switzerland/index_it.htm.

⁹⁵ Cfr. la pagina *web* della delegazione dell'Unione in Vietnam, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/vietnam/index_en.htm.

Va infine fatto cenno alla previsione *ex art. 5, co. 6*, della decisione 2010/427/UE, secondo cui l'Alto Rappresentante si adopera affinché gli Stati ospitanti accordino alle delegazioni dell'Unione, al loro personale e ai relativi beni, i privilegi e le immunità equivalenti a quelli concessi alle rappresentanze diplomatiche degli Stati in base alla Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche. Ciò dà conto del fatto che l'apertura e la conduzione di una delegazione dell'Unione non si risolve nell'adozione di atti di diritto dell'Unione europea, ma è questione più ampia, che sconfinava nel diritto internazionale, trattandosi di espressione concreta del diritto di legazione. Su tale aspetto si intende comunque tornare più avanti⁹⁶.

3. Un'altra questione di cui dar conto a questo punto dell'indagine riguarda la valutazione *in itinere* e la revisione della decisione 2010/427/UE, prevista al fine di porre rimedio alle criticità che inevitabilmente sarebbero emerse in fase di avvio e rodaggio del SEAE. In tale direzione, l'art. 13 della decisione 2010/427/UE fissa alcuni obblighi in carico all'Alto Rappresentante.

Un primo obbligo, da assolvere entro un mese dall'entrata in vigore della decisione 2010/427/UE⁹⁷, comportava la presentazione alla Commissione di una stima delle entrate e delle spese del SEAE, al fine di consentire la rettifica del bilancio dell'Unione per l'anno 2010. In sostanza, si trattava di modificarne la struttura, per introdurre una sezione dedicata al SEAE e rettificare le parti di pertinenza del Consiglio e della Commissione alla luce della dismissione di parte delle loro strutture⁹⁸. Dall'esercizio finanziario 2011, l'Alto Rappresentante ha poi preso parte alla procedura di formazione del bilancio per la quota di spettanza del SEAE, nei termini previsti dall'art. 8, commi 3 e 4, della decisione 2010/427/UE⁹⁹.

Il secondo obbligo, configurabile come un *duty to report*¹⁰⁰, prevedeva che l'Alto Rappresentante presentasse al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione, entro la fine del 2011, una relazione sul funzionamento del SEAE, con particolare riguardo agli aspetti relativi alla diramazione di istruzioni alle delegazioni dell'Unione, all'assistenza agli Stati membri nelle relazioni diplomatiche e nella protezione consolare e alla programmazione e gestione dei programmi di cooperazione. La relazione, rassegnata alla fine del 2011¹⁰¹, dà conto del lavoro svolto e dei risultati solo in parte

⁹⁶ *Infra*, capitolo III.

⁹⁷ Art. 13, co. 5, della decisione 2010/427/UE.

⁹⁸ *Draft Amending Budget n. 6 to the General Budget 2010 - Statement of Revenue and Expenditure by Section, Brussels*, 17th June 2010 (COM(2010) 315 final), p. 8 ss.

⁹⁹ Così affermano i due commi: «Nell'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, relativamente alle loro rispettive competenze» (co. 3) e «Conformemente all'articolo 314, paragrafo 1, TFUE, il SEAE elabora lo stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario successivo. La Commissione raggruppa tali stati di previsione in un progetto di bilancio, che può comportare previsioni divergenti. La Commissione può modificare il progetto di bilancio come previsto all'articolo 314, paragrafo 2, TFUE» (co. 4).

¹⁰⁰ Art. 13, co. 2, della decisione 2010/427/UE.

¹⁰¹ *Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22nd December 2011*. Il documento tiene conto di una lettera inviata all'Alto Rappresentante, pochi giorni prima, da 12 Ministri degli esteri di Stati membri, con la quale – affermano i rappresentanti dei governi – «we would like to offer some suggestions on how the functioning

positivi raggiunti del primo anno di operatività, tenuto conto del momento di forte crisi economica e politica, interna all'Unione e internazionale, quindi della situazione difficile nella quale è avvenuto il lancio operativo del SEAE. Nel complesso, un insieme di fattori che spiegano il tono giustificatorio che, in modo più o meno uniforme, permea la narrativa della relazione *de qua*.

Infine, un terzo obbligo, da considerare un *duty to review*, è stabilito dall'art. 13, co. 3, della decisione 2010/427/UE, secondo cui «(e)ntro 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. In tal caso, entro l'inizio del 2014, il Consiglio procede alla revisione della presente decisione alla luce del riesame, in conformità dell'articolo 27, paragrafo 3, TUE»¹⁰². Tale adempimento è quindi più impegnativo del *duty to report*, poiché nel 2013 l'Alto Rappresentante non doveva solo riferire del funzionamento del SEAE, ma poteva suggerire le modifiche della decisione 2010/427/UE che si fossero rese necessarie alla luce dei primi due anni e mezzo di operatività e delle criticità emerse. Ciò avrebbe consentito al Consiglio di modificare la decisione *de qua* entro la fine dell'anno e di dotare l'Unione europea di un "nuovo" SEAE dall'1 gennaio 2014.

Come vedremo, l'Alto Rappresentante ha rassegnato il riesame in questione senza proporre delle modifiche alla decisione 2010/427/UE, ma formulando delle raccomandazioni da attuare a medio e lungo termine, al fine di migliorare il funzionamento del SEAE nelle more della revisione organica della suddetta decisione. Revisione che, secondo il primo Alto Rappresentante, era da rinviare al successivo

of the Service could be further improved, which we hope you will find useful in the preparation of your upcoming report» (*Joint letter from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, 8th December 2011 e l'allegato Non-paper on the European External Action Service*). In sintesi, il documento intergovernativo suggerisce di coinvolgere maggiormente il SEAE nella preparazione dei lavori del Consiglio Affari Generali, di realizzare un maggiore coordinamento con la Commissione, di migliorare le procedure interne, di sfruttare al meglio il potenziale delle delegazioni, anche modificando il diritto vigente, e di prevedere un maggiore reclutamento del personale diplomatico nazionale. Com'è stato rilevato, la lettera appare velatamente critica, laddove alcuni suggerimenti corrispondono a misure che l'Alto Rappresentante avrebbe già potuto adottare, come, ad esempio, l'assistenza nella preparazione del Consiglio Affari generali alla luce dell'art. 2 della decisione 2010/427/UE (cfr. C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna*, cit., p. 41). In particolare, un passaggio del documento appare diretto nel formulare una pur indiretta critica: «(i)nitatives of the High Representative together with the Commission on issues relating to foreign policy play an important role in driving the EU's external action. Relevant EEAS units should be involved in preparatory work within the Commission from the outset of such initiatives. Does the EEAS have the right organizational structure to ensure effective cooperation with the Commission on all external action aspects?». Infine, sulla relazione, cfr. anche S. BLOCKMANS, *The European External Action Service one year on: First signs of strengths and weaknesses*, Working Paper 2012/2, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague.

¹⁰² L'art. 6, paragrafi 6, 8 e 11, della decisione 2010/427/UE riguardano aspetti relativi alle assunzioni, all'equa distribuzione geografica e di genere del personale e al reintegro dei funzionari distaccati al termine del servizio.

Alto Rappresentante¹⁰³, che avrebbe assunto la carica nel secondo semestre 2014, con la nomina della nuova Commissione (oggi, la Commissione Junker).

Per sua parte, il Consiglio Affari generali del 17 dicembre 2013 aveva preso atto del lavoro svolto dal primo Alto Rappresentante, auspicato l'attuazione di alcune raccomandazioni contenute nell'*EEAS Review* (ad esempio, la modifica del regolamento finanziario)¹⁰⁴ e, infine, convenuto di rinviare la revisione del SEAE. L'istituzione invitava dunque il secondo Alto Rappresentante a «esaminare i progressi raggiunti nel contesto del riesame del SEAE e a presentare entro fine 2015 una valutazione sull'organizzazione e sul funzionamento del SEAE accompagnata, ove necessario, da adeguate proposte, compresa una revisione della decisione 2010/427/UE del Consiglio, a norma dell'articolo 27, paragrafo 3 del TUE»¹⁰⁵.

Il secondo Alto Rappresentante ha quindi rassegnato la valutazione richiesta dal Consiglio – il *Report* del 2015 – fornendo degli orientamenti per una futura riforma del SEAE, poiché, come si legge nel documento in questione, «There is no immediate need for the High Representative/Vice-President to propose changes to the Council Decision establishing the EEAS, although this could be necessary at a later stage, e.g. to give effect to the EU global strategy on foreign and security policy or future decisions to be taken on the reform of CSDP and crisis management structures»¹⁰⁶.

Ad oggi, dunque, nonostante le due calendarizzate occasioni di revisione del SEAE, nessuna proposta di revisione della decisione 2010/427/UE è stata formulata, né sono state attuate alcune e utili raccomandazioni a breve termine contenute nell'*EEAS Review*, come la modifica al regolamento finanziario, utile, come si è detto, ad alleggerire l'attività quotidiana delle delegazioni dell'Unione. Ciò detto, nel prosieguo ci si soffermerà sui due documenti dell'Alto Rappresentante, al fine di evidenziarne i contenuti principali e di porre in luce le raccomandazioni che, se attuate, avrebbero permesso – e ancora oggi consentirebbero – di migliorare il funzionamento del SEAE nelle more di una revisione organica della decisione 2010/427/UE¹⁰⁷.

3.1. Si è detto che l'adempimento previsto l'art. 13, co. 3, della decisione 2010/427/UE dava modo all'Alto Rappresentante di effettuare una valutazione sul SEAE a due anni e mezzo dall'avvio della operatività e di incidere sulla revisione della decisione 2010/427/UE. A tal fine, avrebbe potuto esercitare il potere di iniziativa secondo l'*iter* previsto dall'art. 27, par. 3, TUE per proporre la modifica della decisione *de qua*, così riattivando i negoziati del quadrilatero.

¹⁰³ Infatti, Catherine Ashton non aveva dato la disponibilità a proseguire l'incarico. Ne dà conto A. RETTMAN, *Ashton to leave EU foreign policy job next year*, 18th March 2013, *EU Observer*, <http://euobserver.com>.

¹⁰⁴ Cfr. le conclusioni del Consiglio Affari generali del 17 dicembre 2013 (17892/13), punto 8.

¹⁰⁵ *Ibidem*, punto 11.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰⁷ Tale considerazione riprende quanto afferma l'Alto Rappresentante nell'*EEAS Review*, *foreword*: «(o)ver the coming months there will be time to consider the changes that I believe should be made. If we use this review to make sure the foundations of the service are as strong as possible then the capacity for the HR/VP and of the service to be more effective will be greater in the future».

In realtà, l'*EEAS Review* del luglio 2013 si configura più come una seconda (ma più dettagliata) relazione sul SEAE, contenente alcune raccomandazioni da realizzare a breve e a medio termine, atte a migliorarne alcuni aspetti organizzativi e di funzionamento. Le raccomandazioni solo in parte auspicano la modifica del diritto derivato, poiché in alcuni casi propongono soluzioni *à droit constant*, con ciò intendo la possibilità di migliorare la funzionalità del SEAE interpretando il diritto vigente, quindi senza necessità di emendare la decisione 2010/427/UE o altri atti di diritto derivato¹⁰⁸.

Come la relazione del 2011, anche l'*EEAS Review* è stato preceduto da un documento di origine interministeriale¹⁰⁹, oltre che da diversi contributi di natura istituzionale ed extraistituzionale¹¹⁰, di cui l'Alto Rappresentante ha tenuto conto¹¹¹. Trattasi di apporti che testimoniano l'interesse e l'attenzione che, da tempo e da più parti, è stata riservata agli sviluppi relativi al SEAE. Peraltro tali contributi sostanziano una partecipazione che, per molti versi, presenta delle analogie con il coinvolgimento degli *stakeholders* alla predisposizione delle proposte di atto legislativo da parte della Commissione¹¹², il che non può che donare autorevolezza alle raccomandazioni dell'Alto Rappresentante.

Nel merito, un primo e importante aspetto da evidenziare attiene alla posizione che l'Alto Rappresentante assume rispetto al SEAE, che non si può considerare un ministero degli esteri dell'Unione europea¹¹³, bensì un «modern and operational foreign policy service, equipped to promote EU interests and values in our relations

¹⁰⁸ S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 106.

¹⁰⁹ Trattasi del *Non-paper Strengthening the European External Action Service* del 1 febbraio 2013, contributo di natura intergovernativa e simile, per origine e contenuto, alla lettera interministeriale inviata all'Alto Rappresentante in vista della relazione del 2011.

¹¹⁰ Con riguardo agli altri contributi, il primo offre una prospettiva istituzionale nazionale ed è il rapporto HOUSE OF LORDS – EUROPEAN UNION COMMITTEE, *The EU's External Action Service*, 11th Report of Session 2012-2013, che riferisce degli esiti di un ciclo di consultazioni sul SEAE che ha coinvolto accademici, diplomatici, funzionari ed esperti. Da un punto di vista interno all'Unione, si segnala invece lo studio commissionato della commissione Affari esteri del Parlamento europeo (AA.VV., *Organisation And Functioning Of The European External Action Service: Achievements, Challenges And Opportunities*, Commissione Affari esteri del Parlamento europeo, 2013). Quanto ai contributi extraistituzionali, si è tenuto conto di alcune delle indicazioni contenute nel commentario della decisione 2010/427/UE (S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit.), redatto da un gruppo di ricerca indipendente composto da studiosi di alcuni prestigiosi istituti di ricerca europei nell'ambito del progetto *European External Action Service 2.0*, oltre che della *Position on EEAS Review* formulata nel marzo 2013 dalla *Concord - European confederation of Relief and Development NGOs, stakeholder* operante nel settore della cooperazione allo sviluppo. Non sono comunque mancati anche i contributi scientifici, tra cui, *inter alia*, S. BLOCKMANS, *EEAS reloaded: Recommendations for the 2013 review*, Commentary, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2012 e S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Working Paper 2014/1, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague.

¹¹¹ Come afferma nell'*EEAS Review, foreword*, «A lot of people have contributed their ideas and views - from Delegations across the world, Brussels-based staff, Commission, Council, Member States, the European Parliament, think tanks, NGOs and individuals. I thank you all. Not all of them are incorporated here - in the end these are the issues that I think should be focused on now».

¹¹² Art. 17, par. 2, TUE.

¹¹³ *EEAS Review*, p. 3. Sul punto torneremo nel paragrafo 3.1 del capitolo III.

with the rest of the world»¹¹⁴. Tale posizione dà conto del profilo funzionale che caratterizza il SEAE e della sua unicità e natura *sui generis*, aspetti a nostro avviso rilevanti per l'indagine, sui quali si tornerà nel prossimo capitolo.

L'*EEAS Review* si sofferma però anche sul ruolo dello stesso Alto Rappresentante e sul potenziamento del coordinamento dell'azione esterna, raccomandandosi che il Vicepresidente di diritto della Commissione presieda il *Relex Group* e che formuli proposte concernenti le relazioni esterne per il programma annuale di lavoro della Commissione¹¹⁵.

Una certa attenzione è posta però anche alla questione del sostituito o dei sostituti dell'Alto Rappresentante. In proposito, Catherine Ashton si era già espressa favorevolmente alla loro individuazione¹¹⁶, ma nell'*EEAS Review* va oltre, precisando che «(t)he current arrangements for other EU representatives to deputise for the High Representative when she is unable to attend a particular meeting or event are ad-hoc and involve the Minister of the rotating Presidency, Members of the Commission with geographic responsibilities, senior EEAS officials and EUSRs. One option would be to formalise these arrangements, including a more direct co-ordinating responsibility on behalf of the Union for the HR/VP over one or more members of the Commission. At the same time, the High Representative could involve Member States' foreign ministers in more specific tasks and missions. This approach could be achieved within the existing Treaty and legislative framework, in agreement with the Commission President, in the context of the composition of the next Commission»¹¹⁷.

Se la formalizzazione della prassi in tema di sostituzioni appare di agevole conseguimento in quanto soluzione *à droit constant*, l'ipotesi di creare la figura del *deputy* è invece di più difficile realizzazione, sia perché i trattati non contengono una base giuridica chiara su cui fondare la nomina, sia perché sarebbe istituzionalmente più complessa e arriverebbe a influire sulla composizione della Commissione¹¹⁸. Rispetto a tale questione, merita però evidenziare che il quadro normativo vigente sembra offrire alcune possibilità: non solo, infatti, il regolamento interno del Consiglio prevede che l'Alto Rappresentante possa essere sostituito nel Consiglio "Affari esteri" dalla presidenza semestrale di turno¹¹⁹, ma l'art. 33 TUE sui Rappresentanti speciali potrebbe costituire la base giuridica per la nomina *à droit constant* dei sostituti¹²⁰.

Quanto ai compiti del SEAE, l'Alto Rappresentante sottolinea la necessità di migliorare la capacità di *policy-planning* e di sfruttare la sua posizione nel quadro

¹¹⁴ *Ibidem*, foreword e p. 8.

¹¹⁵ *EEAS Review*, p. 16. In favore di tale sviluppo si erano espressi anche il documento interministeriale del 2013, il rapporto della *House of Lords* e lo studio commissionato dalla commissione Affari esteri del Parlamento europeo.

¹¹⁶ Come ebbe modo di affermare davanti al Parlamento, «I agree there is a need for greater clarity on the question of who deputises for the High Representative/Vice President, including in the Parliament ... this should include - in a more structured way - empowering Commissioners to represent the High Representative fully in parliamentary matters and internationally. Furthermore, we should go further in what already happens, mandating specific missions to Foreign Ministers of Member States, in order to boost the collective impact of the Union's positions» (*HRVP Statement on EEAS Review*, 12th June 2013, A 314/13).

¹¹⁷ *EEAS Review*, p. 13.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Ne dà conto anche A. SANTINI, *Le nuove figure di vertice dell'Unione*, cit., p. 917.

¹²⁰ S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 106.

istituzionale dell'Unione, anche attraverso la regolare tenuta di relazioni interne ed esterne. In proposito, l'*EEAS Review* dà conto di rapporti costruttivi tra il SEAE e il Parlamento e di una cooperazione, pur a singhiozzo, con il Segretariato del Consiglio e i servizi della Commissione. Al fine di migliorare l'efficienza ed evitare duplicazioni, si raccomanda quindi di chiarire la divisione del lavoro tra il SEAE da una parte e il Segretariato del Consiglio e i servizi della Commissione aventi responsabilità nelle relazioni esterne dall'altra, sia di rivedere gli *SLA* stipulati con le stesse strutture.

Inoltre, al fine di garantire la coerenza dell'azione esterna, l'Alto Rappresentante suggerisce di attribuire al SEAE le presidenze di taluni organi preparatori del Consiglio "Affari esteri" affidate alle presidenze semestrali, come, ad esempio, quelli sul commercio, sullo sviluppo o sul diritto internazionale pubblico. Tale raccomandazione, se attuata, richiederebbe la modifica della decisione 2009/908/UE del Consiglio, riguardante l'esercizio della presidenza del Consiglio e degli organi preparatori, quindi non di certa e agevole attuazione.

Ferma restando la responsabilità della Commissione, l'*EEAS Review* auspica anche che il SEAE rafforzi la sua capacità di azione nelle politiche aventi una proiezione esterna, come, ad esempio, il cambiamento climatico o la *governance* economica globale, e che presenti una strategia di azione a medio termine su regioni o aree tematiche, in accordo con le priorità stabilite per la discussione in Consiglio e al programma di lavoro della presidenza semestrale¹²¹.

Con riguardo, invece, alla programmazione degli strumenti dell'azione esterna, si raccomanda di confermare il ruolo del SEAE¹²² e di tenere conto, nella distribuzione dei portafogli della prossima Commissione (oggi, la Commissione Juncker), del ruolo dell'Alto Rappresentante nel *decision-making* degli strumenti dell'azione esterna¹²³. Non sono quindi state accolte le indicazioni fornite dai contributi esterni sulla revisione del ruolo del SEAE, nemmeno quella minimalista, espressa dalla *House of Lords*, di mantenere la politica di sviluppo nella competenza della Commissione, riconoscendo al SEAE un maggior peso. Secondo alcuni primi commentatori, queste raccomandazioni sono «credible, but incomplete», perché non contemplano le misure necessarie a garantire la loro stessa efficacia, quali, ad esempio, l'allargamento del *Relex Group* ad altri commissari competenti su politiche aventi proiezioni esterne *development-related* (ad esempio, l'agricoltura) o la valorizzazione del ruolo dei capidelegazione in materia di cooperazione allo sviluppo¹²⁴.

Altro aspetto su cui si sofferma l'*EEAS Review* è l'approccio coordinato alle crisi, obiettivo da raggiungere attraverso l'integrazione delle strutture di gestione delle crisi nel SEAE, al momento rientranti nel suo "organigramma allargato", e un

¹²¹ *EEAS Review*, p. 7.

¹²² *Ibidem*, p. 16.

¹²³ *Ibidem*, p. 17. Con riguardo ai contributi istituzionali ed extraistituzionali, è pressoché condivisa la necessità di potenziare il ruolo dell'Alto Rappresentante in tale ambito. Pertanto, è stato raccomandato di assegnargli la competenza sulla politica di vicinato (documento interministeriale del 2013), di attribuirgli la *overall authority* della programmazione degli strumenti dell'azione esterna (*ibidem*) e di assegnargli la corresponsabilità, con la presidenza semestrale, nella programmazione a lungo termine della politica di sviluppo (posizione della Concord).

¹²⁴ Così R. FAURE, M. GAVAS, S. MAXWELL, *The Review of the European External Action Service. A commentary on the report*, Overseas Development Institute (ODI), London, 2013.

maggior coordinamento *in loco* tra le missioni di pace, le delegazioni dell'Unione, i Rappresentanti speciali e i *partner* dell'Unione.

L'Alto Rappresentante ritiene inoltre che l'organizzazione del SEAE debba essere modificata per semplificarne la struttura e potenziarne le capacità. Pertanto, se da una parte si raccomandano misure di snellimento dell'amministrazione centrale¹²⁵, dall'altra si suggerisce di rafforzare talune unità (ad esempio, il *Sanctions Team*, che istruisce i provvedimenti riguardanti le misure restrittive dell'Unione europea) anche acquisendo personale dalla Commissione¹²⁶ e dagli Stati membri. In entrambi i casi, sarebbero necessarie alcune puntuali modifiche alla decisione 2010/427/UE e al regolamento finanziario. In tale pacchetto di proposte sull'organizzazione, è altresì raccomandata la completa integrazione dei Rappresentanti speciali nel SEAE.

Rispetto alle delegazioni dell'Unione, l'Alto Rappresentante formula diverse raccomandazioni. In primo luogo, auspica una più stretta cooperazione con le rappresentanze diplomatiche nazionali, anche al fine di contenere i costi di esercizio, attraverso, ad esempio, la diffusione della *co-location* e della condivisione dei servizi¹²⁷, e di considerare un ruolo consolare per le delegazioni dell'Unione¹²⁸. D'altra parte, si prevede un contenimento della rete di rappresentanze, tanto da suggerire che, laddove manchino, la cura degli interessi dell'Unione europea sia affidata ad altre delegazioni dell'Unione o a incaricati di affari distaccati presso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri¹²⁹. Inoltre, come già ricordato, l'*EEAS Review* raccomanda di modificare, a breve termine, il regolamento finanziario, al fine di migliorare il circuito finanziario che occupa buona parte delle attività dei capidelegazione¹³⁰.

Ai sensi dell'art. 13, co. 3, della decisione 2010/427/UE, l'*EEAS Review* avrebbe dovuto soffermarsi sull'attuazione dell'art. 6, commi 6, 8 e 11, che riguardano le assunzioni nel SEAE, il raggiungimento dell'equa distribuzione geografica e di genere del personale e il reintegro dei funzionari nazionali distaccati al termine del periodo di servizio. A tali aspetti è dedicata un'apposita sezione che dà conto dei risultati conseguiti, cui fa da *pendant* un gruppo di raccomandazioni, da realizzare a breve termine, atte a ribadire la necessità di proseguire lungo la stessa strada¹³¹.

Nel complesso, all'*EEAS Review* sono state rivolte diverse critiche per il suo contenuto tecnico¹³², per la mancanza di proposte sulle questioni strategiche e fondamentali dell'azione esterna dell'Unione e per la portata limitata, in quanto «(t)he recommendations made in the review are about slimming down the service in order to make it less expensive»¹³³. Per quanto condivisibili, tali critiche sono a nostro av-

¹²⁵ *EEAS Review*, p. 9 e p. 16.

¹²⁶ In particolare, dal Servizio degli strumenti di politica estera (*supra*, paragrafo 2.1 di questo capitolo). A favore di tale ipotesi si erano espressi il documento interministeriale del 2013 e lo studio del Parlamento europeo, p. 87.

¹²⁷ *EEAS Review*, p. 11 ss. e p. 17.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 17.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 11.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 17 e 18. A favore si erano espressi già il documento interministeriale del 2013 e il rapporto della *House of Lords*, p. 24.

¹³¹ *Ibidem*, p. 17.

¹³² Tanto da definirlo «a very technocratic piece of literature». Così M. H. A. LARIVÉ, *Reflections on the EEAS review*, Foreign Policy Blog, 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/>.

¹³³ *Ibidem*. In generale, sull'*EEAS Review*, cfr. anche S. DUKE, *Reflections on the EEAS Review*, in *European Foreign Affairs Review*, 2014, p. 23 ss.

viso da smorzare, quantomeno perché, pur nella sua portata limitata, l'*EEAS Review* contiene delle indicazioni di modifica di alcuni atti di diritto derivato, tra cui il regolamento finanziario, che, come si è detto, se attuate avrebbero consentito – e ancora permetterebbero – un migliore funzionamento del SEAE.

3.2. L'indicazione, contenuta nell'*EEAS Review*, di rimettere la revisione del SEAE al secondo Alto Rappresentante ha trovato traduzione pratica nella presentazione del *Report* del 2015. *Medio tempore* era infatti avvenuta la transizione istituzionale del 2014, la «second generation of EU leaders after the entry into force of the Lisbon Treaty»¹³⁴ era entrata in carica e, dunque, si era realizzata la migliore condizione per la definizione delle scelte sul futuro del SEAE, come prefigurato dall'*EEAS Review*.

Si è detto che il *Report* del 2015 non contiene alcuna proposta di modifica della decisione 2010/427/UE, poiché ritenuta non necessaria dall'Alto Rappresentante, se non, in futuro, in relazione ad alcune scelte specifiche, come, ad esempio, l'eventuale riforma della PSDC. Il documento contiene invece una sintetica valutazione *in itinere* del SEAE, che secondo l'Alto Rappresentante è (ancora) una «still a relatively new organisation»¹³⁵, l'individuazione delle aree nelle quali è possibile conseguire dei miglioramenti nello svolgimento delle attività e alcuni orientamenti per la futura revisione.

Un punto rilevante attiene all'avvenuto rafforzamento del ruolo dell'Alto Rappresentante, consistente nell'assegnazione, tanto auspicata, della presidenza del *Rellex Group* al Vicepresidente di diritto della Commissione¹³⁶. Sono note le difficoltà incontrate dal primo Alto Rappresentante nello svolgere una funzione di impulso e coordinamento dell'azione esterna nell'ambito della Commissione Barroso II, durante la quale il *Rellex Group* si è riunito sporadicamente sotto la presidenza dello stesso Presidente Barroso¹³⁷. Si è anche detto che tale ruolo avrebbe invece consentito all'Alto Rappresentante di meglio presidiare il coordinamento dell'azione esterna e di operare al fine di garantirne la coerenza. Ebbene, il *Report* del 2015 dà conto della concretizzazione di tale favorevole sviluppo, che ha avuto vita con la nuova Commissione, dato che nella lettera di incarico inviata dal Presidente Juncker all'Alto Rappresentante si leggeva che «As Vice-President of the European Commission, you will be responsible for steering and coordinating the work of all Commissioners with regard to external relations ... You will chair a Commissioners' Group on External Action to develop a joint approach»¹³⁸.

Rispetto ai lavori del Consiglio, il *Report* del 2015 dà conto delle iniziative assunte dall'Alto Rappresentante al fine di coordinare i lavori delle formazioni riguardanti i diversi aspetti dell'azione esterna o aventi rilevanza esterna, anche ai fini

¹³⁴ M. PIERINI, *New trio of EU leaders has chance to make a difference*, in *EU Observer*, 3rd December 2014, <http://euobserver.com>.

¹³⁵ *Report* del 2015, p. 2.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Cfr. S. BLOCKMANS, *The European External Action Service*, cit., p. 34 ss.; L. ERKELENS, S. BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 249 ss.; S. LEHNE, *op. cit.*, p. 7.

¹³⁸ J.-C. JUNCKER, President of the European Commission, *High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/Vice-President of the European Commission*, Mission letter, Brussels, 1 November 2014, p. 3-4.

di garantire la coerenza dell'azione dell'Unione. Sicché, ad esempio, nel corso del 2015 si sono tenuti diversi dibattiti trasversali in seno al Consiglio "Affari esteri" e diversi incontri congiunti con altre formazioni del Consiglio (ad esempio, il Consiglio Giustizia e Affari interni)¹³⁹.

Da menzionare poi la segnalazione relativa all'avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione centrale del SEAE¹⁴⁰ e alla prossima revisione delle strutture della PSDC¹⁴¹, dei dati relativi all'attività parlamentare dell'Alto Rappresentante¹⁴² e dello stato dell'arte relativo al processo di adozione una nuova «Strategia globale dell'Unione sulla PESC»¹⁴³.

Quanto agli orientamenti per la futura riforma del SEAE, il *Report* del 2015 richiama la necessità (già evidenziata nell'*EEAS Review*) di modificare la decisione 2009/908/UE sulla presidenza dei gruppi preparatori del Consiglio¹⁴⁴, la ridefinizione del ruolo delle delegazioni dell'Unione, anche in relazione a quanto prevede la nuova direttiva 2015/637 sulla protezione consolare, la tanto attesa modifica del regolamento finanziario, cui sta lavorando la Commissione, e, infine, lo scambio di funzionari tra SEAE e Commissione¹⁴⁵.

Nel complesso, il *Report* del 2015 non sembra aggiungere contenuti innovativi rispetto all'*EEAS Review* e al dibattito dottrinale e istituzionale che ne è seguito, risultando anzi non solo un documento più breve e meno accurato, ma anche di minore respiro.

Ciò detto, il 13 aprile 2016 il *Report* del 2015 è stato presentato al COREPER¹⁴⁶. In esito all'incontro, è stato deciso di non pubblicare le conclusioni del Consiglio, ma di informare l'Alto Rappresentante delle principali posizioni degli Stati membri a mezzo di una nota della Presidenza. A tale informativa l'Alto Rappresentante ha risposto ricordando gli sforzi del SEAE in tema di risorse umane¹⁴⁷ e acconsentendo a presentare una nuova relazione sul SEAE entro la fine del suo mandato¹⁴⁸, il che fa ragionevolmente ritenere che tale nuova relazione verrà presentata nel 2019, quando scadrà la Commissione Juncker¹⁴⁹ e, dunque, che la revisione del SEAE avrà luogo nel periodo 2019-2024, su iniziativa del prossimo, nonché terzo, Alto Rappresentante.

¹³⁹ *Report* del 2015, p. 5.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 3.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 7.

¹⁴² *Ibidem*, p. 5.

¹⁴³ Il documento era stato chiesto dal Consiglio europeo del 25 giugno 2015 ed è stato adottato nel giugno 2016 col titolo *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, giugno 2016, <https://eeas.europa.eu/>. Detta Strategia globale è stata presentata al Consiglio europeo del 28 giugno 2016 e dalla stessa istituzione accolta «con favore» (conclusioni, punto 20).

¹⁴⁴ Infatti, non è mai stata modificata la decisione del Consiglio del 1 dicembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio (2009/908/UE).

¹⁴⁵ *Report* del 2015, p. 8.

¹⁴⁶ Ordine del giorno della 2581ª riunione del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (parte seconda), 7787/1/16 REV 1, Bruxelles, 12 aprile 2016.

¹⁴⁷ In particolare, per mantenere il numero dei diplomatici nazionali nella misura di 1/3 dello staff e per migliorare l'equilibrio geografico e di genere

¹⁴⁸ Informazioni fornite dal Centro di contatto *Europe Direct* su quesito formulato dall'autore (rif. 101000106593 del 12 dicembre 2016).

¹⁴⁹ In particolare, il 31 ottobre 2019, essendo stata nominata il 23 ottobre 2014 (Consiglio europeo, 23 e 24 ottobre 2014, conclusioni, punto 26).

CAPITOLO III

L'ORIGINALE NATURA DEL SEAE

SOMMARIO: 1. Le prospettive di esame della questione. – 2. La prospettiva giuridica e il dibattito dottrinale: il SEAE come organo *sui generis*. – 3. La prospettiva funzionale. – 3.1. Il SEAE come “ministero degli esteri”. – 3.2. Il SEAE, in particolare le delegazioni dell'Unione, come “servizio diplomatico”. – 4. Una prospettiva meno indagata: il SEAE come organo dedicato alle relazioni esterne di un ente internazionale. – 5. Il SEAE secondo l'Alto Rappresentante: un «modern and operational foreign policy service».

1. Definito l'oggetto dell'indagine e alcuni aspetti preliminari di disciplina, è possibile soffermarsi sul primo dei due temi sui quali è incentrato il prosieguo dell'indagine, cioè la natura del SEAE.

Invero si tratta di una questione sulla quale, sin dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si era sviluppato un ampio dibattito istituzionale e dottrinale. Riteniamo però opportuno soffermarci nuovamente, sia per dar conto degli esiti del dibattito intervenuto, sia per riferire di nuovi approcci, la cui considerazione non può che giovare alla definizione della natura del SEAE. Inoltre, è bene precisare che bisogna occuparci della questione a questo punto del lavoro, poiché essa è funzionale a porre le basi per trattare adeguatamente, nel prossimo capitolo, l'altrettanto delicato aspetto della posizione istituzionale del SEAE nel quadro dell'azione esterna.

Va premesso che la natura del SEAE è stata oggetto di una prima analisi sotto due punti di vista, i quali, pur disciplinarmente separati, ci appaiono connessi. Il primo attiene all'inquadramento giuridico del SEAE nel diritto dell'Unione europea, al fine di comprendere a quale *genus* di organi appartenga, mentre il secondo profilo è focalizzato sugli aspetti operativi e propone, sulla base di alcune analogie funzionali, un accostamento tra il SEAE e le delegazioni dell'Unione da una parte e i ministeri degli affari esteri e i corpi diplomatici dall'altra. Di tale secondo approccio, adottato spesso (ma non solo) dalla dottrina politologica, s'intende dare conto sia per discostarci dai profili che, a nostro avviso e per le ragioni che diremo, non ci appaiono del tutto condivisibili, sia per evidenziare quanto invece riteniamo valorizzabile ai fini della nostra indagine. Ciò detto, la natura del SEAE può essere affrontata anche mediante un terzo approccio, che mira a indagarlo quale organo di cui un ente internazionale, quale è l'Unione europea, si è dotata ai fini della conduzione della propria azione esterna. In chiusura, si darà conto della posizione dell'Alto Rappresentante,

che nel riferirsi al «foreign policy service» dell'Unione europea¹ pare ricondurre efficacemente a sintesi le “vecchie” e le “nuove” conclusioni raggiunte sulla questione della natura del SEAE.

2. La prospettiva giuridica di valutazione della natura del SEAE si fonda principalmente sull'analisi dell'art. 27, par. 3, TUE e dell'art. 1 della decisione 2010/427/UE. La sintesi delle due norme fornisce, infatti, alcuni elementi utili a indagare l'aspetto in considerazione.

Per sua parte, l'art. 27, par. 3, TUE non dà indicazioni chiare sulla natura del SEAE, ma fornisce elementi quali la denominazione, la sua composizione e l'affermazione del dovere di assistenza e di cooperazione nei confronti dell'Alto Rappresentante², utili soprattutto a evidenziarne la natura ausiliaria. Peraltro, come si vedrà, tale ruolo ancillare è confermato dalla decisione 2010/427/UE, che pone in capo al SEAE dei compiti di assistenza e cooperazione anche a favore di altri organi dell'Unione europea.

Più diretto è, invece, l'art. 1 della decisione 2010/427/UE, secondo cui il SEAE è un organo dell'Unione europea che agisce in autonomia funzionale, distintamente dal Segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione, e ha la capacità giuridica necessaria all'adempimento dei suoi compiti e al conseguimento dei suoi obiettivi. Dunque, da una parte la norma precisa che il SEAE è indipendente dal Segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione, quindi le strutture in esso confluite da tali istituzioni non mantengono delle forme di dipendenza funzionale dagli apparati di provenienza. Quanto, invece, alla capacità giuridica del SEAE, si tratta della capacità di agire di diritto interno, cioè della idoneità a porre in essere atti giuridici (ad esempio, la conclusione di contratti) e a condurre attività processuali (ad esempio, il *locus standi* in giudizio) in ciascuno degli Stati membri, in analogia con quanto l'art. 335 TFUE stabilisce in via generale per l'Unione europea³. Così si è peraltro espresso il Tribunale, il quale, riprendendo la formulazione dell'art. 1 della decisione 2010/427/UE, ha affermato che il SEAE «è chiaramente designato come organo autonomo dell'Unione in possesso della capacità giuridica necessaria per la realizzazione dei suoi compiti»⁴.

Tale qualità si presta però ad alcune considerazioni. In generale, non crea problemi l'estensione al SEAE delle norme applicabili agli altri organi dell'Unione, come, ad esempio, gli articoli 263 e 265 TFUE, riguardanti, rispettivamente, il ricorso per annullamento e l'azione in carenza. Ne dà conto l'esigua giurisprudenza intervenuta, in particolare sul rimedio *ex art.* 263 TFUE, nel quale, pur venendo in rilievo la legittimità di un provvedimento di esclusione da una gara di appalto riguar-

¹ *EEAS Review*, foreword e p. 8.

² S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 11.

³ In realtà, per il momento, la questione si pone soprattutto con riguardo al Belgio, avendo il SEAE sede a Bruxelles, poiché per quanto riguarda le delegazioni dell'Unione le questioni relative a tali capacità sono rimesse agli accordi sulle immunità conclusi con gli Stati terzi interessati (cfr., in questo capitolo, il paragrafo 3.2). In generale, sulla capacità di diritto interno delle organizzazioni internazionali e sopranazionali, cfr. M. R. MAURO, *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 70 ss.; C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 43 ss.; J. KLABBERS, *International Institutional Law*, cit., p. 43 ss.

⁴ Ordinanza *Elti*, punto 35.

dante i servizi di sicurezza della delegazione dell'Unione in Libano, non sono emersi rilievi sulla qualità di convenuto del SEAE nei due gradi di giudizio intervenuti⁵. Peraltro, su altro fronte, il *locus standi* del SEAE è oramai ampiamente testimoniato dal contenzioso giuslavoristico intervenuto e pendente⁶.

È invece apparso problematico individuare il tipo di organo dell'Unione cui appartiene il SEAE. Innanzitutto, tale qualificazione non consente di assimilarlo a un'istituzione dell'Unione europea, poiché l'art. 13 TUE indica tassativamente le istituzioni, quindi gli organi non compresi nell'elencazione non posseggono il rango *de quo*. Con queste presenta però alcune caratteristiche in comune, poiché il SEAE è assimilato a una istituzione ai fini della disciplina di bilancio e dello statuto del personale⁷. Esso dispone, infatti, di autonomia finanziaria e della possibilità di spendere la quota del bilancio dell'Unione che le è attribuita. A tal fine era stato modificato il regolamento finanziario nell'ambito del quadrilogo, dunque «(a) i fini del presente regolamento si intende per: ... b) "istituzione", il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte dei conti, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, il Mediatore europeo, il Garante europeo della protezione dei dati e il Servizio europeo per l'azione esterna (...)»⁸. Lo stesso si deve affermare con riguardo alla gestione del personale, per la quale era stato modificato dello Statuto e RAA. Peraltro, come appena detto, il SEAE è convenuto in giudizio davanti al Tribunale della funzione pubblica dai funzionari dell'amministrazione centrale e delle delegazioni dell'Unione per le questioni attinenti al rapporto di lavoro, proprio come le altre istituzioni.

La qualificazione di "organo" non consente di assimilarlo a un'agenzia dell'Unione europea⁹. Nonostante anche certe agenzie svolgano compiti di assistenza e

⁵ In primo grado, il Tribunale ha dichiarato il ricorso irricevibile per decorso del termine di impugnazione (ordinanza del Tribunale del 9 luglio 2013, causa T-221/13, *Page Protective Services Ltd c. SEAE*, ECLI:EU:T:2013:363) e lo stesso in sede di appello (ordinanza della Corte di giustizia del 2 ottobre 2014, causa C-501/13 P, *Page Protective Services Ltd c. SEAE*, ECLI:EU:C:2014:2259)

⁶ Si registra un contenzioso già corposo, come emerge dal repertorio della giurisprudenza della Corte di giustizia, con specifico riguardo alle cause concluse e pendenti del tribunale della funzione pubblica. L'oggetto delle cause riguarda questioni quali l'impugnazione di disposizioni di servizio, alcune mancate promozioni, il calcolo della decorrenza dell'anzianità di grado e il diniego di trasformazione del contratto a tempo determinato in tempo indeterminato. Si segnala che dal repertorio della Corte di giustizia (<http://curia.europa.eu/>), risulta che nel momento in cui si scrive (settembre 2017) il Tribunale della funzione pubblica ha deciso numerose cause, mentre altre sono pendenti.

⁷ 8° e 14° 'considerando' decisione 2010/427/UE.

⁸ Art. 2 del vigente regolamento finanziario.

⁹ Sulle agenzie, cfr. E. CHITI, *Agenzie europee*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Volume I, Milano, 2006, *ad vocem*; O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008, p. 36 ss.; V. SALVATORE (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione europea. Profili istituzionali e tendenze evolutive*, Jean Monnet International Centre of Excellence, Università di Pavia, 2011; A. OTT, E. VOS, F. COMAN-KUND, *EU Agencies and their international mandate: a new category of global actors?*, Working Paper 2013/7, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague, 2013; M. CHAMON, *Les agences de l'Union européenne: origines, état des lieux et défis*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 293 ss.; P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *EU Law – Text, Cases, and Materials*, Oxford, 2015, VI ed., p. 69.

consulenza¹⁰, il SEAE non si può ricondurre a tale *genus*, soprattutto se si considera l'ampiezza tematica delle attività svolte e la possibilità di esercitare dei poteri discrezionali. In tal senso, riteniamo necessario osservare che le agenzie sono di norma create per sovrintendere ad ambiti specifici, attribuendo loro poteri persino comprendenti l'emanazione di atti vincolanti¹¹. Ad esempio, l'Agenzia europea di difesa¹² svolge compiti di promozione della cooperazione e dello sviluppo nel settore della difesa europea, quindi in un ambito specifico della PESC, e lo stesso si può verificare guardando al mandato di altre agenzie dell'Unione. Il SEAE, invece, ha un ambito tematico di azione piuttosto ampio, il quale, pur con un'operatività variabile, copre l'intera azione esterna dell'Unione europea. Inoltre, come si dirà¹³, il SEAE detiene dei poteri discrezionali nell'ambito delle competenze riguardanti la cooperazione allo sviluppo, nella quale, ad esempio, decide l'allocazione delle risorse. Tale discrezionalità si scontra con l'ipotesi che esso possa assimilarsi alle agenzie dell'Unione¹⁴, che si configurano invece come autorità delegate e, come afferma la dottrina Meroni, sono sostanzialmente prive di poteri discrezionali¹⁵.

¹⁰ Ad esempio, l'Agenzia europea dell'ambiente (Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale) fornisce assistenza per l'elaborazione delle politiche nazionali ed europee in materia ambientale, così come l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (Regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio) assiste la Commissione europea e le autorità nazionali di regolamentazione ad attuare la normativa europea in materia di comunicazioni elettroniche. Quanto alla consulenza, ad esempio l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali) fornisce consulenza alle istituzioni dell'Unione e ai governi nazionali sui diritti fondamentali, in particolare in tema di discriminazione, accesso alla giustizia, razzismo e xenofobia, protezione dei dati, diritti delle vittime e diritti dei minori. Altro esempio è dato dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (Regolamento (CE) N. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare), che *inter alia* fornisce una consulenza scientifica in materia alimentare.

¹¹ Caso che può riguardare le agenzie di regolazione, sulle quali si rinvia alla comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2008, Il futuro delle agenzie europee, COM(2008)135 def.. Per un approfondimento su alcune di queste agenzie, cfr. A. MARINO, *Agenzie e Autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario ed interno*, Napoli, 2013.

¹² Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa.

¹³ *Infra*, paragrafo 3.1. del capitolo IV.

¹⁴ B. VAN VOOREN, *op. cit.*, p. 490.

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 1958, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. c. l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, causa 9/56, ECLI:EU:C:1958:8. Secondo la Corte, in primo luogo l'autorità delegante deve possedere i poteri che vuole delegare, non potendo invece delegare poteri attribuiti ad altre autorità; secondo, i poteri delegati devono essere sottoposti alle stesse condizioni di esercizio cui sarebbero vincolati se venissero esercitati direttamente dall'autorità delegante, altrimenti gli organi delegati godrebbero di un potere più ampio di quello dell'autorità delegante; infine, la delega dev'essere espressa. Con riguardo a tale dottrina, cfr. per tutti P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 69.

Nemmeno è possibile accostare il SEAE a una Direzione generale della Commissione o al Segretariato del Consiglio. Parte della dottrina ha rilevato che il SEAE condivide con dette strutture il ruolo di «ingranaggio amministrativo di supporto» e, pertanto, è stato inteso come la struttura amministrativa posta sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante¹⁶. Si tratta però di un inquadramento solo in parte condivisibile, senz'altro con riguardo alla programmazione degli strumenti della cooperazione, attività in cui, visti i compiti svolti, è inevitabile accostare il SEAE a una direzione generale della Commissione, come ha peraltro avuto modo di osservare la Corte dei Conti dell'Unione¹⁷. Ciò nonostante, tale assimilazione non pone un punto fermo sulla questione della natura del SEAE, poiché l'art. 1 della decisione 2010/427/UE afferma che siamo pur sempre di fronte a un organo dell'Unione, dunque non a un ufficio o a un'articolazione amministrativa.

In sintesi, il SEAE presenta diversi tratti in comune con le istituzioni, le agenzie e le strutture amministrative dell'Unione, ma non è del tutto assimilabile a ciascuno di detti organi. Ciò parrebbe suggerire che non sia inquadrabile nelle tipologie conosciute di organi dell'Unione e che appartenga, dunque, a un *tertium genus*. Ed è proprio questa la conclusione cui è giunta la dottrina giuridica che ha dibattuto della questione, cioè che il SEAE ha una natura *sui generis*¹⁸.

Si tratta, a nostro avviso, di una conclusione condivisibile, non solo per l'evidenziata impossibilità di assimilare il SEAE alle istituzioni, alle agenzie e alle strutture amministrative, ma anche alla luce di altri argomenti.

Si potrebbe, infatti, ricordare che tale natura *sui generis* era stata anticipata da diversi documenti istituzionali emanati precedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nei quali venivano definite questioni relative all'istituzione e alla struttura del SEAE. Ad esempio, nella Relazione della Presidenza al Consiglio europeo del 29 e 30 ottobre 2009 si affermava che «Il SEAE dovrebbe avere uno statuto organizzativo che rispecchi e sostenga la singolarità del ruolo e delle funzioni da esso svolti all'interno del sistema dell'UE. Il SEAE dovrebbe essere un servizio *sui generis* distinto dalla Commissione e dal Segretariato del Consiglio»¹⁹.

In secondo luogo, riteniamo che tale natura fosse scritta nel diritto primario. L'art. 27, par. 3, TUE fa riferimento a un "servizio" avente delle caratteristiche *sui generis* rispetto al contesto normativo di appartenenza (il Titolo V TUE). Si pensi alla sua trasversalità all'azione esterna dell'Unione ("tra TUE e TFUE") o alla procedura atipica di adozione della decisione sull'organizzazione e sul funzionamento del SEAE, che di fatto inietta degli "elementi comunitari" in una procedura sostanzialmente PESC.

¹⁶ Così E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, p. 129. Di orientamento opposto è invece C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna*, cit., p. 27.

¹⁷ Cfr. EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *op. cit.*, p. 5.

¹⁸ Tra i molti, M. GUINEA LLORENTE, *op. cit.*, pp. 775-778; J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty*, cit., p. 254; J. SANTOS VARA, *op. cit.*, p. 115; B. VAN VOOREN, *op. cit.*, p. 500-501.

¹⁹ Relazione della presidenza al Consiglio europeo sul servizio europeo per l'azione esterna del 23 ottobre 2009 (14930/09), p. 6. Cfr. inoltre il *report* dell'Alto Rappresentante e della Commissione sul servizio europeo per l'azione esterna del 9 giugno 2005 (9956/05), p. 4; la relazione della presidenza del 13 giugno 2008 al Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2008 sui lavori preparatori in vista dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona (10650/08), p. 9; infine, la nota informativa del Segretariato generale del Consiglio del novembre 2009 sull'Alto Rappresentante e il servizio europeo per l'azione esterna, p. 3.

Inoltre, se l'art. 27, par. 3, TUE parla di un "servizio", va compreso se tale qualificazione sia un mero *nomen juris* o se invece, come riteniamo, caratterizzi il SEAE sotto il profilo funzionale e, quindi, ne connoti la natura. In proposito, va detto che il termine "servizio", nel significato di "struttura", ricorre due volte nei trattati. Una prima nella "dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune", dove è fatto riferimento al "servizio diplomatico nazionale"²⁰. Una seconda nella Dichiarazione n. 17 relativa al primato del diritto dell'Unione europea, cui è allegato il parere del Servizio giuridico del Consiglio, cioè l'unità amministrativa del Segretariato generale del Consiglio²¹. In entrambi i casi non ci si riferisce a un organo dell'Unione, quindi riteniamo che la qualificazione del SEAE come "servizio" indichi ciò che appare in parte già chiaro, cioè che si tratta di un "Servizio al servizio dell'azione esterna", avente la funzione primaria di assistere l'Alto Rappresentante nello svolgimento delle sue funzioni. Il che, chiaramente, non fa che confermare che si tratta di un organo avente natura *sui generis*, del tutto inedito nel diritto dell'Unione europea.

3. La seconda prospettiva di considerazione della natura del SEAE punta invece sulle analogie funzionali con gli apparati che, a livello nazionale, sono preposti alla conduzione degli affari esteri dello Stato.

Da una parte, il SEAE, nel suo organigramma allargato, è stato considerato una sorta di ministero degli esteri dell'Unione europea²² in ragione delle similitudini organizzative con i dicasteri esteri degli Stati²³. In effetti, si è visto che secondo l'art. 1, co. 4, della decisione 2010/427/UE il SEAE è organizzato in una amministrazione centrale articolata in direzioni generali, di approccio geografico e tematico, e nelle delegazioni dell'UE, sparse nel mondo. Il SEAE presenta quindi una struttura a raggiera, composta di un corpo centrale e di ramificazioni periferiche, simile a quella che, di norma, caratterizza i ministeri degli esteri, organizzati in un'amministrazione centrale di supporto al ministro, con sede nella capitale, e in una rete di rappresentanze diplomatiche e consolari.

²⁰ Così il primo capoverso: «Oltre alle norme e procedure specifiche di cui all'articolo 24, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea, la conferenza sottolinea 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 base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite».

²¹ Così il secondo capoverso: «la conferenza ha deciso di allegare al presente atto finale il parere del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, riportato nel documento 11197/07 (JUR 260)».

²² Cfr., L. RAINER, *The EU Foreign Ministry and Unione Embassies*, The Foreign Policy Centre, London, 2005, *passim*.

²³ Per un approfondimento sui ministeri degli esteri in ambito europeo, cfr. B. HOCKING, D. SPENCER (edited by), *Foreign Ministries in the European Union*, London, 2005. Sul Ministero degli esteri italiano, cfr. anche S. BALDI, *Cenni alla struttura del Ministero degli Affari esteri*, in S. BALDI, G. NESI (a cura di), *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo*, Università degli studi di Trento, 2015, p. 5 ss.

Dall'altra, è piuttosto ricorrente in dottrina riferirsi alle delegazioni dell'Unione come alla "diplomazia" e al "corpo diplomatico" dell'Unione europea²⁴, quindi al *corpus* di agenti che provvedono quotidianamente alla conduzione delle relazioni esterne dell'Unione europea con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali. Sono oramai numerosi, anche negli ambienti istituzionali, i riferimenti alle delegazioni dell'Unione come alle «EU embassies» e ai capidelegazione come agli «EU ambassadors»²⁵. Ad esempio, come ha affermato il Presidente del Consiglio europeo alla *EU Ambassadors' conference*, le delegazioni dell'Unione sono «our eyes and ears – and our voice – on the ground»²⁶.

Tale accostamento punta sull'analogia tra le attività svolte dalle delegazioni dell'Unione e quelle delle missioni diplomatiche e consolari degli Stati e suggerisce, quindi, che le prime svolgano per conto dell'Unione delle funzioni analoghe a quelle che le seconde curano per gli Stati di appartenenza. Pur trovandoci di fronte ad alcune innegabili analogie, organizzative e funzionali, le effettuate comparazioni vanno, a nostro avviso, attentamente ponderate, a partire da una considerazione di fondo.

Infatti, riteniamo necessario premettere che tra gli affari esteri (o la politica estera) di uno Stato e le relazioni esterne di una organizzazione internazionale intercorrono delle sostanziali differenze. In dottrina, per politica estera si intende «il sistema delle scelte strategiche che, in un determinato momento storico, uno Stato opera al fine di imprimere alle sue relazioni internazionali quel modo di essere che reputa più conforme ai propri interessi, interni ed esterni»²⁷, secondo una competenza originaria, che copre quindi ogni possibile materia. Invece, le relazioni esterne delle organizzazioni internazionali rispondono, come tutte le vicende riguardanti tali enti, al principio funzionalistico²⁸. In particolare, le relazioni esterne di un ente creato da Stati constano di manifestazioni classiche, ovvero di capacità che l'organizzazione

²⁴ Tra i molti, cfr. T. BEHR, A. SIITONEN, J. NYKÄNEN, *op. cit.*, p. 11; K. V. LAATIKAINEN, A. DEGRAND-GUILLAUD, *Two Logics, One Treaty: the Lisbon Treaty and EU Foreign Policy in Brussels and at the UN*, in *Studia Diplomatica*, 2010, *passim*; C. TOMUSCHAT, *op. cit.*, p. 5; C. CARTA, *The European Union Diplomatic Service*, Abingdon, 2012; P. CHERUBINI, *The Role and the Interaction of the European Council and the Council in the Common Foreign and Security Policy*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Berlin, 2012, p. 471 ss.; E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., *passim*.

²⁵ S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., rispettivamente p. 48 e p. 51. Tale accostamento è pressoché comune nel lessico dei documenti ufficiali dell'Unione europea (es., *Address by President Donald Tusk at the annual EU Ambassadors' conference*, Brussels, 3/9/2015).

²⁶ Cfr. l'*Address by President Donald Tusk at the annual EU Ambassadors' conference*, Brussels, 3/9/2015.

²⁷ Così C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico*, cit., p. 10.

²⁸ È stata avvertita in dottrina una certa inadeguatezza del funzionalismo a spiegare l'attività delle organizzazioni internazionali, quantomeno di alcune tra le più note. Si è ritenuto difficoltoso inquadrare, ad esempio, le molte attività dell'ONU alla luce delle sue competenze piuttosto ampie ed espresse in modo vago e, per le stesse ragioni, lo stesso rilievo è stato formulato per l'Unione europea. Sul punto, si vedano le considerazioni di J. KLABBERS, *The EJIL Foreword: The transformation of International Organizations Law*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 9 ss. Rispetto alla «basic idea behind functionalism», ovvero che «states delegate functions to international organizations. The mandate of the organization will be limited in scope, perhaps limited in time as well and must be revocable» (p. 24), cfr. però quanto afferma D. SAROOSHI, *Inter-*

esercita nella vita di relazione internazionale (ad esempio, il *treaty-making power*), ed eventualmente di competenze “esterne” attribuite, il cui esercizio e ampiezza sono funzionali al raggiungimento degli obiettivi previsti dal trattato istitutivo.

L'ampiezza materiale delle relazioni esterne di un'organizzazione internazionale è, quindi, previamente delimitata e tematicamente ridotta rispetto a quella degli affari esteri di uno Stato, che è invece potenzialmente *omnibus*. Ciò dà conto della diversa posizione in cui si trovano Stati e organizzazioni internazionali nella comunità internazionale, dunque dell'impossibile assimilazione *sic et simpliciter* delle relazioni esterne delle prime agli affari esteri dei secondi. Non a caso è stato (giustamente, a nostro avviso) osservato che «just like states, international organizations may maintain diplomatic relations with states and with other international organizations although the substance of these relations will usually be different. The rights of passive and active legation, long reserved to inter-state relations, have now been attributed to a number of international organizations. (...) In view of these developments, it is not surprising that international organizations also use the symbols traditionally reserved to states, in the conduct of their external relations. A number of organizations have their own flags, and have introduced rules for their use, which sometimes explicitly put international organizations in the same position as states. For example, ships may fly the UN flag in addition to the flag of the state of their registration, if these ships are used by the UN and where the UN flag is not subordinated to any other flag. However using the same symbols does not mean that international organizations and states are in the same position. There is always the danger that flags give a distorted picture of reality»²⁹.

3.1. Ciò premesso, dobbiamo *in primis* evidenziare che l'accostamento del SEAE a un “ministero degli esteri” appare debole poiché la portata delle evidenziate analogie organizzative è limitata.

Ad esempio, non si ravvede la sussistenza di una linea gerarchica analoga a quella che caratterizza i dicasteri esteri nazionali, che vedono il ministro a capo della struttura ministeriale. Certamente, è vero che ai sensi dell'art. 27, par. 3, TUE l'Alto Rappresentante è l'autorità posta a capo del SEAE, ma non per questo si può considerare un ministro degli esteri.

Infatti, il ministro degli esteri è l'interlocutore abituale dello Stato nei suoi rapporti con l'estero. Si prendano, ad esempio, le attribuzioni del ministero degli esteri italiano, e dunque del suo vertice politico, cui «sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero; di rappresentanza, di coordinamento e di tutela degli interessi italiani in sede internazionale; di analisi, definizione e attuazione dell'azione italiana in mate-

national Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers, Oxford, 2005 sul trasferimento (più che sulla delega) di funzioni dagli Stati alle organizzazioni internazionali.

²⁹ Così H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden, 2011, IV ed., p. 1199. Ci sembra che lo stesso approccio sia stato abbracciato da J. ZILLER, *Diritto delle politiche*, cit., p. 20 ss., laddove precisa, nelle premesse del suo manuale di diritto dell'Unione europea, che la stessa Unione non è uno Stato. Più permissivo è invece, C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico*, cit., p. 10, per il quale «Una politica estera svolgono anche enti internazionali, quali l'Unione europea, che con il Trattato di Lisbona del 2007 si è dotata di un apposito Servizio europeo per l'azione esterna».

ria di politica internazionale; di rapporti con gli altri Stati con le organizzazioni internazionali; di stipulazione e di revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e di coordinamento delle relative attività di gestione; di studio e di risoluzione delle questioni di diritto intenzionale, nonché di contenzioso internazionale; di rappresentanza della posizione italiana in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato dell'Unione europea e di rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche estere dell'Unione europea; di cooperazione allo sviluppo, di emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero; cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati dell'Unione europea ... Nell'esercizio delle sue attribuzioni il ministero degli affari esteri assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale»³⁰.

Si tratta di funzioni diverse da quelle dell'Alto Rappresentante, il quale, per fare alcuni esempi in relazione alla declaratoria sopra riportata, non è l'unico (e abituale) titolare della rappresentanza esterna dell'Unione, non gli competono tutte le azioni dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo e, in tema di coerenza, non gli è posto in capo l'esclusivo dovere di garantirla, spettando invece, come si è visto, principalmente al Consiglio e alla Commissione³¹. Se poi si considera la funzione di stipulazione e di revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali, si rammenta che ai sensi dell'art. 218 TFUE il *dominus* della procedura di conclusione dei trattati che vincolano l'Unione, siano essi di ambito TFUE o TUE, è principalmente il Consiglio, mentre l'Alto Rappresentante svolge compiti di raccomandazione, proposta e negoziato. Chiaramente, analoghe differenze emergerebbero qualora si procedesse a un confronto con figure omologhe di altri Stati, ad esempio il ministro degli esteri francese, il britannico Segretario di Stato per gli affari esteri e il *Commonwealth* o il Segretario di Stato americano³². È giusto il caso di aggiungere che, a nostro avviso, nemmeno la figura ministeriale introdotta dal Trattato Costituzione era realmente assimilabile all'omologo nazionale, non trovando quel *nomen iuris* una reale cor-

³⁰ Art. 12 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

³¹ Art. 21, par. 3, TUE.

³² Cfr. le declaratorie riportate sui siti *web* del *Ministère des Affaires étrangères et du Développement international - Quai d'Orsay* (<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministre-les-secretaires-d-etat/>), del *Foreign & Commonwealth Office* (<https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office>) e dell'*US Department of State* (<https://www.state.gov/secretary/115194.htm>). Si esprime, invece, in senso opposto A. CEBADA ROMERO, *op. cit.*, p. 14: «La AR/VP pasará a la historia de la UE como la primera ministra integral de acción exterior. Es presidenta del Consejo de asuntos exteriores, vicepresidenta de la Comisión Europea y dirige la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Satélites de la UE, preside el Instituto de la UE para estudios de Seguridad (en París) y dirige a todo un Servicio europeo de acción exterior, entre otros cargos. Se puede percibir claramente que se ha convertido en una pieza esencial de la arquitectura institucional de la acción exterior europea». Inoltre, «En lo que atañe a las competencias, conviene destacar nuevamente que la AR/VP es mucho más que una ministra europea de asuntos exteriores, pues no sólo se ocupa de éstos, sino también de las políticas de seguridad y defensa que tradicionalmente son asumidas por otros ministerios en los gobiernos nacionales. Y también tiene competencias en lo que se refiere a los aspectos externos del espacio de libertad, seguridad y justicia. En este sentido, es una estructura de gobernanza absolutamente novedosa, que respondería a un enfoque integral en materia de acción exterior» (p. 4).

rispondenza nelle classiche funzioni ministeriali, proprio come nel caso dell'Alto Rappresentante.

Lo stesso Alto Rappresentante ha comunque escluso che il SEAE possa considerarsi un "ministero degli esteri" dell'Unione, poiché è invece «something new and unique that brings together all of the policies and levers at the EU's collective disposal and allows them to be focused on building influence and delivering results across the world to promote EU values and interests. The EEAS is not a European Ministry of Foreign Affairs designed to replace Member States' ministries»³³. Dunque, per l'Alto Rappresentante il SEAE è "qualcosa di più" di un ministero degli esteri, anche perché il suo ambito di attività, vertendo sul complesso delle relazioni esterne attribuite all'Unione, copre aspetti materiali che, a livello nazionale, competono a più ministeri. Si pensi, ad esempio, alle attività svolte nella PSDC, nella cooperazione allo sviluppo e, pur in misura minore, nella politica commerciale comune, aspetti degli affari esteri nazionali che sono solitamente presidiati da ministeri diversi³⁴.

Forse la comparazione tra SEAE e i ministeri degli esteri appare valorizzabile se mutano i termini del confronto e si afferma, più semplicemente ma altrettanto efficacemente, che il quadro istituzionale posto a presidio degli affari esteri degli Stati presenta alcune analogie con quello che i trattati prepongono alla conduzione dell'azione esterna dell'Unione europea. In altre parole, mentre a livello nazionale gli affari esteri sono presidiati dal ministro col supporto del ministero e del corpo diplomatico, nell'Unione europea le relazioni esterne sono condotte da diverse figure istituzionali, tra le quali assume una certa rilevanza, anche alla luce dei compiti di coordinamento attribuitigli, l'Alto Rappresentante, affiancato dal SEAE e dalle delegazioni dell'Unione.

Riteniamo quindi che l'accostamento *de quo* sia sostenibile se ci si limita ad affermare che sia i ministeri degli esteri, sia il SEAE si configurano come strutture ausiliarie dell'organo di direzione delle relazioni esterne. Peraltro, così parrebbe orientata autorevole dottrina che, in sede di commento all'art. 27, par. 3, TUE, ha affermato che «(it) will go some way towards giving the High Representative the equivalent of the support in terms of political, legal and technical advice available to a national minister for foreign affairs from his own diplomatic and consular service»³⁵.

3.2. Più articolate sono, invece, le obiezioni a carico dell'accostamento che vede le delegazioni dell'Unione come "diplomazia" o "corpo diplomatico" dell'Unione europea.

In primis, va detto che tale accostamento ne presuppone un altro, cioè che le modalità della rappresentanza esterna delle organizzazioni internazionali siano assimilabili a quelle degli Stati. Va invece ricordato che le forme della rappresentanza esterna delle organizzazioni internazionali presentano tratti e caratteristiche peculiari, tanto che autorevole dottrina ha escluso che, a stretto rigore, si possa parlare di diritto di legazione delle organizzazioni internazionali, dovendo invece riferirsi alla loro possibilità di inviare propri rappresentanti presso altri enti o di riceverne³⁶.

³³ *EEAS Review*, p. 3.

³⁴ A conferma, ad esempio, cfr. gli articoli 12 ss. del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

³⁵ Cfr. E. DENZA, *The Role of the High Representative*, cit., p. 485.

³⁶ Cfr. B. CONFORTI, *Scritti di diritto internazionale*, vol. I, Napoli, 2003, p. 14. In senso più concessivo, cfr. C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico*, cit., p. 176, per il quale si

Si tratta di una distinzione che, da una parte, si fonda sulla differenza che intercorre tra le relazioni esterne di una organizzazione internazionale e gli affari esteri di uno Stato e che, dall'altra, costituisce l'immediato presupposto per la considerazione delle norme internazionali applicabili alle delegazioni dell'Unione, con particolare riguardo al trattamento loro riservato negli Stati terzi e nelle organizzazioni internazionali presso cui sono accreditate.

Beninteso, non che manchino le analogie tra la disciplina internazionale applicabile alle rappresentanze diplomatiche e consolari e quella delle delegazioni dell'Unione. Ad esempio, come accade con lo stabilimento delle relazioni diplomatiche, l'apertura di una delegazione dell'Unione è subordinata al consenso dello Stato ospitante e qualora sia aperta presso un'organizzazione internazionale, sarà necessario anche il consenso dello Stato della sede. Inoltre, la persona del Capodelegazione è sottoposta a una forma di accreditamento simile a quella dell'agente diplomatico³⁷.

Diverso, però, è il fondamento normativo dei privilegi e delle immunità riconosciuti alle delegazioni dell'Unione. Come si è anticipato, l'art. 5, co. 6, della decisione 2010/427/UE prevede, infatti, che l'Alto Rappresentante si adoperi affinché gli Stati ospitanti accordino alle delegazioni dell'Unione, al loro personale e ai relativi beni, i privilegi e le immunità equivalenti a quelli concessi alle rappresentanze diplomatiche degli Stati in base alla Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche. Inoltre, nel caso dell'apertura delle delegazioni dell'Unione presso organizzazioni internazionali, tale trattamento deve essere oggetto di accordi internazionali conclusi con gli Stati della sede delle organizzazioni accreditanti. Andrebbe forse verificato se si tratti di accordi internazionali *strictu sensu* o di *gentlemen's agreements*, dato che, a ben vedere, nell'ordinamento dell'Unione i trattati sono stipulati in base alle norme sostanziali e procedurali sul *treaty-making power*, ivi compreso l'art. 218 TFUE, che fissa ruoli e compiti precisi nella procedura di stipula³⁸.

Ad ogni modo, la relativa prassi, analoga a quella delle *ex* delegazioni della Commissione³⁹, evidenzia come alle delegazioni dell'Unione sia stato sistematicamente concesso un trattamento analogo alla disciplina che la Convenzione di Vienna del 1961 riserva alle sedi diplomatiche. Tecnicamente, ciò è avvenuto inserendo, nelle intese raggiunte dall'Alto Rappresentante, una norma di rinvio alla convenzione del 1961 e, pertanto, alla sua prassi applicativa⁴⁰.

puà parlare di «relazioni diplomatiche» delle organizzazioni internazionali, pur solo parzialmente comparabili con quelle proprie degli Stati.

³⁷ Sul processo di accreditamento del capodelegazione, il titolo di ambasciatore che gli è oramai sistematicamente concesso e la sua classificazione nell'ordine protocollare dello Stato accreditatario, cfr. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 83 ss. Quanto all'accREDITAMENTO dell'agente diplomatico, per un commento all'art. 4 della Convenzione del 1961, cfr. DENZA, *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford, 2008, p. 46 ss.

³⁸ Sul punto, cfr. R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 286.

³⁹ Cfr. E. BARONCINI, *Il treaty-making power*, cit., p. 190 ss.

⁴⁰ Pertanto, obblighi giuridici riguardanti un ente internazionale sono definiti assumendo come riferimento sostanziale le norme applicabili agli Stati e formalizzati attraverso uno strumento pattizio *ad hoc*. Ciò, lungi dal costituire un inedito, conferma la tendenza, già affermata nella prassi internazionale, a regolare in modo analogo taluni aspetti della vita di relazione internazionale degli Stati e delle organizzazioni internazionali, come accaduto nel caso del *treaty-making power* e della responsabilità internazionale. Quanto al *treaty-making power*, come osserva, tra i

Va detto, a onor del vero, che la scelta di operare tale rinvio è stata criticata in dottrina alla luce della differenza, già evidenziata, che intercorrono tra l'Unione europea e uno Stato. Infatti, «(t)he existing international diplomatic framework and more specifically the Vienna Convention may not always be the most suitable legal framework in the light of the peculiarities of the EU as an international actor. The rationale behind the European strive to insert itself consistently in the diplomatic system via the use of the Vienna Convention is to a great degree pragmatic. The EU arguably did not even want to become a classical diplomatic actor, but in order to function effectively in diplomacy, it had to reconcile itself to existing global structures»⁴¹. A nostro avviso, però, il rinvio alla Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche va accolto con favore e letto come espediente teso a garantire alle delegazioni dell'Unione un corredo di privilegi e di immunità già sperimentato nelle relazioni tra Stati, senza che ciò comporti necessariamente alcuna forma di assimilazione tra l'Unione europea e uno Stato. Peraltro, vista l'obiezione, sarebbe lecito domandarsi quale altra disciplina internazionale si potrebbe applicare alle delegazioni dell'Unione.

Ciò detto, mentre il trattamento delle missioni diplomatiche è regolato dal diritto internazionale consuetudinario, in buona parte codificato dalla citata convenzione del 1961, lo stesso non può dirsi per le rappresentanze degli enti internazionali, compresa l'Unione europea, il cui trattamento trova esclusivo fondamento in obblighi di natura pattizia. Come noto, la questione del fondamento normativo del trattamento delle rappresentanze delle organizzazioni internazionali è oggetto di dibattito e non sono mancate posizioni dottrinali a favore della progressiva affermazione di una norma consuetudinaria⁴² o anche della sua avvenuta formazione, che per alcuni,

molti, T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 442, si deve infatti registrare un'interessante corrispondenza di contenuti tra la Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati tra Stati e la Convenzione di Vienna del 21 marzo 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, salvo che per alcune forme di adeguamento alle organizzazioni internazionali delle regole elaborate per gli Stati. Rispetto, invece, alla responsabilità internazionale, come noto, il progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali del 2011 è in gran parte riprodotto del progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato del 2001. Sulle analogie di contenuto tra i due progetti della Commissione del diritto internazionale, cfr., per tutti, P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, in particolare p. 318 ss. e C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit. p. 420 ss. Sul problema del raffronto fra i progetti del 2001 e del 2011 in relazione all'identica formulazione di diverse norme, cfr. invece C. AHLBORN, *The Use of Analogies in Drafting the Articles on State Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the “Copy-Paste Approach”*, in *International Organizations Law Review*, 2012, p. 53 ss. Infine, merita aggiungere che trattasi di una tendenza foriera di interessanti sviluppi di disciplina, poiché la circostanza che obblighi giuridici riguardanti le organizzazioni internazionali rispecchino i contenuti di norme consuetudinarie riguardanti gli Stati, pur riprodotte in norme pattizie, consente di affermare che siano state gettate le basi per la formazione, nell'ordinamento internazionale, di un nucleo di disposizioni di diritto consuetudinario riguardanti singoli aspetti della vita delle organizzazioni internazionali e sopranazionali.

⁴¹ Così J. WOUTERS, S. DUQUET, *The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, p. 47.

⁴² Cfr. C. F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005, II ed., p. 344 ss. È stato ritenuto che la presenza, negli accordi di sede nelle convenzioni generali sulle immunità ed i privilegi, di clausole simili o identiche o di conte-

peraltro, riguarderebbe solo certe organizzazioni⁴³. A nostro avviso, però, una circostanza costringerebbe a rimanere ancorati al fondamento di natura pattizia, cioè l'ampia prassi, a oggi intervenuta e finora ininterrotta, relativa alla stipula degli accordi di sede o degli accordi sulle immunità e i privilegi delle singole organizzazioni internazionali⁴⁴, che in presenza di una norma consuetudinaria non sarebbe necessario concludere.

Con specifico riguardo all'Unione europea, il citato art. 5, co. 6, della decisione 2010/427/UE, secondo cui l'Alto Rappresentante deve adoperarsi affinché gli Stati ospitanti accordino un trattamento equivalente a quello previsto dalla convenzione del 1961, conferma la necessità di accordarsi con gli Stati di volta in volta interessati, proprio perché non sussiste, al momento, una norma consuetudinaria in tema di immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali e delle loro rappresentanze⁴⁵.

La prassi pare confermare tale conclusione. Ad esempio, nel caso della delegazione dell'Unione a Gerusalemme non è stato possibile ottenere un trattamento analogo a quello concesso alle rappresentanze diplomatiche degli Stati, poiché non è stato stipulato alcun accordo o intesa⁴⁶, *vulnus* che in presenza di una norma consuetudinaria non avrebbe rilevato. Un altro esempio è dato dal caso del Canada, che concede una tutela equivalente agli agenti diplomatici solo agli alti funzionari della delegazione dell'Unione, mentre riserva agli altri agenti dell'Unione e ai locali della rappresentanza europea la stessa protezione prevista dalla Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU del 13 febbraio 1946⁴⁷. È invece chiaro che, in presenza di una norma consuetudinaria in tema di privilegi e immunità degli enti creati da Stati e delle loro rappresentanze, il trattamento concesso da qualsiasi sovrano territoriale avrebbe sempre lo stesso contenuto⁴⁸.

nuto sostanzialmente coincidente può costituire un fattore di cristallizzazione delle relative statuizioni. Ne dà conto C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico*, cit., p. 45, il quale ritiene comunque che non si sia ancora formata una prassi uniforme e consistente dalla quale dedurre la sussistenza di norme consuetudinarie in materia (p. 176 ss.).

⁴³ Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015, X ed., p. 283 ss. Sull'ipotesi che privilegi e immunità solo dell'ONU trovino fondamento in una norma consuetudinaria «in view of the constant practice of granting immunity to that organization», cfr. P. SANDS QC, P. KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, London, 2009, VI ed., p. 493.

⁴⁴ Cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 339 ss. e U. DRAETTA, *Principi di diritto*, cit., p. 60 ss.

⁴⁵ Lo stesso dicasi per i Rappresentanti speciali, il cui trattamento riservato presso gli Stati terzi è equivalente a quello che la Convenzione di Vienna del 1961 riserva agli agenti diplomatici, ma necessita comunque della stipula di intese firmate dall'Alto Rappresentante e dallo Stato interessato e, in un caso, anche in un accordo internazionale. Sulle intese, cfr. E. BARONCINI, *Il treaty-making power*, cit., p. 244 ss. Sull'accordo internazionale, cfr. la decisione 2006/366/PESC del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e il governo della Georgia sullo status del rappresentante speciale dell'Unione europea (RSUE) per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto in Georgia e il relativo accordo.

⁴⁶ Lo segnalano WOUTERS, S. DUQUET, *op. cit.*, p. 44 ss.

⁴⁷ Ne dà conto E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 95.

⁴⁸ Nemmeno soccorre l'ipotesi del fondamento consuetudinario dei privilegi e delle immunità degli enti internazionali e delle loro rappresentanze l'opera di codificazione del diritto internazionale, in particolare la stipula della Convenzione di Vienna del 1975 sulle rappresentanze degli Stati nelle loro relazioni con organizzazioni internazionali di carattere universale, riguardante le forme di rappresentanza passiva di detti enti e non ancora entrata in vigore. Trattasi infatti di un trattato inter-

Se poi si volge lo sguardo alle attività svolte dalle delegazioni dell'Unione, emergono altri argomenti a sfavore della loro assimilazione alle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati.

È ovviamente innegabile la «competenza a 360 gradi per l'azione internazionale dell'Europa»⁴⁹ delle delegazioni dell'Unione, così come non si possono sottacere alcune analogie tra le funzioni da loro svolte e quelle cui provvedono le missioni diplomatiche ai sensi dell'art. 3 della Convenzione di Vienna del 1961⁵⁰. Infatti, anche le delegazioni dell'Unione svolgono una funzione di rappresentanza dell'Unione e di cura dei suoi interessi *in loco*, il che riecheggia le funzioni tradizionali delle missioni diplomatiche⁵¹, cioè «protection of interests of the sending State, negotiation, and observation»⁵². Analogamente, si ravvedono delle analogie tra le funzioni consolari di cui all'art. 5 della Convenzione di Vienna del 1963⁵³ e i compiti svolti dalle delegazioni dell'Unione, soprattutto in relazione all'assistenza prestata alle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri in tema di protezione consolare dei cittadini dell'Unione⁵⁴, che, come si vedrà, si è occasionalmente spinta anche oltre la mera assistenza⁵⁵.

nazionale non riconosciuto come riproduttivo, anche solo in parte, del diritto consuetudinario, il che conferma la natura pattizia degli aspetti connessi all'esercizio del diritto di legazione delle organizzazioni internazionali. Sulla convenzione del 1975, cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 409 ss. e C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico*, cit., p. 177 ss. Ciò detto, la convenzione ha costituito fonte di ispirazione per regolare questioni riguardanti organizzazioni di ambito più ristretto, come nel caso dell'Unione europea, ad esempio, con riguardo alla prassi delle delegazioni prima della Commissione e poi dell'Unione (così U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione*, cit., p. 235). Ciò suggerisce la possibilità che, in presenza di una diffusa prassi, si potrebbe arrivare a un utilizzo generalizzato della disciplina di tale trattato alle rappresentanze degli Stati presso le organizzazioni internazionali non di carattere universale. Secondo quanto risulta dalla consultazione della *United Nations Treaty Collection* (settembre 2017), la Convenzione non è ancora entrata in vigore, essendo stata ratificata da 34 Stati su 35 ratifiche necessarie per l'entrata in vigore.

⁴⁹ Cfr. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 72-3.

⁵⁰ Cfr. art. 3, lettere a), c), d) ed e). Per un commento, cfr. E. DENZA, *Diplomatic Law*, cit., p. 35 ss.

⁵¹ In tal senso, cfr. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 85 ss.

⁵² Cfr. E. DENZA, *Diplomatic Law*, cit., p. 35 e C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico*, cit., p. 121 ss.

⁵³ Per un commento, cfr. L. T. LEE, J. QUIGLEY, *Consular law and practice*, Oxford, 2008, III ed., p. 107 ss. e C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico*, cit., p. 395 ss.

⁵⁴ Art. 35 TUE e art. 5, co 10, della decisione 2010/427/UE. Tale assistenza è comunque prestata previo consenso del sovrano territoriale. Infatti, finora la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a includere una clausola di consenso negli accordi bilaterali con gli Stati terzi, che esprima *a priori* il consenso dello Stato ospitante a che le autorità diplomatiche e consolari di uno Stato membro rappresentato possano tutelare i cittadini di Stati membri non rappresentati. Inoltre, nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei Paesi terzi, 23 marzo 2011, COM(2011) 149 definitivo, p. 8, il Collegio ha anche proposto di inserire una clausola di consenso anche negli accordi misti con alcuni paesi terzi.

⁵⁵ Infatti, la prassi riferisce di casi in cui la funzione svolta dalle delegazioni dell'Unione si è anche spinta oltre il supporto previsto dall'art. 35 TUE, approssimandosi a forme di assistenza riecheggianti le funzioni consolari, con particolare riguardo alla collaudata capacità di gestione delle emergenze. *Infra*, paragrafo 5.2 del capitolo IV.

Ciò detto, trattasi di analogie parziali, poiché l'attività delle delegazioni dell'Unione solo in parte aderisce a quanto previsto dall'art. 3 della convenzione del 1961, essendo escluso il compito di «proteggere nello Stato accreditario gli interessi ... dei cittadini ... [dello Stato accreditante, n.d.r.], nei limiti ammessi dal diritto internazionale»⁵⁶, come, invece, possono fare le missioni diplomatiche, poiché la protezione diplomatica è una prerogativa degli Stati, presuppone la sussistenza del legame di cittadinanza – nell'accezione tradizionale dell'istituto giuridico – e, dunque, non può esser proprio degli enti creati da Stati⁵⁷.

Se poi si considerano le funzioni consolari, ben più numerosi sono i compiti che le delegazioni dell'Unione non possono svolgere, poiché riguardanti ambiti materiali rimasti nella competenza degli Stati membri. Si pensi, ad esempio, alla concessione di passaporti e documenti di viaggio, al rilascio dei visti, alle funzioni notarili e di stato civile o alla tutela dei minorenni e degli incapaci⁵⁸. In tali ambiti le delegazioni dell'Unione non svolgono alcuna attività per mancanza di competenza, potendo al limite prestare delle forme di assistenza, sempre su richiesta dalle rappresentanze consolari nazionali⁵⁹.

Inoltre, anche nei delimitati casi di convergenza delle funzioni tra le delegazioni dell'Unione e le rappresentanze diplomatiche e consolari nazionali, è comunque necessario tracciare le dovute distinzioni. Se è vero che, come avremo modo di dire nel prosieguo, le delegazioni dell'Unione possono dover prestare assistenza agli Stati membri nelle loro relazioni diplomatiche e nello svolgimento di funzioni consolari a vantaggio dei cittadini dell'Unione, è altresì chiaro che i titolari di tali funzioni restano gli Stati. In entrambi i casi, ferma restando l'innovatività della previsione, che non ha precedenti di prassi, le delegazioni dell'Unione si limitano a fornire un supporto, pur qualificato, all'esercizio di attività tipicamente appartenenti agli Stati.

Peraltro, è lo stesso lessico utilizzato dal diritto dell'Unione – «cooperano», «assistono gli Stati membri», «contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione»⁶⁰ – a sottolineare la natura ausiliaria delle funzioni svolte dalle delegazioni dell'Unione e, quindi, a differenziarle dalle funzioni “da titolare” svolta dalle missioni diplomatiche e consolari degli Stati, pur sempre presenti sul territorio

⁵⁶ Art. 3, lett. b), della Convenzione di Vienna del 1961.

⁵⁷ Così è orientata la dottrina (cfr., per tutti, U. DRAETTA, *Principi di diritto*, cit., p. 125 e D. GALLO, *Status*, cit. p. 301 ss.), nonostante la posizione favorevole della Corte internazionale di giustizia, che ammetteva tale possibilità per l'ONU nel noto parere del 1949. Quanto al caso *Odigitria* e all'ipotesi che si trattasse di protezione diplomatica, si rinvia al dibattito dottrinale richiamato *infra*, paragrafo 5.2. del capitolo IV.

⁵⁸ Art. 5, lettere d) e f) ss., della Convenzione di Vienna del 1963, sui quali, per un commento, cfr. L. T. LEE, J. QUIGLEY, *op. cit.*, p. 116 ss. Con riguardo al diritto consolare italiano e alla sua prassi, cfr. invece l'autorevole G. BISCOTTINI, *Manuale di diritto consolare*, Padova, 1969, p. 132 ss.; C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico*, cit., p. 395 ss.; inoltre, C. GIOIELLA, *L'attività dei consolati: l'assistenza ai connazionali*, in S. BALDI, G. NESI (a cura di), *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo*, Università degli studi di Trento, 2015, p. 23 ss.

⁵⁹ Cfr. P. KERRES, R. A. WESSEL, *Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to National Embassies*, Working Paper 2015/2, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague, 2015

⁶⁰ Art. 35 TUE e articoli 3 e 5 della decisione 2010/427/UE.

dello Stato accreditario⁶¹. A diverse conclusioni dovremmo giungere se l'esercizio di funzioni diplomatiche e consolari da parte delle delegazioni dell'Unione avvenisse per conto di Stati membri, non rappresentati o non presenti *in loco*, che ne facessero richiesta, ma tale sviluppo – per quanto gradito agli Stati membri più piccoli, specie per ragioni finanziarie⁶² – appare al momento non ipotizzabile⁶³.

4. La questione della natura del SEAE può però essere affrontata anche considerandolo quale organo di cui un ente internazionale, quale è l'Unione europea, si è dotato ai fini della conduzione delle proprie relazioni esterne.

Tale prospettiva, meno indagata per quanto di nostra conoscenza, è collegata ad alcuni profili già considerati nel corso di questo lavoro. Senz'altro alla qualificazione del SEAE come “Servizio al servizio dell'azione esterna dell'Unione europea”, poiché si tratta ora di considerarlo come organo creato per concorrere al presidio delle relazioni esterne di un ente internazionale. È però connesso anche alla questione della sostanziale differenza che intercorre tra gli affari esteri di uno Stato e le relazioni esterne degli enti creati da Stati, che, come si è visto, è propedeutica a ogni considerazione sulla disciplina internazionalistica applicabile alle attività svolte dal SEAE.

Peraltro, tale differenza fa emergere un altro aspetto che preme riprendere e meglio evidenziare, cioè che le relazioni esterne delle organizzazioni internazionali non hanno sempre pari portata, come nel caso degli Stati. Se, in quest'ultimo caso, il

⁶¹ Non è quindi possibile tracciare un parallelo con l'art. 46 della Convenzione di Vienna del 1961, secondo cui «(c)on il precedente consenso dello Stato accreditario e a richiesta d'uno Stato terzo non rappresentato in tale Stato, lo Stato accreditante può assumere la protezione temporanea degli interessi e dei cittadini dello Stato terzo», ipotesi ricorrente nel caso di piccoli Stati (cfr. E. DENZA, *Diplomatic Law*, cit., p. 48 ss. e, per alcuni casi di prassi di ambito europeo, A. PASTOR PALOMAR, *Embajadas y consulados compartidos. La práctica de España en la Unión Europea y en la Comunidad Iberoamericana*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2016, p. 524). Lo stesso dicasi per l'esercizio delle funzioni consolari, in base a quanto previsto dall'art. 8 della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari. Ciò detto, l'Unione europea non è parte di detti trattati, giacché l'adesione è riservata alle categorie di Stati indicati all'art. 48 della convenzione del 1961 e dall'art. 76 della convenzione del 1963, che limita l'adesione a talune categorie di Stati, quindi, in sostanza, è sempre inibita alle organizzazioni internazionali. Peraltro, la circostanza che si tratti di convenzioni di codificazione del diritto internazionale consuetudinario non muta i termini della questione, perché, anche ammesso che l'art. 46 della convenzione del 1961 e l'art. 8 della convenzione del 1963 riflettano il contenuto di norme consuetudinarie, esse troverebbero comunque applicazione sempre e comunque tra Stati. Inoltre, l'ipotesi che esistano norme consuetudinarie di contenuto corrispondente e aventi come destinatarie le organizzazioni internazionali (o anche solo alcune) è al momento da escludere, in assenza di una solida prassi a sostegno di tale sviluppo del diritto internazionale.

⁶² Cfr. J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty*, cit., p. 255. Con riguardo alla generalità degli Stati di piccola dimensione, ne dà conto A. TANZI, *Relazioni diplomatiche*, in *Digesto - Discipline Pubblicistiche*, Vol. XIII, Torino, 1997, IV ed., p. 134 ss.

⁶³ Cfr. le conclusioni del Consiglio Affari generali del 17 dicembre 2013, punto 8: «While recognising that consular protection remains a national competence, the Council agrees to further explore, on the basis set out in the Treaties and relevant legal framework, including Council Decision 2010/427/EU, possibilities for developing, in line with Article 5 (10) of the latter, the role of EU Delegations in facilitating and supporting coordination between Member States in their role of providing consular protection to citizens of the Union in third countries, also taking into account lessons learnt from previous crises and the experience of local consular cooperation initiatives».

contenuto degli affari esteri è potenzialmente ampio, spettando ai singoli Stati scegliere quale direzione imprimere ai propri rapporti esteri, nel caso degli enti creati da Stati il contenuto e l'ampiezza delle relazioni esterne dipende dagli obiettivi e dalle competenze loro attribuite dal trattato istitutivo.

Come accennato⁶⁴, si può individuare un ventaglio minimo di manifestazioni tipiche delle relazioni esterne comune alle organizzazioni internazionali, che consta di capacità in parte corrispondenti alle espressioni dell'elemento oggettivo della soggettività internazionale⁶⁵. Ad esempio, il *treaty-making power*⁶⁶, cui comunemente le organizzazioni vi fanno ricorso quantomeno per la stipula degli accordi di sede o degli accordi relativi all'ingresso di nuovi membri⁶⁷, o l'esercizio del diritto di legazione, che consente il mantenimento di relazioni amichevoli attraverso l'invio e la ricezione di rappresentanze, inviati o rappresentanti speciali⁶⁸ oppure la partecipazione ai meccanismi di risoluzione delle controversie, che viene in rilievo qualora le organizzazioni siano parte di un conflitto o offrano i loro uffici per facilitarne la soluzione⁶⁹.

Tali manifestazioni non esauriscono però le possibili forme di relazioni esterne delle organizzazioni internazionali. In taluni casi, accanto alle manifestazioni classiche, tali enti svolgono attività comuni agli Stati membri, come le attività promozionali in materia commerciale e di investimenti o la creazione di istituzioni diplomatiche e consolari. Alcuni esempi sono offerti dalle attività comuni svolte da

⁶⁴ *Supra*, paragrafo 3 di questo capitolo.

⁶⁵ In dottrina, U. DRAETTA, *Principi di diritto*, cit., p. 135 ss.

⁶⁶ Per J. KLABBERS, *The EJIL Foreword*, cit., p. 23, le relazioni esterne delle organizzazioni internazionali sono state concettualizzate esclusivamente in termini di *treaty-making power*.

⁶⁷ T. RENSMANN, *International Organizations or Institutions, External Relations and Cooperation*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, March 2009, *ad vocem* e C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 385 ss. Si rammenta che lo Stato della sede non deve essere necessariamente membro dell'organizzazione, come nel caso della Svizzera rispetto all'ONU prima che ne diventasse membro (sulla sua successiva adesione, cfr. I. INGRAVALLO, *L'ammissione della Svizzera all'ONU e la questione della neutralità permanente*, in *La comunità internazionale*, 2003, p. 265 ss.).

⁶⁸ Trattasi di una capacità strettamente connessa al *treaty-making power*. Lo scambio di rappresentanze, inviati o rappresentanti speciali è infatti oggetto di accordi internazionali che tali enti concludono con Stati terzi e altre organizzazioni (anche appartenenti allo stesso sistema, come nel caso, ad esempio, della *UN Family*. Cfr. H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *op. cit.*, p. 1075 ss.) al fine di stabilire il trattamento riservato *in loco* a tali forme di rappresentanza nello Stato o nell'organizzazione di destinazione o presso la propria sede. Come si è visto nel paragrafo precedente, tale prassi sembra deporre a sfavore della sussistenza di una norma consuetudinaria sui privilegi e le immunità delle organizzazioni internazionali.

⁶⁹ Rispetto a tale capacità, sono presupposti la sussistenza di un conflitto e il coinvolgimento dell'organizzazione come parte in causa o come facilitatore della soluzione del conflitto stesso, anche quando riguardante i suoi Stati membri. Si pensi alle clausole compromissorie contenute negli accordi istitutivi delle organizzazioni internazionali, che possono riguardare entrambe le ipotesi, oppure alle attività di mediazione internazionale svolte, ad esempio, dall'ONU o dall'Unione europea per la soluzione di crisi internazionali. In generale, cfr. R. VIRZO, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 357 ss.

organizzazioni di integrazione regionale, quali, ad esempio, l'Alleanza del Pacifico⁷⁰ o la *Comunidad Iberoamericana de Naciones* (CIN)⁷¹.

In altri casi, le organizzazioni internazionali esercitano anche delle relazioni esterne aventi un contenuto materiale, previste dal trattato istitutivo (o, in taluni casi, derivanti da sviluppi successivi)⁷² e proiettate alla realizzazione di obiettivi esterni dell'ente. Un esempio è offerto dalla promozione della cooperazione internazionale, che figura tra gli obiettivi dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa e che comporta l'adozione di atti unilaterali e la stipula di accordi con lo Stato o gli Stati che ne beneficiano. Un altro esempio è costituito dalla politica commerciale comune, di norma oggetto di competenza attribuita delle organizzazioni di integrazione economica, che sul piano esterno trova espressione in accordi tra l'organizzazione e Stati terzi e altre organizzazioni internazionali, come nel caso della stessa Unione europea, del *Mercado común del sur* (MERCOSUR)⁷³ o della Comunità caraibica (CARICOM)⁷⁴. Si pensi poi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, competenza esterna delle organizzazioni internazionali che operano *out of area*, cioè in scenari di crisi presso Stati terzi, come nel caso delle missioni PSDC dell'Unione europea o degli interventi dell'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico (NATO)⁷⁵.

In tale varietà, è ben chiaro che l'azione esterna dell'Unione europea emerge e si differenzia qualitativamente e quantitativamente rispetto alle relazioni esterne degli altri enti internazionali⁷⁶. Infatti, non solo l'Unione esercita le già viste manifestazioni tipiche delle relazioni esterne⁷⁷, ma la sua azione esterna presenta una varietà

⁷⁰ Cfr. P. PENNETTA, *Ancora un'esperienza associativa in America Latina: l'Alleanza del Pacifico. Considerazioni comparate con l'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 498 ss. In particolare, sulla creazione di istituzioni diplomatiche e consolari comuni, cfr. anche E. TREMOLADA ÁLVAREZ, *La Alianza del Pacífico: ¿una sobrevalorada integración?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 30 e p. 37.

⁷¹ Cfr. A. PASTOR PALOMAR, *op. cit.*, p. 531 ss.

⁷² Come nel caso delle attività di *peace-keeping* della NATO, dato che non sono previste dal Trattato di Washington del 1949, ma sono state formalizzate nel documento sul Nuovo Concetto Strategico del 1999. Sul punto, cfr. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, V ed., capitolo III.

⁷³ Cfr. M. CIENFUEGOS MATEO, *Las relaciones exteriores del Mercosur*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2001, p. 139 ss., in particolare p. 142 ss. In generale, sul MERCOSUR cfr. M. TOSCANO, F. FILHO, *External Relations*, in M. TOSCANO, F. FILHO, L. LIXINSKI, M. B. OLMOS GIUPPONI (eds.), *The Law of Mercosur*, Oxford, 2010, p. 147 ss.

⁷⁴ Sulla CARICOM, cfr. D. S. BERRY, *Caribbean Integration Law*, Oxford, 2014.

⁷⁵ Trattasi di organizzazioni le quali «have the resources and the political will to undertake global enforcement responsibilities on behalf of the UN outside their membership zones when required and authorized to do so». Cfr. UNITED NATIONS UNIVERSITY INSTITUTE ON COMPARATIVE REGIONAL INTEGRATION STUDIES, *Capacity Survey - Regional and other intergovernmental organizations in the maintenance of peace and security*, 2008, Bruges, <http://www.cris.unu.edu/>, p. 6.

⁷⁶ Cfr. R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 237-8.

⁷⁷ Per il *treaty-making power* dell'Unione europea si fa rinvio alla dottrina richiamata nel capitolo I, mentre per il diritto di legazione si richiama quanto detto *supra* nel capitolo II e quanto si dirà *infra* nel capitolo IV a proposito delle delegazioni dell'Unione. Rispetto, invece, alla partecipazione ai meccanismi di risoluzione delle controversie di cui l'Unione è parte, anche con i privati, e alla funzione di giudice internazionale che la Corte di giustizia dell'Unione può assumere, si vedano gli articoli 272 e 273 TFUE. Merita segnalare, per l'importanza che riveste e

di competenze esterne attribuite⁷⁸, che dal punto di vista del contenuto materiale e del collegato profilo istituzional-procedurale non ha pari nel panorama degli enti creati da Stati. Si consideri poi un ulteriore aspetto, di tipo qualitativo, costituito dalla gradualità dell'azione esterna rispetto agli Stati terzi, come dimostra il carattere privilegiato delle relazioni che l'art. 8 TUE riserva ai "Paesi limitrofi", con i quali l'Unione intreccia delle relazioni più strette rispetto agli altri Stati della comunità internazionale.

Chiaramente, l'ampiezza dell'azione esterna incide anche sull'esercizio delle manifestazioni tradizionali delle relazioni esterne. Ad esempio, si pensi al ricorso al *treaty-making power*, atteso che la maggior parte dei trattati stipulati dall'Unione verte su un contenuto materiale (per fare un esempio, i numerosi accordi della politica commerciale). Si consideri inoltre che tale ampiezza si riflette sia sugli strumenti di conduzione dell'azione esterna (si pensi, oltre ai citati accordi internazionali, agli atti unilaterali dell'Unione), sia sull'articolazione del collegato quadro istituzionale.

Infatti, se è vero che, in base alla logica funzionale che ispira ogni aspetto della vita delle organizzazioni internazionali, la complessità e la varietà della struttura organizzativa, quindi il numero degli organi, la loro composizione e i poteri attribuiti, dipende dagli obiettivi alla assegnati dal trattato istitutivo⁷⁹, è chiaro che il complesso quadro istituzionale dell'azione esterna, compreso il SEAE, ne riflette l'unicità e le peculiarità.

Ebbene, in tale complesso quadro istituzionale il SEAE pare configurarsi come un organo sussidiario, come dimostra la sua posizione ancillare rispetto all'Alto Rappresentante e agli altri organi dell'Unione che deve assistere e con i quali deve cooperare. Trattasi, però di qualificazione non spoglia di difficoltà di inquadramento teorico, poiché, se si confronta il SEAE con gli organi ausiliari agenti presso altri enti creati da Stati, emergono alcune significative differenze.

Ad esempio, il SEAE può configurarsi come un organo sussidiario, ma di altri organi sussidiari (ad esempio, del Presidente del Consiglio europeo) o addirittura degli Stati membri, mentre di norma gli organi sussidiari assistono gli organi principali dell'ente internazionale⁸⁰. Nel caso della coerenza ciò è particolarmente evidente: il

quale traduzione pratica del disposto ex art. 273 TFUE, l'art. 27 del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), che assegna alla Corte di giustizia la competenza a decidere una controversia già risolta dal Consiglio dei governatori ma il cui esito non è accettato da uno Stato un membro del MES. Sul MES, cfr. anche R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 681 ss. e L. DANIELE, *Diritto dell'Unione*, cit. 41 ss. Sul connesso e noto caso *Pringle* (sentenza della Corte di giustizia [seduta plenaria] del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Irlanda e altri*, ECLI:EU:C:2012:756) cfr. per tutti P.A. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 129 s.

⁷⁸ Cfr. R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 237, col quale chiaramente concordiamo quando afferma che è sul principio di attribuzione che si basa l'azione interna e esterna dell'Unione. Non ravvisiamo invece il superamento del criterio funzionale lamentato da autorevole dottrina con riguardo anche all'Unione europea (*supra*, paragrafo 3 di questo capitolo), poiché ci pare che l'azione esterna sia funzionale al raggiungimento degli obiettivi ex art. 3 TUE.

⁷⁹ C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 207 ss.

⁸⁰ Sugli organi sussidiari, cfr. C. F. AMERASINGHE, *op. cit.*, p. 139 ss.; U. DRAETTA, *Principi di diritto*, cit., p. 153; C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 244-5; J. KLABBERS, *International Institutional Law*, cit., p. 163 ss.; La prassi più rilevante è quella di ambito ONU (cfr. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012, IX ed., p. 117 ss.) e riferisce della

SEAE è chiamato a contribuire alla coerenza dell'azione dell'Unione, a tal fine assistendo l'Alto Rappresentante, il quale, ai sensi dell'art. 21, par. 3, TUE assiste a sua volta il Consiglio e la Commissione nel compito di garantire la coerenza dell'azione dell'Unione. Inoltre, sul piano funzionale, di norma gli organi sussidiari svolgono attività di preparazione degli atti che dovranno essere assunti dagli organi decisionali. Il SEAE non rientra del tutto in tale descrizione, poiché seppur eserciti delle attività istruttorie, soprattutto a supporto dell'Alto Rappresentante, una parte della sua attività non comporta l'esercizio del *policy-making*, come nel caso dell'assistenza e della cooperazione altri organi dell'Unione o agli Stati membri. In buona sostanza, non è così agevole ricondurre il SEAE al *genus* degli organi sussidiari.

Ciò detto, preso atto delle evidenziate peculiarità dell'azione esterna dell'Unione europea, oltre che dello stesso SEAE, va comunque rivolto lo sguardo al quadro istituzionale di altri enti internazionali aventi relazioni esterne materiali, al fine di verificare se quantomeno vi operino organi simili.

Di norma, negli altri enti creati da Stati la gestione delle relazioni esterne è per lo più affidata al Segretariato. Così è, ad esempio, al Consiglio d'Europa⁸¹, nel quale opera una Direzione per le relazioni esterne, che assiste e fornisce consulenza al Segretario generale dell'Organizzazione e agli altri organi su questioni concernenti le relazioni con altre organizzazioni internazionali e istituzioni, con gli Stati non membri, con gli osservatori e gli Stati vicini. Lo stesso dicasi per il Dipartimento degli affari internazionali dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA)⁸², che assiste e fornisce consulenza al Segretario generale dell'Organizzazione e agli altri organi su questioni concernenti le relazioni esterne. Parimenti, nel Segretariato dell'ONU⁸³ sono presenti delle direzioni amministrative che si occupano anche delle relazioni esterne, ivi compreso il *peace-keeping*⁸⁴.

creazione di una «miriade» di organi di tale natura (così U. DRAETTA, *Principi di diritto*, cit., p. 153). Sui numerosi organi sussidiari dell'Unione, cfr. in particolare M. R. MAURO, *La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 101-102.

⁸¹ Sul Consiglio d'Europa, cfr. per tutti D. RINOLDI, *Il Consiglio d'Europa*, in U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*, Milano, 2011, III ed., p. 349 ss.

⁸² Sull'OSA, si veda, per tutti, M. HERZ, *The Organization of American States (OAS)*, Abingdon, 2011.

⁸³ Articoli 7 e 98 della Carta ONU.

⁸⁴ Non è semplice configurare le attività relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale dell'ONU quali relazioni esterne a contenuto materiale, poiché sono prevalentemente rivolte a scenari di crisi interni, cioè che avvengono, oggi quantomeno, nell'ambito della sua *membership*. L'ONU ha infatti una *membership* che copre pressoché tutti gli Stati della comunità internazionale. Ciò detto, l'attività dell'ONU può essere rivolta al suo esterno, cioè verso gli Stati terzi, anche se attualmente, stante la raggiunta universalità dell'Organizzazione, si tratta di una ipotesi che può riguardare Stati il cui *status* internazionale è oggetto di contestazione (es., la Repubblica di Cipro del Nord) e eventuali Stati di nuova formazione non ancora ammessi. Si pensi all'art. 2, par. 6, della Carta di San Francisco, che afferma che l'ONU deve far sì che anche gli Stati terzi agiscano in conformità ai principi che ispirano la sua attività, «per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». Si pensi altresì alle attività che il Consiglio di sicurezza può intraprendere ai sensi del capitolo VII tesse al mantenimento della pace, che sono state rivolte anche a Stati non membri, senza che siano state sollevate eccezioni di sorta. È il caso della ex Repubblica federale di Jugoslavia tra il 1992 e il

Ciò traccia una prima e rilevante differenza, poiché di norma le relazioni esterne delle organizzazioni internazionali sono curate da strutture appartenenti al Segretariato, mentre nel caso del SEAE siamo di fronte a un vero e proprio organo sussidiario che è parte di un quadro istituzionale dedicato all'azione esterna dell'Unione. Peraltro, giova osservare che l'Unione europea è priva del Segretariato, dato che le sue funzioni tradizionali⁸⁵ sono assolute dalla Commissione, mentre l'unico Segretariato presente è quello posto a supporto del Consiglio europeo e del Consiglio⁸⁶.

Menzione a parte meritano i casi della NATO⁸⁷ e dell'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa (OCSE)⁸⁸. Nella prima organizzazione la gestione delle attività esterne, soprattutto il *peace-keeping*, non è curato dal Segretariato generale, bensì da strutture civili e militari coordinate dallo stesso Segretariato. Nella NATO si configura quindi un quadro istituzionale simile a quello della PESD, anche se nell'Unione europea le strutture che gestiscono le missioni di pace appartengono all'organigramma allargato del SEAE, la cui competenza va oltre la PSDC. Nell'OCSE opera invece il Comitato delle relazioni esterne, organismo il cui compito non è soltanto di preparare, monitorare e coordinare le politiche dell'organizzazione in materia di cooperazione con i paesi non membri e con le altre organizzazioni internazionali, ma anche di deliberare, con competenza delegata, su taluni aspetti specifici e predeterminati. Trattasi inoltre di un organo di Stati, che può persino svolgere funzioni deliberanti, mentre nel caso del SEAE siamo di fronte a un organo ausiliario che svolge funzioni di assistenza che possono anche assumere carattere discrezionale, senza mai poter deliberare. Inoltre, sotto il profilo materiale, la competenza del Comitato è più ristretta di quella del SEAE, poiché le relazioni esterne dell'OCSE sono meno ampie dell'azione esterna dell'Unione. Sia nel caso della NATO che dell'OCSE, siamo quindi di fronte a strutture o organi che, per natura e funzioni, non ci sembrano comparabili al SEAE.

Da tale breve ma mirata rassegna emerge dunque l'assenza di un organo o di una struttura simile al SEAE in altri enti creati da Stati e, dunque, la sua unicità, che, unita alla già evidenziata difficoltà di ricondurlo compiutamente al *genus* degli organi sussidiari, dà conto di un organo (ancora una volta) di difficile inquadramento,

2000, non considerata membro dell'ONU. Cfr. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 152 ss. Sui più recenti sviluppi sulle missioni di pace dell'ONU e sulle immunità dalla giurisdizione civile per le attività commesse "sul campo", cfr. A. INSOLIA, *The Haiti Cholera case and UN's immunity from civil jurisdiction: nothing new under the sun*, in *La comunità internazionale*, 2015, p. 295 ss.

⁸⁵ Cfr. U. DRAETTA, *Principi di diritto*, cit., p. 102 ss.; M. R. MAURO, *La struttura e il funzionamento*, cit., p. 92 ss.; C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 233 ss.; J. KLABBERS, *International Institutional Law*, cit., p. 242 ss.

⁸⁶ Cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 234. Nota, peraltro, lo stesso a. che con il Trattato di Lisbona alcune funzioni del Segretario generale del Consiglio sono state trasferite all'Alto Rappresentante (si pensi alla PESC/PSDC), oltre che alcune sue strutture interne (si pensi a quelle trasferite al SEAE).

⁸⁷ Sulla NATO, cfr. D. RINOLDI, *L'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico*, in U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*, Milano, 2011, III ed., p. 389 ss.

⁸⁸ Sull'OCSE, si veda, per tutti, A. TANZI, *L'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa*, in L. S. ROSSI (a cura di) *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, p. 95 ss.

anche quando, abbandonando il diritto dell'Unione, ci si avvale del diritto delle organizzazioni internazionali quale disciplina di riferimento.

Forse, anche tali difficoltà di inquadramento altro non sono che il riflesso della già evidenziata natura *sui generis* del SEAE o, ampliando la prospettiva, della sua appartenenza a un'organizzazione *sui generis*, l'Unione europea, che sfugge, senza mai distaccarsi del tutto, dal tradizionale approccio di studio del fenomeno degli enti creati da Stati. Non a caso, con riguardo anche al SEAE, è stato in dottrina osservato che «(t)here are also challenges for EU scholarship. How do we fit these hybrid institutions of the HR and EEAS into our conceptual frameworks? We are used to telling our students that the EU in *sui generis*, neither a federal state nor a typical international organization. Now we have a 'service' that has been called *sui generis*. So it is *sui generis* from what is already *sui generis*?»⁸⁹.

5. Le considerazioni finora svolte offrono interessanti ma "settoriali" elementi di valutazione della natura del SEAE, anche se, infine, le diverse prospettive di esame della questione sembrano convergere, in modo più o meno esplicito, verso la sua unicità e atipicità. A tali prospettive se ne può, però, aggiungere un'altra, che corrisponde alla posizione dell'Alto Rappresentante e che, a nostro modesto avviso, riconduce a sintesi le prospettive di cui si è dato conto, confermando la conclusione secondo cui il SEAE è un organo avente una natura assolutamente originale.

Nell'*EEAS Review*, l'Alto Rappresentante ha infatti affermato che il SEAE non si può considerare «a European Ministry of Foreign Affairs designed to replace Member States' ministries. Nor is it a foreign policy department of the General Secretariat of the Council, or a revamped version of the former Directorate General for External Relations of the Commission with additional development and CFSP competences»⁹⁰, perché è invece «something new and unique»⁹¹, un «(m)odern and operational foreign policy service, equipped to promote EU interests and values in our relations with the rest of the world»⁹², il quale «seek(s) to co-operate with, but not replace, the important work done by Member States. The EEAS seeks to add value by being more than a foreign ministry – combining elements of a development and of a defence ministry. The EEAS can be a catalyst to bring together the foreign policies of Member States and strengthen the position of the EU in the world»⁹³. Dunque, per l'Alto Rappresentante il SEAE non si può configurare né come il ministero degli esteri europeo (anzi, a suo avviso è "qualcosa di più"), né una nuova versione delle esistenti o passate strutture amministrative, mentre è un «foreign policy service» in grado di promuovere e curare i valori e gli interessi dell'Unione nel mondo.

Si è detto che tale felice espressione evoca l'idea della struttura di riferimento dell'azione esterna dell'Unione, in armonia con la prassi degli Stati, unica a disposizione su tale aspetto, che vi si riferisce con riguardo alla struttura nazionale deputata

⁸⁹ F. LAURSEN, *op. cit.*, p. 196 ss. Cfr. inoltre J. ZILLER, *Diritto delle politiche*, cit., p. 31, a proposito del carattere *sui generis* del diritto dell'Unione europea, chiaro riflesso della natura altrettanto *sui generis* della stessa Unione.

⁹⁰ *EEAS Review*, p. 3.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*, foreword e p. 8.

⁹³ *Ibidem*.

alla conduzione degli affari esteri, quindi il ministero degli esteri⁹⁴. Ebbene, tenuto conto delle evidenziate differenze tra l'Unione europea e gli Stati, oltre che del fatto che il SEAE non è un «European Ministry of Foreign Affairs», si può ora confermare che per «foreign policy service» dell'Unione europea debba appunto intendersi il presidio burocratico-istituzionale dell'azione esterna. Parrebbe confermare tale ricostruzione anche la dottrina, essendo stato affermato che «(f)or the first time in diplomatic history, a non-state actor has created its own *foreign service* [corsivo aggiunto] composed of both a central administration in Brussels as well as external delegations abroad»⁹⁵.

Si tratta però di una definizione impegnativa, perché presuppone o implica che il SEAE sia il presidio unico dell'azione esterna dell'Unione, mentre sappiamo che così non è, perché se esso può considerarsi un «Servizio al servizio dell'azione esterna dell'Unione europea», è altresì vero che presidia l'azione esterna in collaborazione con i servizi della Commissione, con il Segretariato del Consiglio e, in parte, con i servizi diplomatici degli Stati membri. Si impongono quindi delle riflessioni aggiuntive, perché anche se il SEAE non si può al momento ritenere il «foreign policy service» dell'Unione, non è escluso che possa in futuro convertirsi in siffatta struttura o quantomeno avvicinarsi, risultando a tal fine necessarie delle modifiche al quadro normativo vigente. A tali ipotesi sarà dedicato il capitolo conclusivo di questo lavoro, al quale rinviamo dunque per ogni approfondimento.

Medio tempore, va evidenziato il carattere ricognitivo e di sintesi della posizione dell'Alto Rappresentante rispetto alle conclusioni finora raggiunte sulla natura del SEAE. Infatti, sebbene suscettibile di rilievi e verifiche, la definizione e la descrizione offerte nell'*EEAS Review* ci sembrano riprendere alcuni degli elementi evidenziati dagli approcci giuridico, funzionale e internazional-comparatista di esame della natura del SEAE. L'Alto Rappresentante sottolinea, infatti, il profilo operativo-funzionale del SEAE, avendo però cura di armonizzarlo con alcuni specifici elementi, tra cui le differenze esistenti con le strutture amministrative presenti nel quadro istituzionale dell'Unione, la distanza che intercorre tra un organo di un ente creato da Stati e una struttura nazionale e, altresì, l'unicità delle relazioni esterne dell'Unione quale fattore che giustifica la presenza di un «foreign policy service». Non a caso nell'*EEAS Review* il SEAE è inteso come «something new and unique», come un presidio dell'azione esterna atipico ma capace «to promote EU interests and values in (its) relations with the rest of the world»⁹⁶.

Ci sembra, questa, una visione del SEAE che offre un'efficace sintesi degli elementi evidenziati dai diversi approcci di indagine sulla sua originale natura e che contribuisce a tracciare più nitidamente i contorni di tale nuova e atipica chimera istituzionale, della quale, a questo punto, è giunto il momento di verificarne la collocazione nel quadro istituzionale dell'azione esterna dell'Unione europea.

⁹⁴ Se n'è fatto cenno agli esordi di questo lavoro, *infra*, introduzione.

⁹⁵ Così P. PETROV, K. POMORSKA, S. VANHOONACKER, *The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after 'Lisbon'*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, p. 1.

⁹⁶ *EEAS Review*, *foreword* e p. 8.

CAPITOLO IV

IL SEAE NEL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'AZIONE ESTERNA

SOMMARIO: 1. L'individuazione della posizione istituzionale del SEAE attraverso la disamina dei suoi compiti. – 2. L'assistenza all'Alto Rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni. – 2.1. La prassi relativa all'ambito PESC/PSDC. – 3. L'assistenza alla Commissione e al suo Presidente nell'ambito delle relazioni esterne. – 3.1. La partecipazione del SEAE alla programmazione e alla gestione degli strumenti della cooperazione con i Paesi terzi. – 4. L'assistenza al Presidente del Consiglio europeo nell'esercizio delle sue funzioni nel settore dell'azione esterna. – 5. La cooperazione e l'assistenza alle rappresentanze diplomatiche degli Stati membri. – 5.1. *Segue*: nella definizione e nell'attuazione della PESC. – 5.2. *Segue*: nel garantire la protezione consolare dei cittadini dell'Unione. – 5.3. *Segue*: nella conduzione delle relazioni diplomatiche degli Stati membri. – 6. L'assistenza e la cooperazione finalizzate alla coerenza dell'azione esterna. – 7. L'assistenza e la cooperazione con le altre istituzioni e organi dell'Unione, in particolare con il Parlamento europeo. – 8. Tra TUE e TFUE, tra Unione europea e Stati membri: il SEAE al crocevia dell'azione esterna.

1. Definito “cos'è” il SEAE, è ora possibile soffermarsi sul secondo dei temi sui quali è incentrato il prosieguo dell'indagine, cioè la sua posizione istituzionale nel quadro dell'azione esterna dell'Unione europea. In particolare, si tratta di indagare l'articolazione della rete istituzionale in cui tale organo dell'Unione è inserito e nella quale opera nell'esercizio dei compiti affidatigli dal diritto primario e secondario, al fine di comprendere quali conseguenze derivino in termini di rapporti istituzionali.

Tale approfondimento è tributario delle considerazioni finora svolte sulla trasversalità del SEAE nell'azione esterna dell'Unione. Si è fatto cenno alla sua collocazione “tra TUE e TFUE” e tra il “metodo comunitario” e il “metodo PESC”, tra le istituzioni dell'Unione europea e tra queste e gli Stati membri, evidenziando come il SEAE benefici di un punto di osservazione privilegiato rispetto all'azione esterna dell'Unione¹. Si è altresì dato conto di alcuni elementi che specificamente indicano tale trasversalità, tra cui la natura composta della disciplina giuridica del

¹ *Supra*, capitoli I e II *passim*.

SEAE², l'organico misto del personale³ e l'atipicità dell'*iter* di adozione della decisione 2010/427/UE⁴. Tali elementi vanno però ora letti congiuntamente alle considerazioni che svolgeremo sui compiti affidati al SEAE, poiché solo la comprensione di "cosa fa" e di quanto incide sull'azione esterna darà modo di comprenderne appieno la posizione istituzionale.

Nel considerare i compiti del SEAE, si dovrà tenere conto che l'art. 27, par. 3, TUE e la decisione 2010/427/UE riferiscono sostanzialmente di due attività, cioè «assistere» e «cooperare» all'interno del quadro istituzionale dell'Unione europea e con gli Stati membri.

Nel quadro istituzionale dell'Unione, il SEAE deve «assistere» l'Alto Rappresentante⁵, il Presidente del Consiglio europeo e la Commissione nell'esercizio delle loro funzioni in materia di azione esterna⁶. Come vedremo, «assistere» l'Alto Rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni è il compito più oneroso, vista la numerosità e la complessità delle funzioni previste dagli articoli 18 e 27 TFUE. Ciò detto, anche l'assistenza nei confronti della Commissione e del suo Presidente nel settore delle relazioni esterne può risultare impegnativa, poiché può comprendere diverse attività, compresa la rappresentanza internazionale dell'Unione, allorché venga in rilievo una politica regolata dal TFUE⁷. Come si vedrà, è invece meno impegnativo, ma non per questo privo di difficoltà, il compito di prestare assistenza al Presidente del Consiglio europeo nell'esercizio delle sue funzioni nelle relazioni esterne.

Inoltre, secondo una dinamica verticale dei rapporti tra Unione europea e Stati membri, il SEAE deve «assistere» e «cooperare» con le rappresentanze diplomatiche nazionali in vari ambiti, cioè la definizione e dell'attuazione della PESC, la protezione consolare dei cittadini dell'Unione e l'assistenza nella conduzione delle relazioni diplomatiche⁸.

Di carattere trasversale, poiché orizzontale e al contempo verticale, è invece il compito di «assistere» e «lavorare in cooperazione» con i servizi diplomatici nazionali, il Segretariato generale del Consiglio e i servizi della Commissione, al fine di assicurare la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna dell'Unione e tra questi settori e le altre politiche⁹. Si tratta di un compito legato a un obiettivo così complesso da non poter certamente ritenere, come si avrà modo di sottolineare, che possa essere conseguito dal SEAE, dovendo invece quest'ultimo partecipare *pro quota* alla sua realizzazione.

Infine, «assistere» e «cooperare» caratterizzano i rapporti del SEAE anche con il restante quadro istituzionale dell'Unione europea. La decisione 2010/427/UE prevede infatti che debba prestare assistenza e cooperazione alle altre istituzioni e or-

² *Supra*, paragrafo 1.1 del capitolo II.

³ Art. 27, par. 3, TUE: «Il servizio ... è composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali».

⁴ *Supra*, paragrafo 1.1 del capitolo II.

⁵ Art. 27, par. 3, TUE e art. 2, co. 1, della decisione 2010/427/UE.

⁶ Art. 2, co. 2, della decisione 2010/427/UE.

⁷ Art. 17, par. 1, TUE.

⁸ Tali compiti sono espressi da un combinato di disposizioni. Cfr. articoli 27, par. 3, 32 e 35 TUE, art. 221 TFUE e articoli 3, co. 1, e 5, commi 9 e 10, della decisione 2010/427/UE.

⁹ Art. 3, co. 1, della decisione 2010/427/UE.

gani dell'Unione, «in particolare al Parlamento europeo». Come vedremo, l'accento posto sull'Assemblea, che ricorre ben due volte nella decisione 2010/427/UE¹⁰, dà ragione di un rapporto istituzionale che è oggetto di particolare attenzione e sul quale sarà necessario soffermarsi.

Tale breve panoramica dà già conto dello svolgimento di attività di contenuto variabile. Innanzitutto perché «assistere» e «cooperare» non sono attività di pari contenuto, sembrando che l'assistenza segua una dinamica unilaterale e richiami un rapporto ancillare tra soggetto che assiste e soggetto assistito, mentre la cooperazione pare presupporre una reciprocità d'azione tra più soggetti accomunati dalla comune tensione verso un'attività da svolgere o un obiettivo da raggiungere. Peraltro, che si tratti di attività differenti ci pare confermato dalla circostanza che i due compiti sono spesso abbinati, ad esempio laddove è previsto che il SEAE debba «assistere» e «lavorare in cooperazione» con i servizi diplomatici degli Stati membri, mentre tale distinzione non sussisterebbe in caso di identità di contenuto. Inoltre, stante il numero di istituzioni, organi, figure istituzionali e strutture che beneficiano dell'assistenza e della cooperazione, ci sembra che l'attività svolta dal SEAE non abbia sempre lo stesso contenuto materiale, dipendendo invece dalle loro competenze nell'azione esterna, come suggerisce l'evidente differenza che intercorre, ad esempio, tra «assistere» l'Alto Rappresentante nell'esercizio della funzione di guida delle PESC¹¹ e «assistere» le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri nel garantire la protezione consolare ai cittadini dell'Unione¹².

Tale varietà parrebbe riflettersi anche sull'operatività del SEAE, poiché ci sembra chiaro che, a seconda del compito considerato, esso potrà incidere in diversa misura sull'esercizio delle competenze esterne dell'Unione. Ad esempio, il SEAE sarà altamente operativo nell'assistere l'Alto Rappresentante quale guida della PESC, dato che dovrà provvedere all'elaborazione degli atti che verranno adottati dalle istituzioni, mentre lo stesso non potrà accadere nel caso dell'assistenza al Presidente del Consiglio europeo, compito necessariamente a bassa intensità, poiché l'organo in questione è già affiancato dal Segretariato generale del Consiglio e necessita quindi di un supporto *a latere*. In sintesi, si può affermare che, a seconda del soggetto istituzionale che beneficia dell'assistenza o che è coinvolto nella cooperazione, l'operatività del SEAE potrà variare in un *range* che spazia dal mero supporto organizzativo-segretariale, all'assistenza informativa e documentale fino a spingersi al *policy-making*.

Rispetto all'esercizio di un tale ampio e vario ventaglio di compiti c'è da scongiurare il rischio, possibile nella prassi, che in diversi ambiti dell'azione esterna l'attività del SEAE si sbilanci verso la bassa operatività e che, quindi, possa diventare una sorta di «briefing-generating machine» utile a predisporre *policy documents* e a fornire supporto nella preparazione di incontri e riunioni¹³. Se così fosse, si porrebbe la questione dell'efficacia del SEAE rispetto alla conduzione dell'azione esterna e della sua aderenza all'idea di «foreign policy service», con tutte le implicazioni che tale ambiziosa espressione coniata dall'Alto Rappresentante può comportare.

¹⁰ Articoli 3, co. 4, e 5, co. 7, della decisione 2010/427/UE.

¹¹ Articoli 18, par. 2, e 27, par. 1, TUE.

¹² Art. 35 TUE e art. 5, co. 10, della decisione 2010/427/UE.

¹³ Cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 22 e la prassi riportata nell'*EEAS Review*.

Su tali questioni si intende tornare nel prossimo capitolo, dovendoci per ora concentrare sulla posizione istituzionale del SEAE e sui compiti da esso svolti. Premettendo però che, sul piano normativo, l'assistenza e la cooperazione cui è tenuto il SEAE sono previsti in modo generico, quindi al fine di dare a tali compiti un contorno più preciso possibile sarà nostra cura "agganciarli" alla prassi intervenuta e disponibile. Inoltre, giova ricordare, poiché riemergerà nel corso del presente capitolo, che la disciplina del SEAE non si esaurisce nelle disposizioni primarie e secondarie che lo riguardano direttamente, ma comprende anche gli accordi di natura amministrativa che intervengono a definire la sua operatività in relazione ai singoli ambiti dell'azione esterna, tra i quali spiccano, per importanza, i già citati *Working Arrangements* del 2012¹⁴.

2. I numerosi e complessi compiti dell'Alto Rappresentante rendono l'assistenza prestatagli dal SEAE un'attività a contenuto variabile e rispondente a differenti livelli di operatività.

Il SEAE è senz'altro altamente operativo nella PESC/PSDC, che l'Alto Rappresentante guida¹⁵ e nei quali esercita autonomamente il potere di iniziativa sugli atti¹⁶. In tali ambiti il SEAE esercita un ruolo che si sostanzia nel *policy-making*, dato che gli spetta svolgere ogni attività di supporto all'Alto Rappresentante e di istruttoria delle decisioni di sua iniziativa, analogamente a quanto fanno le direzioni generali della Commissione in ambito TFUE rispetto alle proposte che il Collegio adotta nell'esercizio del potere di iniziativa previsto dall'art. 17, par. 2, TUE.

Nei restanti settori dell'azione esterna, eccezion fatta, come vedremo, per la programmazione di alcuni programmi di assistenza esterna¹⁷, il SEAE gode di una minore capacità d'intervento e ciò è conseguenza del fatto che, in ambito TFUE, al Vicepresidente di diritto della Commissione spettano compiti di coordinamento dell'azione esterna e di vigilanza della sua coerenza¹⁸. Quanto potrà fare il Vicepresidente del Collegio in tali ambiti è quindi di incidere sul contenuto degli atti seguendo vie diverse, cioè *ex ante* in sede di coordinamento della *Relex family*, anche con l'obiettivo di garantire la coerenza dell'azione dell'Unione, ed *ex post* nella fase di adozione della proposta, come membro dell'istituzione cui spetta il potere di iniziativa sugli atti¹⁹.

Ne consegue un'operatività del SEAE che si riduce proporzionalmente alla minore incisività dei poteri d'azione dell'Alto Rappresentante, senza mai annullarsi. Infatti, da una parte il SEAE è pur sempre tenuto a prestare assistenza anche al Vicepresidente della Commissione e a contribuire alla realizzazione della coerenza, quindi avrà modo di intervenire in ogni ambito dell'azione esterna dell'Unione, dovendo solo evitare di sconfinare nelle «funzioni ordinarie» dei servizi della Commissione²⁰. Dall'altra, il SEAE può comunque consultarsi coi servizi della Commissione

¹⁴ *Supra*, paragrafo 1.1. del capitolo II.

¹⁵ Art. 18, par. 2, TUE.

¹⁶ Articoli 27, par. 1, e 30 TUE.

¹⁷ Art. 9 della decisione 2010/427/UE.

¹⁸ Art. 18, par. 4, TUE.

¹⁹ Art. 17, par. 2, TUE.

²⁰ Art. 2, par. 1, decisione 2010/427/UE.

e partecipare ai lavori e alle procedure preparatorie degli atti di sua competenza²¹. Ciò che, quindi, accade è che negli ambiti dell'azione esterna di competenza della Commissione, il SEAE possa partecipare al *policy-making* con una bassa operatività e secondo modalità e contenuti da definire, come poi avvenuto con la conclusione dei *Working Arrangements* del 2012.

L'assistenza del SEAE pare avere un contenuto ridotto anche nel caso dell'assistenza all'Alto Rappresentante in qualità di Presidente del Consiglio "Affari esteri". È infatti chiaro che tale forma di assistenza riguarda la conduzione dei lavori dell'organo di Stati, il che porta a ritenere che l'attività in questione si riduca al sostegno segretariale. Ciò però pone una situazione di potenziale concorrenza con i compiti del Segretariato generale del Consiglio, cui spetta proprio occuparsi dei lavori del Consiglio²². La rilevanza della questione emerge anche dall'art. 2, co. 1, della decisione 2010/427/UE, secondo cui il SEAE presta detta forma di assistenza all'Alto Rappresentante senza pregiudizio delle «funzioni ordinarie» dello stesso Segretariato. Atteso che, come si evince da diverse norme dei trattati²³, per dette funzioni parrebbe intendersi l'attività di sostegno amministrativo e organizzativo finalizzata al buon andamento dei lavori del Consiglio, l'ambito di operatività del SEAE risulta, oltre che ridotto, anche di difficile delimitazione e, dunque, meritevole di definizione in via amministrativa.

Forse tale forma di assistenza assume maggiore significato nella fase che precede le sedute del Consiglio "Affari esteri", quando i lavori dell'istituzione sono discussi e predisposti negli organi preparatori. In tal senso, è utile ricordare che le direzioni dell'amministrazione centrale del SEAE offrono supporto ai delegati dell'Alto Rappresentante che esercitano la presidenza di diversi organi preparatori del Consiglio "Affari esteri" e tale sostegno potrà aumentare qualora si giunga, come auspicato nell'*EEAS Review* e nel *Report* del 2015, alla modifica della decisione 2009/908/UE, al fine di assegnare al SEAE tutte le presidenze di detti organi preparatori.

2.1. L'alta operatività del SEAE in ambito PESC/PSDC è testimoniata da una prassi piuttosto ampia e varia, che comprende, in buona sostanza, le proposte di atto di iniziativa dell'Alto Rappresentante²⁴ e diversi tipi di documenti intermedi e infra-procedimentali, tra cui le informative, i rapporti, etc.

²¹ Art. 3, par. 2, decisione 2010/427/UE.

²² P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 43 ss.

²³ Le norme dei trattati che riguardano l'assistenza che il Segretariato presta al Consiglio europeo e al Consiglio depongono in tal senso. Gli articoli 235, co. 4, e 240, co. 2, TFUE, nonché l'art. 3 della decisione sull'esercizio della presidenza del Consiglio («Gli Stati membri che esercitano la presidenza adottano, con l'assistenza del Segretariato generale del Consiglio, tutte le disposizioni utili all'organizzazione e al buon andamento dei lavori del Consiglio»), sembrano indicare che le «funzioni ordinarie» consistono in attività di sostegno amministrativo e organizzativo all'organo politico, poste in essere al fine di garantirne il buon andamento dei lavori, come, ad esempio, la stesura dell'ordine del giorno e il computo del *quorum* strutturale e funzionale nelle sedute. In senso analogo depongono alcune disposizioni della decisione del Consiglio 2009/937/UE dell'1 dicembre 2009 relativa all'adozione del suo regolamento interno, ad esempio gli articoli 3, commi 2 e 5, e 5, commi 3 e 4.

²⁴ Sulla relativa prassi, cfr. P. DE PASQUALE, *La PESC a due anni*, cit., p. 149 ss.

In ambito PESC, tale prassi riguarda, ad esempio, la nomina dei Rappresentanti speciali²⁵, le questioni istituzionali dell'azione esterna²⁶, gli aspetti organizzativi dello stesso SEAE²⁷ e altre questioni di politica estera²⁸. Talora, gli atti appartenenti a tale prassi sono frutto di un lavoro congiunto tra l'Alto Rappresentante e la Commissione e tra le rispettive strutture di supporto, come nel caso delle misure restrittive, che spesso necessitano dell'adozione di un atto PESC e, per la parte finanziaria, di un atto TFUE²⁹. Inoltre, in certi ambiti dell'azione esterna, come le relazioni con i Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico, le risultanze delle attività istruttorie degli atti della cooperazione allo sviluppo sono costituite da documenti redatti congiuntamente dal SEAE e dalla Direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo (cd. *Joint Staff Working Document*)³⁰.

L'assistenza in ambito PESC riguarda anche alcuni compiti specifici attribuiti all'Alto Rappresentante. La prassi riferisce dell'attività di supporto del SEAE nei negoziati per la stipula degli accordi internazionali con Stati terzi e organizzazioni internazionali, compito legato al ruolo specifico che l'art. 218 TFUE attribuisce all'Alto Rappresentante qualora l'esercizio del *treaty-making power* dell'Unione ri-

²⁵ La prassi è ampia, quindi si riportano alcuni esempi: proposta HR(2016)25 del 22/02/2016, poi divenuta decisione (PESC) 2016/596 del Consiglio, del 18 aprile 2016, che proroga il mandato del rappresentante speciale dell'Unione europea per l'Asia centrale; proposta HR(2016)26 del 22/02/2016, poi divenuta decisione (PESC) 2016/597 del Consiglio, del 18 aprile 2016, che proroga il mandato del rappresentante speciale dell'Unione europea per il processo di pace in Medio Oriente; infine, proposta HR(2015)165 del 22/12/2015, poi divenuta decisione (PESC) 2016/208 del Consiglio, del 15 febbraio 2016, recante modifica della decisione (PESC) 2015/260 che proroga il mandato del rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani. Peraltro, il SEAE ha predisposto anche il progetto di documento sui principi generali relativi alla nomina, al mandato e al finanziamento dei Rappresentanti speciali dell'Unione.

²⁶ Ad esempio, cfr. la proposta HR(2016)14 REV 1 per la modifica della decisione 2014/401/PESC del Consiglio, del 26 giugno 2014, sul centro satellitare dell'Unione europea e che abroga l'azione comune 2001/555/PESC che istituisce un centro satellitare dell'Unione europea.

²⁷ Ad esempio, cfr. la decisione dell'Alto Rappresentante ADMIN(2015)25 sull'organizzazione dell'amministrazione centrale del SEAE, 24/07/2015, o la decisione ADMIN(2015)41 sullo spostamento della sede della delegazione dell'Unione in Somalia da Nairobi a Mogadiscio, 11/11/2015.

²⁸ Ad esempio, cfr. la proposta HR(2015) 15 del 3 febbraio 2015, poi divenuta Decisione (PESC) 2015/363 del Consiglio, del 5 marzo 2015, sull'accoglienza temporanea di alcuni palestinesi da parte di Stati membri dell'Unione europea, GU L 62 del 6.3.2015, pagg. 24–24. Si noti che la decisione in questione è l'ennesima modifica e proroga della posizione comune del Consiglio, del 21 maggio 2002, sull'accoglienza temporanea di alcuni palestinesi da parte di Stati membri dell'UE.

²⁹ La prassi è ampia. Si riporta quindi un esempio per tutte, dato dalla proposta congiunta dell'Alto Rappresentante e della Commissione JOIN(2015) 20 del 7 maggio 2015, poi divenuta Regolamento (UE) 2015/1919 del Consiglio, del 26 ottobre 2015, che modifica il regolamento (CE) n. 314/2004 relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe. Ad ogni buon conto, la situazione aggiornata sulle misure restrittive adottate dall'Unione europea è disponibile sul sito *web* del SEAE (<http://eeas.europa.eu/>).

³⁰ Cfr., ad esempio, EEAS/COM(2016)5, *Decision of the EEAS on the Joint Staff Working Document SWD(2016) 250 on the Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement*, 15/07/2016 o HR/COM(2015)37, *Decision of the HR of the Union on the Joint Consultation Paper JOIN(2015) 33 Towards a new partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific countries after 2020*, 06/10/2015.

guardi le materie di ambito PESC/PSDC³¹. Ad esempio, il SEAE ha partecipato *pro quota* al negoziato del Trattato di amicizia e cooperazione nel sud-est asiatico, cui l'Unione ha aderito nel 2012³², e ha istruito alcune proposte di stipula di trattati internazionali, come, ad esempio, l'accordo che istituisce la Fondazione internazionale "Unione europea-America Latina e Caraibi"³³ o l'accordo sul proseguimento delle attività del Centro internazionale di scienza e tecnologia³⁴.

Va poi dato conto del supporto prestato all'Alto Rappresentante nella conduzione del dialogo politico e degli "affari PESC", che comprende l'attività di osservazione della situazione internazionale e degli sviluppi interni agli Stati terzi, cui provvedono sia il SEAE, sia le delegazioni dell'Unione. Si rileva, inoltre, un supporto all'attività di tipo diplomatico dell'Alto Rappresentante, il cui fine è di far convergere l'interesse della comunità internazionale su scenari di conflitto (es., la crisi libica)³⁵ o di coordinare gli sforzi atti a fronteggiare delle crisi internazionali (es. la primavera araba)³⁶. In taluni casi, tale attività ha portato il SEAE a coordinare l'elaborazione di atti di *soft law* di supporto al dialogo politico e alla mutua cooperazione, come nel caso del *memorandum* d'intesa col governo libico in tema di prevenzione e gestione dei conflitti e di lotta al crimine organizzato e al terrorismo³⁷. Quanto alle delegazioni dell'Unione, l'assistenza avviene *in loco* e riguarda la rappresentanza internazionale dell'Unione che spetta, oltre alle stesse delegazioni dell'Unione *ex art.* 221 TFUE, anche all'Alto Rappresentante³⁸. Chiaramente, tale ipotesi riguarda anche, e significativamente, le organizzazioni internazionali con cui l'Unione intrattiene regolari rapporti e forme di cooperazione³⁹, come nel caso dell'ONU e dei regolari interventi dell'Alto Rappresentante al Consiglio di sicurezza⁴⁰, o dell'Unione afri-

³¹ Art. 37 TUE in relazione all'art. 216 TFUE.

³² Decisione 2012/308/PESC del Consiglio, del 26 aprile 2012. Il SEAE ha partecipato ai relativi negoziati, come riporta L. MCKENZIE, *The EU as an Awkward Partner: The case of EU-Southeast Asian Relations*, Paper presented to the IPSA World Congress of Political Science, Montreal, 2014, *passim*.

³³ Ad esempio, cfr. HR/COM(2016)35, *Decision of the HR on the Joint Proposal for a Council Decision JOIN(2016)32 on the signing on behalf of the EU of the Agreement establishing the EU-LAC International Foundation*, 14/07/2016. Quanto all *nomen juris* "fondazione", cfr. però l'art. 2 della bozza di accordo, secondo cui «La Fondazione UE-ALC è un'organizzazione internazionale di natura intergovernativa istituita a norma del diritto internazionale pubblico. Essa mira a rafforzare il partenariato biregionale tra l'UE e i suoi Stati membri e la Comunità degli Stati latino-americani e caraibici (CELAC)».

³⁴ Ad esempio, cfr. HR/COM(2016)19, *Decision of the HR on the Joint Proposal for a Council Decision JOIN(2016) 21 on the conclusion of the Agreement continuing the International Science and Technology Center*, 26/04/2016.

³⁵ *EEAS 2011 Annual Activity Report*, p. 6.

³⁶ *Ibidem*, p. 9.

³⁷ Cfr. il rapporto dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo *2013 Main Aspects and Basic Choices of the CFSP*, p. 15.

³⁸ Art 27, par. 2, TUE.

³⁹ Art. 220 TFUE.

⁴⁰ Ad esempio, l'Alto Rappresentante è intervenuto al Consiglio di sicurezza il 5 maggio 2016 (UN Security Council, doc. S/PV.7688) nell'ambito del dibattito sulla Bosnia Erzegovina e il 6 giugno 2016 (UN Security Council, doc. S/PV.7705), riferendo della posizione dell'Unione in materia di cooperazione tra ONU e organizzazioni regionali nel mantenimento della pace. Quanto

cana, più volte teatro di incontri istituzionali tra la Commissione africana e lo stesso Alto Rappresentante⁴¹.

In ambito PSDC⁴² la prassi è particolarmente nutrita, poiché il SEAE predispone, ad esempio, le proposte di istituzione delle missioni di pace⁴³, di modifica o di proroga del loro mandato⁴⁴. Una parte interessante di tale prassi riguarda la stipula degli accordi internazionali che si rendono necessari o siano funzionali allo svolgimento delle missioni di pace, cioè prevalentemente gli *status-of-forces-agreements* (per le operazioni militari) e gli *status-of-mission-agreements* (per le missioni civili), il cui fine è di stabilire il loro trattamento *in loco*⁴⁵, o i *participation agreements*, che rego-

al precedente Alto Rappresentante, ci si permette di fare rinvio alla prassi citata in L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale*, cit., p. 85 ss.

⁴¹ Cfr. i comunicati *First visit of EU Foreign Affairs Chief, Federica Mogherini to the African Union Commission*, October 20, 2015 oppure *AUC-EC Press Conference outlines progress made on Joint Strategic Partnership*, April 8, 2016, entrambi sul sito web dell'Unione africana, <http://www.au.int/en/>.

⁴² Sulla PSDC, nello specifico, cfr. P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 187 ss.; H. NEUHOLD, *European Common Security and Defence Policy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, July 2013, ad vocem; G. FIENGO, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 552 ss.; A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 285 ss.; C. NOVI, *Brevi considerazioni sulle missioni militari dell'Unione europea volte a supportare operazioni multifunzionali delle Nazioni Unite*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 183 ss. Come noto è stata preceduta dalla PESD, per un approfondimento della quale cfr. L. N. GONZÁLES ALONSO, *De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2003, p. 653 ss.; G. LINDSTROM, *On the ground: ESDP operations*, in N. GNESOTTO (ed.), *EU Security and Defence Policy*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2004, p. 111 ss.; M. ZWANENBURG, *Accountability of peace support operations*, Leiden, 2005; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005 p. 309 ss.; M. MERLINGER, R. OSTRUSKAITE, *ESPD Police missions: meaning, context and operational challenges*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, p. 215 ss.; A. NOWAK (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chailot paper 90, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006; C. MORVIDUCCI, *Politica di difesa comune*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4308 ss.; J. WOUTERS, T. RUYTS, *UN-EU Cooperation in Crisis Management*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYTS (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, p. 229 ss.; M. TRYBUS, N. D. WHITE (eds.), *op. cit.*, 2007. Sugli aspetti finanziari, cfr. invece D. SCANNELL, *Financing ESDP military operations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 531 ss.

⁴³ Ad esempio, cfr. la proposta HR(2015) 20 del 5 febbraio 2015, poi divenuta decisione (PESC) 2015/442 del Consiglio del 16 marzo 2015 relativa all'avvio di una missione militare consultiva dell'Unione europea in ambito PSDC nella Repubblica centrafricana (EUMAM RCA) e che modifica la decisione (PESC) 2015/78.

⁴⁴ Ad esempio, cfr. la proposta HR(2015)135 del 12 ottobre 2015, poi divenuta decisione (PESC) 2015/2008 del Consiglio del 10 novembre 2015 che modifica la decisione 2010/452/PESC, sulla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia, EUMM Georgia.

⁴⁵ Ad esempio, cfr. la proposta HR(2016)49 del 20 maggio 2016, dal titolo *Proposal of the HR for a Council Decision on the signing and the conclusion of the Agreement in the form of an Exchange of Letters between the EU and the Islamic Republic of Afghanistan on the extension of the agreement on the status of EUPOL AFGHANISTAN*, poi divenuta decisione (PESC)

lano la partecipazione a tali interventi da parte di forze militari o civili appartenenti a Stati terzi⁴⁶.

Naturalmente, anche in tale ambito il SEAE predispone documenti intermedi di vario contenuto, soprattutto di informazione e reportistica alle istituzioni dell'Unione⁴⁷, come, ad esempio, lo stato dell'arte della partecipazione degli Stati terzi alle missioni⁴⁸, lo studio di nuove modalità di intervento armato⁴⁹, la cooperazione con l'ONU⁵⁰ e, sotto un profilo ancor più pratico, gli orientamenti di spesa a valere sul bilancio dell'Unione⁵¹. In tale prassi non mancano, comunque, anche documenti più specifici, quali le verifiche periodiche della attività delle missioni di pace o gli approfondimenti su questioni di interesse delle singole missioni⁵².

3. L'assistenza a favore della Commissione e del suo Presidente non è facilmente circoscrivibile, poiché in parte si sovrappone all'assistenza al Vicepresidente della Commissione.

Fatichiamo, infatti, a immaginare attività del SEAE a favore della Commissione e del suo Presidente senza che l'Alto Rappresentante sia coinvolto quale membro del Collegio, così come ci sembra chiaro che tale assistenza, indipendentemente dal suo contenuto, sia operativamente attratta da quanto previsto dall'art. 3, par. 2, della decisione 2010/427/UE, secondo cui il SEAE può consultarsi coi servizi della

2016/1783 del Consiglio del 4 agosto 2016 relativa alla firma e alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica Islamica di Afghanistan sulla proroga dell'accordo sullo status della missione di polizia dell'Unione europea in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN).

⁴⁶ Ad esempio, cfr. la proposta HR(2016) 12 dell'8 febbraio 2016, poi divenuta DECISIONE (PESC) 2016/602 DEL CONSIGLIO, del 23 marzo 2016, relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo di partecipazione tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera sulla partecipazione della Confederazione svizzera alla missione consultiva dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina).

⁴⁷ Ad esempio, cfr. HR/COM(2016)31, *Decision of the HR on the Joint Communication to the European Parliament and the Council JOIN(2016) 31 Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform*, 05/07/2016 e HR/COM(2015)17, *Decision of the HR of the Union on the Joint Communication to the European Parliament and the Council JOIN(2015) 17 Capacity building in support of security and development. Enabling partners to prevent and manage crises*, 28/04/2015.

⁴⁸ Ad esempio, cfr. EEAS(2016)113, *CSDP Partnerships Annual Report 2015*, 22/01/2016.

⁴⁹ Ad esempio, cfr. EEAS(2015)635 REV 2, EEAS(2015) 635 REV2 - *Concept for Air Operations in support of the Common Security and Defence Policy*, 08/05/2015 e EEAS(2015)635 REV 1, di pari oggetto, 30/04/2015.

⁵⁰ Ad esempio, cfr. i due documenti destinati agli organi preparatori del Consiglio EEAS(2015)458, *Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018*, 23/03/2015, e EEAS(2015)1328, *EEAS analysis on the UN non-paper "Note on options for an EU Battlegroup deployment in support of UN peacekeeping"*, destinato ai Council preparatory bodies PMG, 06/10/2015.

⁵¹ Ad esempio, cfr. EEAS(2015)439, *CFSP Budget Orientations for 2015 and 2016*, 11/02/2015.

⁵² Ad esempio, cfr. il documento EEAS(2015)990 *EU OPCEN NOTE. Accion de l'UE sur la Région d'Agadez* del 1 luglio 2015, destinato alla *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) e al capo della missione EUCAP SAHEL NIGER, al fine di illustrare le azioni dell'Unione nella regione di Agadez (Niger).

Commissione e partecipare ai lavori e alle procedure preparatorie degli atti di sua competenza.

La prassi disponibile riferisce di un'attività non altamente operativa, ma variabile nel contenuto. Il SEAE presta supporto alla Commissione e al suo Presidente «in their work on external relations (including in the preparation of policy papers, briefing files and preparation of Summits and other highlevel meetings and visits)»⁵³, che viene svolta anche dalle delegazioni dell'Unione nel caso di visite ufficiali dei commissari o fornendo *policy reporting* della situazione locale⁵⁴.

Inoltre, oltre ad assistere l'Alto Rappresentante nei negoziati per la stipula degli accordi internazionali con Stati terzi e organizzazioni internazionali e della prassi PESC, il SEAE ha talora avuto modo di prestare supporto anche alla stipula di accordi di ambito TFUE nella qualità di negoziatore⁵⁵. È il caso dell'*Addendum* al *memorandum* d'intesa relativo al contributo finanziario svizzero in favore della Repubblica di Croazia, firmato dalla Commissione per mano del «vicepresidente della Commissione incaricato delle relazioni esterne» e del «membro responsabile per la politica regionale» (poi annullato dalla Corte di giustizia, poiché il Collegio aveva agito *ultra vires*)⁵⁶ oppure dell'accordo di associazione con la Moldova, negoziato dal SEAE con esclusione della parte relativa all'*Association Agreements, Deep and Comprehensive Free Trade Areas*, affidata invece alla Direzione generale Commercio⁵⁷.

3.1. L'assistenza del SEAE a favore della Commissione trova un'espressione particolarmente qualificata nella partecipazione alla programmazione e alla gestione degli strumenti della cooperazione allo sviluppo, prevista e in parte regolata dall'art. 9 della decisione 2010/427/UE.

Va premesso che tale compito si configura come una forma di assistenza alla Commissione, nonostante detto art. 9, al co. 2, attribuisca all'Alto Rappresentante il «coordinamento politico globale dell'azione esterna dell'Unione, garantendone l'unità, la coerenza e l'efficacia», in particolare attraverso gli elencati strumenti di assistenza⁵⁸. Alla Commissione, infatti, spetta l'attività prevalente in tale settore, competendole una buona parte della programmazione, l'adozione delle proposte di

⁵³ *EEAS 2013 Annual Activity Report*, p. 5.

⁵⁴ *Working Arrangements* del 2012, p. 3 ss.

⁵⁵ Art. 218, commi da 3 a 7, TFUE.

⁵⁶ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 28 luglio 2016, causa C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:616, punto 13. Nelle conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston del 26 novembre 2015, causa C-660/13, *Consiglio c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2015:787, *passim*) si dà conto dello svolgimento, da parte del SEAE, del ruolo di negoziatore dell'*Addendum*.

⁵⁷ Cfr. K. HRANT, *Examining the Discretion of the EEAS: What Power to Act in the EU-Moldova Association Agreement?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2014, p. 373 ss.

⁵⁸ Sulla difficoltà di conseguire la coerenza tra gli strumenti della cooperazione e le altre politiche dell'Unione, cfr. M. FURNESS, *The Lisbon Treaty, the European External Action Service and the reshaping of EU Development Policy*, in S. GÄNZLE, S. GRIMM, D. MAKHAN (eds.), *The European Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the Making?*, Basingstoke, 2012, p. 79 ss. In proposito, cfr. anche Id., *Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2013, p. 122-123.

decisione e la gestione dei programmi di assistenza avviati⁵⁹, a tali fini affiancata dai propri servizi e dal SEAE, comprese le delegazioni dell'Unione in fase di attuazione *in loco* dei programmi⁶⁰. Il «coordinamento politico globale» di cui all'art. 9, co. 2, della decisione 2010/427/UE pare quindi riferirsi più al Vicepresidente di diritto della Commissione, anche perché ci sembra riecheggiare le responsabilità nel settore delle relazioni esterne e il coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna che gli sono assegnate dall'art. 18, par. 4, TUE.

Ciò nondimeno, il riferimento esplicito all'Alto Rappresentante, e non invece al Vicepresidente di diritto della Commissione, non ci pare privo di significato e, a nostro avviso, potrebbe alludere alla trasversalità della cooperazione con i Paesi terzi. Difatti, sebbene sia interamente disciplinato dal TFUE, tale settore presenta innegabili legami con la PESC/PSDC. Ci si riferisce al dialogo politico che l'Alto Rappresentante conduce con i Paesi terzi ai sensi dell'art. 27, par. 2, TUE e al più circoscritto legame che intercorre tra la cooperazione con i Paesi in crisi e il ristabilimento o il mantenimento della pace, laddove ciascun ambito di intervento è precondizione per lo sviluppo dell'altro⁶¹.

Tale trasversalità ci sembra peraltro evidenziata anche all'art. 9 della decisione 2010/427/UE, il cui co. 6 fa riferimento alle azioni nel quadro del bilancio della PESC e agli strumenti e altre azioni la cui programmazione è nella totale responsabilità del SEAE in ragione degli obiettivi politici che perseguono, oltre che al 4° 'considerando'⁶², che cita l'eliminazione della povertà nei paesi in via di sviluppo quale

⁵⁹ Art. 17, par. 1, TUE e art. 9 della decisione 2010/427/UE.

⁶⁰ Art. 5, commi 3 e 4, della decisione 2010/427/UE.

⁶¹ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi del 19 settembre 2007, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:528. Secondo l'Avvocato generale, «È innegabile che vi sia un nesso tra il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, di cui all'art. 11, n. 1, UE, nonché la prevenzione dei conflitti violenti, da un lato, e lo sviluppo, dall'altro lato. Nessuna delle parti della presente controversia lo ha peraltro contestato ed è fuor di dubbio che i conflitti armati che devastano diversi paesi nel mondo e l'insicurezza che ivi regna costituiscono un ostacolo al loro sviluppo» (par. 169). Il legame tra cooperazione allo sviluppo e PESC/PSDC è altresì testimoniato da alcuni atti dell'Unione, tra cui la Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea, intitolata «Il consenso europeo [in materia di sviluppo]». Quanto alla dottrina, cfr. C. BUEGER, P. VENNESON, *Security, development and the EUs development policy*, European Report on Development, European Commission, 2009; E. NEFRAMI, *L'action extérieure*, cit., p. 89 ss.; P. KOUTRAKOS, *The nexus between the European Union's Common Security and Defence Policy and Development*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 589 ss.; M. E. BARTOLONI, *Politica estera*, cit., p. 90 ss.; H. MERKET, *op. cit.*, p. 625 ss.; K. DEL BIONDO, S. OLTSCHE, J. ORBIE, *Security and Development in EU External Relations: Converging, but in which Direction?*, in S. BISCOP, R. WHITMAN (eds.), *The Routledge Handbook of European Security*, Abingdon, 2013, p. 126 ss.

⁶² Il 'considerando' in questione così recita: «(n)el suo contributo ai programmi di cooperazione esterna dell'Unione, il SEAE dovrebbe adoperarsi per assicurare che i programmi soddisfino gli obiettivi dell'azione esterna stabiliti dall'articolo 21 TUE, in particolare al paragrafo 2, lettera d), e che essi rispettino gli obiettivi della politica di sviluppo dell'Unione a norma dell'articolo 208 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In tale contesto, il SEAE dovrebbe altresì promuovere il conseguimento degli obiettivi del consenso europeo in materia di sviluppo e del consenso europeo sull'aiuto umanitario».

obiettivo *generale* dell'azione esterna⁶³, nel cui ambito dovrebbe essere promosso l'obiettivo, specifico ma trasversale⁶⁴, dell'eradicazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile⁶⁵.

Ciò premesso, la partecipazione del SEAE alla programmazione e alla gestione degli strumenti della cooperazione allo sviluppo è in prima istanza disciplinata dall'art. 9 della decisione 2010/427/UE, norma non del tutto cristallina, ma comunque chiara nell'elencare gli strumenti di cui si occupa il SEAE, gli atti specifici che gli competono e il livello di responsabilità in relazione a ciascuno strumento.

Quanto al primo aspetto, la norma richiama lo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, il fondo europeo di sviluppo, lo strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo, lo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento finanziario di cooperazione con i paesi industrializzati e gli altri paesi e territori ad alto reddito, lo strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare e lo strumento per la stabilità dei paesi terzi per la parte relativa alla prevenzione dei conflitti e costruzione della pace.

L'elencazione fa riferimento al periodo di programmazione 2007-2013, in corso al momento dell'adozione della decisione 2010/427/UE, mentre il panorama dei programmi di assistenza è in parte variato nell'attuale periodo 2014-2020. Sono stati infatti adottati i regolamenti relativi ai nuovi strumenti di assistenza e si registrano alcuni cambiamenti. Ad esempio, il precedente strumento europeo di vicinato e partenariato è stato suddiviso negli attuali strumento di vicinato⁶⁶ e strumento di partenariato⁶⁷, mentre lo strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati è stato incorporato dal nuovo strumento di partenariato. Sul piano operativo, però, in buona parte dei casi nulla cambia per il SEAE, dato che quasi tutti i nuovi regolamenti si preoccupano di realizzare il necessario raccordo normativo con la decisione 2010/427/UE⁶⁸.

Detta elencazione presenta altresì il limite di non essere esaustiva, essendo da essa esclusi lo strumento di assistenza umanitaria⁶⁹, che a nostro avviso è un impor-

⁶³ Articoli 3, par 5., e 21, par. 2, lett. d), TUE. Sulla necessità di tenere conto di tale obiettivo nella definizione di politiche che possono riguardare paesi in via di sviluppo, cfr. art. 208 TFUE e, in dottrina, E. NEFRAMI, *L'action extérieure*, cit., p. 143.

⁶⁴ Articoli 3, par. 5, e 21, par. 2, lettere d) e f) TUE e art. 11 TFUE.

⁶⁵ Cfr. la Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo" e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 13 giugno 2007, Verso un consenso europeo sull'aiuto umanitario, COM/2007/0317 def. Con riguardo alla cooperazione allo sviluppo sostenibile in ambito ONU quale nuova tendenza, cfr. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 359.

⁶⁶ Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato.

⁶⁷ Regolamento (UE) n. 234/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi. Peraltro, in questo strumento è confluita la cooperazione coi paesi terzi industrializzati, il cui strumento di assistenza ai sensi dell'art. 9 della decisione 2010/427/UE è nella piena competenza del SEAE, il che crea non pochi dubbi sulla sua competenza operativa rispetto allo strumento di partenariato, poiché parrebbe in parte oggetto di programmazione autonoma del SEAE, in parte soggetto a programmazione congiunta con i competenti servizi della Commissione.

⁶⁸ Ad esempio, cfr. il 1° e 24° 'considerando' del regolamento 235/2014.

⁶⁹ Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio del 15 marzo 2016 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione.

tante strumento dell'azione esterna al pari di quelli citati, e alcuni programmi non propriamente esterni, come lo strumento di preadesione⁷⁰. Si tratta di strumenti la cui programmazione e gestione resta nella competenza dei servizi della Commissione⁷¹, rispetto ai quali, come avremo modo di precisare, riteniamo insostenibile una totale estromissione del SEAE. Infine, l'elencazione va integrata con le azioni e gli strumenti la cui programmazione è, invece, nella totale responsabilità del SEAE (rispetto ai quali, stavolta, è impensabile l'estromissione dei servizi della Commissione), che parimenti concorrono a comporre la *toolbox* di cui l'Unione dispone nel settore della cooperazione con i Paesi terzi.

Quanto agli atti specifici che competono al SEAE, l'art. 9, co. 3, della decisione 2010/427/UE prevede la partecipazione alle fasi di «designing, scheduling or planning»⁷², dovendo esso predisporre alcuni atti di contesto (l'assegnazione di fondi ai Paesi terzi, i documenti di strategia nazionale e regionale e i programmi indicativi nazionali e regionali), la cui elaborazione avviene secondo le procedure della Commissione, che successivamente li adotta come proposte di decisione.

Con riguardo alle responsabilità del SEAE, la partecipazione alla programmazione degli strumenti di assistenza risponde a una operatività variabile, che è inversamente proporzionale all'apporto dei competenti servizi della Commissione, coi quali è però costantemente tenuto a lavorare in cooperazione, poiché se non esiste un ambito esterno che non presenti aspetti trasversali e non possa quindi beneficiare dell'apporto delle diverse strutture che si occupano dell'azione esterna dell'Unione, lo stesso deve dirsi anche per i relativi strumenti o iniziative.

Rientrano comunque sotto la guida dell'Alto Rappresentante, dunque nell'elaborazione autonoma del SEAE, le azioni nel quadro del bilancio della PESC, buona parte dello strumento per la stabilità⁷³, le azioni per la comunicazione e la diplomazia aperta e le missioni di osservazione elettorale. L'esecuzione finanziaria di tali azioni resta invece nella responsabilità della Commissione, sotto l'autorità del Vicepresidente di diritto affiancato dal Servizio degli strumenti di politica estera, struttura appartenente al Collegio ma incardinata nell'organigramma del SEAE⁷⁴.

Sono invece elaborati congiuntamente dal SEAE e dai servizi della Commissione, sotto la responsabilità dei competenti commissari e ferma restando l'autorità dell'Alto Rappresentante, le proposte relative al fondo europeo di sviluppo⁷⁵, allo strumento di cooperazione allo sviluppo⁷⁶, allo strumento di vicinato e allo stru-

⁷⁰ Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA).

⁷¹ *Working arrangements* del 2012, p. 15.

⁷² Cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 78.

⁷³ Articoli 4 e 5 del Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace.

⁷⁴ *Supra*, paragrafo 2.1. del capitolo II.

⁷⁵ Regolamento (UE) n. 567/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 215/2008 del Consiglio, recante il regolamento finanziario per il 10° Fondo europeo di sviluppo per quanto riguarda l'applicazione del periodo di passaggio dal 10° Fondo europeo di sviluppo all'11° Fondo europeo di sviluppo fino all'entrata in vigore dell'accordo interno che istituisce l'11° Fondo europeo di sviluppo.

⁷⁶ Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020.

mento di partenariato. In tali casi, trattandosi di elaborazione congiunta, le proposte sono presentate alla Commissione dal commissario competente per materia – Sviluppo oppure Allargamento e politica di vicinato, a seconda dello strumento considerato – unitamente all’Alto Rappresentante.

È invece nella prevalente responsabilità del SEAE la programmazione dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani⁷⁷, dello strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare⁷⁸ e dello strumento per la stabilità per la parte relativa alla prevenzione dei conflitti e costruzione della pace⁷⁹. Invero, per tali programmi l’art. 9, co. 4, della decisione 2010/427/UE non fornisce (inopportuna-mente, a nostro avviso) alcuna indicazione specifica circa l’apporto delle strutture coinvolte, ma il *quantum* è stato chiarito dai *Working Arrangements* del 2012, che affidano al SEAE il *leading role* della programmazione di tali strumenti, con la partecipazione dei competenti servizi della Commissione.

Lo stesso art. 9, co. 4, afferma però che i programmi tematici diversi da quelli appena citati sono elaborati dal competente servizio della Commissione sotto la guida del commissario allo Sviluppo e presentati alla Commissione per l’approvazione, di concerto con l’Alto Rappresentante e gli altri commissari coinvolti. Tale previsione, poco chiara e forse meritevole di riformulazione, si riferisce, in sostanza, ai programmi tematici dello strumento di cooperazione allo sviluppo (e in precedenza anche del fondo europeo di sviluppo)⁸⁰, rispetto ai quali, invece, la programmazione spetta ai servizi della Commissione, con la partecipazione del SEAE⁸¹.

Sono infine nella piena competenza della Commissione, e dunque predisposti dai suoi servizi, i programmi non ricompresi nell’elencazione di cui all’art. 9 della decisione 2010/427/UE, tra cui, come si è detto, lo strumento di assistenza umanitaria⁸².

Le descritte modalità di partecipazione alla programmazione dei programmi di assistenza danno un conto di un reticolo complesso di ruoli e responsabilità, che senza i *Working Arrangements* del 2012 sarebbe stato difficoltoso comprendere, soprattutto con riguardo al “chi fa cosa” nei procedimenti di programmazione e revisione dei programmi stessi. Va però notato che, sul piano generale, gli stessi *Working Arrangements* del 2012 stabiliscono la più ampia cooperazione possibile, dato che «For the instruments referred to under Art. 9 of the EEAS Decision, the Commission services and the EEAS ... shall ensure appropriate and systematic coordination at all stages of programming of EU financial assistance and cooperation. ... The Commission services and the EEAS will perform their respective tasks throughout the pro-

⁷⁷ Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo.

⁷⁸ Regolamento (Euratom) n. 237/2014 del Consiglio, del 13 dicembre 2013, che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare.

⁷⁹ Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace. Per un commento dell’atto, cfr. A. DI STASI, *Considerazioni sul regolamento dell’Unione europea 230/2014 che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 801 ss.

⁸⁰ Così S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 82.

⁸¹ *Working Arrangements* del 2012, p. 19 ss.

⁸² *Ibidem*, p. 15.

gramming and implementation cycle in full transparency, informing and consulting each other, sufficiently in advance, on initiatives or announcements that could have an impact on each others' areas of responsibility. This includes an exchange of information on preparation of policy and programme documents of both a formal and informal nature. It relates to the representation of EU positions vis-à-vis recipient countries or other donors and related reporting and feedback»⁸³.

Tale cooperazione è testimoniata anche dalle modalità di consultazione e coinvolgimento reciproche che i *Working Arrangements* del 2012 stabiliscono in relazione ai singoli strumenti e azioni, ad esempio lo strumento di preadesione o lo strumento di assistenza umanitaria, che ricadono nella competenza dei servizi della Commissione ma vedono coinvolto il SEAE⁸⁴, e le azioni PESC, che sono di pertinenza del SEAE con l'apporto dei servizi della Commissione⁸⁵. È quindi ribadito quanto anticipato sull'interattività dell'azione esterna dell'Unione, cioè che non esiste un ambito – né un suo strumento o iniziativa – che sia così circoscritto da non presentare aspetti trasversali e quindi bisognevoli dell'apporto delle diverse strutture che si occupano dell'azione esterna.

Sul punto, peraltro, non è secondario ricordare che l'art. 3 della decisione 2010/427/UE stabilisce che il SEAE e i servizi della Commissione si consultino su tutte le tematiche inerenti all'azione esterna, tranne la PSDC, e che il SEAE partecipi ai lavori preparatori e alle procedure preparatorie relativi agli atti che la Commissione deve elaborare in questo settore. Inoltre, l'art. 9, co. 3, della stessa decisione afferma che «in conformità dell'articolo 3», l'Alto Rappresentante e il SEAE lavorino con i commissari e i servizi della Commissione interessati nell'intero ciclo di programmazione, pianificazione ed attuazione degli strumenti di assistenza. Infine, il citato art. 3, co. 1, fissa in carico al SEAE l'obbligo di assistere e lavorare in cooperazione (anche) con i servizi della Commissione, al fine di assicurare la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi settori e le altre politiche dell'Unione.

A nostro avviso, tali obblighi, uniti, ribaditi e specificati dai *Working Arrangements* del 2012, alludono a una cooperazione tra SEAE e servizi della Commissione che pervade tutto lo spettro della cooperazione con i Paesi terzi e comprende tutti gli strumenti di assistenza, anche quelli di “competenza esclusiva” di ciascuna struttura. Una testimonianza in tal senso è data dalla strategia di preadesione dell'Unione rispetto ai Paesi balcanici. Sebbene il processo di stabilizzazione e associazione e la programmazione e gestione dello strumento di preadesione sia nella competenza della Commissione, la prassi evidenzia come il SEAE «is also working closely» con i relativi servizi⁸⁶.

Se una debolezza di tale cooperazione va evidenziata, questa risiede nella temporaneità delle modalità operative fissate dai *Working Arrangements* del 2012. Riteniamo infatti che l'*actio finium regundorum* in essi contenuta sia da considerare sempre temporanea, poiché i principi e le regole concordate dal SEAE e dai servizi della Commissione sono funzionali agli strumenti di assistenza e possono, dunque, dover essere modificati col mutare del periodo di programmazione e degli strumenti

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 28

⁸⁵ *Ibidem*, p. 25.

⁸⁶ Cfr. il *2011 Main Aspects and Basic Choices of the CFSP*, p. 31 e i *Working Arrangements* del 2012, p. 28.

stessi. Si pensi, ad esempio, allo strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati richiamato dall'art. 9, co. 1, della decisione 2010/427/UE, attivo nel periodo 2007-2013 e confluito nel nuovo strumento di partenariato con l'avvio del periodo 2014-2020. Mentre nel periodo precedente la programmazione dello strumento *de quo* era nella competenza del SEAE, la successiva confluenza nello strumento di partenariato ha "spostato" i contenuti della cooperazione con i paesi industrializzati dall'ambito della programmazione nella piena responsabilità del SEAE all'area della programmazione congiunta con i servizi della Commissione. Va quindi messa in cantiere la continua ridefinizione dei *Working Arrangements*, quale modalità di fissazione di regole cooperative che mantengano il carattere dell'attualità.

Ciò detto, giova ricordare che la continua interazione tra le strutture che si occupano dell'azione esterna travalica la fase della programmazione dei programmi di assistenza, per realizzarsi anche in fase di monitoraggio e gestione. Ad esempio, il Programma annuale 2014 di attuazione dello strumento di stabilità per la parte relativa alla pace e alla prevenzione dei conflitti dà conto di attività congiunte del SEAE e dei servizi della Commissione nella fase di gestione e monitoraggio, sebbene formalmente al primo spetti il *leading role* nella programmazione e ai secondi la fase di gestione⁸⁷. Va poi nuovamente ricordato il coinvolgimento delle delegazioni dell'Unione nella fase di gestione degli strumenti di assistenza esterna, che è di competenza della Commissione. Come noto, esse provvedono alla gestione *in loco* di tali programmi e il capodelegazione può agire come sottodelegato della Commissione e provvedere all'esecuzione degli stanziamenti operativi, ricevendo a tal fine istruzioni dall'istituzione e altresì disponendo del personale appositamente assegnatogli.

Infine, un'ultima considerazione sulla frammentazione operativa di cui si è dato conto. Tale scenario era già stato rilevato in sede di prima revisione del SEAE e divenuto oggetto di suggerimenti atti a superarne i limiti. I contributi preliminari all'*EEAS Review*⁸⁸ avevano evidenziato la necessità di potenziare il ruolo dell'Alto Rappresentante nella cooperazione allo sviluppo, a tal fine proponendo di assegnargli la competenza sulla politica di vicinato o di attribuirgli la *overhall authority* della programmazione o, a livello operativo, di affidare al SEAE e alle delegazioni dell'Unione un *leading role* nella programmazione e nella attuazione degli strumenti dell'azione esterna oppure ancora, per finire, di mantenere la politica di sviluppo nella competenza della Commissione, riconoscendo però al SEAE un maggior peso. Tali indicazioni sono rimaste in buona parte lettera morta, ad eccezione del potenziamento del ruolo dell'Alto Rappresentante quale presidente del *Relex Group*, conseguito però nella Commissione Juncker.

Resta inteso che buona parte dei limiti e delle criticità dello scenario operativo di cui si è dato conto potrebbe essere superato qualora all'Alto Rappresentante fosse attribuita la responsabilità complessiva dell'azione esterna dell'Unione. Su tale ipotesi, che comporterebbe l'assegnazione dei diversi portafogli esterni della Commissione al Vicepresidente di diritto, torneremo nel prosieguo, pur anticipando che, per quanto istituzionalmente possibile e foriera di interessanti sviluppi per l'azione

⁸⁷ Cfr. il documento *Commission implementing Decision of 12.8.2014 on the Annual Action Programme 2014 for the Instrument contributing to Stability and Peace - Conflict prevention, peace-building and crisis preparedness component (Article 4) to be financed from the general budget of the European Union*, p. 17 e 23.

⁸⁸ *Infra*, paragrafo 3.1 del capitolo II.

esterna, appare di non facile realizzazione, attesi gli inevitabili condizionamenti politici che interverrebbero.

4. L'assistenza al Presidente del Consiglio europeo è circoscritta alle due attività che esso esercita nel settore delle relazioni esterne, cioè la presidenza del Consiglio europeo nella definizione degli interessi e degli obiettivi strategici dell'Unione dell'azione esterna⁸⁹ e la rappresentanza dell'Unione in ambito PESC «al suo livello e in tale veste»⁹⁰. Tale figura istituzionale non è infatti specificamente dedicata all'azione esterna⁹¹, quindi la sua partecipazione a tale ambito è di livello politico⁹², di respiro ampio e soprattutto precedente alla fase operativa, che spetta invece all'Alto Rappresentante e ai commissari interessati *ratione materiae*⁹³.

Tale considerazione ci pare confermata dalla prassi, che riferisce di un ruolo di assistenza svolto (anche) dal SEAE a incontri e negoziati con *partner* dell'Unione europea, il cui ordine del giorno è ampio e trasversale rispetto all'azione esterna e ai quali partecipa il Presidente del Consiglio europeo⁹⁴, spesso con la Commissione e l'Alto Rappresentante. È il caso, ad esempio del *summit* di Bruxelles del 26 Marzo 2014 tra l'Unione e gli USA, nel corso del quale le parti hanno discusso la situazione politica internazionale, ma anche lo stato dell'arte dei negoziati dell'oramai tramontato *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) e alcune questioni economiche, ambientali e relative all'energia⁹⁵. Un altro esempio è offerto dagli incontri relativi alla firma dell'accordo di associazione con la Moldova, la

⁸⁹ Articoli 15, paragrafi 1 e 6, e 22, par. 1, TUE.

⁹⁰ Art. 15, par. 6, TUE.

⁹¹ Il Presidente del Consiglio europeo rappresenta la stabilizzazione della precedente presidenza semestrale del Consiglio europeo, anche nella formazione *troika*, che meno certezze dava nella continuità dei lavori dell'organo. È eletto dal Consiglio europeo per due anni e mezzo ed è rinnovabile per una volta, quindi esiste la possibilità che rivesta la carica per 5 anni, periodo significativo nella conduzione dei lavori dell'organo chiamato a dare all'Unione europea gli impulsi necessari al suo sviluppo e di definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali. In dottrina, cfr. V. EDJAHARIAN, *op. cit.*, p. 635 ss.; R. ADAM, *Articolo 15 TUE*, cit., p. 153 ss.; infine, M. FRANCHI FIOCCHI, *op. cit.*, p. 77 ss.

⁹² In senso conforme, cfr. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 46.

⁹³ Raramente il Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy si è occupato della PSDC, che è altamente operativa: «Although he has become involved in foreign policy, Herman Van Rompuy as President of the European Council, has rarely been involved in the Common Security and Defence Policy (CSDP). While developments in CSDP in general were rapidly progressing in the last decade, the momentum seems to have been lost in recent years, despite the launch of a few missions. Consequently, close observers state that there is no political requirement to engage in CSDP from the European Council nor is there 'market demand' for that. This is also reflected in the President's position towards the common defence policy, which shows little ambition. With the exception of attending the NATO Summit in Chicago (2012), Van Rompuy has not been active in the framework of CSDP-NATO cooperation either. The year 2013 might show a greater focus on common defence as the December European Council meeting will have a special focus on this policy field and several member states aspire to use the opportunity to progress in pooling and sharing of capabilities and better cooperation in defence» (così N. HELWIG, P. IVAN, H. KOSTANYAN, *The New EU Foreign Policy Architecture Reviewing the First Two Years of the EEAS*, 2013, CEPS Commentary, p. 19).

⁹⁴ In via generale, cfr. l'*EEAS 2011 Annual Activity Report*, p. 17.

⁹⁵ Cfr. la pagina web della delegazione dell'Unione negli Stati Uniti e il comunicato congiunto, doc. 140326/02 a cura del SEAE, <http://www.eeas.europa.eu/>.

Giorgia e l'Ucraina, avvenuta nel 2014 a Bruxelles, i cui contenuti, come tutti quelli appartenenti al *genus* degli accordi di associazione, hanno un contenuto tematico ampio, anche politico⁹⁶.

Non è però chiaro in cosa consista operativamente l'assistenza prestata dal SEAE, anche perché il Presidente del Consiglio europeo è affiancato dal Segretariato generale del Consiglio, la cui funzione è di fornire supporto al Consiglio europeo, al Consiglio e alle sue presidenze, al Comitato dei Rappresentanti permanenti e gli altri comitati e gruppi del Consiglio⁹⁷, e si avvale altresì di un proprio gabinetto, nel quale opera anche un *Foreign policy team*⁹⁸. Il rischio di sovrapposizioni e frizioni tra strutture è quindi probabile, come in parte testimoniato dalla prassi: «It has been reported that the work of the EEAS in supporting Mr. Van Rompuy – for example at the G20 – has been ‘top notch’, but that the notion of what “assistance” means causes practical difficulties: (...) in the new system the office of the European Council, and that of the EEAS, have been created without truly “embedding them” in a clear structure and hierarchy. Thus, President Van Rompuy only has “chain of command” over his cabinet, while the EEAS is there to “assist” the office holder. This implies that the President of the European Council holds no hierarchical superiority and has no legal competence to give instructions»⁹⁹.

Inoltre, non contribuisce a chiarire il ruolo del SEAE il fatto che in alcuni casi non risulta aver prestato alcuna forma di assistenza al Presidente del Consiglio europeo, nonostante l'occasione istituzionale lo richiedesse. Ad esempio, sembra che all'incontro di Bruxelles del dicembre 2012 tra l'Unione europea e la Russia, in un momento delicato delle relazioni bilaterali, il sostegno al *summit* sia stato garantito quasi esclusivamente dai servizi della Commissione.

Ad ogni modo, non si può certamente escludere che il SEAE possa offrire al Presidente del Consiglio europeo e al suo *staff* quantomeno un supporto di tipo informativo e documentale rispetto alle aree geografiche e gli aspetti tematici di sua competenza¹⁰⁰. In tal senso, la conclusione di accordi amministrativi tra il SEAE e il Segretariato generale del Consiglio potrà risultare utile a evitare duplicazioni e sovrapposizioni e potrà sciogliere ogni incertezza sull'*an* e sul *quantum* del supporto del SEAE.

Si deve, infine, dar conto dell'assistenza resa a livello periferico, oramai di prassi, che il SEAE offre al Presidente del Consiglio europeo attraverso le delegazioni dell'Unione in occasione di visite ufficiali e incontri presso Stati terzi e organizzazioni internazionali. È il caso, ad esempio del supporto offerto dalla delegazione dell'Unione a Pechino per il XVIII *summit* tra Unione europea e Cina del

⁹⁶ Cfr. la pagina *Barroso and Van Rompuy: Signature of Association Agreements is a starting point in EU's co-operation with Moldova, Georgia and Ukraine* (27/06/2014), <http://eeas.europa.eu/>.

⁹⁷ Cfr. la pagina *web* del Segretariato generale del Consiglio, <http://www.consilium.europa.eu/it/general-secretariat/>.

⁹⁸ Per la composizione del gabinetto del Presidente del Consiglio europeo, cfr. <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/president/cabinet/>.

⁹⁹ Cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 22.

¹⁰⁰ Cfr. l'*EEAS 2013 Annual Activity Report*, p. 5.

luglio 2016¹⁰¹ o del pressoché sistematico sostegno che la delegazione dell'Unione a New York offre al Presidente del Consiglio europeo in occasione dei suoi interventi davanti agli organi dell'ONU, in particolare all'Assemblea generale¹⁰².

In definitiva, che si tratti di assistenza ai *summit* o di supporto di tipo informativo e documentale, è chiaro che il compito del SEAE di assistere il Presidente del Consiglio europeo si può ritenere a bassa operatività e a contenuto circoscritto alle questioni politiche connesse alla definizione strategica dell'azione esterna dell'Unione.

5. Una parte significativa e interessante dell'attività svolta dal SEAE e dalle delegazioni dell'Unione comporta lo sviluppo di forme di cooperazione e di assistenza con le rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri in tre ambiti materiali, cioè la definizione e l'attuazione della PESC, la protezione consolare dei cittadini dell'Unione e la conduzione delle relazioni diplomatiche nazionali.

Il fondamento normativo di tali forme di cooperazione e assistenza è composito e va ricostruito a partire da diverse norme primarie e secondarie, quindi riproduce, su scala ridotta, la già evidenziata frammentazione della disciplina del SEAE¹⁰³. Si tratta altresì di un quadro normativo generico o comunque poco dettagliato. Infatti, alla cooperazione tra il SEAE e i servizi diplomatici degli Stati membri fa riferimento – senz'altro aggiungere – l'art. 27, par. 3, TUE e lo stesso può dirsi per l'art. 221 TFUE, secondo cui le delegazioni dell'Unione «agiscono in stretta cooperazione» con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri. Più dettagliati risultano invece gli articoli 32 e 35 TUE, che, oltre a fissare il suddetto obbligo di cooperazione, individuano l'oggetto di tale lavoro sinergico nella definizione e nell'attuazione della PESC e nella protezione consolare ai cittadini dell'Unione.

A tali norme primarie si aggiungono le previsioni contenute nella decisione 2010/427/UE, che in più punti fa riferimento all'assistenza e alla cooperazione tra il SEAE e i servizi diplomatici degli Stati membri. Così è per l'art. 3, co. 1, in tema di cooperazione tesa ad assicurare la coerenza dell'azione dell'Unione, che coinvolge anche il Segretariato generale del Consiglio e i servizi della Commissione. Oppure l'art. 5, commi 9 e 10, secondo cui le delegazioni dell'Unione operano in «stretta cooperazione» con i servizi diplomatici degli Stati membri e, conformemente all'art. 35 TUE e su richiesta degli stessi Stati, prestano loro assistenza nella conduzione delle relazioni diplomatiche e nel garantire la protezione consolare dei cittadini dell'Unione. Si dovrebbe poi considerare quanto dispone il diritto derivato successivo alla decisione 2010/427/UE, come ad esempio la direttiva 2015/637 in tema di protezione consolare, che prevede, tra l'altro, che le delegazioni dell'Unione e l'amministrazione centrale del SEAE cooperino e si coordinino con le ambasciate e i consolati degli Stati membri, al fine di fronteggiare eventuali situazioni di crisi¹⁰⁴.

Tale articolato quadro normativo non indica invece come tale assistenza o la cooperazione debbano concretamente avere luogo, così l'aspetto operativo, che è di non

¹⁰¹ Cfr. il sito *web* della delegazione dell'Unione in Cina, (http://eeas.europa.eu/delegations/china/index_en.htm).

¹⁰² Rispetto all'Assemblea generale, cfr. ad esempio gli interventi del Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy del 25 settembre 2015 e del Presidente Tusk del 29 settembre 2015, entrambi pubblicati sito della delegazione dell'Unione all'ONU (<http://eu-un.europa.eu/>)

¹⁰³ *Supra*, paragrafo 1.1. del capitolo II.

¹⁰⁴ Art. 11 della direttiva 2015/637.

poco conto, risulta di fatto consegnato alla prassi, sia amministrativa ed espressa in *modus operandi* condivisi tra Unione e Stati membri, sia svolta quotidianamente *in loco*. Prassi che, assume quindi una certa importanza nell'esposizione a venire, poiché attribuisce un contenuto definito all'attività svolta dal SEAE e dalle delegazioni dell'Unione e consente di comprendere il livello di operatività relativo a ciascun ambito materiale considerato.

5.1. La cooperazione con le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri nella definizione e nell'attuazione della PESC trova fondamento normativo primario negli articoli 32 e 35 TUE.

Per sua parte, l'art. 32 TUE stabilisce l'obbligo degli Stati membri di consultarsi, in sede di Consiglio europeo e di Consiglio, al fine di definire approcci comuni su questioni di politica estera e di sicurezza di interesse generale e di evitare che iniziative unilaterali sulla scena internazionale possano ledere gli interessi dell'Unione¹⁰⁵. La norma riguarda quindi la fase di coagulazione della PESC, che nell'ipotesi meno attiva può portare, attraverso la cooperazione sistematica *ex art. 25 TUE*, ad approcci comuni o ad azioni concertate e convergenti, ma anche all'adozione, che non sembra preclusa, di decisioni del Consiglio che definiscono la posizione dell'Unione rispetto a una questione estera o l'azione che essa intende intraprendere¹⁰⁶. In tal senso, l'art. 32 TUE pare espressione dei più ampi e generali doveri posti in capo agli Stati membri, in particolare l'obbligo di cooperazione verticale con l'Unione¹⁰⁷ e l'obbligo di sostenere attivamente e senza riserve la PESC¹⁰⁸. Ciò detto, l'art. 32 TUE aggiunge che l'Alto Rappresentante e i ministri degli affari esteri degli Stati membri coordinino le loro attività nell'ambito del Consiglio e, operativamente, che le delegazioni dell'Unione e le missioni diplomatiche degli Stati membri cooperino e contribuiscano alla formulazione e all'attuazione degli approcci comuni definiti in sede di Consiglio europeo e di Consiglio.

D'altra parte, l'art. 35 TUE prevede che le delegazioni dell'Unione e le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri presso Stati terzi, conferenze internazionali o organizzazioni internazionali cooperino al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle decisioni che definiscono posizioni e azioni dell'Unione, procedendo a tal fine a scambi di informazioni e a valutazioni comuni¹⁰⁹. In sostanza, l'art. 35 TUE, per la parte che qui rileva, prende in considerazione la fase successiva di attua-

¹⁰⁵ In commento all'art. 32 TUE, cfr. P. PACZOLAY, *Article 32 [Cooperation Between Member States on CFSP]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1077 ss.; M. E. BARTOLONI, *Articolo 32 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 272 ss.; infine, A. LANG, *Articolo 32 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 116 ss.

¹⁰⁶ Art. 25 TUE.

¹⁰⁷ Art. 4, par. 3, TUE.

¹⁰⁸ Art. 24, par. 3, TUE.

¹⁰⁹ Sull'art 35 TUE, cfr. P. PACZOLAY, *Article 35 [Coordination Among Member States' Diplomatic and Consular Missions]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1107 ss.; B. GENCARELLI, *Articolo 35 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 278 ss.; infine, A. LANG, *Articolo 35 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 119 ss.

zione della PESC e sembra, dunque, costituire il proseguimento della cooperazione relativa alla formulazione dell'approccio comune ex art. 32 TUE¹¹⁰.

Riteniamo, però, che se gli articoli 32 e 35 TUE costituiscono il nucleo delle disposizioni che fondano la cooperazione finalizzata alla definizione e all'attuazione della PESC, il loro coordinamento con altre e pertinenti disposizioni del TUE e TFUE contribuisca a delimitare il perimetro di tali attività. È il caso dell'art. 34 TUE in materia di coordinamento (facilitato dall'Alto Rappresentante) dell'azione degli Stati membri nelle organizzazioni internazionali, compresa l'ONU, e nelle conferenze internazionali, nell'ambito delle quali essi difendono le posizioni dell'Unione.

Ciò detto, come la cooperazione *de qua* debba avere concretamente luogo non è esplicitato dalle norme, quindi la definizione delle modalità pratiche è rimessa alla prassi *in loco*, presso Stati terzi, organizzazioni internazionali e conferenze internazionali. Ci sembra comunque che lo scambio di informazioni sia da considerare una delle sue principali modalità attuative. Infatti, non solo ne fa menzione l'art. 35 TUE, ma anche l'art. 5, co. 9, della decisione 2010/427/UE affida, in termini generali e dunque applicabili agli ambiti di cui stiamo trattando, alle delegazioni dell'Unione il compito di operare in stretta cooperazione con i servizi diplomatici degli Stati membri e condividere con gli stessi le informazioni. A tal fine, ad esempio, un utile strumento di lavoro è rappresentato dal sistema COREU (*COR-respondance Européenne*), *network* di scambio di informazioni confidenziali di politica estera, gestito dal Segretariato generale del Consiglio dell'Unione e nel quale il SEAE è inserito, che rappresenta un centro imprescindibile per l'acquisizione di analisi e dati per l'elaborazione delle politiche europee sul piano internazionale e i cui messaggi equivalgono a telegrammi diplomatici¹¹¹.

La cooperazione in questione appare connotata da una certa effettività se si volge lo sguardo alle organizzazioni internazionali nelle quali l'Unione europea è rappresentata, come all'ONU, dove la delegazione dell'Unione a New York garantisce il coordinamento con le rappresentanze permanenti degli Stati membri presso la stessa Organizzazione, al fine di esprimere la posizione unitaria eventualmente convenuta¹¹². Lo stesso può dirsi per il coordinamento presso Stati terzi, spesso garantito da apposite e regolari riunioni organizzate dalle delegazioni dell'Unione con gli ambasciatori degli Stati membri presso gli stessi paesi o organizzazioni internazionali¹¹³, come, ad esempio, nel caso della delegazione dell'Unione a Washington, la quale «had become the natural focal point for coordination for the 27 different missions»¹¹⁴.

5.2. Ha invece natura trasversale rispetto alle politiche di competenza dell'Unione la forma di assistenza, prevista dall'art. 35, terzo cpv., TUE e confermata dall'art. 5, co. 10, della decisione 2010/427/UE¹¹⁵, avente ad oggetto la protezione consolare dei cittadini dell'Unione.

¹¹⁰ Cfr. A. LANG, *Articolo 35 TUE*, cit., p. 120.

¹¹¹ Cfr. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 87.

¹¹² Cfr. B. GENCARELLI, *Articolo 35 TUE*, cit., p. 280.

¹¹³ *Ibidem*, p. 280 ss.

¹¹⁴ Cfr. il rapporto della *House of Lords*, p. 21.

¹¹⁵ Così gli articoli 20, co. 2, lett. c) e 23 TFUE. Quest'ultima disposizione aggiunge che gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie e avviano i negoziati internazionali richiesti per

Le citate norme prevedono che le delegazioni dell'Unione contribuiscano all'attuazione del diritto alla protezione consolare per i cittadini dell'Unione che, trovandosi nel territorio di uno Stato terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, possono rivolgersi alle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro¹¹⁶, purché ciò avvenga «su base neutra dal punto di vista delle risorse»¹¹⁷. Il compito assolto dalle delegazioni dell'Unione consiste quindi in una attività di assistenza e supporto alle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri, le quali hanno invece il dovere principale di fornire la protezione consolare al cittadino dell'Unione in difficoltà¹¹⁸.

Tale cooperazione va attuata tenendo conto che l'art. 23 TFUE abilita il Consiglio, che delibera secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, ad adottare direttive che stabiliscano misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare la tutela consolare. In applicazione della norma è stata adottata la direttiva 2015/637¹¹⁹, che sostituirà, una volta entrata in vigore (il termine di attuazione scade l'1 maggio 2018), la vigente decisione *sui generis* del 1995 sulla tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari¹²⁰.

La nuova direttiva indica l'apporto delle delegazioni dell'Unione e del SEAE nel garantire la protezione consolare, laddove l'asciutto articolato della decisione del 1995 si limita a indicare, in buona sostanza, i casi di assistenza e i requisiti formali di accesso alla stessa. Solo l'art. 4 della stessa decisione indica una forma di cooperazione, da stabilire però tra le sole rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri, al fine di convenire disposizioni pratiche che consentano la gestione efficace delle domande di tutela, senza la previsione di alcun ruolo delle (allora operative) delegazioni della Commissione.

Secondo la direttiva 2015/637, l'accesso ai servizi consolari, che è un diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione¹²¹, sarà facilitato e rafforzato dall'attività del

garantire detta tutela e che il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione, necessarie per facilitare tale tutela. In dottrina, cfr. P. A. SÁENZ DE SANTAMARÍA, *La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el Exterior*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2006, p. 11 ss.; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017, III ed.; I. INGRAVALLO, *La (fragile) dimensione esterna della cittadinanza europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 139 ss.

¹¹⁶ La norma derivata si limita ad affermare che debba essere assolto conformemente all'art. 35, terzo cpv., TUE.

¹¹⁷ Art. 5, co. 10, della decisione 2010/427/UE. L'espressione è comunque «di non agevole comprensione», come giustamente osserva I. INGRAVALLO, *La decisione sul Servizio europeo per l'azione esterna*, in *Sud in Europa*, 2010, n. 2, www.sudineuropa.net.

¹¹⁸ Cfr. le considerazioni svolte *supra*, paragrafo 3.2 del capitolo III.

¹¹⁹ La direttiva ha avuto una lunga gestazione. La proposta della Commissione è del 14 dicembre 2011 (COM(2011) 881 definitivo). Sull'*iter* della proposta, cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 53.

¹²⁰ Decisione 95/553/CE dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 19 dicembre 1995, riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari.

¹²¹ 3° 'considerando', a tenore del quale, peraltro, tale diritto fondamentale «Conferisce una dimensione esterna al concetto di cittadinanza dell'Unione e rafforza l'identità dell'Unione nei

SEAE e delle delegazioni dell'Unione, a livello centrale e periferico. A livello centrale, il SEAE dovrà svolgere un ruolo di coordinamento, riguardante soprattutto la raccolta degli accordi pratici sulla condivisione delle responsabilità di fornire tutela consolare ai cittadini non rappresentati e l'aggiornamento delle informazioni sui punti di contatto fornite dagli Stati membri (articoli 7 e 10). *In loco*, e più operativamente, le delegazioni dell'Unione dovranno svolgere dei compiti di cooperazione e coordinamento¹²². Si tratterà, infatti, di fornire sostegno logistico, in particolare ponendo a disposizione uffici e alloggi temporanei per il personale consolare e per le squadre di intervento (art. 11); di facilitare lo scambio di informazioni tra le ambasciate e i consolati degli Stati membri e, se del caso, le autorità locali (art. 11); di partecipare alle riunioni di cooperazione consolare locale, organizzate al fine dello scambio regolare di informazioni su questioni rilevanti per i cittadini non rappresentati (art. 12); infine, di prendere parte alla pianificazione di emergenza locale (art. 13).

In attesa dell'attuazione della direttiva 2015/637, l'assistenza che le delegazioni dell'Unione possono prestare agli Stati membri appare rimessa a soluzioni da individuare in relazione alle esigenze specifiche che si verificano *in loco*, che comunque anticipano in via di prassi quanto in parte previsto dalla nuova direttiva. Infatti, le delegazioni dell'Unione hanno già prestato agli Stati membri delle forme di supporto alla protezione consolare, provvedendo, ad esempio, all'evacuazione dei cittadini dell'Unione in situazioni di conflitti internazionali o interni (come in Siria, nel 2011) oppure a seguito di calamità naturali (ad esempio, dopo il terremoto e il disastro nucleare di Fukushima)¹²³. Sul piano del coordinamento dell'esercizio di funzioni di natura consolare va poi citato nuovamente il caso della crisi siriana del 2011, nel corso della quale la delegazione dell'Unione a Damasco ha ospitato i funzionari consolari degli Stati membri, creando un unico avamposto per il monitoraggio della difficile situazione locale e per il coordinamento degli aiuti e dei rimpatri dei cittadini dell'Unione¹²⁴.

Si potrebbero poi ricordare le vicende del noto (e oramai risalente) caso Odigtria, nel quale la delegazione della Commissione in Guinea-Bissau ha prestato assistenza a un armatore greco il cui peschereccio era stato sequestrato dalle autorità di detto Paese, con confisca del carico e messa in stato di accusa del capitano. Tale assistenza trovava fondamento in una norma pattizia¹²⁵ – la lett. K del protocollo

paesi terzi». Cfr. però C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, cit., p. 291, che riferisce del diritto meno realizzato del cittadino europeo e S. IZZO, *op. cit.*, p. 404 e p. 423 ss., che parla di «non piena realizzazione» del diritto in questione.

¹²² Cfr. S. IZZO, *op. cit.*, p. 404.

¹²³ Cfr. il documento *The Role of the European External Action Service in Consular Protection and Services for EU Citizens*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Brussels, 2013, *passim* e la citata comunicazione della Commissione sulla tutela consolare, p. 8. In dottrina, E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 103 e altresì M. LINDSTRÖM, *EU Consular Cooperation in Crisis Situation*, in S. OLSSON (ed.), *Crisis Management in the European Union*, Heidelberg, 2009, p. 109 ss.

¹²⁴ Cfr. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione*, cit., p. 90.

¹²⁵ Decisione del Consiglio, del 7 maggio 1990, concernente la conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere relativo all'applicazione provvisoria del protocollo che fissa le possibilità di pesca e la compensazione finanziaria prevista nell'accordo tra la Comunità economica europea e il governo della Repubblica di Guinea sulla pesca al largo della costa della Guinea

del 25 aprile 1990 concluso tra la Comunità europea e la Guinea-Bissau – ai sensi della quale la delegazione della Commissione doveva intervenire nel caso di fermo di un natante, chiaramente nel suo interesse. Ebbene, ferme restando le posizioni espresse in dottrina¹²⁶, a nostro modesto avviso si tratta di funzioni aventi contenuto analogo alla tutela consolare, poiché ci sembra che l'attività svolta dalla delegazione in Guinea-Bissau a favore dell'armatore riecheggi¹²⁷ le funzioni consolari previste dall'art. 5 lettere e) e i), della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, che riguardano casi specifici di protezione e soccorso a favore dei cittadini singoli degli Stati di appartenenza, anche con riguardo ai rapporti con le autorità del sovrano territoriale¹²⁸.

Ciò detto, la prassi prima ricordata riferisce di casi in cui la funzione svolta dalle delegazioni dell'Unione si è spinta anche oltre il supporto previsto dall'art. 35 TUE. La circostanza è da sottolineare con riguardo alla collaudata capacità di gestione delle emergenze, che potrebbe trovare compiuta espressione qualora alle delegazioni dell'Unione fosse attribuita la titolarità di funzioni aventi contenuto analogo a quelle di tipo consolare.

Si tratta di un'ipotesi sulla quale sono stati espressi consensi e dubbi. Da una parte, infatti, l'attribuzione alle delegazioni dell'Unione di funzioni di tale contenuto costituirebbe uno sviluppo che vedrebbe favorevoli almeno gli Stati membri più piccoli, sia perché la loro rete di rappresentanza non raggiunge tutti gli Stati terzi con i quali hanno stabilito relazioni diplomatiche e consolari, sia per ragioni di "appartenenza" all'Unione europea. In particolare, questa posizione è stata efficacemente espressa dall'ambasciatore lituano a Londra nel corso della XI sessione dell'*Euro-pean Union Committee della House of Lords* (2012-2013), nel corso della quale ha sottolineato che «under the current system, countries without representation on the ground asked another country to represent them, as a favour. If the role was under-

per il periodo dal 1 gennaio 1990 al 31 dicembre 1991; Accordo in forma di scambio di lettere sull'applicazione provvisoria del protocollo che fissa le possibilità di pesca e la compensazione finanziaria previste nell'accordo tra la Comunità economica europea e il governo della Repubblica di Guinea sulla pesca al largo della costa della Guinea, per il periodo dal 1 gennaio 1990 al 31 dicembre 1991; Protocollo che fissa le possibilità di pesca e la compensazione finanziaria previste nell'accordo tra la Comunità economica europea e il governo della Repubblica di Guinea sulla pesca al largo della costa della Guinea per il periodo dal 1 gennaio 1990 al 31 dicembre 1991.

¹²⁶ Sentenza del Tribunale di primo grado del 6 luglio 1995, causa T-572/93, *Odigitria AAE c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:T:1995:131. Come noto, la sentenza solleva la Commissione dalla responsabilità, sostenuta dalla società ricorrente, di aver violato il suo dovere di tutela diplomatica (sulla quale, cfr. M. FRAGOLA, *Protezione diplomatica dei cittadini e politica estera dell'Unione europea*, in AA.VV. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona. Due anni di applicazione. Atti della Giornata di studi in ricordo di Francesco Caruso*, Napoli, 2013, p. 163 ss). Sul punto, però, la dottrina ha anche sottolineato che non si tratta di tutela diplomatica *stricto sensu*, bensì di un dovere basato su di un accordo internazionale estraneo alla dimensione esterna della cittadinanza europea (cfr. I. INGRAVALLO, *La (fragile) dimensione esterna della cittadinanza europea*, cit., p. 152 ss. e P. PUSTORINO, *Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 81) o di assistenza diplomatica (così R. LA ROSA, *La protezione diplomatica dell'Unione europea: un esempio di evoluzione delle norme internazionali in materia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009).

¹²⁷ Infatti, trattasi di attività a nostro avviso non coincidenti con le funzioni consolari, come chiarito *supra*, paragrafo 3.2 del capitolo III.

¹²⁸ Sulla tutela consolare degli interessi dei singoli, cfr. G. BISCOTTINI, *op. cit.*, p. 12 ss.

taken by the EU, it was no longer a favour: 'we are all contributing ... We provide the EEAS with our diplomats and our budgets - so please give something back'»¹²⁹. D'altra parte, ragioni di natura finanziaria e, soprattutto, la mancanza di consenso unanime tra gli Stati membri dell'Unione sembrano deporre contro tale interessante e utile sviluppo¹³⁰.

5.3. Rispetto alle forme di cooperazione appena viste, assume carattere più innovativo il compito previsto dall'art. 5, co. 10, della decisione 2010/427/UE, secondo cui le delegazioni dell'Unione prestano assistenza agli Stati membri nelle loro relazioni diplomatiche. La norma non indica cosa consista tale attività di assistenza, quindi uno sguardo alla prassi internazionale può consentire di individuare degli esempi concreti, con la precisazione, di non poco conto, che finora tali forme di cooperazione hanno riguardato gli Stati.

Ad esempio, si può menzionare il caso del *Memorandum of Understanding on Enhancing Mutual Support at Missions Abroad* concluso tra il Regno Unito e il Canada il 24 settembre 2012¹³¹, attraverso il quale i due Stati hanno inteso rafforzare la loro collaborazione presso gli Stati terzi, mettendo in comune risorse e servizi, come, per citare alcuni dei punti individuati dall'atto, la condivisione delle sedi e di taluni aspetti amministrativi, la cooperazione in materia consolare o la risposta alle situazioni di crisi. Altri esempi sono dati dalle forme di cooperazione attivate tra Stati europei, come, ad esempio, nel caso delle *Nordic Embassies* a Berlino, sede unica nella quale sono poste e cooperano, con riguardo ai servizi da offrire ai propri cittadini, le rappresentanze della Danimarca, della Finlandia, della Norvegia, dell'Islanda e della Svezia o dalla cooperazione instaurata tra alcuni Stati membri dell'Unione e dell'area Schengen, finalizzato alla conduzione comune del servizio di rilascio dei visti¹³².

La prassi internazionale riguardante analoghe forme di cooperazione in altre organizzazioni internazionali è esigua e limitata ad attività comuni agli Stati membri, come nel caso di alcune organizzazioni di integrazione regionale latinoamericana¹³³ o ad alcune forme di mutua assistenza realizzate nell'ambito della stessa Unione, il cui fine è di realizzare un migliore coordinamento *in loco* e di contenere i costi di esercizio della rappresentanza esterna. Ad esempio, in diverse capitali il coordinamento tra delegazioni dell'Unione e ambasciate, realizzato attraverso un continuo scambio di informazioni e la definizione delle questioni di interesse comune, ha prodotto buoni risultati in termini di coesione e di coerenza dell'azione dell'Unione e degli Stati membri, come è accaduto, ad esempio, a Washington D.C., Kinshasa, Pechino e Pretoria. Non si tratta però della regola, bensì di casi specifici, che dipen-

¹²⁹ Cfr. il rapporto della *House of Lords*, p. 25 A favore, in dottrina, è F. FORNI, *Remarks on the consular protection of EU citizens in the external dimension of the area of freedom, security and justice*, in C. FLAESCH MOUGIN, L. S. ROSSI (dirs.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, Brussels, 2012, p. 203.

¹³⁰ Cfr. anche S. IZZO, *op. cit.*, p. 418.

¹³¹ Il testo è disponibile sul sito internet del governo inglese (www.gov.uk).

¹³² Ad esempio, a Kinshasa la *Maison Schengen* (<https://www.maisonschengen.eu/fr>) gestita dal Belgio riceve le richieste di visto per conto di diversi Stati membri dell'Unione e lo stesso accade in altri Stati terzi – ad esempio, a Chisinau – con riguardo ai *Common Visa Application Centre* (<http://visa-free-europe.eu>).

¹³³ Ci si riferisce ad attività promozionali in materia commerciale e di investimenti o la creazione di istituzioni diplomatiche e consolari comuni. *Infra*, paragrafo 4 del capitolo III.

dono anche dalla capacità del capodelegazione di realizzare delle efficaci forme di coordinamento *in loco*.

Quanto al contenimento delle spese, si contano diversi casi di *co-location*. Come è efficacemente spiegato, ad esempio, nell'*EEAS 2013 Annual Activity Report*, «One of the most typical spending efficiency measure resulting from the creation of the EEAS for the EU as a whole, has been the diffusion of the practise of colocation, that is the sharing of premises between EU Delegations and Member States' Embassies, cooperation offices, as well as offices of other EU Institutions and Agencies. Colocation is not only important for the undoubtable economic advantages it represents for the EU Institutions and the EU Member States, its value is also of practical and symbolical nature, representing a visible example of EU cooperation on the ground. Since the creation of the EEAS, colocations projects with different Member States (i.e. Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Luxembourg, Netherlands, and the United Kingdom) have been established in 7 third countries (i.e. Azerbaijan, Belarus, Colombia, Ethiopia, Iraq, South Sudan, and Yemen). In most cases the EEAS hosts EU Member States, in others it is hosted by a Member State (e.g. Iraq hosted by UK)»¹³⁴.

Ciò detto, si deve però prendere atto della minore portata della cooperazione prevista dall'art. 5, co. 10, rispetto alle citate forme di mutua assistenza tra Stati, tanto che è stato suggerito di replicare l'assistenza prevista nel *memorandum* britannico-canadese del 2012 nella cooperazione tra il SEAE (quindi, l'Unione europea) e gli Stati membri¹³⁵. Ne trarrebbero vantaggio non solo gli Stati membri presenti *in loco*, che potrebbero condividere risorse e servizi con le delegazioni dell'Unione, ma soprattutto gli Stati membri non rappresentati, per conto dei quali, ricorrendo i presupposti previsti dal diritto internazionale¹³⁶, le stesse delegazioni potrebbero svolgere alcune funzioni diplomatiche o anche di natura consolare.

Si segnala, infine, un'ulteriore forma di cooperazione, sostanzialmente riconducibile all'assistenza nelle relazioni diplomatiche, che riguarda il caso in cui uno Stato membro decidesse di essere rappresentato da una delegazione dell'Unione presso un'organizzazione internazionale. Si tratta di una funzione per certi versi assimilabile a quella prevista dall'art. 221 TFUE in tema di rappresentanza dell'Unione ed espressamente prevista nel documento relativo alle modalità generali per la presentazione di dichiarazioni dell'Unione europea nelle organizzazioni multilaterali, diffuso dal Segretariato generale del Consiglio¹³⁷. Tali modalità riferiscono, infatti,

¹³⁴ *EEAS 2013 Annual Activity Report*, p. 9, che riporta numerosi esempi. Si segnalano altresì i casi di condivisione della sede tra la delegazione dell'Unione e l'ambasciata del Lussemburgo in Etiopia e tra la delegazione dell'Unione e l'ambasciata spagnola in Yemen (cfr. il comunicato del 10 dicembre 2012, *EEAS and Spain sign Memorandum of Understanding to establish Spanish Embassy on premises of EU Delegation to Yemen*, A568/12). Inoltre, sempre al fine di ridurre i costi, in Giappone le ambasciate degli Stati membri hanno accettato la proposta del SEAE di predisporre un'unica rassegna stampa al giorno e sono in fase di considerazione proposte analoghe, ad esempio in materia di acquisizione dei servizi di traduzione.

¹³⁵ Cfr. S. BLOCKMANS, *EEAS reloaded*, cit., p. 4.

¹³⁶ Cfr. le considerazioni svolte *supra*, paragrafo 3.2. del capitolo III, con riguardo alle previsioni ex art. 46 della Convenzione di Vienna del 1961 e art. 8 della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, relative all'esercizio di funzioni diplomatiche e consolari per conto di uno Stato terzo.

¹³⁷ Cfr. il documento Dichiarazioni dell'UE in sede di organizzazioni multilaterali - Modalità generali, doc. 15901/11, Bruxelles, 24 ottobre 2011.

della possibilità che gli Stati membri decidano di essere rappresentati da un altro Stato membro, in particolare da quello che esercita la presidenza di turno, oppure dai soggetti istituzionali aventi la funzione di rappresentanza esterna dell'Unione, tra i quali chiaramente figurano le delegazioni dell'Unione¹³⁸.

6. È altresì oggetto della cooperazione tra il SEAE e i servizi diplomatici degli Stati membri, oltre che con il Segretariato generale del Consiglio e i servizi della Commissione, il conseguimento della coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questa e le altre politiche dell'Unione¹³⁹.

Contrariamente alle forme di cooperazione viste in precedenza, quella in esame non solo coinvolge più soggetti istituzionali, ma ha anche un contenuto materiale più ampio, poiché trasversale all'azione esterna e, più in generale, all'ordinamento dell'Unione europea. Inoltre, si tratta di una forma di cooperazione che impegna il SEAE in un compito strategico, poiché collegato a un obiettivo fondamentale dell'Unione, rispetto al quale la visione di contesto sull'azione esterna risulta assolutamente funzionale.

Trattasi però di un concorso del SEAE al raggiungimento della coerenza. Infatti, già l'art. 3 della decisione 2010/427/UE prevede che si tratti di un compito di cooperazione e di assistenza che coinvolge i livelli operativi interessati (il SEAE, i servizi diplomatici nazionali e i servizi del Consiglio e della Commissione), ma soprattutto l'art. 21, par. 3, TUE stabilisce che spetti al Consiglio e alla Commissione garantire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione e tra questa e le altre politiche, in ciò assistiti dall'Alto Rappresentante, il quale, ai sensi dell'art. 27, par. 3, TUE, è a sua volta assistito dal SEAE.

Va a nostro avviso evidenziato il ruolo principe del Consiglio e della Commissione nel conseguimento della coerenza, poiché si tratta di istituzioni che detengono importanti competenze nel procedimento di adozione degli atti dell'azione esterna dell'Unione. Ci si riferisce al potere di iniziativa, che in ambito TFUE spetta alla Commissione e in ambito PESC all'Alto Rappresentante (nonché Vicepresidente di diritto del Collegio) anche «con l'appoggio della Commissione»¹⁴⁰, e al potere normativo del Consiglio «Affari esteri», che è l'organo decisionale unico in ambito PESC, codecisore in ambito TFUE e istituzione che «elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione»¹⁴¹.

È quindi chiaro che la coerenza dell'azione (anche esterna) dell'Unione debba essere primariamente garantita dalle istituzioni e dagli organi che predispongono e approvano gli atti di diritto derivato¹⁴², i quali, a tal fine, devono rispettare gli obblighi previsti dai trattati, come ha di recente ricordato la Corte di giustizia con riguardo alla stipula degli accordi internazionali di ambito PESC. Infatti, «dal momento che

¹³⁸ *Ibidem*, punto 3.

¹³⁹ Art. 3, co. 1, della decisione 2010/427/UE.

¹⁴⁰ Art. 30 TUE.

¹⁴¹ Art. 16, par. 6, TUE.

¹⁴² A conferma, cfr. l'art. 13 TUE relativa alle istituzioni: «L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la *coerenza*, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni» (corsivo aggiunto).

l'Unione deve assicurare, conformemente all'articolo 21, paragrafo 3, TUE, la coerenza tra i vari settori della sua azione esterna, l'obbligo di informazione cui sono tenute le altre istituzioni nei confronti del Parlamento ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 10, TFUE contribuisce a garantire l'unità e la coerenza di tale azione»¹⁴³. È peraltro interessante notare come, nella stessa sentenza, i giudici si premurino di evidenziare i compiti posti in carico all'istituzione convenuta, che ai sensi dell'art. 21, par. 3, TUE deve garantire, insieme alla Commissione, la coerenza: «Si deve ... respingere l'argomento del Consiglio secondo cui l'obbligo di informare il Parlamento in merito allo svolgimento dei negoziati rientra nella responsabilità dell'Alto rappresentante e non in quella dello stesso Consiglio. Infatti, nei limiti in cui l'articolo 218, paragrafo 2, TFUE prevede che spetta al Consiglio autorizzare l'avvio dei negoziati, definire le direttive di negoziato, autorizzare la firma e concludere gli accordi, ne consegue che *tale istituzione è del pari tenuta* [corsivo aggiunto], segnatamente nel contesto degli accordi che riguardano esclusivamente la PESC, a controllare il rispetto dell'obbligo imposto dall'articolo 218, paragrafo 10, TFUE»¹⁴⁴.

Ciò non significa negare il ruolo fondamentale che l'Alto Rappresentante può giocare ai fini della coerenza dell'azione dell'Unione, anche grazie all'appartenenza alle due istituzioni. Basti ricordare le norme dei trattati che prevedono un suo coinvolgimento "funzionale" al raggiungimento di detta coerenza, come, ad esempio, l'iniziativa congiunta con la Commissione sulle misure restrittive¹⁴⁵, rispetto alla quale non manca certamente la prassi¹⁴⁶, e sulle modalità di attuazione della clausola di solidarietà¹⁴⁷ oppure, su un piano più politico, la possibilità di formulare delle raccomandazioni al Consiglio europeo in tema di interessi e obiettivi strategici dell'azione esterna¹⁴⁸.

Naturalmente, anche altre attività possono consentire all'Alto Rappresentante, assistito dal SEAE, di contribuire a garantire la coerenza dell'azione dell'Unione europea. Ad esempio, come Vicepresidente di diritto della Commissione deve sostenere le responsabilità che gravano sul Collegio nelle relazioni esterne, provvedere al coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna e esercitare la funzione di vigilanza¹⁴⁹. Trattasi di compiti connessi anche al conseguimento della coerenza

¹⁴³ Sentenza nella causa C-263/14, punto 72.

¹⁴⁴ *Ibidem*, punto 73.

¹⁴⁵ Art. 215 TFUE.

¹⁴⁶ Ad esempio, cfr. la proposta congiunta della Commissione europea e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza di decisione del Consiglio relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, del 21 dicembre 2012, JOIN(2012) 39 final e la proposta congiunta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 356/2010 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche, entità od organismi in considerazione della situazione in Somalia, del 9 marzo 2012, JOIN(2012) 4 final.

¹⁴⁷ Art. 222, co. 3, TFUE.

¹⁴⁸ Ai sensi dell'art. 22, paragrafi 1, ultimo cpv., e 2, TUE «Il Consiglio europeo delibera all'unanimità su raccomandazione del Consiglio adottata da quest'ultimo secondo le modalità previste per ciascun settore. Le decisioni del Consiglio europeo sono attuate secondo le procedure previste dai trattati» e «(l)'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per il settore della politica estera e di sicurezza comune, e la Commissione, per gli altri settori dell'azione esterna, possono presentare proposte congiunte al Consiglio».

¹⁴⁹ Art. 18, par. 4, TUE.

dell'azione esterna, che trovano espressione concreta nel coordinamento quale strumento atto a convogliare le azioni intraprese dall'Unione verso il medesimo obiettivo¹⁵⁰. Un'altra ipotesi riguarda la possibilità di imbastire la coerenza dell'azione esterna già nell'ambito del dialogo politico e interistituzionale, quindi in riunioni e incontri, nei contatti, nell'attività informativa realizzata attraverso la diramazione di rapporti e note, anche congiunti con la Commissione, nei quali è possibile segnalare gli aspetti e i punti di diretto interesse per la coerenza.

In tale scenario di plurime responsabilità, il ruolo del SEAE va quindi circoscritto tenendo conto della sua posizione ancillare rispetto all'Alto Rappresentante e del suo livello operativo. Riteniamo dunque che l'attività del SEAE a favore della coerenza dell'azione dell'Unione trovi la sua più ampia espressione in fase di iniziativa dei provvedimenti. Si tratterà di un'attività a intensità variabile, poiché dipende dal contenuto del provvedimento in considerazione; laddove il SEAE sia il *lead service* di un provvedimento (ad esempio, in ambito PESC/PSDC) l'operatività sarà maggiore, mentre nei casi in cui viene consultato dai servizi della Commissione il suo ruolo sarà minore. In tale direzione, sono dunque fondamentali la consultazione reciproca tra il SEAE e i servizi della Commissione e la partecipazione al *decision-making* degli atti da elaborare nell'azione esterna, previsti dall'art. 3, co. 2, della decisione 2010/427/UE.

Quanto all'obbligo di consultazione, la stessa decisione prevede che il SEAE e i servizi della Commissione si consultino sugli aspetti dell'azione esterna (esclusa la PSDC) quando esercitano le rispettive funzioni in tale ambito e ciò può senz'altro risultare utile alla coerenza. È stato osservato che una corretta applicazione di tale obbligo consente di estendere ai servizi diplomatici degli Stati membri e al Segretariato generale del Consiglio la consultazione reciproca che l'art. 3, co. 2, della decisione 2010/427/UE limita al SEAE e ai servizi della Commissione¹⁵¹, così da garantire il conseguimento dell'obiettivo della coerenza anche in un'ottica verticale. In effetti, la norma sembra individuare un ambito privilegiato (e non, invece, ogni possibile ambito) di espressione dell'obbligo di consultazione, atteso che il SEAE e i servizi della Commissione svolgono funzioni di *decision-making* nella formulazione di proposte riguardanti l'azione esterna.

Rispetto, invece, alla partecipazione del SEAE ai lavori preparatori e alle procedure relative agli atti che la Commissione deve elaborare nell'azione esterna, si tratta senz'altro di una fase del procedimento di adozione degli atti nel quale possono essere creati i presupposti per la realizzazione della coerenza. Operativamente, si

¹⁵⁰ In tal senso, cfr. anche S. BLOCKMANS, M.-L. LAATSIT, *The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action*, in P.-J. CARDWELL (ed.), *EU External Relations Law in the Post-Lisbon Era*, The Hague, 2012, p. 149.

¹⁵¹ Cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 31. Gli autori osservano, infatti, che «(t)he duty to consult is explicitly addressed to the EEAS and the Commission. Article 3 does not evoke a possible application of such duty between the EEAS and the Council services or members states' diplomatic services. The question may thus be raised as to whether this silence entails that such consultation is neither required, nor even envisaged. Arguably however, one may submit that the latter is implicit, and ultimately results from the duty of sincere cooperation imposed by EU primary law. Indeed, Article 21(3) TEU foresees that the Commission and the Council cooperate to ensure consistency, assisted by the HR, him/herself assisted by the EEAS. Arguably, the ability of the HR and EEAS to fulfil this coherence-making task primarily depends on the cooperation that both the Commission and Council are able to provide».

deve ritenere che le modalità di collaborazione possano assumere forme diverse, tra cui, ad esempio, le comunicazioni congiunte contenenti le indicazioni operative utili alla formulazione di azioni successive dell'Unione¹⁵².

Nel complesso, quanto detto consente di smorzare l'enfasi che ha portato a parlare del SEAE in termini di possibile "antidoto all'incoerenza"¹⁵³, laddove invece, atteso il quadro delle responsabilità definito dai trattati rispetto alla coerenza, più che di antidoto parrebbe trattarsi di uno degli strumenti istituzionali apprestati al fine di garantirla. Obiettivo che, a nostro avviso, può anche essere raggiunto "iniettando" nell'ordinamento dell'Unione un antidoto all'incoerenza, purché si tratti di un rimedio più efficace della creazione di un organo sussidiario (il SEAE) di un altro organo sussidiario (l'Alto Rappresentante) delle istituzioni europee (il Consiglio e la Commissione)¹⁵⁴.

Un ulteriore e non secondario aspetto va, infine, sottolineato con riguardo alle responsabilità che i trattati e il diritto derivato assegnano alle istituzioni e agli organi dell'Unione in tema di coerenza. A nostro avviso, ai fini della coerenza è essenziale che l'obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, e all'art. 13, par. 2, TUE¹⁵⁵ trovi una corretta attuazione tra i soggetti istituzionali che concorrono al raggiungimento di tale obiettivo, compreso il SEAE nell'esercizio del suo ruolo *pro quota*.

Come noto, l'art. 4, par. 3, TUE stabilisce, in un'ottica verticale, la collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri nell'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto primario e derivato¹⁵⁶, mentre l'art. 13, par. 2, TUE dispone, su di un piano orizzontale, la leale cooperazione tra le istituzioni. A nostro avviso, la previsione contenuta all'art. 3, co. 1, della decisione 2010/427/UE relativa alla cooperazione tra il SEAE e i servizi diplomatici degli Stati membri, il Segretariato generale del Consiglio e i servizi della Commissione, al fine di assicurare la coerenza tra i vari settori

¹⁵² Cfr., ad esempio, la comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 7 febbraio 2013, Strategia dell'Unione europea per la cibersicurezza: un ciberspazio aperto e sicuro, JOIN(2013) 1 final; comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 marzo 2013, Politica europea di vicinato: contribuire a un partenariato più forte, JOIN(2013) 4 final; comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 giugno 2013, Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana, JOIN(2013) 22 final; più di recente, comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride La risposta dell'Unione europea, JOIN/2016/018 final.

¹⁵³ Cfr. S. DUKE, *The European External Action Service: Antidote against Incoherence?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, p. 45 ss.

¹⁵⁴ In proposito, si vedano le considerazioni svolte *supra*, paragrafo 4 del capitolo III.

¹⁵⁵ La dottrina sul principio di cooperazione è vasta e ci si limita quindi a indicare alcuni contributi: cfr. M. CREMONA, *Defending the Community Interest: the duties of cooperation and compliance*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU foreign relations law. constitutional fundamentals*, Oxford, 2008, p. 125 ss.; C. HILLION, *Mixity and Coherence in EU External Relations: the Significance of the 'Duty of Cooperation'*, Working Paper 2009/2, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague; P. EECKHOUT, *EU External Relations*, cit., p. 241 ss.; A. DELGADO CASTELEIRO, J. LARIK, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations*, in *European Law Review*, 2011, p. 524 ss.

¹⁵⁶ La cooperazione sul piano verticale è altresì confermata, in ambito, dal principio di lealtà e solidarietà espresso dall'art. 24, par. 3, TUE, che è del tutto simile al disposto di cui all'art. 4, par. 3, TUE.

dell'azione dell'Unione, altro non è che una possibile manifestazione del suddetto obbligo di cooperazione, in senso sia verticale che orizzontale.

Tuttavia, mentre con riguardo alla cooperazione tra il SEAE e i servizi diplomatici degli Stati membri si può sostenere l'applicabilità del principio *ex art. 4, par. 3, TUE*, trattandosi di rapporti tra articolazioni interne dell'Unione e degli Stati membri, qualche dubbio potrebbe essere sollevato con riguardo al principio di cooperazione su base orizzontale, in quanto l'art. 13, par. 2, TUE si riferisce alle sole istituzioni. In proposito, si può ritenere che il principio espresso dall'art. 13, par. 2, TUE possa comprendere la leale cooperazione orizzontale anche tra organi e organismi dell'Unione, oltre che tra le istituzioni. Infatti, se si rammenta che il principio *de quo* ha avuto origine sul piano della cooperazione verticale (in particolare, nel contesto degli accordi misti) e che successivamente è stato ampliato al dialogo interistituzionale¹⁵⁷, si può anche ammettere un'ulteriore applicazione estensiva sul piano orizzontale. Avallerebbero tale ipotesi due elementi. Il primo è che la Corte di giustizia ha sancito la generale applicazione del principio di leale cooperazione¹⁵⁸, corroborando così l'ipotesi che possa trovare applicazione anche oltre quanto espressamente previsto dall'art. 13, par. 2, TUE. Il secondo è che le attività del SEAE contemplate dall'art. 3 – assistere, lavorare in cooperazione, consultarsi e partecipare ai lavori preparatori – rappresentano delle forme attuative del principio di leale cooperazione che la stessa Corte ha già avuto modo di individuare nella propria giurisprudenza¹⁵⁹.

Va infine dato conto di un altro e peculiare compito del SEAE relativo alla coerenza, che trova espressione in quanto afferma il 18° 'considerando' della decisione 2010/427/UE: «l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica continuano a disporre di un quadro istituzionale unico. Pertanto, è essenziale garantire la coerenza tra le loro azioni esterne e consentire alle delegazioni dell'Unione di rappresentare la Comunità europea dell'energia atomica nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali». L'aspetto da evidenziare non risiede tanto nella presa d'atto che le delegazioni dell'Unione rappresentino la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA) presso i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali, quanto piuttosto nell'indicazione della necessità di conseguire la coerenza tra le relazioni esterne dei due enti internazionali che, pur separati, appartengono allo stesso disegno di integrazione europea. L'obiettivo è, pertanto, di rappresentare in modo coordinato l'Unione europea e la CEEA sulla scena internazionale¹⁶⁰, secondo una – per così

¹⁵⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2008, causa C-155/07, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2008:605, punto 69; sentenza della Corte di giustizia del 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1995:91, punto 23; sentenza della Corte di giustizia del 27 settembre 1988, causa C-204/86, *Repubblica ellenica c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1995:91, punto 16; sentenza della Corte di giustizia del 10 febbraio 1983, causa C-230/81, *Granducato del Lussemburgo c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1983:32, punto 37. In dottrina, *ex multis*, cfr. M. CREMONA, *Defending the Community Interest*, cit., p. 157-8.

¹⁵⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2005:341, punto 58; sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2005, causa C-433/03, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:2005:462, punto 64; sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione c. Regno di Svezia*, ECLI:EU:C:2010:203, punto 71.

¹⁵⁹ Cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 30.

¹⁶⁰ Con riguardo all'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione, si rinvia al paragrafo 1 del capitolo I e alla giurisprudenza ivi citata. Come osserva P. VAN ELSUWEGE, *op. cit.*, p.

dire – “coerenza orizzontale” tra le due organizzazioni, a tal fine affidandosi alle ramificazioni periferiche del SEAE¹⁶¹.

7. Oltre ai compiti di cui si è dato conto, il SEAE è coinvolto nelle ulteriori forme di assistenza e di cooperazione previste dall’art. 3 della decisione 2010/427/UE.

Da una parte, si tratta di forme attive di collaborazione, dovendo il SEAE prestare assistenza e cooperazione appropriate ad altre istituzioni, organi e agenzie dell’Unione che potrebbero avere interesse ad avvalersi dell’amministrazione centrale o delle delegazioni dell’Unione nei loro contatti con altre organizzazioni internazionali o paesi terzi presso cui sono accreditate¹⁶². Chiaramente, tali assistenza e cooperazione «appropriate» (con tutte le incertezze interpretative che accompagnano tale aggettivo)¹⁶³ deve riguardare l’azione esterna dell’Unione, che è l’ambito di competenza del SEAE, e avvenire a livello operativo, cioè di supporto amministrativo, informativo, documentale, organizzativo e anche logistico.

Ad esempio, sono diversi i casi di cooperazione tra il SEAE e le agenzie. Si segnala dunque la cooperazione con l’Agenzia Frontex in tema di gestione delle crisi¹⁶⁴ o l’inevitabile cooperazione con le agenzie e gli organismi della PSDC. In tal senso, merita ricordare che il 7° ‘considerando’ della decisione 2010/427/UE afferma che il SEAE dovrebbe prestare all’Agenzia europea di difesa, al Centro satellitare dell’Unione europea, all’Istituto dell’Unione europea per gli studi sulla sicurezza e all’Accademia europea per la sicurezza e la difesa l’assistenza precedentemente loro fornita dal Segretariato generale del Consiglio, come effettivamente sta avvenendo¹⁶⁵. Si segnala poi il supporto prestato *in loco* alle delegazioni dell’Unione all’Agenzia dei diritti fondamentali ai fini della partecipazione di quest’ultima ai dibattiti sui diritti umani tenuti presso, ad esempio, l’ONU e l’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

È però previsto che il SEAE possa beneficiare dell’assistenza e della cooperazione di tali istituzioni, organi e le agenzie, «se del caso»¹⁶⁶. In tale ipotesi, la cooperazione può vertere su materie che esulano dall’azione esterna e riguardare, ad

1015 «(...) the principle of unified international representation is not exclusively related to mixity but, initially, referred to the unity of the European Atomic Energy Community and the European Economic Community». Trattasi quindi di una esigenza trasversale alle organizzazioni che compongono il disegno di integrazione europeo.

¹⁶¹ In tale veste, il SEAE potrebbe apparire come organo comune a più enti creati da Stati. Per un approfondimento sugli organi comuni a più organizzazioni internazionali, cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 215 ss.

¹⁶² Articoli 3, co. 4, e 5, co. 7, della decisione 2010/427/UE.

¹⁶³ Cfr. S. BLOCKMANS, M.-L. LAATSIT, *op. cit.*, p. 145 ss.

¹⁶⁴ Cfr. la pagina *web* dell’Agenzia Frontex, <http://frontex.europa.eu/>.

¹⁶⁵ Ad esempio con Centro satellitare dell’Unione, della cui attività il SEAE beneficia ai fini della PSDC (cfr. l’*EU SatCen Annual Report 2015, passim*) o con la citata Accademia europea ai fini, tra le varie iniziative, dell’organizzazione di seminari sulla PSDC ai cui lavorano, nell’ottica dello sviluppo dei rapporti di collaborazione, diversi Stati terzi dell’Unione e anche organizzazioni internazionali (cfr. il comunicato *Shared values, interests and history are the cornerstones of the cooperation between the EU, South American countries and Mexico*, 3rd February 2017 relativo al *First High-Level Seminar on CSDP*, che ha visto il coinvolgimento di 11 stati terzi latinoamericani e l’Unione delle nazioni sudamericane - UNASUR).

¹⁶⁶ Art. 3, co. 4, della decisione 2010/427/UE.

esempio, gli aspetti amministrativi, come nel caso della cooperazione tra i revisori interni del SEAE e della Commissione, al fine di assicurare una politica coerente di *audit* e della cooperazione con l'OLAF in materia di frode ai danni dell'Unione, cui fa peraltro menzione l'art. 3, co. 4, della decisione 2010/427/UE.

Rispetto all'assistenza e alla cooperazione previste dall'art. 3 della decisione 2010/427/UE, va sottolineato il particolare accento che viene posto sul Parlamento europeo, essendo espressamente previsto che sia il SEAE, sia le delegazioni dell'Unione rispondano «in particolare»¹⁶⁷ alle esigenze di tale istituzione.

Va detto che la prassi dell'assistenza e della cooperazione prestate dal SEAE e dalle delegazioni dell'Unione al Parlamento può dirsi oramai sistematizzata, ad esempio con riguardo al supporto informativo e documentale, soprattutto alla Commissione parlamentare Affari esteri¹⁶⁸, o il sostegno logistico *in loco*, che le delegazioni dell'Unione offrono ai parlamentari europei in visita istituzionale all'estero¹⁶⁹.

Buona parte della cooperazione con l'istituzione *de qua* si basa sulla già considerata Dichiarazione sulla responsabilità politica del 2010, atto dell'Alto Rappresentante “di corredo” alla decisione 2010/427/UE¹⁷⁰. È oramai di *routine* che i capidelegazione e i Rappresentanti speciali neominati compaiano davanti alla Commissione parlamentare Affari esteri per uno scambio di punti di vista prima dell'assunzione effettiva della carica, come è accaduto, ad esempio, con il neominato capo della delegazione dell'Unione presso l'ASEAN¹⁷¹ o il nuovo Rappresentante speciale dell'Unione per il processo di pace in Medio Oriente¹⁷². Lo stesso dicasi per la partecipazione dei capidelegazione, dei Rappresentanti speciali, dei capimissione della PSDC e degli alti funzionari del SEAE alle commissioni e alle sottocommissioni parlamentari competenti, al fine di fornire le dovute informative. È il caso, ad esempio, degli scambi di opinione che la Commissione Affari esteri ha di recente tenuto con il direttore esecutivo del SEAE per l'Asia e il Pacifico sulle relazioni tra l'Unione europea e l'India¹⁷³ o con il capo della delegazione dell'Unione presso l'ONU¹⁷⁴.

L'attenzione riservata «in particolare» al Parlamento ci sembra trovare ragione nella volontà di ridurne il «ruolo marginale»¹⁷⁵ nella PESC/PSDC, attraverso una maggiore considerazione delle istanze parlamentari, anche con riguardo al SEAE e alla sua attività. Come noto, nella PESC/PSDC il Parlamento non gode degli stessi poteri che può esercitare in ambito TFUE. Infatti, l'art. 24 TUE afferma che il ruolo specifico dell'istituzione assembleare è definito dai trattati e, ai sensi dell'art. 36

¹⁶⁷ Articoli 3, co. 4, e 5, co. 7, della decisione 2010/427/UE.

¹⁶⁸ Cfr. S. BLOCKMANS, M.-L. LAATSIT, *op. cit.*, p. 145.

¹⁶⁹ *Supra*, paragrafo 2.2 del capitolo II.

¹⁷⁰ *Supra*, paragrafo 1 del capitolo II.

¹⁷¹ Cfr. l'ordine del giorno della seduta del 31 agosto 2015. Gli ordini del giorno della Commissione parlamentare sono alla pagina *web* <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/afet/draft-agendas.html>.

¹⁷² Cfr. l'ordine del giorno della seduta del 15 e 16 giugno 2015.

¹⁷³ Cfr. l'ordine del giorno della seduta del 9 febbraio 2017.

¹⁷⁴ Cfr. l'ordine del giorno della seduta del 30 e 31 gennaio 2017.

¹⁷⁵ Convergono su tale giudizio A. LANG, *Articolo 36 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 120 e B. BONAFÈ, *Articolo 36 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 282.

TUE, esso è consultato sui principali aspetti di tali politiche, è informato sulla loro evoluzione ed è titolare del diritto di rivolgere interrogazioni e formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto Rappresentante. Inoltre, in base all'art. 218, par. 10, TFUE, «Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura» degli accordi internazionali, ivi compresi quella della PESC/PSDC, rispetto al cui *iter* di stipula non può né esprimersi preventivamente, né essere previamente consultato¹⁷⁶.

Non che tale la ridotta partecipazione in ambito PESC/PSDC consti di prerogative irrilevanti o trascurabili. Tale partecipazione deve, infatti, realizzarsi nello spirito della maggiore leale cooperazione possibile tra istituzioni, come emerge, ad esempio, da due sentenze della Grande Sezione riguardanti (anche) l'applicazione dell'art. 218, co. 10, TFUE¹⁷⁷. In entrambi i casi, il Parlamento riteneva di dover approvare previamente la stipula di accordi internazionali conclusi ai fini dell'attività dell'operazione navale *Atalanta*, poiché vertenti non solo sulla PESC/PESD, ma anche su aspetti regolati dal TFUE¹⁷⁸. La Corte ha negato tale possibilità, ritenendo che, alla luce del contenuto e dell'obiettivo da conseguire, i due accordi correttamente si fondassero sull'art. 37 TUE e, dunque, non fossero soggetti a previa approvazione o consultazione del Parlamento ai sensi dell'art. 218, par. 6, TFUE.

I giudici accertano però la violazione dell'obbligo di informazione previsto dall'art. 218, par. 10, TFUE, sottolineando come il mancato rispetto di tale obbligo ha inciso sul «diritto di controllo che i Trattati ... hanno conferito (al Parlamento, n.d.r.) in materia di PESC e, eventualmente, di far valere il proprio punto di vista per quanto riguarda, in particolare, la corretta base giuridica sulla quale l'atto in questione deve fondarsi»¹⁷⁹. Inoltre, sottolineano come «il coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale è il riflesso, a livello dell'Unione, di un fondamentale principio democratico in base al quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa ... Tale obbligo di informazione è volto a garantire, in particolare, che il Parlamento sia messo in condizione di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione e, più specificamente, di verificare che la scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo sia stata operata nel rispetto delle proprie attribuzioni. A tal riguardo, anche se l'obbligo di informare il Parlamento in modo pieno e immediato non mira a consentire a quest'ultimo di partecipare alla negoziazione e alla conclusione degli accordi in materia di PESC, esso gli consente non solo di effettuare un controllo della base giuridica adeguata delle misure adottate nell'ambito di tale politica, ma anche di esercitare le proprie competenze con piena cognizione di tutta l'azione esterna dell'Unione»¹⁸⁰.

Ciò precisato, ci sembra che, con riguardo al SEAE, il Parlamento disponga comunque di un efficace pacchetto di forme di controllo, anche indirette¹⁸¹.

In primis, vanno ricordati i negoziati del “quadrilogo” e il ruolo svolto dall'Assemblea sia nella procedura *ex art.* 27, par. 3, TUE, sia nella modifica del regola-

¹⁷⁶ Art. 218, par. 6, TFUE.

¹⁷⁷ Sentenze nelle cause C-658/11 e C-263/14.

¹⁷⁸ Art. 218, par. 6, secondo co., lett. a), punto v), TFUE.

¹⁷⁹ Sentenza nella causa C-658/11, punti 83 ss.

¹⁸⁰ Sentenza nella causa C-263/14, punti 69 ss.

¹⁸¹ Così anche E. WISNIEWSKI, *op. cit.*, p. 101.

mento finanziario e dello Statuto e RAA. Si è visto che in quel rapido negoziato il Parlamento è riuscito a sfruttare appieno le proprie prerogative senza ostacolare l'adozione di alcun atto normativo, ottenendo dall'Alto Rappresentante la citata Dichiarazione sulla responsabilità politica del 2010, che stabilisce in via di prassi delle forme di controllo parlamentare non previste dalle norme primarie e dal diritto secondario. Nulla esclude che ciò possa accadere nuovamente, se e quando si tratterà di modificare la decisione 2010/427/UE e gli atti collegati, o anche solo questi ultimi (come è stato ipotizzato per il regolamento finanziario), poiché per il Parlamento si aprirà nuovamente uno spazio di negoziato ed eventuale acquisizione di nuove forme di controllo. In piccola parte ciò pare già avvenuto, grazie all'impegno, formulato dell'attuale Alto Rappresentante all'inizio del mandato, a costruire un «rapporto speciale» con il Parlamento europeo, che, oltre al rispetto dell'art. 36 TUE, della Dichiarazione sulla responsabilità politica del 2010 e degli accordi interistituzionali¹⁸², prevede il miglioramento della comunicazione con l'Assemblea¹⁸³.

Vanno inoltre richiamati i poteri di bilancio del Parlamento, poiché hanno consentito all'istituzione di acquisire alcune importanti forme di controllo indiretto sul SEAE¹⁸⁴, disponendo tale organo di autonomia finanziaria e, quindi, di una quota del bilancio dell'Unione¹⁸⁵. In particolare, in sede di conto consuntivo, il Parlamento può esercitare un ruolo di controllo politico e finanziario sull'attività svolta del SEAE nell'anno precedente. Nell'ambito della procedura di discarico, cioè della presa d'atto dell'avvenuta e corretta esecuzione del bilancio del precedente esercizio, l'Assemblea può infatti chiedere di ascoltare la Commissione sull'esecuzione

¹⁸² Ad esempio, l'accordo del 2 dicembre 2013 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria o l'accordo del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa. Si rammenta che per mezzo degli accordi interistituzionali si è avuta una progressiva parlamentarizzazione della PESC, sostanzialmente comportante una maggiore partecipazione del Parlamento al relativo processo decisionale. Ad esempio, il citato accordo del 2013 sulla disciplina di bilancio contiene le procedure di cooperazione interistituzionale sul finanziamento della PESC. Su tali accordi quali forma di controllo indiretto del Parlamento europeo sulla PESC/PSDC, cfr. B. KLEIZEN, *Mapping the involvement of the European Parliament in EU external relations – a legal and empirical analysis*, Working Paper 2016/4, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague, 2016, p. 19 ss.

¹⁸³ Cfr. il documento *Il Parlamento e l'Alto rappresentante: un nuovo partenariato?*, 5/1/2015, <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>.

¹⁸⁴ Cfr. C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna*, cit., p. 38 e B. KLEIZEN, *op. cit.*, p. 26 ss.

¹⁸⁵ Art. 8 della decisione 2010/427/UE. Si rammenta che, ai fini della disciplina di bilancio il SEAE è considerato come un'istituzione e proprio a tal fine era stato modificato il regolamento finanziario. Le entrate sono sostanzialmente costituite dal contributo dell'Unione per il funzionamento del SEAE. Quanto alle spese, sono attribuite al Servizio solo linee di bilancio amministrative, poiché le spese operative dell'azione esterna sono nella responsabilità della Commissione. Quanto alla redazione dello stato di previsione delle spese amministrative per l'esercizio finanziario successivo, l'Alto Rappresentante predispone la previsione per il SEAE. Nelle aree di competenza condivisa con la Commissione, al fine di evitare le duplicazioni l'Alto Rappresentante consulta preliminarmente i commissari aventi portafogli esterni. Conformemente all'art. 314, co. 1, TFUE, lo stato di previsione così elaborato è trasmesso alla Commissione, la quale lo unisce agli stati di previsione delle altre istituzioni e redige un progetto complessivo di bilancio dell'Unione europea.

delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario e formulare osservazioni, cui il Collegio, avendo la competenza sull'esecuzione del bilancio, dovrà dare seguito¹⁸⁶. Qualora sorgessero dubbi sulla gestione delle spese del SEAE o fossero formulate delle osservazioni sulla relativa sezione nel bilancio dell'Unione, lo stesso SEAE dovrebbe necessariamente prestare alla Commissione tutta l'assistenza necessaria, così come dovrebbe cooperare con le altre istituzioni coinvolte nella procedura di scarico e, se necessario, fornire le informazioni supplementari e partecipare alle riunioni degli organi competenti¹⁸⁷.

Dunque, se è vero che nella PESC/PSDC il Parlamento riveste un «ruolo marginale», alla luce di quanto detto ci sembra che la reale ampiezza del controllo parlamentare in tale ambito sia maggiore e faccia leva anche sul diritto secondario e sul *soft law*. Ne darebbe conferma un'ulteriore circostanza, della quale ci occuperemo nel prossimo capitolo, ma che si può succintamente anticipare, cioè che il Parlamento procede all'audizione dell'Alto Rappresentante nominato dal Consiglio europeo nell'ambito della procedura di nomina della Commissione, secondo le stesse modalità riservate ai candidati commissari, senza che ciò trovi un riscontro nei trattati. Al netto di ogni considerazione di merito, ci pare chiaro che l'audizione dell'Alto Rappresentante, nonché Vicepresidente della Commissione, configuri un ulteriore momento di controllo sulla PESC/PSDC e anche sul SEAE.

8. La condotta disamina dei compiti attribuiti al SEAE e delle relazioni da esso intrattenute nel quadro istituzionale dell'Unione conferma, con il sostegno della prassi richiamata, la trasversalità della sua posizione istituzionale, che ci sembra sostanzialmente seguire due dinamiche.

La prima è di tipo materiale e riguarda l'ambito di competenza del SEAE, che copre, pur con l'evidenziata operatività variabile, il complesso dell'azione esterna dell'Unione. Come si è visto, si possono individuare ambiti tematici nei quali il SEAE opera con un ampio livello di operatività, come la PESC o la programmazione di alcuni strumenti dell'azione esterna, e altre politiche dell'azione esterna nelle quali agisce con una minore operatività, come nel caso della politica commerciale. A tali politiche espressamente esterne andrebbero poi aggiunte le politiche interne dell'Unione che possono avere aspetti o riflessi esterni, rispetto alle quali è inevitabile l'interessamento del SEAE¹⁸⁸. Nel complesso, tale organo dell'Unione agisce nell'intero spettro dell'azione esterna (e oltre), quindi si può ritenere che esso sia collocato trasversalmente alla relativa disciplina e posseda quella visione di contesto che è fondamentale ai fini dell'esercizio del compito di contribuire alla realizzazione della coerenza.

¹⁸⁶ Art. 317 TFUE. Esprime delle perplessità M. FURNESS, *Who Controls the European External Action Service?*, cit., p. 114 su tale potere del Parlamento europeo: «the extend to which this right gives Parliamentarians policy leverage is unclear, as refusing approval for the EEAS' budget is a 'nuclear option' that would shut down the service completely and is unlikely to be contemplated even in the most serious of crises».

¹⁸⁷ Art. 319 TFUE e articoli da 145 a 147 del regolamento finanziario.

¹⁸⁸ Cfr. S. BLOCKMANS, M.-L. LAATSIT, *op. cit.*, p. 149. Si rammenta anche l'ampia cooperazione stabilita dai *Working Arrangements* del 2012 che testimonia l'assenza di un ambito dell'azione esterna – né un suo strumento o iniziativa – che sia così circoscritto da non presentare aspetti trasversali e quindi bisognevoli dell'apporto dell'intero quadro istituzionale di riferimento.

Detta trasversalità segue però anche una dinamica di tipo istituzionale, che investe orizzontalmente i rapporti tra il SEAE e le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e verticalmente con tra esso e gli Stati membri. Quanto alla trasversalità orizzontale, il SEAE si trova al centro di una fitta rete di rapporti che coinvolgono le istituzioni e gli organi che operano nell'azione esterna, che esso deve assistere o con i quali coopera, come i servizi della Commissione, il Segretariato del Consiglio o il Parlamento europeo. Tale trasversalità è amplificata se, superando il confine dei *Relex actors*, si considerano i rapporti che il SEAE deve intrattenere con il restante quadro istituzionale dell'Unione, come previsto dall'art. 3, co. 4, della decisione 2010/427/UE. Quanto, invece, alla trasversalità verticale, il SEAE e le delegazioni dell'Unione cooperano e lavorano congiuntamente con le rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri su più fronti, realizzando, a livello operativo, la cooperazione che più in generale deve connotare i rapporti tra l'Unione europea e i suoi Stati membri.

In via di sintesi, ci sembra che la posizione istituzionale del SEAE possa essere idealmente descritta da una matrice, nella quale esso è collocato centralmente, "tra TUE e TFUE", tra il "metodo comunitario" e il "metodo PESC", nonché tra le istituzioni dell'Unione e tra questa e gli Stati membri. Insomma, una posizione istituzionale che vede il SEAE – per così dire – al crocevia materiale e istituzionale dell'azione esterna.

Tale posizione istituzionale, che conferma la vocazione del SEAE quale "Servizio al servizio dell'azione esterna dell'Unione europea", appare al contempo ricca di potenzialità e di criticità, poiché, a seconda di come viene sfruttata, può risultare ininfluenza o strategica ai fini dell'azione esterna.

È strategica se le citate forme di cooperazione orizzontale e verticale producono le sinergie sperate e il SEAE può quindi svolgere quella funzione di *policy-maker* nell'azione esterna che, pur operativamente differenziata a seconda della materia considerata, il diritto dell'Unione gli consente. In tal senso, ci sembra rilevante ricordare quanto affermato a proposito dell'Alto Rappresentante, poiché riguarda anche il SEAE e le sue potenzialità, cioè che «one may expect that in the coming years the High Representative will *de facto* attain an enviable and unique position. Through the European External Action Service, he will enjoy the benefit of comprehensive information on all matters concerning the Union. By making carefully considered proposals, he will be able to compete with the degree of expertise which the larger nations have acquired over many decades – or even centuries. He therefore has the potential to lay the foundations for a truly uniform external policy of the Union»¹⁸⁹.

La stessa posizione istituzionale può però risultare ininfluenza se le stesse forme di cooperazione risultano ineffettive e, quindi, non consentono al SEAE di esprimere il suo potenziale come organo di supporto all'azione esterna¹⁹⁰. L'operatività del SEAE risentirebbe quindi della distanza tra il dettato normativo, che gli consentirebbe un buon margine di manovra nell'azione esterna dell'Unione, e la prassi effettivamente instaurata, che lo vedrebbe depotenziato. In tal senso, si considerino le difficoltà poste dai doveri di servizio previsti dalla decisione 2010/427/UE: sebbene agisca sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante, il SEAE riceve istruzioni da

¹⁸⁹ Cfr. C. TOMUSCHAT, *op. cit.*, p. 6.

¹⁹⁰ Di tale avviso è anche la Corte dei conti dell'Unione (EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *op. cit.*, p. 19).

altri soggetti istituzionali nell'esercizio delle loro competenze in materia di azione esterna¹⁹¹, con tutti i problemi di coordinamento e di sovrapposizione che possono derivare dal relazionarsi e operare con più interlocutori istituzionali. Lo stesso si potrebbe dire per le relazioni cooperative e/o di assistenza che il SEAE deve intrattenere con i servizi diplomatici degli Stati membri, con i servizi della Commissione, con i servizi del Segretariato generale del Consiglio, con il Parlamento o altri uffici o organi interistituzionali dell'Unione. Trattasi infatti di compiti che pongono il SEAE al centro di una rete di relazioni e di rapporti che inevitabilmente comportano continue composizioni e mediazioni, interne ed esterne all'Unione¹⁹², di non facile gestione e conduzione.

La strategicità o l'ininfluenza della posizione istituzionale di questo "Servizio al servizio dell'azione esterna dell'Unione europea" dipende quindi da più fattori, alcuni dei quali sono stati considerati nel presente capitolo, come l'osservanza dell'obbligo di leale cooperazione, mentre altri saranno oggetto di analisi nel prossimo capitolo, nel quale ci soffermeremo sul SEAE quale – come suggerito dall'Alto Rappresentante – «foreign policy service» dell'Unione europea.

¹⁹¹ Cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 18.

¹⁹² Ciò ha portato a leggere il SEAE come "servo di più padroni" (ad esempio, cfr. S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 18), anche se, a nostro modesto avviso, si dovrebbe parlare di uno dei "servi" dell'azione esterna dell'Unione, poiché ci sembra che lo stesso SEAE, come gli altri soggetti istituzionali che operano in tale ambito, siano tutti accomunati dall'obiettivo della buona conduzione dell'azione esterna.

CAPITOLO V

IL SEAE COME «FOREIGN POLICY SERVICE» DELL'UNIONE EUROPEA: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

SOMMARIO: 1. Il SEAE tra aspirazioni da «foreign policy service» e operatività ridotta nell'azione esterna. – 2. Verso il «foreign policy service»: dall'ipotesi della struttura unica di supporto all'azione esterna... – 2.1. *Segue*: ...alla prospettiva di migliorare l'organizzazione e il funzionamento del SEAE attraverso modifiche puntuali al diritto derivato. – 3. Un diverso approccio alla questione del «foreign policy service»: alcune riflessioni sull'Alto Rappresentante. – 3.1 Le difficoltà del ruolo istituzionale. – 3.2 Il carattere politico della nomina e l'ipotesi del suo superamento. – 3.3. La fissazione di requisiti di accesso alla carica di Alto Rappresentante. – 3.3.1. *Segue*: analoghi a quelli dei commissari europei. – 3.3.2. *Segue*: analoghi a quelli di altri *EU posts*. – 3.3.3. *Segue*: analoghi a quelli di figure istituzionali simili, operanti in altri enti internazionali. – 3.4. Il delicato aspetto del vaglio dei requisiti.

1. Che il SEAE non sia il «modern and operational foreign policy service» dell'Unione europea, con tutte le implicazioni che ciò comporta, è questione che è giunto il momento di affrontare, a tal fine valorizzando le considerazioni finora svolte sulla sua disciplina giuridica, sulla sua originale natura e sulla posizione istituzionale al crocevia dell'azione esterna dell'Unione europea.

Si è già detto che l'inquadramento quale «foreign policy service» appare difficoltoso, poiché sappiamo che il SEAE non è “la” struttura di riferimento dell'azione esterna dell'Unione, dato che il relativo presidio istituzionale è frammentato almeno quanto la sua disciplina. Beninteso, è fuori di dubbio che il SEAE rappresenti la struttura di riferimento della PESC e della PSDC, così come è chiaro che in diversi ambiti dell'azione esterna esso sia il *lead service*, incaricato di condurre il *policy-making* in collaborazione con i servizi della Commissione, come nel caso di alcuni strumenti di cooperazione¹.

Ma è anche vero che in altri ambiti dell'azione esterna il SEAE partecipa al *policy-making* condotto dal competente servizio della Commissione in qualità di *lead service* e tali ambiti non sono né pochi, né poco rilevanti, poiché si tratta, ad esempio, della politica commerciale comune, dell'assistenza umanitaria o dei restanti strumenti della cooperazione con i Paesi terzi. Non va infatti dimenticato che il SEAE nasce dalla confluenza di parte del Segretario del Consiglio con la Dire-

¹ *Supra*, paragrafo 3.1 del capitolo IV.

zione *Relex* della Commissione, laddove invece altri importanti portafogli dell'azione esterna non sono stati coinvolti da tale confluenza, dunque non solo i relativi ambiti materiali sono rimasti nella competenza di più commissari europei, ma anche dei corrispondenti servizi amministrativi². Peraltro, è stata proprio questa frammentazione istituzionale a rendere necessari i più volte citati *Working Arrangements* del 2012, tesi a definire "chi fa cosa" nell'azione esterna.

Nemmeno la circostanza che il SEAE partecipi, con diversi livelli di operatività, al complesso del *policy-making* dell'azione esterna muta i termini della questione. Ad esempio, se il SEAE è il *lead service* in ambito PESC e PSDC, nella politica commerciale comune viene coinvolto dal competente servizio della Commissione senza assumere la titolarità del *policy-making*. È quindi vero che il costante e vario coinvolgimento del SEAE su ogni aspetto dell'azione esterna gli dona una visione di contesto che riteniamo debba caratterizzare un «foreign policy service» e che, inevitabilmente, appare anche funzionale allo svolgimento dell'importante compito, attribuitogli dall'art. 3 della decisione 2010/427/UE, di contribuire alla coerenza del complesso dell'azione esterna e di questa con le altre politiche dell'Unione. Ma è altrettanto vero che l'operatività variabile sui diversi aspetti materiali dell'azione esterna impedisce al SEAE di essere "la" struttura di riferimento dell'azione esterna.

Se tali considerazioni non fanno che rimarcare la distanza tra ciò che il SEAE è effettivamente, cioè un organo rilevante per la conduzione dell'azione esterna, e come dovrebbe essere se fosse il «foreign policy service» dell'Unione, si rende necessaria un'ulteriore precisazione. Ci sembra, infatti, che gli evidenziati limiti operativi valgano soprattutto per l'amministrazione centrale, mentre diverse considerazioni si impongono per le delegazioni dell'Unione.

In quanto presidi *in loco*, le delegazioni dell'Unione si possono invece considerare "le" strutture di riferimento dell'azione esterna dell'Unione negli Stati terzi e le organizzazioni internazionali presso cui sono accreditate³. Poiché si occupano di ogni aspetto materiale dei rapporti tra l'Unione e lo Stato o l'organizzazione internazionale presso cui sono accreditate, esse operano in ogni ambito dell'azione esterna, eliminando, di fatto e localmente, la frammentazione che invece caratterizza il presidio dell'azione esterna a livello centrale. Tant'è che, proprio in quanto unici presidi *in loco*, sono soggette a una doppia referenza che, ferma restando l'autorità dell'Alto Rappresentante⁴, coinvolge anche la Commissione per gli aspetti esterni di sua competenza⁵. La rete delle delegazioni dell'Unione è altamente operativa e il miglioramento del raggiunto livello di efficacia meriterebbe che fossero rimossi, anche attraverso una revisione della disciplina del SEAE o di alcuni degli atti che la compongono, gli ostacoli al loro funzionamento. Restando su interventi normativi

² Si rammenta che ai sensi dell'allegato alla decisione 2010/427/UE, sono stati trasferiti al SEAE, oltre ad alcune articolazioni del Segretariato generale del Consiglio e le delegazioni dell'Unione, i seguenti servizi della Commissione: Direzione generale Relazioni esterne, Servizio esterno e Direzione generale dello sviluppo.

³ In tal senso si esprimono anche D. DIALER, F. AUSTERMANN, *Giving the EU One Voice Abroad: The European Union Delegations*, in D. DIALER, H. NEISSER, A. OPITZ (eds.), *The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy*, Universität Innsbruck, 2014, p. 108 ss. con riguardo alla delegazione dell'Unione a Pechino, che trattano come *case-study*.

⁴ Art. 221 TFUE.

⁵ Art. 5 della decisione 2010/427/UE.

minimi, basti ricordare la (da più parti e più volte) auspicata revisione del regolamento finanziario, che consentirebbe di alleggerire il carico di lavoro delle delegazioni dell'Unione nella gestione dei programmi della cooperazione con i Paesi terzi⁶.

Tali precisazioni aggiungono elementi di valutazione sulla configurabilità del SEAE quale «foreign policy service», poiché se da una parte l'amministrazione centrale è caratterizzata da una operatività che non sempre riflette un ruolo da struttura di riferimento dell'azione esterna, dall'altra le delegazioni dell'Unione offrono invece un esempio di struttura di riferimento *in loco* per la rappresentanza e la cura degli interessi dell'Unione europea. Quanto detto porta quindi a una conclusione pragmatica sul SEAE, cioè che esso sia costretto tra un'operatività ridotta nell'azione esterna, dovuta al mancato presidio, a livello centrale, del complesso di tale ambito materiale, e le aspirazioni da «foreign policy service» dell'Unione europea, sostenute dalle parole dell'Alto Rappresentante e, più concretamente, dall'attività delle delegazioni dell'Unione.

Aspirazioni rispetto alle quali, a nostro modesto avviso, non mancano i presupposti per interessanti sviluppi e, quindi, per formulare delle ipotesi di revisione del SEAE, consapevoli della stasi in cui attualmente versa tale partita, ma altrettanto convinti che lo stabilimento del «foreign policy service» dell'Unione europea non possa che derivare da interventi di tipo normativo, di respiro ampio o ridotto, proprio come le due soluzioni cui sono dedicate le pagine seguenti. La prima, di ampio respiro, per quanto soggetta alla rilevante variabile del consenso politico, punta a una revisione del SEAE tesa a renderlo l'unica struttura di supporto all'azione esterna e, dunque, il «foreign policy service» dell'Unione. La seconda, di minore portata, è più realistica e mira a una revisione del SEAE, da conseguire in parte *à droit constant* e in parte per novellazione della decisione 2010/427/UE e di alcuni atti collegati, al fine di migliorarne alcuni aspetti organizzativi e di funzionamento, così solo avvicinandolo all'idea di «foreign policy service».

2. È in prima istanza ipotizzabile che, valorizzando i già interessanti presupposti esistenti, si intervenga sulla decisione 2010/427/UE, al fine di convertire il SEAE nel «foreign policy service» dell'Unione.

Non però nella direzione finora seguita, soprattutto nell'*EEAS Review* del 2013⁷. Tale documento, come in parte anche il *Report* del 2015⁸, punta sulla modifica parziale della decisione 2010/427/UE e sull'emendamento di alcuni atti collegati, soprattutto il regolamento finanziario e la decisione sulle presidenze dei gruppi preparatori del Consiglio, al fine di conseguire dei miglioramenti nel funzionamento del SEAE. Tali modifiche non produrrebbero però l'effetto di rendere tale organo la struttura di riferimento dell'azione esterna dell'Unione europea e permarrebbe quindi la frammentazione amministrativo-istituzionale di cui è dato conto, che comporta l'esclusione del SEAE dal *policy-making* di importanti aspetti dell'azione esterna.

Per tale motivo riteniamo che, in una prospettiva *de iure condendo*, una revisione della decisione 2010/427/UE tesa a rendere il SEAE il «modern and operational foreign policy service» cui si riferisce l'Alto Rappresentante potrebbe comportare la confluenza di tutti i servizi della Commissione che si occupano di azione esterna

⁶ *Supra*, paragrafo 3.2 del capitolo II.

⁷ *Supra*, paragrafo 3.1. del capitolo IV.

⁸ *Supra*, paragrafo 3.2. del capitolo IV.

nello stesso SEAE⁹. In buona sostanza, si tratterebbe di riunire nel SEAE tutte le articolazioni amministrative che si occupano del *policy-making* dell'azione esterna, così creando un'unica struttura di riferimento sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante: in sostanza, il «foreign policy service» dell'Unione europea.

Si è naturalmente consapevoli che tale ipotesi non è di facile realizzazione, perché dovrebbe far parte di un disegno più ampio sul quadro istituzionale dell'azione esterna e inevitabilmente comporterebbe la riconsiderazione della distribuzione dei portafogli esterni della Commissione, finora (e senza soluzione di continuità) distribuiti tra più commissari. Compresa la Commissione Juncker, nella quale l'azione esterna è distribuita nei portafogli Sviluppo, Commercio, Cooperazione internazionale, aiuti umanitari e risposta alle crisi e, infine, Allargamento e politica di vicinato¹⁰, mentre all'Alto Rappresentante spetta, conformemente a quanto prevede l'art. 18, par. 4, TUE, il ruolo di coordinamento. Ciò però non toglie che, in astratto, sia sostenibile che, ai fini di una più efficace conduzione dell'azione esterna dell'Unione, i portafogli esterni della Commissione fossero raccolti dal Vicepresidente del Collegio, il quale da «commissario all'azione esterna» assumerebbe la piena responsabilità di garantirne il coordinamento e la coerenza, a tal fine assistito unicamente dal SEAE.

Fermi restando gli inevitabili condizionamenti politici, sul piano normativo non si dovrebbero intravedere degli ostacoli. Infatti, è vero che l'art. 18, par. 4, TUE parrebbe suggerire che il Vicepresidente di diritto della Commissione detenga solo i (pur gravosi) compiti di vigilare sulla coerenza e di coordinare gli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione, e che, quindi, non possa essere titolare di alcun portafoglio esterno. A nostro avviso, però, non si può escludere che possa essergli conferito un portafoglio, anche comprendente il complesso delle relazioni esterne di ambito TFUE, poiché né l'art. 18, par. 4, TUE, né l'art. 17 TUE e gli articoli 244 TFUE ss., che riguardano la composizione della Commissione, sembrano escludere tale possibilità.

Quanto al SEAE, tale ipotesi richiederebbe una modifica della decisione 2010/427/UE. Diverse norme dell'atto dovrebbero essere modificate, ad esempio quelle che prevedono lo stabilimento di forme di cooperazione anche con i servizi della Commissione, mentre altre potrebbero essere abrogate in quanto superate, come l'art. 9 in materia di strumenti dell'azione esterna, poiché il complesso di tali strumenti ricadrebbe nella responsabilità unica dell'Alto Rappresentante e del SEAE. Si dovrebbe poi modificare anche l'art. 5 sulle delegazioni dell'Unione, poiché anche la doppia referenza cui attualmente soggiacciono sarebbe superata dall'u-

⁹ Quanto al Segretariato generale del Consiglio, infatti, ai sensi dell'allegato alla decisione 2010/427/UE «tutto il personale dei servizi e delle funzioni di seguito elencati è trasferito in blocco al SEAE, ad eccezione di un numero molto ridotto di membri del personale che svolgono le funzioni ordinarie del Segretariato generale del Consiglio conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, secondo trattino, e di determinate funzioni specifiche indicate», ovvero il personale del SITCEN che assiste l'autorità di accreditamento in materia di sicurezza. In buona sostanza, i servizi del Segretariato generale del Consiglio che si occupano di azione esterna si possono ritenere trasferiti *in toto* al SEAE.

¹⁰ Nella Commissione Barroso II la distribuzione dei portafogli delle relazioni esterne era del tutto analoga (http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/members/index_en.htm) e lo stesso dicasi per la Commissione Barroso I (http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/index_en.htm).

nica autorità dell'Alto Rappresentante nonché Vicepresidente di diritto della Commissione, peraltro realizzando la perfetta aderenza con quanto stabilisce l'art. 221, co. 2, TFUE, secondo cui esse «sono poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza». Andrebbe infine modificato l'allegato alla decisione 2010/427/UE, al fine di comprendervi i nuovi servizi e funzioni da trasferire al SEAE.

Non sarebbe invece necessaria una modifica dei trattati, il che renderebbe l'operazione più semplice sul piano procedurale, atteso che la modifica del diritto primario è operazione ben più complessa della revisione di un atto di diritto derivato. Salvo concepire, a nostro avviso inverosimilmente, che si voglia “costituzionalizzare” tali sviluppi attraverso modifiche al TUE, da attuare con la procedura di revisione ordinaria *ex art. 48 TUE*¹¹.

La reale incognita, nonché elemento più critico, di questa ipotesi resta quindi l'aspetto relativo ai condizionamenti politici. Sarebbe infatti preconditione necessaria il consenso degli Stati membri dell'Unione, i quali unanimi dovrebbero approvare l'atto in sede di Consiglio, nonché dell'Alto Rappresentante, che dovrebbe esercitare in senso conforme l'iniziativa legislativa modifica della decisione 2010/427/UE, oltre che del Parlamento e della Commissione, che concorrerebbero alla procedura secondo quanto stabilito ai sensi dell'art. 27, par. 3, TUE. Quanto alla Commissione, in teoria l'operazione potrebbe incassare la sua approvazione, perché attrarrebbe il SEAE verso l'ambito TFUE, dovendo a quel punto occuparsi dell'intera azione esterna ed essendo formato prevalentemente di personale proveniente dalla struttura amministrativa del Collegio. Ciò che invece potrebbe ostacolare il suo consenso è che un Vicepresidente del Collegio con un portafoglio così importante potrebbe non essere gradito al Presidente della Commissione e/o agli altri commissari. Rispetto al Parlamento, a nostro avviso non è da escludere il suo parere favorevole, purché (prevedibilmente) sia rafforzato il controllo parlamentare sul “super-Commissario per l'azione esterna” e sul “super-SEAE”, anche aggiornando il contenuto della Dichiarazione sulla responsabilità politica del 2010.

Chiaramente, tale eccezionale sviluppo produrrebbe al contempo due risultati rilevanti, cioè la massima valorizzazione del ruolo dell'Alto Rappresentante e la conversione del SEAE nel «foreign policy service» dell'Unione¹². Un tale esito realizzerebbe peraltro una felice convergenza tra la *ratio* ispiratrice del SEAE, sin dagli esordi inteso come rimedio alla frammentazione dell'azione esterna e il ruolo effettivamente svolto nello stesso ambito materiale.

Diversa è la questione del quando, in ipotesi, realizzare una tale riforma. Sempre che le predette condizioni siano rispettate, l'operazione potrebbe ragionevolmente

¹¹ In tal senso, si segnala la proposta di modifica di M. GATTI, *Coherence vs. Conferred Powers? The Case of the European External Action Service*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg, 2014 (table 10.1), che ipotizza la puntuale novellazione dell'art. 18 TUE, al fine di migliorare il contributo del SEAE alla coerenza dell'azione esterna, peraltro assorbendo l'art. 27, par. 3, TUE, che dovrebbe quindi essere abrogato.

¹² Cfr. R. BALFOUR, *Change and continuity: A decade of evolution of EU foreign policy and the creation of the European External Action Service*, in R. BALFOUR, C. CARTA, K. RAIK (eds.), *The European External Action Service and national foreign ministers: convergence or divergence?*, Farnham, 2015, p. 32, che parla di conversione da «instrument» ad «actor in EU foreign policy».

avvenire all'apertura del prossimo periodo di transizione istituzionale, nel 2019, con la scadenza della Commissione Juncker e la nomina del nuovo Collegio e del terzo Alto Rappresentante. Infatti, sebbene l'art. 248 TFUE non impedisca che la redistribuzione dei portafogli possa avvenire in corso di mandato¹³, al momento un rimpasto della Commissione di tale importanza ci pare improbabile, poiché minerebbe equilibri raggiunti e pazientemente mantenibili fino al prossimo periodo di transizione istituzionale. Potrebbe essere invece il prossimo Presidente della Commissione, qualora intendesse farlo e ricorressero le condizioni, a ipotizzare uno sviluppo di tale portata in sede di formazione del nuovo Collegio.

Invero, l'art. 17, paragrafi 4 e 5, TUE avrebbe potuto facilitare tale sviluppo, prevedendo la riduzione numerica del Collegio già dalla prossima Commissione. Secondo la norma, fino al 31 ottobre 2014 la Commissione nominata era composta da un cittadino di ciascuno Stato membro, mentre dal 1 novembre 2014 il Collegio poteva essere formato numero di membri pari a due terzi del numero degli Stati membri, compresi il Presidente e l'Alto Rappresentante, sempre che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decidesse di modificare tale numero. La Commissione Juncker è stata nominata il 23 ottobre 2014¹⁴, quindi è stata l'ultima corrispondente a un Collegio composto da un cittadino per ogni Stato membro. Ma dal prossimo mandato, corrispondente al periodo dal 1 novembre 2019 al 31 ottobre 2024, la Commissione avrebbe potuto essere composta da un numero di membri pari ai due terzi del numero degli Stati membri¹⁵. Ciò avrebbe reso necessario ridurre i membri del Collegio e accorpare diversi portafogli, così offrendo i margini per ipotizzare la riunione dei portafogli esterni nella figura dell'Alto Rappresentante.

Senonché il Consiglio europeo è intervenuto con propria decisione 2013/272/UE per confermare che, anche dopo l'1 novembre 2014, la Commissione sarà composta da un numero di membri pari al numero degli Stati membri, compresi il Presidente del Collegio e l'Alto Rappresentante, e che tale determinazione sarà riesaminata «tenuto conto dei suoi effetti sul funzionamento della Commissione, con congruo anticipo rispetto alla nomina della prima Commissione successiva alla data di ade-

¹³ La norma afferma, infatti, che il presidente della Commissione «può modificare la ripartizione delle competenze nel corso del mandato». La prassi indica però che ciò sia avvenuto, in linea di massima, per eventi esterni alla sua volontà, come nel caso dell'ingresso di nuovi Stati membri nel corso del mandato del Collegio, con conseguente necessità di integrarne la composizione, come osserva R. ADAM, *Articolo 248 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1930.

¹⁴ Conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 ottobre 2014, punto 26.

¹⁵ Nel qual caso, si tenga conto di quanto afferma la Dichiarazione n. 10 relativa all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea: «La conferenza considera che la Commissione, quando non includerà più cittadini di tutti gli Stati membri, dovrebbe dedicare particolare attenzione alla necessità di assicurare piena trasparenza nelle relazioni con tutti gli Stati membri. Di conseguenza, la Commissione dovrebbe mantenere stretti contatti con tutti gli Stati membri, indipendentemente dal fatto che essi abbiano un loro cittadino tra i membri della Commissione e, in questo contesto, dovrebbe dedicare particolare attenzione alla necessità di scambiare informazioni e di consultarsi con tutti gli Stati membri. La conferenza considera altresì che la Commissione dovrebbe prendere tutte le misure necessarie per assicurare che le realtà politiche, sociali ed economiche di tutti gli Stati membri, inclusi quelli che non hanno loro cittadini tra i membri della Commissione, siano pienamente prese in considerazione. Tali misure dovrebbero assicurare anche che la posizione di tali Stati membri sia tenuta in considerazione mediante l'adozione delle appropriate disposizioni organizzative».

sione del trentesimo Stato membro o alla nomina della Commissione successiva a quella che assumerà le sue funzioni il 1° novembre 2014, se precedente» (all'adesione del trentesimo Stato membro)¹⁶. L'ipotizzato riassetto dei portafogli della Commissione è quindi una questione che si porrà con l'adesione del trentesimo Stato membro¹⁷, sviluppo di certo non favorito né dal recesso del Regno Unito, che proietta l'Unione europea a 27 Stati membri nel prossimo biennio, né dalle prospettive delle nuove adesioni, atteso lo stato dei negoziati in corso per l'allargamento¹⁸.

2.1. Una prospettiva più realistica comporta invece l'abbandono dell'idea del «foreign policy service» dell'Unione europea, per perseguire il più modesto, ma realistico, obiettivo di migliorare il funzionamento del SEAE. Si tratta, in sostanza, di proseguire lungo la strada tracciata dall'*EEAS Review*, in parte confermata dal *Report* del 2015, e di procedere a una revisione del SEAE che punti, da una parte, sull'interpretazione del quadro normativo vigente e, dall'altra, sulla revisione di alcuni atti di diritto derivato.

Si potrebbero, a tal fine, riprendere i contenuti dell'*EEAS Review* al netto di alcune criticità risolte, come, ad esempio, il ruolo dell'Alto Rappresentante nel coordinamento dell'azione esterna, la presidenza del *Relex Group* e l'intensificazione dei suoi incontri. Infatti, nella Commissione Juncker l'Alto Rappresentante è «responsible for steering and coordinating the work of all Commissioners with regard to external relations» e quindi presiede «a Commissioners' Group on External Action to develop a joint approach»¹⁹.

Diversa è la questione del sostituto o dei sostituti dell'Alto Rappresentante, che è ancora irrisolta. Nella difficoltà di creare la figura del *deputy* anche per l'assenza di una base giuridica chiara su cui fondare la nomina, le soluzioni à *droit constant* appaiono le uniche percorribili. Tra queste, la possibile sostituzione dell'Alto Rappresen-

¹⁶ Art. 2 della Decisione del Consiglio europeo del 22 maggio 2013 relativa al numero dei membri della Commissione europea (2013/272/UE). Si tenga però conto che tale riesame non potrà che prevedere una riduzione del Collegio, perché la *ratio* dell'art. 17 par. 5, TUE sembra proprio quella, come sottolinea R. ADAM, *Articolo 17 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 184.

¹⁷ Cfr. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 52 e A. PIETROBON, *Articolo 17 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 84.

¹⁸ Attualmente, l'Unione europea sta negoziando o sta avviando i negoziati per l'adesione con l'Albania, la ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e anche la Turchia. La Bosnia-Erzegovina e il Kosovo sono attualmente considerati potenziali candidati, quindi beneficiari, nel lungo termine, della prospettiva dell'adesione all'Unione. La situazione aggiornata, e dettagliata, sullo stato dei negoziati per l'adesione è pubblicata sulla rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo* (da ultimo, nella versione *web*, A. LANG, *Le procedure per l'allargamento dell'Unione europea: anno 2015*, in *DPCE on line*, 2016, p. 341 ss.). In generale, sull'argomento, cfr. della stessa a., *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 477 ss.

¹⁹ J.-C. JUNCKER, President of the European Commission, *High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/Vice-President of the European Commission*, Mission letter, Brussels, 1 November 2014, p. 3-4. Con riguardo al primo anno di attività, cfr. S. BLOCKMANS, S. RUSSACK, *The Commissioners' Group on External Action – Key political facilitator*, Special Report n. 125, Centre for European Policy Studies, Brussels, December 2015.

tante nel Consiglio “Affari esteri” dalla presidenza semestrale di turno²⁰, l’utilizzo dell’art. 33 TUE per nominare i Rappresentanti speciali come sostituti per esigenze specifiche²¹ o la possibilità di coinvolgere i ministri degli esteri degli Stati membri «in more specific tasks and missions. This approach could be achieved within the existing Treaty and legislative framework, in agreement with the Commission President, in the context of the composition of the next Commission»²².

Rispetto alle modifiche normative, si tratterebbe invece di intervenire sulla decisione 2010/427/UE, sul regolamento finanziario e sulla decisione sui gruppi preparatori del Consiglio.

Quanto alla decisione 2010/427/UE, è stato suggerito, già qualche anno fa, di normare l’integrazione dei Rappresentanti speciali nel SEAE o di modificare l’art. 9 al fine di ricondurre gli strumenti finanziari non previsti sotto la responsabilità dell’Alto Rappresentante²³. Un’altra modifica, che si impone alla luce di recenti sviluppi, riguarda il ruolo del SEAE e delle delegazioni dell’Unione in relazione a quanto prevede la direttiva 2015/637 sulla protezione consolare²⁴. Peraltro, anche il *Report* del 2015 incoraggia a riconsiderare il ruolo delle delegazioni dell’Unione rispetto a tale nuova direttiva e, dunque, parrebbe sostenere una revisione della 2010/427/UE in tal senso.

Diverso è il discorso per il regolamento finanziario e la decisione sui gruppi preparatori del Consiglio. Come più volte ricordato, la modifica del regolamento finanziario si rende necessaria al fine di alleggerire il carico di lavoro delle delegazioni dell’Unione nella gestione degli strumenti dell’azione esterna e, in tal senso, il *Report* del 2015 riferisce che la Commissione sta lavorando a tale attesa modifica²⁵. Quanto alla della decisione 2009/908/UE del Consiglio, si tratterebbe di emendarla al fine di attribuire al SEAE le presidenze di taluni organi preparatori del Consiglio “Affari esteri”, ora affidate alle presidenze semestrali (ad esempio, quelli competenti sul commercio, sullo sviluppo o sul diritto internazionale pubblico), al fine di porre lo stesso SEAE nella condizione di meglio garantire la coerenza dell’azione esterna. Rispetto a tale partita, però, non si registrano delle rilevanti novità²⁶.

Gli sviluppi ripercorsi configurano uno scenario di più facile – ma pur sempre incerta – realizzazione, non foss’altro perché la strada è in parte già stata tracciata dai due Alti Rappresentanti finora nominati. Peraltro, non solo richiederebbero un’attività normativa minima, ma gli sviluppi *à droit constant* sarebbero giuridicamente sostenibili e istituzionalmente accettati. Chiaramente, rispetto all’ipotesi considerata nel paragrafo precedente, trattasi di operazione di minor respiro, poiché si limita a emendamenti puntuali del diritto derivato, senza afferrare, per risolverlo, il problema

²⁰ Regolamento interno del Consiglio. Ne dà conto anche A. SANTINI, *Le nuove figure di vertice dell’Unione*, cit., p. 917.

²¹ S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary*, cit., p. 106.

²² *EEAS Review*, p. 13.

²³ S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. Recommendations*, cit., *passim*.

²⁴ *Report* del 2015, p. 8.

²⁵ *Supra*, paragrafo 3.2 del capitolo II. Nel momento in cui si scrive, il regolamento non è stato modificato per gli aspetti di interesse del SEAE. I lavori di revisione possono essere seguiti sulla pagina *web* <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ Infatti, la decisione 2009/908/UE sull’esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza dei suoi organi preparatori non è mai stata modificata.

della revisione del SEAE e della sua configurabilità come «foreign policy service» dell'Unione europea.

3. La questione del SEAE quale «foreign policy service» (o suo preludio) si potrebbe ritenere affrontata e risolta, in modo più o meno definitivo, attuando uno degli scenari appena prefigurati.

Invero, però, si potrebbe anche individuare una terza via, seguendo la quale, cambiando le carte in tavola, si adotterebbe un diverso approccio alla questione, che non punta sulla revisione del SEAE, ma comporterebbe ragionare sulla figura dell'Alto Rappresentante in termini di esercizio e valorizzazione del suo ruolo istituzionale.

Verrebbe così ripreso uno dei *fil rouge* che percorrono questo lavoro, cioè il rapporto che l'art. 27, par. 3 TUE stabilisce tra il SEAE e l'Alto Rappresentante, un rapporto gerarchico e di simmetria funzionale così diretto da poter affermare che la *performance* del SEAE dipende dalla *performance* dell'Alto Rappresentante. Riteniamo, infatti, che la maggiore efficacia del SEAE, delle relazioni stabilite coi servizi del Consiglio e della Commissione, del suo intervento nella programmazione degli strumenti esterni e, in generale, della sua attività nell'azione esterna possano dipendere non soltanto dalle modifiche degli atti di diritto dell'Unione che lo riguardano, ma anche, sul piano degli equilibri istituzionali, dalla circostanza che l'Alto Rappresentante eserciti appieno il proprio ruolo e che, quindi, possa svolgere efficacemente i compiti attribuitigli dai trattati.

Invero, gli ipotizzati scenari di revisione del SEAE non sono del tutto sganciati da considerazioni riguardanti l'Alto Rappresentante. Nel primo, che si potrebbe definire «ideale», si è considerata la valorizzazione dell'Alto Rappresentante nonché Vicepresidente della Commissione nella figura dell'ipotetico «commissario all'azione esterna», quale condizione per rendere il SEAE il «foreign policy service» dell'Unione. Nel secondo scenario, più «realistico», si è dato visto come alcuni puntuali interventi normativi possano migliorare non solo il funzionamento del SEAE, ma anche le condizioni dell'esercizio del mandato dell'Alto Rappresentante, ad esempio consentendogli la nomina di sostituti.

Ciò detto, la terza ipotesi si differenzia dalle prime due perché non si tratta di svolgere delle considerazioni anche sull'Alto Rappresentante, bensì di ragionare solo su tale figura istituzionale, ritenendo che, proprio alla luce del rapporto *ex art.* 27, par. 3, TUE la sua valorizzazione determini il prevedibile effetto di rendere il SEAE il «foreign policy service» dell'Unione o, in assenza di riassetto del quadro istituzionale dell'azione esterna, quantomeno l'organo più operativo in tale ambito materiale. A nostro modesto avviso, un Alto Rappresentante nel pieno delle sue funzioni e che coordini effettivamente l'azione esterna può rendere l'organo che lo assiste una struttura altamente operativa e, laddove non sia la *lead service*, altrettanto influente. Ciò detto, questa ipotesi neppure è sganciata dalle due precedenti. Infatti, che si giunga al SEAE come struttura unica di riferimento dell'azione esterna o che ci si limiti a migliorarne il funzionamento, quanto si dirà sull'Alto Rappresentante configura uno scenario possibile e concorrente, con tutti gli innegabili benefici che l'eventuale convergenza di novità istituzionali, tra quelle prefigurate, può portare al SEAE e, soprattutto, all'efficacia dell'azione esterna dell'Unione europea.

3.1 Preliminare a ogni considerazione è la constatazione, certamente non nuova, che il ruolo dell'Alto Rappresentante non sia semplice. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la dottrina aveva posto in evidenza come la numerosità e complessità dei compiti affidatigli avrebbero impedito a un solo individuo di gestire una «agenda impossibile»²⁷. Tali perplessità hanno poi effettivamente trovato riscontro nella prassi, soprattutto nelle difficoltà sofferte da Catherine Ashton nell'esercizio del mandato e, in parte, anche da Federica Mogherini.

Con riguardo al primo Alto Rappresentante, il mandato nella Commissione Barroso II è stato particolarmente difficoltoso. Le principali criticità hanno riguardato la funzione di impulso e coordinamento dell'azione esterna nell'ambito della Commissione Barroso II, poiché il *Relex Group* si è riunito sporadicamente e sotto la presidenza dello stesso Presidente del Collegio²⁸. Il primo Alto Rappresentante non ha quindi potuto svolgere la funzione di coordinamento dell'azione esterna e ciò l'ha allontanata dal Collegio di cui era Vicepresidente di diritto.

Quanto ai risultati ottenuti, il lancio del SEAE è da molti considerato una delle azioni positive di Catherine Ashton, insieme all'istituzione di alcune missioni di pace²⁹ e ad alcuni meriti diplomatici, quali l'accordo tra Serbia e Kosovo sulla normalizzazione dei rapporti tra i due Stati³⁰ e l'accordo sul programma nucleare con l'Iran³¹.

Numerose sono però state le critiche, tra cui l'assenza a impegni ai quali avrebbe dovuto partecipare per dovere istituzionale; è il caso della sua presenza al discorso inaugurale del Presidente ucraino Viktor Yanukovich e della concomitante assenza alla riunione dei ministri dell'Agenzia europea di difesa, laddove il secondo impegno assumeva carattere strategico per la PSDC³². Inoltre, Catherine Ashton è stata criticata per la mancata revisione della Strategia europea in materia di sicurezza, predisposta da Javier Solana e approvata nel 2003³³.

La dottrina che inteso tracciare un bilancio del mandato del primo Alto Rappresentante non ha esitato ad affermare (ingenerosamente, a nostro avviso) che «Ashton transformed the position of the HR/VP as a foreign policy leader into a more bureaucratic role, focused upon quiet diplomacy»³⁴.

²⁷ Cfr. A. CEBADA ROMERO, *op. cit.*, p. 1.

²⁸ Cfr. S. BLOCKMANS, *The European External Action Service*, cit., p. 34 ss.; L. ERKELENS, S. BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 249 ss.; S. LEHNE, *op. cit.*, p. 7.

²⁹ Ad esempio, la missione di pace EUFOR Libia (Decisione 2011/210/PESC del Consiglio, del 1 aprile 2011, relativa all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno di operazioni di assistenza umanitaria in risposta alla situazione di crisi in Libia - EUFOR Libia), terminata alla fine dello stesso anno. Sulle vicende libiche, anche connesse alla missione EUFOR Libia, cfr. le considerazioni di A. L. VALVO, *La politica estera e di difesa della UE: il caso libico*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2014, p. 30 ss.

³⁰ Cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit., p. 417.

³¹ Cfr. S. LEHNE, *op. cit.*, p. 10.

³² Su questa e altre critiche, cfr. E. DENZA, *The Role of the High Representative*, cit., p. 488-9.

³³ *Secure Europe In A Better World*. Cfr. le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles, 12 dicembre 2003, punto 83. La nuova «Strategia globale dell'Unione sulla PESC» è stata invece adottata dal secondo Alto Rappresentante nel giugno 2016.

³⁴ M. H. A. LARIVÉ, *Debating European security and defense policy: Understanding the complexity*, Farnham, 2014, p. 181

Anche il mandato dell'attuale Alto Rappresentante, per la parte svolta, non è stato spoglio di difficoltà. Con Federica Mogherini la figura dell'Alto Rappresentante si è maggiormente avvicinata al Collegio e ai suoi lavori, con tutti i benefici che ciò può portare all'azione esterna, e il problema della presidenza del *Relex Group* è stato, come detto, superato³⁵. L'attuale Alto Rappresentante ha puntato sul rafforzamento del ruolo anche attraverso la regolare partecipazione alle sedute della Commissione e il miglioramento dei rapporti del suo *staff* con i servizi del Collegio³⁶.

Questo maggior coinvolgimento, che spesso si è tradotto in azioni congiunte con altri commissari aventi portafogli esterni, potrà sortire dei benefici, ma, al momento, non solo l'obiettivo del rafforzamento del ruolo di Alto Rappresentante non si può ritenere conseguito, ma le energie profuse hanno comportato dei sacrifici per Federica Mogherini. È stato infatti osservato che l'Alto Rappresentante soffre di «limited scope to be involved in major EU policy dossiers» e che «(d)espite the numerous challenges faced by the EU, Mogherini, as with Ashton, faces a limited mandate from the Member States for action»³⁷, con ciò confermando l'ingenerosa opinione di coloro che, a pochi mesi dalla nomina, avevano affermato che «sooner or later, Mogherini will have to disappoint someone»³⁸. Potrebbe forse essere letta nel solco di

³⁵ Nel *Report* del 2015 si dà conto dell'avvenuto rafforzamento del ruolo dell'Alto Rappresentante, consistente nell'assegnazione della presidenza del *Relex Group*, peraltro preannunciata già nella lettera di incarico inviata dal Presidente Juncker all'Alto Rappresentante. Con riguardo al primo anno di attività in tale ruolo, cfr. S. BLOCKMANS, S. RUSSACK, *The Commissioners' Group on External Action*, cit.

³⁶ Cfr. E. KACA, *The Labours of HR Federica Mogherini: Her Pursuit of a Strategy and Effectiveness*, PISM Strategic File no. 14 (77), The Polish Institute of International Affairs, Warsaw, 2015, p. 4 ss. Ciò è sempre stato nelle intenzioni di Juncker: infatti, *ante litteram* prima della nomina dell'attuale Alto Rappresentante aveva affermato che «will have to a be strong and experienced player to combine national and European tools, and all the tools available in the Commission, in a more effective way than in the past. He or she must act in concert with our European Commissioners for Trade, Development and Humanitarian Aid as well as for Neighbourhood Policy. This will require the High Representative to more fully play his/her role within the College of Commissioners» (*A new Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission*, Strasbourg, 15 July 2014, p. 10). Successivamente, nella lettera di incarico all'Alto Rappresentante è fatto salvo il ruolo di coordinamento nei confronti degli altri commissari con portafoglio *Relex* o a forte dimensione esterna: «As Vice-President of the European Commission, you will be responsible for steering and coordinating the work of all Commissioners with regard to external relations. ... in your area of responsibility, guide the work of the Commissioners for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations; Trade; International Cooperation and Development; and Humanitarian Aid and Crisis Management. You will also be able to draw on the Commission's policy instruments and expertise in many areas where our international partners are keen to work with us. These include policies under the responsibilities of the Commissioners for Climate Action and Energy, Transport as well as Migration and Home Affairs, which have a strong external dimension» (*Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/Vice-President of the European Commission, Mission Letter*, Brussels, 1 November 2014, p. 3). Analoghe e corrispondenti affermazioni sono contenute anche nelle lettere d'incarico degli altri Commissari, disponibili *on line* (<https://ec.europa.eu/commission>).

³⁷ *Ibidem*, p. 1.

³⁸ Cfr. N. KOENIG, *Resetting EU External Action: Potential and Constraints*, Policy Paper 125, *Jacques Delors Institut*, Berlin, 3rd February 2015, p. 14.

tale presagio la nomina, avvenuta il 17 febbraio 2015 e terminata nel 2016³⁹, di Michel Barnier a consigliere speciale per la politica europea di sicurezza e di difesa⁴⁰.

Chiaramente, Federica Mogherini ha anche conseguito dei risultati politici, ad esempio nel caso della crisi in Crimea e della comminazione di sanzioni contro la Russia⁴¹ o della posizione su Gerusalemme «capitale di due Stati». Del mandato finora svolto, resta però soprattutto la forte evidenza dell'investimento sul rafforzamento del ruolo istituzionale e del minore impatto sulle questioni di merito dell'azione esterna dell'Unione.

Ciò detto, a nostro avviso – e non si tratta di un dato secondario – Catherine Ashton e Federica Mogherini si sono misurate non solo con le difficoltà connesse al ruolo istituzionale ricoperto, ma anche con la autorevole figura di Javier Solana e con il mandato da lui svolto come Segretario generale del Consiglio/Alto rappresentante PESC. Come si è avuto modo di ricordare⁴², Solana seppe, grazie alla sua personalità e alla sua visione della PESC, ampliare un mandato che il Trattato di Amsterdam definiva «in meno di due righe»⁴³. Per i due Alti rappresentanti che finora si sono avvicendati nella carica non è stato facile sostenere il confronto con i successi politici di Solana e con l'opinione, pressoché generale, che fu una nomina di alto livello, che dava indicazioni sull'ambizione dell'Unione europea in politica estera⁴⁴.

L'autorevolezza e il livello del personaggio politico in questione sono noti, bastando a tal fine ricordare l'episodio dell'incontro tenutosi a Belgrado nel marzo 1999, pochi mesi prima della sua nomina a Segretario generale del Consiglio/Alto rappresentante PESC. Nel corso dell'incontro, infatti, Solana zitti Milosevic senza per questo risultare inadeguato: «“You are a liar”, said Javier Solana straight to the

³⁹ Cfr. la pagina *web* dei consiglieri speciali, http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/sa_en.htm. Quanto alla durata del consigliere speciale Barnier, l'a. ringrazia il portavoce della Commissione europea per l'informazione fornita.

⁴⁰ Cfr. il comunicato *Il Presidente Juncker nomina Michel Barnier consigliere speciale per la politica europea di sicurezza e di difesa*, Bruxelles, 17 febbraio 2015. Nel comunicato si legge che Barnier «ha ricoperto la carica di Commissario europeo nelle Commissioni Prodi (1999-2004) e Barroso II (2010-2014). Nella veste di membro del *Praesidium* della Convenzione sul futuro dell'Europa, ha presieduto nel 2001 il gruppo di lavoro sulla difesa europea. È stato Ministro degli affari esteri del governo francese (2004-2005). Nella veste di consigliere speciale dell'allora Presidente della Commissione José Manuel Barroso, nel 2006 il signor Barnier ha presentato al Consiglio europeo una relazione in cui proponeva la creazione di una forza europea di protezione civile. Nella Commissione Barroso II ha guidato, insieme ad altri, la task force sulla difesa e ha supervisionato l'elaborazione della comunicazione della Commissione europea sui mercati europei della difesa, presentata al Consiglio europeo nel dicembre 2013». Come noto, dal luglio 2016 Michel Barnier conduce per conto dell'Unione i negoziati *ex art. 50 TUE* con il Regno Unito per la cd *Brexit*. Cfr. comunicato *President Juncker appoints Michel Barnier as Chief Negotiator in charge of the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the TEU*, Brussels, 27 July 2016 (IP/16/2652). Sugli sviluppi relativi alla *Brexit*, cfr. *infra*, paragrafo 5 del riepilogo e conclusioni finali.

⁴¹ Ciò nonostante, va segnalato che l'Alto Rappresentante ha dovuto affrontare dissidi con il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il quale propendeva per la comminazione di sanzioni più incisive a carico di Mosca.

⁴² *Supra*, introduzione.

⁴³ C. GALLACH, *op. cit.*, p. 11 ss. Cfr. anche A. CEBADA ROMERO, *op. cit.*, p. 2, secondo cui “Ya la hiperactividad de Solana parecía sobrehumana”.

⁴⁴ Cfr. S. LEHNE, *op. cit.*, p. 11.

Serbian President, Slobodan Milosevic. "It is not true", replied Milosevic. "Yes, it is true, and you know it", added the then Secretary-General of NATO. "I know you are a liar. You know you are a liar, and you know that I know you are a liar". "Well, well, do not take it badly, I just wanted to joke ...", continued Milosevic. "There are no times for jokes. Be serious. Stop this nonsense", sentenced Solana⁴⁵.

Chi ha inteso operare un confronto con il primo Alto Rappresentante ha osservato che mentre Catherine Ashton ha avuto una «treaty-based authority», Solana aveva una «personality-based authority»⁴⁶. Confronti di tale natura sono poco generosi, anche se, in effetti, riprendendo l'emblematico episodio del 1999, appare difficile ipotizzare, anche per ragioni soggettive, che possano tenersi dialoghi simili nei quali uno degli interlocutori fosse uno degli Alti Rappresentanti finora nominati.

In definitiva, le riportate difficoltà nell'esercizio del ruolo da parte dei primi due Alti Rappresentanti, unite all'impossibile confronto con Javier Solana, fanno emergere con forza la questione della levatura della personalità nominata alla carica di Alto Rappresentante, quale elemento che incide sul pieno esercizio del ruolo istituzionale *de quo* e sul potenziale che i trattati gli riconoscono, che tante aspettative avevano generato: «the individual occupying the office had the possibility to provide EU foreign policy with more continuity, coherency and visibility»⁴⁷.

Ci si potrebbe quindi domandare se, ai fini del pieno esercizio del ruolo di Alto Rappresentante, non debba ipotizzarsi di intervenire sulla procedura di individuazione della personalità chiamata a ricoprire la carica, magari secondo una valutazione di più candidati, che ne appuri l'esperienza e le conoscenze in tema di azione esterna dell'Unione. In altre parole, la terza ipotesi di cui ci occupiamo intende ragionare sull'Alto Rappresentante non in termini di rimodellamento dei compiti assegnatigli dai trattati, quanto piuttosto di modalità di individuazione del candidato alla carica, al fine di nominare la "persona giusta al posto giusto"⁴⁸ e, dunque, di conferirgli una legittimità che non consti della sola legalità della nomina⁴⁹, bensì anche dell'autorevolezza e, quindi, delle migliori condizioni possibili per il pieno esercizio del ruolo.

La questione è per certi versi collegata a «one of the most famous questions in the history of diplomacy», cioè al noto aneddoto sul numero di telefono da comporre

⁴⁵ Dialogo riportato da C. GALLACH, *op. cit.*, p. 11 ss. Ne dà conto anche E. REGELSBERGER, *The High Representative for the Common Foreign and Security Policy – Treaty Provisions in Theory and Practice 1999-2009*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 25 ss.

⁴⁶ C. RÜGER, *op. cit.*, p. 225.

⁴⁷ Così, J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty*, cit., p. 245. È infatti chiaro che né il Presidente del Consiglio europeo, né le presidenze semestrali o il Presidente della Commissione europea sono, alla luce delle loro funzioni, in grado di ricoprire lo stesso ruolo di coordinamento e rappresentanza complessiva dell'azione esterna dell'Unione con la stabilità di cui può essere capace l'Alto Rappresentante, il cui mandato può estendersi fino a 5 anni.

⁴⁸ Sulla stessa linea, sebbene in termini generali, sembra F. MUNARI, *op. cit.*, p. 970, quando afferma «Quello di cui l'Unione ha bisogno ... è la presenza sulla scena europea di leader politici in grado di dare contenuto e sostanza alla nuova dimensione esterna dell'Unione».

⁴⁹ Così pare esprimersi E. GIANFRANCESCO, *Article 18. [The High Representative]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 744, con riguardo alla differenza tra l'attuale sistema di nomina e la possibilità che l'Alto Rappresentante sia individuato come la Commissione.

per contattare l'Europa, peraltro indebitamente attribuito a Henry Kissinger⁵⁰. Di recente, è stato rivisitato per domandarsi se, date le personalità politiche che hanno e stanno ricoprendo la carica di Alto Rappresentante, ci sarebbero interlocutori disposti ad ascoltare nel caso in cui fosse l'Unione europea a telefonare⁵¹.

3.2 L'ingenerosa rivisitazione dell'aneddoto dà conto della percezione maturata in taluni ambienti sulla figura dell'Alto Rappresentante, ma resta il dubbio, che mai si potrà sciogliere, che le personalità finora nominate avrebbero beneficiato di migliori condizioni di esercizio del ruolo se fossero state nominate a seguito di un *iter* che le sganciasse da valutazioni esclusivamente politiche, per riconoscerne i requisiti *curriculari* in relazione alla carica da assumere⁵².

Infatti, che la procedura di nomina attualmente prevista dai trattati non preveda il possesso di requisiti attinenti al ruolo istituzionale da esercitare è lampante, dato che l'art. 18, par. 1, TUE prevede che «Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato mediante la medesima procedura». Invero, un criterio codificato c'è ed è contenuto nella Dichiarazione n. 6 allegata ai trattati, ma non riguarda solo l'Alto Rappresentante, bensì anche il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione e impone, semplicemente, che nella scelta delle persone chiamate ad occupare dette cariche sia contemplata la «necessità di rispettare la diversità geografica e demografica dell'Unione e dei suoi Stati membri»⁵³.

Chiaramente, il coinvolgimento del Presidente della Commissione nella procedura *ex art.* 18, par. 1, TUE è dovuto al fatto che si tratta di nominare il Vicepresidente di diritto del Collegio e, quindi, di definire un passaggio importante della più ampia partita dell'attribuzione dei portafogli commissariali tra gli Stati membri e del collegato voto di approvazione del Parlamento sull'intera Commissione, che successivamente verrà nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Ciò detto, l'Alto Rappresentante è nominato dal Consiglio europeo in assenza di requisiti

⁵⁰ È lo stesso ex Segretario di Stato americano a rivelare quale sia la piena paternità di questa affermazione: «on this notorious statement, «does Europe have a single telephone number», I think it was actually invented by the Irish foreign minister describing a meeting with me, but I take credit for it. It's ... I'm not sure. I actually said it, but, it's a good statement, so why not take credit for it». Cfr. P. CODY, *Transcript of the Kissinger-Sikorski Debate on Europe*, Wednesday, 27th June 2012, <http://www.pism.pl/>.

⁵¹ Cfr. A. RETTMAN, *From Solana to Mogherini: What did Ashton really do?*, in *EU Observer*, 18th March 2013, <http://euobserver.com>

⁵² Nel qual caso si sarebbe potuta porre la questione della competitività del loro *curricula*, poiché, come afferma J. HOWORTH, *The 'new faces' of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage*, in *European Foreign Affairs Review*, 2011, p. 303 ss., «Ashton and Mogherini were both not the strongest candidates for the position». Tra le esperienze documentate nei loro *curricula*, quelle di rilievo per il ruolo di Alto Rappresentante, seppur interessanti, erano contenute: Catherine Ashton era stata commissario al commercio tra il 2008 e il 2009 nella Commissione Barroso I, importante portafogli dell'azione esterna, mentre Federica Mogherini era stata ministro degli esteri italiano nel 2014.

⁵³ Dichiarazione n. 6 relativa agli articoli 15, paragrafi 5 e 6, 17, paragrafi 6 e 7, e 18 del trattato sull'Unione europea.

di accesso alla carica, secondo un *iter* sostanzialmente politico, anche se poi riceve l'approvazione del Parlamento come Vicepresidente della Commissione, laddove i commissari, compresi gli altri futuri Vicepresidenti, sono selezionati in base alle proposte degli Stati membri, per la loro competenza generale e impegno europeo e tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza⁵⁴.

A tal fine, il Parlamento europeo, attribuendo un significato politico all'investitura della Commissione «anche oltre quanto esplicitamente previsto dai Trattati»⁵⁵, procede all'audizione dei candidati commissari davanti alle commissioni parlamentari competenti in base alle loro prevedibili competenze⁵⁶, il cui svolgimento e successiva valutazione sono disciplinati dal regolamento dell'istituzione. In particolare, i candidati, previa compilazione di un *questionnaire to the commissioner-designate*, si presentano davanti alla commissione parlamentare per un'audizione di tre ore, all'avvio della quale formulano una dichiarazione (il cd. *opening statement*) che rappresenta una sorta di programma di mandato, per poi sostenere un *question-time* teso a sviluppare un dialogo politico pluralistico con gli eurodeputati su aspetti relativi all'esercizio della carica e sulle (di volta in volta) rilevanti politiche dell'Unione europea. Prima della fine dell'incontro, i candidati hanno la possibilità di formulare una breve dichiarazione conclusiva⁵⁷. La successiva valutazione avviene sulla base dei criteri *ex art. 17, par. 7, TUE*, aggiungendo il regolamento del Parlamento che sono altresì valutate la conoscenza del futuro portafoglio e le capacità di comunicazione⁵⁸. Come già accaduto⁵⁹, l'esito negativo dell'audizione comporta la sostituzione del candidato commissario.

Ebbene, ai fini del voto di approvazione *ex art. 17, par. 7, TUE* tale audizione è sostenuta anche dall'Alto Rappresentante⁶⁰, sebbene, a ben vedere, non solo il diritto primario non vi fa cenno (come anche per i commissari), ma nemmeno è previsto dal regolamento del Parlamento europeo, che si riferisce ai soli «commissari designati»⁶¹, mentre, a stretto rigore, l'Alto Rappresentante non è un commis-

⁵⁴ Cfr. art. 17, par. 7, TUE. La Commissione è infatti un organo di individui e esercita le sue responsabilità senza sollecitare né accettare istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Cfr. art. 17, par. 3, TUE. Come nota, però, R. ADAM, *Articolo 17 TUE*, cit., p. 182, l'effettiva indipendenza del Collegio, e quindi dei commissari, pare oggi «meno indiscutibile di quanto non fosse in passato».

⁵⁵ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op.cit.*, p. 92.

⁵⁶ Art. 118 del regolamento del Parlamento europeo.

⁵⁷ Allegato XVI, *Orientamenti per l'approvazione della Commissione*, del regolamento del Parlamento europeo, punto b), *Audizioni*.

⁵⁸ *Ibidem*, punto a) *Base per la valutazione*.

⁵⁹ Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione*, cit., p. 181.

⁶⁰ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 96.

⁶¹ Art. 118 del regolamento del Parlamento europeo, *passim*. Solo l'Allegato XVI, *Orientamenti per l'approvazione della Commissione*, del regolamento del Parlamento europeo, punto a) *Base per la valutazione*, afferma in un punto che «I seguenti principi, criteri e disposizioni si applicano per sottoporre l'insieme del collegio della Commissione al voto di approvazione del Parlamento» (corsivo aggiunto), salvo poi riferirsi ai «commissari designati» nel prosieguo della narrativa.

sario⁶². Dunque anch'egli compila il *questionnaire*, pronuncia l'*opening statement*⁶³ e sostiene il *question-time* su aspetti relativi alla sua carica e su questioni relative all'azione esterna dell'Unione, il che, sul piano di fatto, comporta che lo stesso sia "esaminato" secondo gli stessi criteri utilizzati per i candidati commissari.

Tutto ciò assumerebbe un certo significato se l'Alto Rappresentante fosse nominato ex 18, par. 1, TUE nella stessa seduta in cui il Collegio è nominato ai sensi dell'art. 17, par. 7, TUE, cioè dopo il voto di approvazione parlamentare. Se così fosse, infatti, in caso di esito sfavorevole dell'audizione dell'Alto Rappresentante davanti alla commissione parlamentare Affari esteri, in teoria si dovrebbe, come è per gli altri membri della commissione, sostituire il candidato a tale importante carica⁶⁴.

Invece, per prassi finora seguita, l'Alto Rappresentante è stato prima nominato dal Consiglio europeo ai sensi dell'art. 18, par. 1, TUE⁶⁵ e successivamente ha sostenuto l'audizione davanti al Parlamento europeo e ricevuto l'*imprimatur* come Vicepresidente della Commissione in base all'art. 17, par. 7, TUE⁶⁶. Quindi i due Alti rappresentanti finora nominati hanno sostenuto l'audizione a nomina avvenuta, senza che la commissione parlamentare potesse effettuare una valutazione potenzialmente incidente sulla scelta della personalità chiamata a ricoprire la carica. L'audizione si è posta come un "passaggio parlamentare" sulle personalità nominate, forse la loro prima occasione di visibilità pubblica in ambito europeo⁶⁷, e non come momento di verifica del *background* e delle capacità necessarie a ricoprire la carica istituzionale *de qua*. Ciò inevitabilmente spoglia di efficacia l'audizione parlamentare dell'Alto

⁶² Conveniamo dunque con U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione*, cit., p. 130, secondo cui il Parlamento non è coinvolto nella procedura di nomina dell'Alto Rappresentante, che è regolata dall'art. 18, par. 1, TUE, anche se i suoi poteri in tema di nomina e mozione di censura della Commissione nel complesso riguardano anche il Vicepresidente della Commissione. Sostanzialmente sulla stessa posizione sembra L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 48, che parla di «portata limitata» del potere del Parlamento europeo rispetto alla nomina dell'Alto Rappresentante.

⁶³ Si veda, ad esempio, l'*opening statement* di Federica Mogherini, <https://eeas.europa.eu/>.

⁶⁴ In tale ottica leggiamo quanto afferma U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione*, cit., p. 193, cioè che «la sua nomina (come per tutti i membri della Commissione) è subordinata all'approvazione del Parlamento europeo, il quale, nel contesto del rapporto di fiducia che intercorre con la Commissione, da dunque il potere di impedire a nomina di un candidato ad Alto rappresentante».

⁶⁵ Finora, nello stesso giorno in cui è stato nominato il Presidente del Consiglio europeo. Cfr. il documento *The choice of the President of the European Council: Frequently Asked Questions*, a cura del Parlamento europeo (*on line*: <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>): «When first nominating a new President, the European Council on both occasions simultaneously announced the appointment of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy».

⁶⁶ Infatti, Catherine Ashton è stata nominata l'1 dicembre 2009, giorno di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e ha sostenuto l'audizione tra l'11 gennaio e il 3 febbraio 2010; la Commissione Barroso II ha ricevuto il voto di approvazione il 9 febbraio 2010 ed è stata nominata dal Consiglio europeo il 10 febbraio 2010. Federica Mogherini è stata nominata il 30 agosto 2014 e ha sostenuto l'audizione il 6 ottobre 2014; la Commissione Juncker ha poi ricevuto il voto di approvazione il 22 ottobre 2014 ed è stata nominata dal Consiglio europeo il 24 ottobre 2014, per entrare in carica l'1 novembre successivo.

⁶⁷ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, p. 748.

Rappresentante e riporta la sua nomina a una questione politica, rimessa ad accordi tra gli Stati membri e con il Presidente della Commissione.

A ben vedere, però, i trattati non indicano un cronoprogramma nell'effettuazione delle nomine, né la prassi finora seguita di nominare l'Alto Rappresentante prima della Commissione può ritenersi vincolante. Nulla impedirebbe quindi che il Consiglio europeo nominasse l'Alto Rappresentante e la Commissione nella stessa seduta, dopo che fosse intervenuto il voto di approvazione del Parlamento europeo. Nel qual caso, come diremo al termine di questo lavoro, l'audizione parlamentare si configurerebbe come un momento di vaglio nel merito della carica da ricoprire, sebbene non previsto dall'art. 18, par. 1, TUE.

Peraltro, che la nomina ad Alto Rappresentante abbia carattere politico trova conferma nelle restanti vicende riguardanti la carica, che seguono un regime giuridico differente rispetto a quelli dei commissari europei, evidenziandone così l'origine e il ruolo politico⁶⁸. Con riguardo alla cessazione, se i commissari rassegnano le dimissioni su richiesta del Presidente del Collegio, l'Alto Rappresentante le rassegna invece conformemente alla procedura di nomina, quindi il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione. Quanto alle dimissioni collettive conseguenti alla mozione di censura del Parlamento sull'intero Collegio⁶⁹, la cessazione della carica travolge l'Alto Rappresentante solo come Vicepresidente della Commissione, mantenendo invece le funzioni attribuitegli in ambito PESC/PSDC⁷⁰.

3.3. A nostro modesto avviso, quanto finora detto evidenzia l'opportunità che anche per l'Alto Rappresentante sia prevista una modalità di individuazione che tenga conto del *curriculum* politico-istituzionale necessario all'esercizio della carica, laddove i compiti che è chiamato a svolgere richiederebbero il possesso di conoscenze, competenze e capacità specifiche, proprio come per i commissari rispetto ai portafogli loro assegnati.

Ferma restando la prassi instaurata dal Parlamento europeo, nel silenzio dell'art. 18, par. 1, TUE l'ipotesi di fissare dei requisiti di accesso alla carica potrebbe avere un seguito sia nella (a nostro avviso, improbabile) modifica dei trattati⁷¹, sia nella previa definizione à *droit constant* di requisiti di accesso da parte dell'istituzione che provvede alla nomina dell'Alto Rappresentante, dunque il Consiglio europeo.

Tale ultimo *modus procedendi* appare possibile, sia perché i trattati non escludono tale evenienza, sia perché la possibilità che un'istituzione europea disciplini autonomamente degli aspetti relativi a una nomina di sua competenza è questione pacifica. Basti menzionare i requisiti di accesso alla carica di Mediatore⁷² e le relative

⁶⁸ Quantomeno in parte, come sottolinea P. DE PASQUALE, *La PESC a due anni*, cit., p. 147, con riguardo al ruolo di rappresentanza politica.

⁶⁹ Art. 18, par. 8, TUE.

⁷⁰ Come osservano P. DE PASQUALE, G. FIENGO, *op. cit.*, p. 551, tali differenze rispetto al regime giuridico dei commissari europei costituisce il riflesso dell'ibridismo che caratterizza l'Alto Rappresentante.

⁷¹ Ad esempio, al fine di prevedere dei requisiti di accesso alla carica e/o una procedura di selezione, intervenendo sugli articoli 17 e/o 18 TUE oppure codificando nuove norme.

⁷² Art. 6 della Decisione del Parlamento europeo concernente lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore Approvata dal Parlamento europeo il 9 marzo

audizioni⁷³, che il Parlamento europeo ha disciplinato oltre a quanto previsto dall'art. 228 TFUE. Un altro caso riguarda la nomina del cancelliere della Corte di Giustizia previsto dall'art. 253 TFUE, dato che, nel silenzio del TFUE, il regolamento di procedura della stessa Corte indica che le candidature devono essere corredate anche dai titoli universitari, dalle conoscenze linguistiche, dagli incarichi attuali e precedenti e dall'esperienza giudiziaria ed eventualmente internazionale dei candidati⁷⁴. Altro esempio, peraltro di ambito PESC e dunque di nostro diretto interesse, è costituito dalla disciplina di nomina, mandato e finanziamento dei Rappresentanti speciali, che il Consiglio ha adottato nel silenzio dell'art. 33 TUE e che prevede delle candidature presentate dagli Stati membri e una selezione organizzata dal SEAE⁷⁵.

Diversa e più complessa è, invece, la questione del contenuto dei requisiti di accesso alla carica di Alto Rappresentante. In proposito, si potrebbe ipotizzare un'applicazione dei requisiti già previsti per i candidati commissari europei ed estesi di fatto dal Parlamento allo stesso Alto Rappresentante. Un'altra ipotesi punterebbe alle conoscenze e alle capacità che l'Alto Rappresentante dovrebbe possedere e, dunque, al possesso di requisiti specifici, in analogia con quanto accade per diverse nomine europee (cd. *EU posts*). Una terza via porterebbe a mutuare o a ispirarsi ai criteri selettivi di cariche simili dell'Alto Rappresentante e operanti presso altri enti internazionali, come nel caso, ad esempio, del Segretario generale dell'ONU. Si tratta di tre ipotesi di lavoro diverse, che puntano su requisiti in parte differenti, ma univocamente tesi all'obiettivo di garantire che la nomina dell'Alto Rappresentante non sia esclusivamente il frutto di un accordo politico, ma presenti anche un profilo di merito, legato al previo accertamento di requisiti codificati, posseduti e verificabili, al fine di conferirgli una maggiore legittimità e, quindi, di porlo nelle migliori condizioni per esercitare il ruolo istituzionale previsto dai trattati.

Prima di soffermarci su ciascuna delle prefigurate ipotesi, nelle prossime e ultime pagine di questo lavoro, giova ricordare che un Alto Rappresentante forte di una maggiore legittimazione potrebbe porre termine alla lunga attesa di coloro che, anche di recente, hanno lamentato l'assenza del famoso numero di telefono dell'Europa. Come ha di recente affermato proprio Henry Kissinger, «Now, we have a kind of a telephone number, but it isn't really absolutely clear ... if America wants to deal with Europe, who exactly the authorized voice of Europe would be, because there is Lady Ashton and the Commission, the other spokesman, and of course there are the national foreign ministers. But, most importantly on many issues there does not really exist a unified European, especially strategic, approach. It's relatively easier now to get answers to technical questions, but I would say that even if a telephone exists, and even if they answered it, the answer is not always, very clear»⁷⁶. In effetti, al momento parrebbero esserci più numeri di telefono europei da comporre, dipendendo la scelta dall'argomento o dalla materia di cui discutere⁷⁷. A nostro avviso,

1994 e modificata dalla decisione del Parlamento europeo del 14 marzo 2002 e dalla decisione del Parlamento europeo del 18 giugno 2008.

⁷³ Art. 219 del regolamento del Parlamento europeo.

⁷⁴ Art. 12 del regolamento di procedura della Corte di Giustizia.

⁷⁵ *Istruzioni per la nomina, il mandato e il finanziamento dei rappresentanti speciali dell'UE* – Approvazione, Bruxelles, 13 marzo 2014, doc. 7681/1, punto 2.

⁷⁶ Cfr. P. CODY, *op. cit.*

⁷⁷ *Ibidem.*

però, nel quadro istituzionale dell'Unione, l'Alto Rappresentante è l'unica figura in grado di fornire sempre una risposta, anche telefonica, sull'azione esterna, non foss'altro perché la coordina e assiste la Commissione e il Consiglio nel garantirne la coerenza. Ciò che può accadere è che, in certi casi, la risposta non sia dettagliata, e ciò potrà dipendere dal contenuto della domanda, ma rispetto all'azione esterna l'Alto Rappresentante dovrebbe essere sempre in grado di conferire. A maggior ragione, e più efficacemente, se la personalità che ricopre la carica è stata scelta anche in base al *curriculum* e alle capacità possedute.

3.3.1. La prima e più immediata ipotesi comporterebbe di agganciare formalmente la nomina dell'Alto Rappresentante a quella degli altri componenti della Commissione.

Non è invece possibile fare riferimento alla procedura di nomina del Presidente della Commissione. In base all'art. 17, par. 7, TUE, il Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo ed effettuate le consultazioni appropriate, propone all'Assemblea un candidato alla carica di Presidente della Commissione, deliberando a maggioranza qualificata. Il candidato diviene Presidente della Commissione se è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza, quindi con almeno 376 voti su 751, previa audizione davanti alla stessa Assemblea⁷⁸. In caso di mancata elezione del candidato, entro un mese il Consiglio ne propone uno nuovo, che è eletto secondo lo stesso *iter*. Trattasi di una procedura di elezione che, pur difettando dell'indicazione di requisiti di accesso alla carica, ci appare tarata sulla figura del Presidente della Commissione. È particolarmente chiara la rilevanza dell'esito delle consultazioni elettorali rispetto alla personalità proposta, laddove non solo in fase elettorale i singoli partiti hanno effettuato una indicazione sul nome del candidato Presidente della Commissione (ad esempio, la candidatura del Presidente Juncker fu presentata dal Partito popolare europeo), ma è poi difficile che il Consiglio europeo ignori un esito elettorale, poiché non è poi detto che il candidato proposto ottenga la maggioranza assoluta dei voti del Parlamento europeo⁷⁹. Se dei requisiti devono essere considerati, questi sono quelli che i partiti politici possono aver adottato per

⁷⁸ Art. 117 del regolamento del Parlamento europeo: «Dopo che il Consiglio europeo ha proposto un candidato a Presidente della Commissione, il Presidente invita il candidato a fare una dichiarazione e a presentare i suoi orientamenti politici al Parlamento. La dichiarazione è seguita da una discussione».

⁷⁹ Su tali aspetti, cfr. M. I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: «questa volta è (veramente) diverso?»*, in *Osservatorio Costituzionale*, maggio 2014, www.osservatorioaic.it, p. 1 ss. Quanto a Juncker, cfr. il comunicato *Il Parlamento elegge Jean-Claude Juncker, come Presidente della Commissione* del 15 luglio 2014, che dà conto dell'elezione avvenuta: 422 voti a favore, 250 contrari e 47 astensioni, <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>. Sulle ultime elezioni dell'attuale Presidente della Commissione, nonché sugli aspetti generali di disciplina, cfr. K. MARGARITIS, *The appointment of the president of the EU Commission: some legal and political aspects*, in *European Journal of Current Legal Issues*, n. 2 (2014), <http://webjcli.org>; C. CURTI GIALDINO, *L'elezione del nuovo presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 137 ss.; infine, F. SPITALIERI, *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 839 ss.

identificare il rispettivo candidato⁸⁰, ma si tratta di criteri di origine extra-istituzionale, dunque, a nostro avviso, da non estendere all'Alto Rappresentante⁸¹.

Volendo invece ispirarsi ai criteri di individuazione dei commissari, si potrebbe ipotizzare che il candidato alla carica di Alto Rappresentante sia scelto in base alla sua competenza generale e al suo impegno europeo. Non, invece, valutandone l'indipendenza. È lo stesso art. 17, par. 3, TUE, a prevedere tale deroga⁸², poiché se da una parte i commissari non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo, ciò deve avvenire «(f)atto salvo l'articolo 18, paragrafo 2» TUE, che attribuisce all'Alto Rappresentante la guida della PESC/PSDC, il compito di esercitare l'iniziativa normativa in tale ambito e il compito di attuare tali politiche «in qualità di mandatario del Consiglio», dal quale riceve quindi istruzioni⁸³. Come ha anche sottolineato l'avvocato generale Wathelet nelle proprie conclusioni nella causa C-425/13, «Un mandato ... implica che l'entità incaricata agisca per conto di qualcun altro, nei limiti e secondo le istruzioni vincolanti impartite dal mandante. ... In ogni caso, i Trattati non fanno riferimento a un qualsiasi «mandato» nel contesto dell'articolo 218 TFUE, termine tuttavia utilizzato in altri articoli, come all'articolo 18, paragrafo 2, TUE, relativamente all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza»⁸⁴.

Si è detto che, finora, la (non prevista) valutazione del candidato alla carica di Alto Rappresentante è avvenuta *ex post* e nell'ambito dell'audizione dei commissari che precede l'approvazione del Collegio. Come per gli altri commissari, dell'Alto Rappresentante già nominato sono state vagliate le competenze generali, l'impegno europeo, l'indipendenza personale (nei termini di cui daremo conto), la conoscenza del futuro portafoglio e, infine, le capacità di comunicazione attraverso il *questionnaire* preliminare all'audizione e, successivamente, l'*opening statement* e il *question-time* davanti alla commissione parlamentare.

Tralasciando l'*opening statement*, che, come si è detto, si configura più come un programma di mandato, è interessante soffermarsi sul *questionnaire*, che consente all'Alto Rappresentante di esporre il proprio *background* in relazione alla carica da ricoprire, di illustrare le priorità che intende perseguire e di indicare le specifiche iniziative legislative e non legislative che intende proporre. Tale questionario, che in parte orienta l'andamento del successivo *question-time*⁸⁵, è strutturato in una parte sulla «Competenza generale, impegno europeo e indipendenza personale», in una parte relativa alla gestione del portafoglio e alla collaborazione con il Parlamento e

⁸⁰ Che, peraltro, non sono predeterminati nella Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/2829(RSP)), che esortava i partiti politici europei a nominare candidati alla presidenza della Commissione.

⁸¹ Art. 117 del regolamento del Parlamento europeo.

⁸² In tal senso, cfr. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 85.

⁸³ Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione*, cit., p. 192.

⁸⁴ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet del 17 marzo 2015, causa C-425/13, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2015:174, punti 158 ss.).

⁸⁵ Cfr. le «Risposte del commissario designato Catherine Ashton (Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e Vicepresidente della Commissione europea) al questionario del Parlamento europeo» (doc. PE431.071v02-00) e le «Risposte al Parlamento europeo questionario destinato alla commissaria designata Federica Mogherini Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Vicepresidente della Commissione» (<http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/it/schedule/06-10-2014/federica-mogherini>).

nell'ultima, e forse più importante, parte sugli aspetti relativi alle politiche dell'azione esterna.

Va evidenziata la parte relativa all'indipendenza, proprio perché si è appena visto che tale garanzia non può essere chiesta all'Alto Rappresentante. Nel *questionnaire* dell'Alto Rappresentante, il requisito pare però inteso come la rassicurazione che nessuna attività passata, presente o futura possa gettare delle ombre sull'adempimento dei doveri connessi all'appartenenza alla Commissione, con tutte le incertezze interpretative che accompagnano tale espressione. Forse, in luogo dell'indipendenza così intesa, sarebbe preferibile domandare al candidato di dimostrare (e non si tratta comunque di un compito facile) delle doti di equidistanza, dato che, per posizione istituzionale, l'Alto Rappresentante è il *trait d'union* tra le istanze intergovernative e quelle sopranazionali⁸⁶ e la personalità nominata dovrà continuamente mediare, sia tra le posizioni nazionali, sia, nella veste di Vicepresidente della Commissione, tra i diversi rami dell'azione esterna dell'Unione, anche al fine contribuire a garantirne la coerenza.

Quanto al *question-time*, dai verbali della commissione parlamentare emerge come le risposte fornite in audizione dagli Alti Rappresentanti nominati non siano sempre state esaurienti. Ad esempio, fu chiesto a Catherine Ashton di illustrare come avrebbe esercitato la *leadership* nel *Relax Group*, ricevendo come risposta che il TUE «is very clear» rispetto alle responsabilità dell'Alto Rappresentante e che, quindi, avrebbe ricavato la sua «lead from the Treaty»⁸⁷. Oppure, fu chiesto a Federica Mogherini di esprimersi sul coordinamento tra politica dello sviluppo e aiuto umanitario, in particolare su come lo avrebbe costruito, ricevendo una risposta sostanzialmente riferita alla “necessità di condividere”⁸⁸.

Nel merito di alcune “questioni estere”, sollecitata, ad esempio, a esprimersi sulla politica di proliferazione nucleare dell'Iran, Catherine Ashton rispose che fosse «regrettable that Tehran did not accept the agreement under the IAEA» e che «explored all the recent human rights violations», senz'altro aggiungere⁸⁹. Quanto a Federica Mogherini, interpellata sulla crisi ucraina e sui rapporti con la Russia replicava, correttamente ma forse poco fattivamente, che, a suo avviso, «i principi della legalità internazionale vadano rispettati sempre e che questo sia un punto di partenza dal quale l'Unione europea non possa assolutamente indietreggiare. È anche vero che tutto quello che dovremo fare sull'Ucraina, in questo momento così come prima e così come nel futuro, dovrà essere deciso soprattutto dagli ucraini. Credo che questo senso di ownership, soprattutto del presidente Poroshenko, che è stato eletto presidente non troppi mesi fa e con una buona partecipazione e un buon risultato, sia centrale e sia fondamentale»⁹⁰.

Stralci quali quelli riportati danno conto del carattere non sempre esauriente delle audizioni tenute dagli Alti Rappresentanti, senza che ciò possa aver pesato

⁸⁶ Cfr. U. VILLANI, *L'Alto Rappresentante*, cit., p. 58.

⁸⁷ Committee on Foreign Affairs, Summary of the hearing of Catherine Ashton – Foreign Affairs, 11/01/2010, <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>.

⁸⁸ Committee on Foreign Affairs, Hearing of Federica Mogherini Vice-President-Designate of the Commission, High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy, Monday, 6 October 2014, Brussels, <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

sulla nomina già effettuata dal Consiglio europeo. È per tale motivo che, nell'ottica di armonizzare l'*iter* di nomina dell'Alto Rappresentante con la procedura relativa ai commissari europei, l'audizione in commissione andrebbe tenuta prima della nomina, così da configurare il vaglio parlamentare come fase di valutazione e prevedere che l'eventuale esito negativo porti alla sostituzione del candidato.

Si è già evidenziato che i trattati non indicano un cronoprogramma nell'effettuazione delle nomine in questione, quindi sotto tale punto di vista non si rinvengono degli ostacoli. Nemmeno sarebbe necessario intervenire sui requisiti, poiché quelli già vagliati, mutuati dai commissari ed estesi all'Alto Rappresentante sul piano di fatto, già comprendono la valutazione di competenze e conoscenze di merito, con particolare riguardo alle relazioni esterne dell'Unione. In sostanza, secondo questa prima ipotesi, la nomina dell'Alto Rappresentante e dell'intero Collegio potrebbe avvenire, previa audizione parlamentare, nella stessa e successiva seduta del Consiglio europeo.

3.3.2. La seconda ipotesi di lavoro guarda alle procedure di nomina di altri *EU posts*⁹¹, al fine di mutuare l'impostazione basata sul rispetto di requisiti strettamente attinenti alla carica da ricoprire. Trattasi di nomine che avvengono tenendo conto che, nell'interesse della stessa Unione, chi riveste la carica sia scelto in base alla competenza necessaria al suo esercizio efficace.

La questione delle nomine europee non è nuova e, in passato, si è posto il tema della selezione con riguardo a organi quali, ad esempio, la stessa Commissione, la Corte di giustizia o il Mediatore. Il dibattito avviatosi dava conto dell'interesse a garantire che candidature dettate da considerazioni puramente nazionali fossero integrate da più ampie considerazioni europee e della volontà di assicurare una maggiore *accountability* democratica⁹². Già nel 1999, Sir Jacobs dava atto che il modello delle nomine nell'Unione europea era in continua revisione e che la sua evoluzione avrebbe contribuito, da una parte, a rendere l'Unione europea più aperta, efficiente e democratica e, dall'altra, a ridurre le preoccupazioni di coloro che la vedevano lontana e inefficiente⁹³.

Un esempio di nomine europee basate sulla competenza è offerto dalla selezione dei giudici e degli avvocati generali della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione europea. Nel sistema vigente, tali cariche sono coperte da personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza e che soddisfino alcuni requisiti specifici legati al ruolo⁹⁴, cioè che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali nei rispettivi paesi o che siano giureconsulti di notoria competenza (per i giudici della Corte) e che possiedano la capacità per l'esercizio di alte funzioni giurisdizionali (per i giudici del Tribunale)⁹⁵.

⁹¹ Così li definisce F. B. JACOBS, *Nominations and Appointments: an evolving EU model*, Archive of European Integration law, University of Pittsburgh, May 1999, p. 16.

⁹² Cfr. A. PERI, *La selezione dei giudici della corte di giustizia e del tribunale dell'Unione. I poteri e i limiti del comitato ex art. 255 TFUE. Riflessioni sull'intervista al giudice Lord Baron Jonathan Mance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 1472-3.

⁹³ Cfr. F. B. JACOBS, *cit.*, p. 18.

⁹⁴ Art. 19, par. 2, TUE.

⁹⁵ Articoli 253 e 254 TFUE. Quanto all'art. 253 TFUE, per un commento, cfr. L. FUMAGALLI, *Articolo 253 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati*

Detti requisiti sono accertati dal Comitato previsto dall'art. 255 TFUE, creato anche al fine di garantire una sorta di "assicurazione di qualità" delle nomine e, quindi, di alimentarne la fiducia e il prestigio⁹⁶. In particolare, il Comitato valuta i seguenti criteri di selezione: il possesso di adeguate capacità giuridiche; la sufficiente esperienza professionale; la spiccata attitudine a esercitare la funzione giudiziaria; la capacità di offrire adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità; la padronanza di determinate conoscenze linguistiche insieme alla capacità di lavorare in un contesto internazionale, nel quale sono rappresentate diverse tradizioni giuridiche. La valutazione avviene a mezzo di audizioni, nel corso delle quali il *background* informativo del candidato previamente basato solo sul *dossier* viene integrato da un *question-time*. La stessa valutazione è comunque globale, anche se il parere sfavorevole può conseguire al difetto di uno solo dei requisiti previsti. L'esito consiste in un parere motivato non vincolante, ma autorevole e dal quale è quindi inopportuno discostarsi⁹⁷. Si noti, peraltro, che un sistema del tutto analogo governa la procedura di nomina dei giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo⁹⁸ e di altre magistrature internazionali⁹⁹.

Un altro esempio è costituito dalla Corte dei conti, i cui membri sono scelti tra «personalità che fanno o hanno fatto parte, nei rispettivi Stati, delle istituzioni di controllo esterno o che posseggono una qualifica specifica per tale funzione»¹⁰⁰ quindi che sono in possesso di un'elevata competenza professionale¹⁰¹, presupposto

sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea, Padova, 2014, II ed., p. 1254 ss. e R. MASTROIANNI, *Articolo 253 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1949 ss. Per l'art. 254 TFUE, si rinvia invece a L. FUMAGALLI, *Articolo 254 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1261 ss. e M. CONDINANZI, *Articolo 254 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1957 ss.

⁹⁶ Cfr. A. PERI, *op. cit.*, p. 1476-7.

⁹⁷ Cfr. L. FUMAGALLI, *Articolo 255 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1262 e M. CONDINANZI, *Articolo 255 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1974. Cfr. altresì il recente *Fourth Activity Report of the panel provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 10 February 2017, <https://curia.europa.eu>.

⁹⁸ Art. 19 e ss. CEDU, nonché il documento *Procedure for electing judges to the European Court of Human Rights*, AS/Cdh/Inf (2016) 01 rev 5, 19 October 2016, a cura del Comitato per l'elezione dei giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, <http://www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>. In dottrina, cfr. A. PERI, *op. cit.*, p. 1486.

⁹⁹ Infatti, requisiti analoghi o comunque incentrati sulla levatura morale e sul possesso delle condizioni richieste per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie sono richiesti, ad esempio, anche ai candidati alla carica di giudice della Corte internazionale di giustizia (art. 2 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia), della Corte africana dei diritti umani (art. 11 del Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo alla creazione di una Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli), oltre che di corti appartenenti a sistemi di integrazione regionale (ad esempio, la Corte centroamericana di giustizia, per la quale si rinvia a R. VIRZO, A. INSOLIA, *Central American Court of Justice (CACJ)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, August 2017, *ad vocem*).

¹⁰⁰ Art. 286 TFUE.

¹⁰¹ Cfr. A. SANTINI, *Articolo 286 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II

imprescindibile per un controllo ottimale delle finanze dell'Unione¹⁰², e del requisito dell'indipendenza. L'*iter* di nomina prevede che il Consiglio adotti l'elenco dei membri della Corte dei conti previa consultazione, obbligatoria ma non vincolata, del Parlamento europeo. L'istituzione ha provveduto a regolamentare tale consultazione, prevedendo, in analogia con quanto visto per i commissari europei, che le personalità designate si presentino davanti alla commissione competente, pronuncino una dichiarazione e rispondano alle domande degli eurodeputati¹⁰³. In caso di parere sfavorevole, è previsto che il Presidente dell'Assemblea inviti il Consiglio a ritirare la proposta e a presentarne una nuova;¹⁰⁴ ipotesi che, di recente, è stata sostituita, in via di prassi, dall'impegno delle personalità designate a ritirare la propria candidatura in caso di passaggio parlamentare sfavorevole¹⁰⁵.

Allo stesso modo, i membri del Comitato esecutivo della Banca centrale europea sono nominati tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario¹⁰⁶. Trattasi, quindi, delle personalità più qualificate in materia, di riconosciuta levatura ed esperienza professionale, adatte a comporre l'organo che deve occuparsi della politica monetaria¹⁰⁷. L'*iter* di nomina è alquanto complesso: i membri del Comitato esecutivo della BCE sono nominati dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo della stessa Banca¹⁰⁸. Anche in questo caso, il Parlamento ha provveduto a regolamentare tale consultazione, prevedendo, in via del tutto speculare all'audizione dei membri della Corte dei conti, che le personalità designate si presentino davanti alla commissione competente, pronuncino una dichiarazione e rispondano alle domande degli eurodeputati¹⁰⁹. In caso di parere sfavorevole, è previsto che il Presidente dell'Assemblea inviti il Consiglio a ritirare la proposta e a presentarne una nuova¹¹⁰.

Quanto al Mediatore, l'art. 228 TFUE non dà conto di requisiti specifici che i candidati devono possedere, limitandosi a indicare che è eletto dal Parlamento europeo. Senonché, l'istituzione ha precisato i requisiti di merito per l'accesso alla carica. La decisione del Parlamento europeo concernente lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore prevede, infatti, che esso sia «scelto tra personalità che siano cittadini dell'Unione europea in pieno possesso dei diritti civili e politici, che offrano piena garanzia di indipendenza e soddisfino le con-

ed., p. 1396.

¹⁰² Così G. CLEMENTE, *Articolo 286 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 2234.

¹⁰³ Art. 121 del regolamento del Parlamento europeo.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Cfr. A. SANTINI, *Articolo 286 TFUE*, cit., p. 1396.

¹⁰⁶ Art. 283, par. 2, TFUE. Da notare che la Commissione partecipa alla procedura di nomina pur non essendo menzionata dalla norma, grazie alla partecipazione del suo Presidente al Consiglio europeo ai sensi dell'art 15, par. 2, TUE. Cfr. T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *Articolo 283 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 2225.

¹⁰⁷ Così C. ZILIOLO, A.L. RISO, *Articolo 283 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1390.

¹⁰⁸ Art. 283, par. 1, TUE.

¹⁰⁹ Art. 122 del regolamento del Parlamento europeo.

¹¹⁰ *Ibidem*.

dizioni richieste nel loro Stato per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali o che siano in possesso di esperienza e competenza notorie per l'assolvimento delle funzioni di mediatore»¹¹¹.

Ciò detto, gli esempi di *EU posts* di cui si è dato conto offrono degli spunti cui sarebbe possibile ispirarsi qualora si intendesse individuare un pacchetto di requisiti che dovrebbero possedere i candidati alla carica di Alto Rappresentante, tenuto conto delle peculiarità della figura istituzione *de qua*. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare di chiedere al candidato un'adeguata conoscenza del diritto internazionale e dell'azione esterna dell'Unione europea, una sufficiente esperienza istituzionale, maturata in contesti preferibilmente internazionali¹¹², e la padronanza di determinate conoscenze linguistiche. Oppure si potrebbe anche ipotizzare di chiedere al candidato di soddisfare le condizioni richieste nello Stato membro di appartenenza per l'esercizio delle più alte funzioni politiche o diplomatiche o il possesso di un'esperienza e competenza in ambito internazionale. Qualche perplessità potrebbe sorgere con riguardo alla natura eventualmente più stringente di un pacchetto di requisiti specifici rispetto a quelli che il Parlamento europeo già valuta sul piano di fatto. Va però detto che tale maggiore severità, che sul piano del contenuto non ci appare poi così accentuata, troverebbe giustificazione nella specificità del ruolo dell'Alto Rappresentante.

Si è detto delle riflessioni di Sir Jacobs sulle nomine europee, sulla loro maggiore democraticità e sulla loro aderenza alle esigenze dell'Unione¹¹³. Non sappiamo se nominare l'Alto Rappresentante sulla base di criteri ispirati a quelli degli *EU posts* possa donare una maggiore democraticità all'Unione, ma riteniamo che il vaglio di requisiti ritenuti necessari per esercitare la carica *da qua* avvicinerrebbe maggiormente tale figura istituzionale alle esigenze dell'Unione europea, quantomeno ai fini dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione esterna.

3.3.3. Considerati i compiti che i trattati attribuiscono all'Alto Rappresentante, si potrebbe anche trarre ispirazione dai criteri selettivi di cariche simili presso altri enti creati da Stati. Viene così nuovamente valorizzato il metodo comparatistico cui si è fatto utilmente ricorso quando si è considerato il SEAE quale organo che l'Unione europea ha istituito per il presidio delle sue relazioni esterne, questa volta ai fini delle ipotesi riguardanti la nomina dell'Alto Rappresentante.

Va da subito precisato che non esistono omologhi dell'Alto Rappresentante in altre organizzazioni internazionali. Ciò è dovuto alla già rilevata peculiarità dell'azione esterna dell'Unione europea, unica nel panorama degli enti dotati di soggettività creati da Stati, come unico, come si è visto, è il relativo quadro istituzionale dedicato¹¹⁴. È però possibile fare riferimento a figure quantomeno simili all'Alto Rappresentante, quindi a organi individuali, di vertice nell'ente di appartenenza e con funzioni di raccordo politico, di proposta di adozione degli atti e di esecuzione delle decisioni dell'organizzazione internazionale di appartenenza.

Un primo e, a nostro avviso, inevitabile accostamento riguarda il Segretario generale dell'ONU, cioè il funzionario posto a capo del Segretariato dell'Organizza-

¹¹¹ Art. 6, par. 2, della decisione del 9 marzo 1994.

¹¹² Ad esempio, si è visto che Javier Solana fu nominato alla carica di Segretario generale del Consiglio/Alto Rappresentante PESC dopo che era stato Segretario generale della NATO.

¹¹³ Cfr. F. B. JACOBS, *op. cit.*, p. 18.

¹¹⁴ *Supra*, paragrafo 4 del capitolo III.

zione¹¹⁵. Formalmente, non si tratta della stessa posizione che l'Alto Rappresentante ricopre nell'ordinamento dell'Unione. Quest'ultimo non può certamente definirsi un funzionario amministrativo, pur di alto livello, posto a capo dell'organo burocratico dell'ente, bensì è un organo individuale cui sono attribuite funzioni di coordinamento¹¹⁶, assistenza¹¹⁷, proposta¹¹⁸ ed esecutive¹¹⁹. Inoltre, il Segretario generale dell'ONU partecipa in veste segretariale alle sedute degli organi ONU e convoca le sessioni speciali dell'Assemblea generale¹²⁰, mentre l'Alto Rappresentante partecipa come membro ai lavori di due organi dell'Unione, il Consiglio "Affari esteri" e la Commissione, con la specifica che nell'organo di Stati non dispone del diritto di voto, pur convocandolo e presiedendolo¹²¹. Il Segretario generale dell'ONU presidia inoltre delle funzioni che non spettano certamente all'Alto Rappresentante, come, ad esempio, la registrazione dei trattati internazionali¹²².

D'altra parte, di fatto, il Segretario generale dell'ONU è più di un funzionario internazionale. Definito «Equal parts diplomat and advocate, civil servant and CEO» (Chief Executive Officer)¹²³, egli rappresenta l'Organizzazione nelle relazioni esterne¹²⁴ e riveste un ruolo autorevole nel sistema ONU e nella comunità internazionale, come testimoniano i diversi casi di buoni uffici prestati «drawing upon his independence, impartiality and integrity, to prevent international disputes from arising, escalating or spreading»¹²⁵. Così tracciata, la sua figura appare più vicina a quella dell'Alto Rappresentante, che svolge anche funzioni di tipo diplomatico, ad esempio conducendo il dialogo politico con gli Stati terzi o rappresentando *pro quota* l'Unione sul piano internazionale¹²⁶, e che, come il Segretario generale dell'ONU, ha avuto modo di offrire i propri buoni uffici per la soluzione delle controversie internazionali¹²⁷.

Lo stesso dicasi nel caso dei compiti svolti in materia di mantenimento della pace. Il Segretario generale dell'ONU può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale¹²⁸ e, nello stesso ambito, informa

¹¹⁵ Art. 7 e Capitolo XV della Carta ONU. In dottrina, su tale organo cfr. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 133 ss.

¹¹⁶ Art. 18 TUE.

¹¹⁷ Art. 21, par. 3, TUE.

¹¹⁸ Articoli 18, 22, 30, 33 e 42 TUE.

¹¹⁹ Articoli 24, 42 e 43 TUE.

¹²⁰ Art. 20 della Carta ONU.

¹²¹ Art. 1 della decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1 dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno.

¹²² Cfr. l'art. 102 della Carta ONU e la *United Nations Treaty Series* (<https://treaties.un.org>). Altre funzioni sono indicate da S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, II ed., p. 279 ss. In disparte, invece, in quanto oggi meno rilevanti, i compiti previsti dagli articoli 73 e 110 della Carta ONU.

¹²³ Cfr. la pagina web "The role of the Secretary-General", <https://www.un.org/sg/en>.

¹²⁴ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 280.

¹²⁵ *Ibidem*. Cfr. anche B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 377 ss. e J. KLABBERS, *International Institutional Law*, cit., p. 260 ss.

¹²⁶ Art. 27, par. 2, TUE. In dottrina, cfr. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 395.

¹²⁷ Cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni*, cit. p. 417.

¹²⁸ Art. 99 della Carta ONU.

l'Assemblea Generale di tutte le questioni che lo stesso Consiglio di Sicurezza sta trattando o cessa di trattare¹²⁹. Soprattutto, poiché «esplica altresì quelle altre funzioni che gli siano affidate da tali organi»¹³⁰, il Segretario generale è stato investito di poteri d'inchiesta, di mediazione, di conciliazione e di costituzione, su mandato del Consiglio di sicurezza, delle operazioni di *peace-keeping*¹³¹. Per sua parte, l'Alto Rappresentante guida la PESC/PESD¹³², può sottoporre al Consiglio questioni relative a detto ambito d'azione, potendo anche convocarlo in via straordinaria per casi che richiedono una decisione rapida¹³³, può proporre allo stesso organo di Stati l'istituzione delle missioni di pace¹³⁴ e le attua¹³⁵, tanto da essere posto in cima alla relativa catena del controllo politico e della direzione strategica¹³⁶.

L'accostamento tra le due figure pare poi suggerito anche da alcuni recenti sviluppi, rimasti senza esito, che hanno visto la candidatura di Federica Mogherini alla carica di Segretario generale dell'ONU in sostituzione di Ban Ki-moon, il cui mandato è scaduto il 31 dicembre 2016¹³⁷. La circostanza va sottolineata perché detta candidatura è stata avanzata accanto a quella della Direttrice generale dell'UNESCO, della Presidente della Liberia e della Direttrice del Fondo Monetario internazionale, a testimonianza della considerazione che la carica di Alto Rappresentante è ritenuta non solo un incarico prestigioso, ma anche adatto a fondare una candidatura alla carica di Segretario generale dell'ONU.

Venendo all'*iter* di nomina, ai sensi dell'art. 97 della Carta ONU spetta all'Assemblea Generale designare il Segretario Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza, senza che la norma predetermini dei requisiti o delle caratteristiche per l'accesso alla carica¹³⁸. Solo l'art. 100 della Carta dell'ONU esplicita un requisito, cioè l'indipendenza, affermando che il Segretario Generale dell'ONU non solleciti né riceva istruzioni da alcun Governo o da autorità estranee all'Organizzazione e che si astenga da qualunque azione che possa compromettere la sua posizione di funzionario internazionale responsabile unicamente verso l'ONU.

Ciò detto, alcuni requisiti più specifici sono stati indicati in alcune risoluzioni dell'Assemblea generale adottate proprio ai fini della nomina dei vari Segretari generali. Secondo le indicazioni da ultimo fornite nella risoluzione 69/321 del 22 settembre 2015, è necessario «to ensure the appointment of the best possible candidate for the position of Secretary-General, who embodies the highest standards of efficiency, competence and integrity and demonstrates a firm commitment to the purposes and principles of the United Nations, and invites Member States to present candidates

¹²⁹ Art. 12 della Carta ONU.

¹³⁰ Art. 98 della Carta ONU.

¹³¹ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 248 ss. e p. 282 ss. e B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 309 e p. 375 ss.

¹³² Articoli 18, 24 e 42 TUE.

¹³³ Art. 30 TUE.

¹³⁴ Art. 42 TUE.

¹³⁵ Art. 42 TUE e ss.

¹³⁶ Ad esempio, per tutti cfr. art. 6 della Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, del 18 maggio 2015, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromediterraneo (EUNAVFOR MED).

¹³⁷ Cfr. l'editoriale del New York Times *The Push for a Woman to Run the U.N.* del 22 agosto 2015. Ad ogni modo, come noto è stato infine nominato António Manuel de Oliveira Guterres.

¹³⁸ Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 278.

with proven leadership and managerial abilities, extensive experience in international relations and strong diplomatic, communication and multilingual skills»¹³⁹, così dettando un ampio pacchetto di requisiti di accesso alla carica, che comprende le conoscenze specifiche, le capacità direzionali e anche le competenze relazionali e linguistiche, che, per i candidati che hanno accettato l'invito, sono stati oggetto di discussione nel corso di alcuni incontri informali¹⁴⁰.

Tale pacchetto potrebbe, in ipotesi, adattarsi alla figura dell'Alto Rappresentante, poiché combina la predeterminazione di requisiti specifici con alcuni elementi di fatto già presenti nel suo *iter* di nomina. Ci si riferisce all'audizione e al citato «firm commitment to the purposes and principles of the United Nations», che per certi versi riecheggia l'impegno europeo che l'art. 17, par. 3, TUE pone tra i requisiti richiesti ai candidati commissari europei e che viene di fatto vagliato anche per l'Alto Rappresentante.

Un altro accostamento riguarda il Segretario generale della NATO, poiché, come l'Alto Rappresentante, è una figura individuale di vertice avente funzioni anche di tipo politico. Peraltro, in tal senso non è secondario ricordare la fruttuosa cooperazione tra l'Unione europea e la NATO¹⁴¹ e il dialogo costante tra le due cariche a confronto, spesso impegnate in incontri bilaterali.

Nel sistema dell'Alleanza atlantica, il Segretario generale è considerato «the Alliance's top international civil servant. This person is responsible for steering the process of consultation and decision-making in the Alliance and ensuring that decisions are implemented. The Secretary General is a senior statesman from a NATO member country, appointed by member states for a four-year term. The selection is carried through informal diplomatic consultations among member countries, which put forward candidates for the post. No decision is confirmed until consensus is reached on one candidate. ... The position has traditionally been held by a European statesman»¹⁴².

La figura in questione non è prevista dal Trattato di Washington del 1949, istitutivo della NATO, ma è stata introdotta successivamente. Secondo un *report* del 1952 adottato dal Consiglio atlantico¹⁴³, il Segretario generale è nominato dallo stesso organo e ha la funzione di organizzarne i lavori, attuarne il deliberato e dirigere il Segretariato¹⁴⁴. Non vengono indicati dei requisiti di accesso alla carica, ma nel documento si legge, con riguardo alla selezione dello *staff* del Segretariato, che «(t)

¹³⁹ UNGA Resolution A/RES/69/321, *Revitalization of the work of the General Assembly*, 11 September 2015, para 39.

¹⁴⁰ *Ibidem*, para 42: l'organo dell'ONU, infatti, decideva «without prejudice to the role of the principal organs as enshrined in Article 97 of the Charter, to conduct informal dialogues or meetings with candidates for the position of Secretary-General, without any prejudice to any candidate who does not participate, thus contributing to the transparency and inclusivity of the process».

¹⁴¹ Sulla cooperazione tra le due organizzazioni, tra i molti cfr. il recente contributo di S. DUKE, S. VANHOONACKER, *EU-NATO relations. Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation*, in L. CHAPPELL, J. MAWDSLEY, P. PETROV (eds.), *The EU, Strategy and Security Policy. Regional and Strategic Challenges*, Abingdon, 2016, p. 153 ss.

¹⁴² Cfr. *NATO Secretary General*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50094.htm.

¹⁴³ *Reorganization of the North Atlantic Treaty Organization (C/9-D/4-FINAL)* doc. 17 Mar. 1952, <http://archives.nato.int/>.

¹⁴⁴ *Ibidem*, para 16 ss.

he criterion to be used in appointing the staff should be one of quality rather than quantity»¹⁴⁵.

Ad ogni modo, la citata *job description* indica degli elementi che, pur senza costituire dei requisiti previsti formalmente, sono stati di fatto rispettati nell'individuazione del Segretario generale della NATO, al fine di individuare il candidato migliore. Si tratta di un «senior statesman», in genere europeo, quindi di una personalità con esperienza politica di governo, selezionata a seguito di «informal diplomatic consultations among member countries».

Sebbene sul piano dei requisiti di merito l'*iter* previsto in ambito NATO sia piuttosto scarno, è interessante il riferimento al «senior statesman», e non invece a uno «statesman», quindi a una figura con un *background* politico riconducibile a una minore esperienza. Peraltro, tale requisito ci appare ancor più interessante se consideriamo che è stato finora seguito, pur nel silenzio dell'art. 15, par. 5, TUE con riguardo alla nomina del Presidente del Consiglio europeo, che la stessa istituzione europea elegge a maggioranza qualificata¹⁴⁶. Sulla scia di tali considerazioni, non riteniamo arbitrario sostenere che lo stesso requisito potrebbe essere chiesto anche al candidato alla carica di Alto Rappresentante.

Un altro accostamento riguarda il Direttore generale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), ruolo di vertice e a contenuto tecnico, quindi comparabile, sotto il profilo funzionale, all'Alto Rappresentante. Peraltro, un interessante punto di contatto tra le due figure istituzionali è costituito dalla materia di competenza dell'OMC, cioè gli scambi commerciali, poiché la politica commerciale comune è materia di competenza esclusiva dell'Unione europea¹⁴⁷, nonché importante ambito della sua azione esterna¹⁴⁸. L'Alto Rappresentante deve intendersi anche di

¹⁴⁵ *Ibidem*, para 18.

¹⁴⁶ Si rinvengono, in tal senso, alcune indicazioni nei documenti ufficiali e in letteratura. Ad esempio cfr. secondo il documento del Parlamento europeo *The choice of the President of the European Council*, <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>, «When choosing the future European Council President, EU leaders take into account other factors besides the candidates' professional experience and performance to date». In dottrina, invece, cfr. V. EDJAHARIAN, *op. cit.*, p. 636 ss., secondo cui «Probably for the sake of parallelism and to avoid any formal allegiance to the European arena, the requirement that the President should be chosen from persons who must be or have been for at least 2 years a member of the European Council as foreseen by Art. 16.a of the draft Constitution has also been dropped. This is, however, merely formal, as it seems difficult to imagine that the Heads of State or Government would accept the idea of being overseen by a person who does not have the same rank, and in fact, it is quite natural that the President of the European Council would be an ex-Head of State or Government having experience in the European Council». Oppure cfr. M. J. RODRIGUES, *Building up European leadership – an assessment of the recent process*, in AA.VV., *Challenges and new beginnings: Priorities for the EU's new leadership*, Challenge Europe, Issue 22, European Policy Centre, Brussels, 2014, p. 76, la quale si riferisce di requisiti politici: «Finally, the criteria which were formally or informally taken into account have also evolved: not only bigger or smaller countries, geographical, gender, political parties, but also political relevance. When the major challenges of the European Union are linked to Russian pressure and the Ukrainian crisis, or to consolidate enlargement and to heal the wounds of the past, as well as to design an inclusive future for the euro zone, we should not be surprised that the final choice was the Polish Prime Minister Donald Tusk».

¹⁴⁷ Articoli 3 e da 206 a 207 TFUE.

¹⁴⁸ Come noto, dal 1 gennaio 1995 la stessa Unione europea è membro dell'OMC. Cfr la decisione 94/800/CE del Consiglio del 22 dicembre 1994 relativa alla conclusione a nome della

politica commerciale comune e, senz'altro, questo è stato un punto di forza della candidatura di Catherine Ashton, che era stata Commissario al commercio nella Commissione Barroso I nel biennio 2008-2009¹⁴⁹.

Il trattato istitutivo dell'OMC stabilisce il Segretariato sia diretto da un Direttore generale nominato dalla Conferenza ministeriale, che provvede altresì a definirne le condizioni di servizio¹⁵⁰. Lo stesso trattato non dà indicazioni sui requisiti di accesso alla carica, indicando però, in buona parte parafrasando l'art. 100 della Carta ONU, che «The responsibilities of the Director-General and of the staff of the Secretariat shall be exclusively international in character. In the discharge of their duties, the Director-General and the staff of the Secretariat shall not seek or accept instructions from any government or any other authority external to the WTO. They shall refrain from any action which might adversely reflect on their position as international officials. The Members of the WTO shall respect the international character of the responsibilities of the Director-General and of the staff of the Secretariat and shall not seek to influence them in the discharge of their duties»¹⁵¹.

Un documento del 2003 adottato dal Consiglio generale dell'OMC specifica la procedura di nomina del Direttore generale¹⁵², la quale «shall be guided by the best interests of the Organization»¹⁵³, al fine di garantire la selezione del miglior candidato possibile¹⁵⁴. Le candidature, che devono essere corredate dal *curriculum* degli interessati, devono dare modo di far emergere il possesso dei previsti requisiti di accesso ovvero «In broad terms, candidates should have extensive experience in international relations, encompassing economic, trade and/or political experience; a firm commitment to the work and objectives of the WTO; proven leadership and managerial ability; and demonstrated communications skills»¹⁵⁵. Tali requisiti sono verificati nel corso di audizioni, nel corso delle quali i candidati alla carica di Direttore generale effettuano «a brief presentation, including their vision for the WTO» e sostengono un *question-time*¹⁵⁶. È ben chiaro che l'Organizzazione seleziona, nel suo stesso interesse, un Direttore generale che si intenda di relazioni internazionali e che possieda una esperienza politica e/o nell'ambito del commercio internazionale, proprio perché si tratta di conoscenze e competenze utili al miglior esercizio del ruolo.

Tale *iter* di nomina ci sembra del tutto simile a quello di selezione del Segretario Generale dell'ONU, sicché valgano le considerazioni già svolte, con la specifica che, analogamente all'OMC, non ci parrebbe arbitrario domandare che anche l'Alto Rappresentante possieda le conoscenze utili al miglior esercizio del ruolo, ad esempio del diritto internazionale e dell'azione esterna dell'Unione.

Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994).

¹⁴⁹ Cfr. quanto riporta la scheda biografica del primo Alto Rappresentante, <http://eeas.europa.eu/>.

¹⁵⁰ Article VI, *Agreement establishing the World Trade Organization*, Marrakesh, 15th April 1994.

¹⁵¹ Article VI, para 4.

¹⁵² *Procedures for the appointment of Directors-General* (WT/L/509), adopted by the General Council on 10 December 2002.

¹⁵³ *Ibidem*, punto 1.

¹⁵⁴ *Ibidem*, punto 13.

¹⁵⁵ *Ibidem*, punto 9.

¹⁵⁶ *Ibidem*, punto 14 ss.

Un ultimo e interessante accostamento riguarda la figura dell'Alto Rappresentante generale del MERCOSUR. Non si tratta della figura di vertice del Segretariato dell'Organizzazione, organo di supporto burocratico¹⁵⁷ condotto da un Direttore, che comunque dev'essere in possesso di un titolo universitario e di un'ampia conoscenza del MERCOSUR¹⁵⁸. L'Alto Rappresentante MERCOSUR è, invece, un organo sussidiario non previsto dal Trattato di Asunción del 1991, ma creato dal Consiglio del mercato comune nel 2010 con l'obiettivo di rafforzare lo sviluppo e il funzionamento del processo di integrazione dell'Organizzazione¹⁵⁹.

Tale figura individuale è per molti versi simile all'Alto Rappresentante e, a riguardo, la declaratoria delle sue funzioni è piuttosto eloquente. Basti ricordare, *inter alia*, che esso formula proposte tese a favorire il processo di integrazione del MERCOSUR in diverse materie¹⁶⁰, contribuisce alla proiezione internazionale dell'Organizzazione¹⁶¹ e la rappresenta presso Stati terzi, organizzazioni internazionali e conferenze internazionali¹⁶², coordina le missioni di osservazione elettorale¹⁶³, conduce il dialogo istituzionale interno al MERCOSUR¹⁶⁴ e, infine, coordina l'azione degli organi aventi competenza negli stessi ambiti materiali¹⁶⁵. L'analogia con l'Alto Rappresentante è evidente, anche se va detto che il mandato dell'Alto Rappresentante MERCOSUR è decisamente più ampio, tematicamente e con riguardo alle attività da svolgere. Del tutto analogo è invece il supporto che spetta proprio all'Alto Rappresentante MERCOSUR, il quale «será asesorado por funcionarios diplomáticos designados por los Estados Partes y por un Gabinete administrativo» e «contará con el apoyo de la Secretaría del MERCOSUR»¹⁶⁶, che ricordano l'assistenza che il SEAE presta all'Alto Rappresentante anche in cooperazione con il Segretariato del Consiglio e i servizi della Commissione.

La nomina, pur configurandosi come politica, è agganciata al possesso a requisiti specifici. L'Alto Rappresentante MERCOSUR è infatti designato dal Consiglio del mercato comune¹⁶⁷, quindi da un organo di Stati¹⁶⁸, ma è richiesto che sia una personalità politica di rilievo, «destacada», con «reconocida experiencia en temas de

¹⁵⁷ Art. 15 del Trattato di Asunción. L'organo di supporto burocratico è stato convertito, con atti di diritto derivato, in un organo di supporto tecnico-amministrativo agli organi dell'ente. Cfr. *Decisión CMC N° 30/02* del Consejo del Mercado Común, *Decisión CMC N° 07/07* del Consejo del Mercado Común e *Decisión CMC N° 30/02* del Consejo del Mercado Común.

¹⁵⁸ *Anexo II della Decisión CMC N° 07/07* del Consejo del Mercado Común. Il Direttore è eletto dal Gruppo mercato comune, come prevede l'art. 33 del *Protocolo de Ouro Preto, Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR*.

¹⁵⁹ *Decisión CMC N° 63/10* del Consejo del Mercado Común.

¹⁶⁰ Art. 8, lett. a), della *Decisión CMC N° 63/10* del Consejo del Mercado Común.

¹⁶¹ *Ibidem*, lett. d).

¹⁶² *Ibidem*, lett. e).

¹⁶³ *Ibidem*, lett. i).

¹⁶⁴ *Ibidem*, lett. h).

¹⁶⁵ *Ibidem*, lett. g).

¹⁶⁶ Articoli 11 e 13 della *Decisión CMC N° 63/10* del Consejo del Mercado Común.

¹⁶⁷ *Ibidem*, art. 3. Si segnala che l'art. 5 della stessa decisione dispone che nel designare l'Alto Rappresentante MERCOSUR sua rispettato il principio della rotazione delle nazionalità.

¹⁶⁸ Articoli 9 e 10 del Trattato di Asunción.

integración»¹⁶⁹, e che eserciti il suo mandato nell'interesse dell'Organizzazione e col fine di sviluppare la cooperazione tra gli Stati membri¹⁷⁰.

L'*iter* in questione ci appare molto interessante, perché combina diversi dei requisiti di accesso alle cariche prima considerate. Non è richiesto un pacchetto dettagliato di requisiti, com'è invece per il Segretario generale dell'ONU, ma i candidati devono possedere una riconosciuta esperienza in materia di integrazione che è rilevante per il ruolo da svolgere. Non è richiesto il «firm commitment» come nel caso dell'ONU e dell'OMC, anche se il mandato dell'Alto Rappresentante MERCOSUR inevitabilmente lo comporta, dovendo rafforzare lo sviluppo e il funzionamento del processo di integrazione dell'organizzazione regionale¹⁷¹, mentre il riferimento alla personalità politica «destacada» riecheggia il «senior statesman» di ambito NATO. A nostro avviso, tale nomina offre un interessante pacchetto di requisiti che, in ipotesi, ben potrebbero adattarsi alla figura dell'Alto Rappresentante.

Ciò detto, l'esito della breve comparazione condotta mette in luce come, nelle organizzazioni internazionali considerate, l'accesso a cariche simili a quella dell'Alto Rappresentante sia sottoposto a dei requisiti di accesso o delle condizioni di esercizio del mandato, la cui *ratio* risiede nella necessità che la personalità prescelta sia adatta al ruolo da ricoprire. Sia sotto il profilo di merito, richiedendo che la personalità individuata conosca l'attività dell'ente in cui andrà a operare e ne condivida gli obiettivi, sia sotto il profilo politico, richiedendo che posseggano un'esperienza politica pregressa di tipo governativo¹⁷². Non solo, ma tali figure istituzionali devono anche essere dei «decent manager of people and resources»¹⁷³, poiché spesso sono a capo del Segretariato o comunque di uno *staff*. Tutto sommato, criteri che potrebbero ispirare l'eventuale fissazione di requisiti alla carica di Alto Rappresentante.

3.4. Un'ultima questione dev'essere affrontata e riguarda la sede eventualmente competente a selezionare la personalità che, possedendo i requisiti per l'accesso alla carica di Alto Rappresentante, verrà poi nominata dal Consiglio europeo in accordo con il Presidente della Commissione.

Inevitabilmente, tale delicato aspetto va esaminato tenendo conto dell'audizione che l'Alto Rappresentante tiene davanti alla commissione parlamentare Affari esteri, passaggio istituzionale che si può ritenere consolidato. Ci appare difficile ipotizzare che il Parlamento europeo rinunci a tale momento di controllo democratico, soprattutto sulla carica istituzionale che presidia la PESC/PSDC. Quindi ogni considerazione riguardante il vaglio dei requisiti deve tenere conto dell'oramai necessario passaggio parlamentare.

Dovendo formulare delle ipotesi, una prima manterrebbe il momento della valutazione dei requisiti nel solco della procedura *ex art.* 18, par. 1, TUE, per prevedere, semplicemente, che provveda lo stesso organo che nomina l'Alto Rappresentante, cioè il Consiglio europeo. L'organo di Stati procederebbe al vaglio delle candidature

¹⁶⁹ Art. 2 della *Decisión CMC N° 63/10* del Consejo del Mercado Común.

¹⁷⁰ *Ibidem*, art. 4.

¹⁷¹ *Decisión CMC N° 63/10* del Consejo del Mercado Común.

¹⁷² Spesso hanno quindi partecipato alla vita politica degli Stati di appartenenza come capo del governo o carica di alto livello, come osserva J. KLABBERS, *International Institutional Law*, cit., p. 257.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 258.

e alla eventuale tenuta di audizioni informali, come peraltro accade anche in altri enti internazionali, alle quali seguirebbe la nomina. In tal caso, come già avviene, seguirebbero l'audizione al Parlamento europeo e, successivamente, la nomina della Commissione.

Si potrebbe anche prevedere che il Consiglio europeo proceda al vaglio delle candidature, cui seguirebbe una proposta di nomina, il passaggio parlamentare e, successivamente, la nomina *ex art. 18, par. 1, TUE* nella stessa seduta in cui procede alla nomina della Commissione *ex art. 17, par. 7, TUE*. Nel qual caso, però, l'audizione al Parlamento avverrebbe prima della nomina e si realizzerebbe quindi una sorta di doppio esame del candidato, ipotesi che ci appare inopportuna e politicamente poco percorribile.

Oltre a tale duplice esame, c'è poi una seconda criticità, riconducibile al fatto che sarebbe l'organo intergovernativo a procedere al vaglio dei requisiti. Infatti, come è stato osservato, a proposito della *leadership* politica «If you select leaders in the multilateral manner, then, which is to say by consensus of nation-states, then you usually appoint those people who have never stepped on anybody's toes»¹⁷⁴ e l'*iter* di nomina dell'Alto Rappresentante *ex art. 18, par. 1, TUE* dà conto proprio di una selezione di tipo multilaterale¹⁷⁵. Ne darebbero conferma coloro che, a nostro avviso poco generosamente, hanno osservato che «(t)o strategically not choose an HR/VP with a stronger personality, member states have tried to maintain their control over EU foreign policy»¹⁷⁶.

È quindi a nostro avviso preferibile che al vaglio degli eventuali requisiti della personalità che sarà poi nominata dal Consiglio europeo alla carica di Alto Rappresentante provveda un organismo terzo rispetto agli organi dell'Unione direttamente coinvolti nella procedura descritta dall'*art. 18, par. 1, TUE*. In tal senso, si potrebbe ipotizzare che il vaglio dei requisiti sia affidato a un organismo *ad hoc*, come già accade nell'ambito, ad esempio, con la selezione dei giudici e degli avvocati generali della Corte di giustizia e del Tribunale. Proprio tale *iter* di nomina fornisce un'ipotesi interessante su cui lavorare¹⁷⁷, anche se andrebbe realizzato il coordinamento con l'inevitabile audizione parlamentare. Dunque, o al vaglio dei requisiti ad opera dell'organismo *ad hoc* seguirebbe la nomina e, successivamente, l'audizione in commissione parlamentare e l'approvazione con l'intero Collegio oppure, qualora fosse deciso che la nomina *ex art. 18, par. 1, TUE* avvenisse congiuntamente a quella della

¹⁷⁴ L'affermazione, di Sikorski, e riportata nella trascrizione di P. CODY, *op. cit.*

¹⁷⁵ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, p. 743.

¹⁷⁶ L. BARDI, E. PIZZIMENTI, *op. cit.*, p. 60.

¹⁷⁷ Ad esempio, il comitato *ex art. 255 TFUE*, che fornisce un parere sull'adeguatezza dei candidati, è composto da sette personalità scelte tra membri non più in carica della Corte di giustizia e del Tribunale, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento. Lungo la stessa scia, si potrebbe ipotizzare che in un eventuale organismo *ad hoc* siedano *ex Alt* Rappresentanti o *ex* Presidenti della Commissione, dei ministri degli esteri (in carica o cessati) oppure figure analoghe presso altri enti internazionali (sempre in carica o cessati), come, ad esempio, il Segretario generale dell'ONU. Un tale organismo potrebbe ben potrebbe essere nominato dal Consiglio europeo, eventualmente lasciando la possibilità di proporre uno o più membri ad altre istituzioni dell'Unione, ad esempio il Parlamento o il Presidente della Commissione. Quanto alla designazione da parte dell'istituzione assembleare, cfr. l'*art. 120* del regolamento del Parlamento europeo.

Commissione *ex* 17, par. 7, TUE, si riproporrebbe la delicata questione del doppio esame del candidato alla carica di Alto Rappresentante.

Un'ultima ipotesi, in buona parte anticipata, assorbirebbe l'audizione davanti alla commissione parlamentare Affari esteri del Parlamento europeo nell'*iter* di nomina dell'Alto Rappresentante, valorizzandola quale momento di vaglio dei requisiti di accesso alla carica, come già accade con i candidati commissari. Verrebbe quindi meno l'eventualità del doppio esame del candidato, poiché il vaglio dei requisiti e l'audizione davanti alla commissione parlamentare coinciderebbero.

Chiaramente, tale ipotesi, che ci appare percorribile, vale soprattutto – e assume una certa coerenza – nel caso di estensione all'Alto Rappresentante dei requisiti di accesso alla carica di commissario europeo. Come si è detto, l'armonizzazione dell'*iter* di nomina dell'Alto Rappresentante a quello dei commissari europei comporterebbe che l'audizione fosse tenuta prima della nomina, così da rendere il vaglio parlamentare il momento e la sede di valutazione del candidato. Ciò detto, nulla impedirebbe che la commissione parlamentare vagliasse anche dei requisiti differenti, ad esempio ispirati a quelli di altri *EU posts* o di cariche simili presso altri enti internazionali. Ci si potrebbe peraltro domandare se, criteri alla mano, sussista poi una così profonda differenza con i requisiti finora vagliati dal Parlamento, che già vertono sul merito della carica e sulla conoscenza del contesto istituzionale dell'azione esterna. Ad ogni modo, anche nell'ipotesi in cui fossero individuati dei requisiti più stringenti, la loro maggiore severità troverebbe comunque giustificazione nella più volte evidenziata specificità della figura dell'Alto Rappresentante.

RIEPILOGO E CONCLUSIONI FINALI

1. Le ipotesi di lavoro formulate nel precedente capitolo consentono, in chiusura di questo approfondimento monografico, di svolgere alcune considerazioni conclusive relative alla ricerca condotta, che è opportuno far precedere da un sintetico riepilogo dell'indagine.

Si sono innanzitutto chiarite le ragioni della scelta dell'oggetto di studio e sono state definite l'ipotesi e il piano del lavoro¹, cui è seguita la disamina del contesto di origine del SEAE e delle ragioni per cui ha avuto origine l'ipotesi della sua creazione, sostanzialmente riconducibili alla volontà di dar vita a rimedi, anche di tipo istituzionale, alla frammentazione dell'azione esterna².

A tale primo inquadramento è seguita la ricostruzione della composita e friabile disciplina giuridica del SEAE, che consta non solo dell'art. 27, par. 3, TUE e della decisione 2010/427/UE, ma anche di altre e pertinenti disposizioni primarie e secondarie, ad esempio in tema di delegazioni dell'Unione o di protezione consolare dei cittadini europei, oltre che di atti di *soft law*, tra i quali spiccano i *Working Arrangements* del 2012, rilevante accordo operativo sull'azione esterna³. Si è altresì dato conto delle due programmate revisioni del SEAE, che, se anche in parte realizzate, ne avrebbero migliorato il funzionamento⁴. Di tali mancante occasioni di riforma restano solo i documenti rassegnati dai due Alti Rappresentanti finora nominati e le indicazioni in essi contenute, soprattutto nell'*EEAS Review*⁵.

La disamina è poi proseguita lungo due filoni, il primo dei quali incentrato sulla questione della natura del SEAE⁶. Ne abbiamo dato conto sotto più punti di vista, innanzitutto quello giuridico, ma anche quello analogico-funzionale e altresì secondo la prospettiva internazional-comparatista con altri entri creati da Stati che hanno delle relazioni esterne di tipo materiale. Sebbene la natura del SEAE sia apprezzabile da diversi punti di vista e secondo diverse discipline, ci è sembrato che da ogni

¹ *Supra*, introduzione.

² *Supra*, capitolo I.

³ *Supra*, paragrafo 1.1 del capitolo II e paragrafo 3.1 del capitolo IV.

⁴ *Supra*, capitolo II.

⁵ *Supra*, paragrafo 3.2 del capitolo II.

⁶ *Supra*, capitolo III.

prospettiva di esame emergessero dei profili di unicità e peculiarità, tali da qualificarlo come organo *sui generis*. Profili che ci sono peraltro sembrati ricondotti a sintesi dall'espressione coniata dal primo Alto Rappresentante, cioè che il SEAE un «foreign policy service», e dalla descrizione dell'attività che tale organo dell'Unione è chiamato a svolgere⁷.

Il secondo filone di indagine è stato seguito successivamente, quando si è verificata la posizione istituzionale del SEAE nel quadro dell'azione esterna, a tal fine volgendo lo sguardo ai compiti svolti, alle intrattenute relazioni intraistituzionali e alla relativa prassi⁸. Si è concluso che il SEAE è collocato al crocevia dell'azione esterna dell'Unione europea, sia sotto il profilo materiale, occupandosi dell'intero spettro dell'azione esterna (pur con un'operatività variabile), sia istituzionale, poiché è inserito “al centro” della rete istituzionale dell'Unione e tra questa e i suoi Stati membri.

Infine, nel capitolo precedente i filoni di indagine seguiti si sono riuniti e i risultati ottenuti sono stati adottati come presupposto per verificare se effettivamente il SEAE sia o meno il «foreign policy service» dell'Unione europea⁹. Abbiamo però verificato che al momento il SEAE soffre di un'operatività ridotta nell'azione esterna, che non consente di ritenerlo il «foreign policy service» dell'Unione, anche se esistono, a nostro avviso, i presupposti per un tale sviluppo. Per questo motivo abbiamo ritenuto di formulare delle ipotesi atte a prefigurare delle prospettive di riforma, due riguardanti direttamente il SEAE e una terza focalizzata sull'Alto Rappresentante.

2. Dei risultati ottenuti dall'indagine, merita a questo punto rimarcare il ruolo del SEAE come “Servizio al servizio dell'azione esterna dell'Unione europea” e quello, al momento potenziale, come «foreign policy service», poiché ci appare al contempo l'esito principale della ricerca e il punto di partenza per svolgere alcune considerazioni finali sull'azione esterna e sulla stessa Unione europea.

Si è visto che, da una parte, il SEAE non è “la” struttura di riferimento dell'azione esterna, poiché la sua operatività variabile non gli consente di incidere allo stesso modo sui diversi ambiti materiali. Si è visto che mentre il SEAE è il *lead service* nella PESC/PSDC e in ambiti specifici, come nel caso di alcuni strumenti di cooperazione, in altri e importanti ambiti dell'azione esterna la struttura di riferimento è il competente servizio della Commissione¹⁰. Peraltro, è stata proprio questa frammentazione istituzionale a rendere necessari i *Working Arrangements* del 2012, tesi a definire operativamente “chi fa cosa” nell'azione esterna¹¹.

D'altra parte, l'analisi condotta ha mostrato un potenziale del SEAE come «modern and operational foreign policy service», che trova espressione in una serie di presupposti favorevoli. Tra questi, ad esempio, la strategica collocazione istituzionale al crocevia materiale e istituzionale dell'azione esterna o l'operatività delle delegazioni dell'Unione quali strutture di riferimento *in loco* per la rappresentanza e la cura degli interessi della stessa Unione europea.

⁷ *Ibidem*, paragrafo 5.

⁸ *Supra*, capitolo IV.

⁹ *Supra*, capitolo V.

¹⁰ *Supra*, capitolo IV.

¹¹ *Supra*, paragrafo 1.1 del capitolo II e paragrafo 3.1 del capitolo IV.

Soprattutto tali presupposti hanno costituito la base per formulare delle ipotesi di riforma del SEAE, consapevoli della stasi in cui versa la revisione della decisione 2010/427/UE, soprattutto dopo il *Report* del 2015¹², ma altresì convinti della necessità di un intervento normativo. Intervento che è benvenuto qualsiasi direzione prenda tale sviluppo, sia che venga migliorata l'attività del SEAE quale "Servizio al servizio dell'azione esterna dell'Unione europea", sia che si ragioni sull'obiettivo di renderlo un «foreign policy service».

Ebbene, due ipotesi di lavoro hanno riguardato il SEAE, con respiro ed esiti differenti. La prima, di respiro ampio, punta a una revisione che renda il SEAE l'unica struttura di supporto all'azione esterna. Tale ipotesi ci appare dirimente rispetto all'obiettivo di realizzare il «foreign policy service» ma è forse irrealizzabile sul piano dei presupposti, dato che comporterebbe ragionare sulla distribuzione dei portafogli europei, in particolare quelli dell'azione esterna, e dunque comporterebbe tenere conto degli inevitabili condizionamenti politici. La seconda, di minore portata, è più realistica e mira a una revisione del SEAE lungo la strada tracciata soprattutto dall'*EEAS Review*, procedendo in parte *à droit constant* e in parte per novellazione della decisione 2010/427/UE e di alcuni atti collegati, che ne migliori alcuni aspetti organizzativi e di funzionamento, così avvicinandolo all'idea di «foreign policy service».

La terza ipotesi di lavoro ha invece comportato ragionare sull'Alto Rappresentante alla luce del legame descritto dall'art. 27, par. 3, TUE, così riprendendo uno dei *fil rouge* che percorrono questa ricerca. L'idea di fondo è che è il legame, gerarchico e di simmetria funzionale, descritto dalla citata disposizione primaria sia così diretto da creare una dipendenza tra la *performance* del SEAE e quella dell'Alto Rappresentante. In tal senso, la maggiore efficacia del SEAE – e anche la sua eventuale conversione in un «foreign policy service» – dipende anche dalla *performance* dell'Alto Rappresentante, quindi dalla circostanza che possa svolgere efficacemente i compiti attribuitigli dai trattati. A tal fine, si è ipotizzato il superamento del carattere politico della nomina, attraverso la fissazione di requisiti (variamente ispirati) di accesso a tale carica e di un aggiustamento della procedura *ex art.* 18 TUE atto a garantire una fase vaglio di detti requisiti. L'obiettivo atteso di tale ipotesi è di giungere alla nomina della "persona giusta al posto giusto", con una legittimazione che non consti della sola legalità della nomina ad Alto Rappresentante, ma che comprenda anche l'autorevolezza e, quindi, delle migliori condizioni possibili per il pieno esercizio del ruolo in questione¹³.

3. Tali brevi considerazioni fanno inevitabilmente riemergere uno dei presupposti di questa ricerca, che abbiamo definito "elemento strutturale" e al contempo una delle maggiori criticità dell'azione esterna, oltre che uno dei *fil rouge* che percorrono questo lavoro, cioè la sua «netta e apparentemente insuperabile» frammentazione¹⁴.

Frammentazione davanti alla quale parimenti si impongono delle considerazioni sulla necessità di una modifica della disciplina dell'azione esterna, al momento non prevista, ma rispetto alla quale è lecito formulare delle brevi considerazioni. Tale

¹² Si è visto che secondo l'attuale Alto Rappresentante «There is no immediate need for the ... to propose changes to the Council Decision establishing the EEAS» (*Report* del 2015, p. 2).

¹³ *Supra*, paragrafi 3 ss. del capitolo IV.

¹⁴ *Supra*, introduzione e paragrafo 1 del capitolo I.

modifica potrebbe seguire due strade, quella tradizionale della novellazione di singole disposizioni o dell'intervento sul quadro istituzionale oppure quella, di più ampio respiro, della riforma della disciplina.

In tal senso, giova ricordare l'ipotesi formulata dal Gruppo VII "Azione esterna" della Convenzione europea, secondo cui le relazioni esterne comunitarie e la PESC potevano essere ricondotte a un'unica disciplina, al fine sia di superare i limiti della PESC, sia di consentire alla Commissione di "gestire" l'intera «politica estera dell'UE»¹⁵. Ipotesi – si ricorderà – poi tramontata a favore della conferma della disciplina frammentata, seppur coordinata e corredata da innovazioni istituzionali, poi confermata dal Trattato di Lisbona. Ciò detto, al momento non si intravedono segnali atti a riproporre tale fausta ipotesi di lavoro.

D'altra parte, il metodo della revisione per novellazione di singole disposizioni o aspetti istituzionali dell'azione esterna – magari l'introduzione di (altri) contrappesi alla frammentazione – è senz'altro più percorribile, ma riteniamo che possa offrire solo delle soluzioni parziali, come accaduto con il Trattato di Lisbona.

Ad esempio, sul fronte dei rimedi istituzionali, si pensi all'Alto Rappresentante. Si può davvero ritenere che tale figura istituzionale possa costituire sempre e comunque un efficace rimedio alla frammentazione dell'azione esterna, tenendo conto dei numerosi e non semplici compiti che i trattati gli attribuiscono? Invero, si è visto che la numerosità e complessità dei compiti affidatigli hanno suscitato diverse perplessità, tanto da portare ad inquadrarli come «deficiencia institucional» dell'azione esterna¹⁶, poiché si è sostenuto che un individuo non sarebbe stato in grado di esercitare così tante funzioni¹⁷.

Quanto ai rimedi normativi, si può ritenere che l'introduzione di disposizioni comuni all'azione esterna – dunque gli articoli 21 e 22 TUE, cui sono "agganciati" l'art. 205 TFUE e l'art. 23 TUE – offra un contrappeso risolutivo alla frammentazione? A nostro modesto avviso tali disposizioni comuni, *in primis* l'art. 21 TUE, offrono un necessario e utile raccordo tra le componenti dell'azione esterna, ma non per questo sono in grado di eliminare le disfunzioni della stessa frammentazione, non potendo, per fare un esempio, incidere sul sistema di voto adottato nel "metodo PESC".

Se poi si considera la coerenza, rimedio "tradizionale" alla frammentazione dell'azione esterna dell'Unione, oltre che suo rilevante obiettivo¹⁸, la relativa previsione e la conseguente assegnazione di precise responsabilità possono offrire un reale contrappeso agli effetti disfunzionali della frammentazione? Giova ricordare che l'art. 21, par. 3, TUE pone in carico al Consiglio e alla Commissione il compito di garantire detta coerenza, a tal fine assistiti dall'Alto Rappresentante, a sua volta assistito, ai sensi dell'art. 27, par. 3, TUE e degli articoli 2 e 3 della decisione 2010/427/UE dal SEAE. In altre parole, la realizzazione di un rimedio normativo alla frammentazione è stato affidato a due istituzioni dell'Unione, a loro volta affiancate da due rimedi istituzionali alla stessa frammentazione, cioè l'Alto Rappresentante e il SEAE, peraltro tra loro legati da un rapporto di tipo gerarchico.

Francamente, riteniamo che, per quanto ben congegnato, tale laocoontico gruppo di rimedi alla frammentazione rischi di non funzionare sempre ed efficacemente.

¹⁵ *Supra*, paragrafo 2 del capitolo I.

¹⁶ Cfr. R. GOSALBO BONO, *op. cit.*, p. 278.

¹⁷ Cfr. A. CEBADA ROMERO, *op. cit.*, p. 1 e P. CRAIG, *op. cit.*, p. 494

¹⁸ C. HILLION, *Cohérence et Action Extérieure*, cit., p. 3 ss.

Emblematico, in tal senso, è il tentativo del Consiglio di “scaricare” sull’Alto Rappresentante delle sue responsabilità proprio in tema di coerenza. Come si ricorderà, la Corte di giustizia respinge «l’argomento del Consiglio secondo cui l’obbligo di informare il Parlamento in merito allo svolgimento dei negoziati rientra nella responsabilità dell’Alto rappresentante e non in quella dello stesso Consiglio. Infatti, nei limiti in cui l’articolo 218, paragrafo 2, TFUE prevede che spetta al Consiglio autorizzare l’avvio dei negoziati, definire le direttive di negoziato, autorizzare la firma e concludere gli accordi, ne consegue che *tale istituzione è del pari tenuta* [corsivo aggiunto], segnatamente nel contesto degli accordi che riguardano esclusivamente la PESC, a controllare il rispetto dell’obbligo imposto dall’articolo 218, paragrafo 10, TFUE»¹⁹. Episodi come questo, che peraltro imporrebbero delle riflessioni sulla natura realmente fiduciaria del rapporto che dovrebbe intercorrere tra il Consiglio e l’Alto Rappresentante²⁰, dimostrano che il sistema di rimedi apprestato contro la frammentazione dell’azione esterna non è sempre coordinato e proiettato verso il medesimo obiettivo.

4. Non è semplice prefigurare scenari verosimili di riforma dell’azione esterna, mentre è ben chiaro che ogni ipotesi non può che partire dagli effetti disfunzionali della frammentazione. Le cause delle inefficienze e dell’inefficacia dell’azione esterna sono sostanzialmente da ricondurre alla disomogeneità dei metodi, del quadro istituzionale di riferimento, degli atti che è possibile adottare in ciascun ambito e del relativo sistema di votazione, rispetto alle quali si possono comunque prefigurare degli interventi specifici.

Ad esempio, è ipotizzabile un rimodellamento del sistema di voto nella PESC/PSDC, ampliando i casi di adozione degli atti a maggioranza qualificata. Così è stato, ad esempio, con le modifiche apportate al sistema di votazione nell’ex secondo pilastro dal Trattato di Amsterdam e, in minor misura, dal Trattato di Nizza.

Oppure si potrebbe intravedere una maggiore contaminazione della PESC/PSDC con elementi “comunitari”, come già avvenuto con l’introduzione della giurisdizione della Corte di giustizia ex articoli 24 TUE e 275 TFUE e come in parte sta avvenendo in altri ambiti, ad esempio nel contenzioso del personale delle missioni di pace dell’Unione o in sede pregiudiziale²¹.

Si potrebbe anche ipotizzare un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella PESC/PSDC, al momento formalmente ancorato alla consultazione e all’informazione previste dall’art. 36 TUE (e anche dall’art. 218, co. 10, TFUE, in relazione agli accordi internazionali) e alla limitata partecipazione al *policy-making* prevista dall’art. 27, par. 3, TUE proprio in relazione alla definizione degli aspetti organizzativi e di funzionamento del SEAE²². “Formalmente”, poiché ricordiamo l’ampliamento del controllo parlamentare sulla PESC/PSDC realizzato in via di fatto dall’istituzione assembleare, ad esempio sul SEAE, sulle missioni di pace e sulle nomine dei capidelegazione²³ o, andando «anche oltre quanto esplicitamente previsto

¹⁹ Sentenza nella causa C-263/14, punto 73.

²⁰ Art. 17, par. 3, TUE. Si ricorderà che per l’avvocato generale Wathelet tale rapporto consta di un mandato (conclusioni nella causa C-425/13).

²¹ Cfr. *supra*, paragrafo 3 del capitolo I.

²² Cfr. *supra*, paragrafo 1 del capitolo II.

²³ *Ibidem*.

dai Trattati»²⁴, sull'Alto Rappresentante nell'ambito della procedura di nomina della Commissione.

Sul fronte giudiziario, va poi ricordato il contenzioso relativo alla base giuridica degli atti PESC/PSDC, che ha visto il Parlamento tentare (invano) di affermare le basi giuridiche TFUE, al fine di guadagnare una maggiore partecipazione attiva nel *policy-making* dell'azione esterna. Si ricorderà che, nella causa C-130/10, il Parlamento sosteneva che la base giuridica di un regolamento riguardante l'adozione di misure restrittive contro individui dovesse risiedere nell'art. 75 TFUE, che prevede la procedura legislativa ordinaria, e non invece sul prescelto art. 215 TFUE, che contempla la mera informazione della stessa istituzione. Allo stesso modo, ma su altro fronte, nelle cause C-658/11 e C-263/14 il Parlamento invocava (anche) la necessità di stipulare gli accordi internazionali funzionali all'operazione navale *Atalanta* in base all'art. 218, par. 6, II co., lett. a), punto v), TFUE, che prevede la previa approvazione del Parlamento, poiché riguardanti non solo la PESC/PSDC, ma anche settori di azione dell'Unione cui si applica la procedura legislativa ordinaria, in luogo del diritto ad essere «immediatamente e pienamente» informato previsto dall'utilizzato art. 218, co. 10, TFUE²⁵.

È ben chiaro che il Parlamento europeo è alla ricerca di un ruolo sempre più attivo nella PESC/PSDC, che è a nostro avviso da considerare una delle priorità della prossima riforma dei trattati, quando avverrà. Si tratterebbe di codificare un maggior ruolo che corrisponderebbe a una proporzionale maggiore democratizzazione di un importante ambito dell'azione esterna dell'Unione, tra i cui valori fondanti e comuni figurano pur sempre la democrazia e lo Stato di diritto²⁶. La stessa Grande Sezione della Corte di giustizia l'ha sottolineato, affermando che «il coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale è il riflesso, a livello dell'Unione, di un fondamentale principio democratico in base al quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa ... Tale obbligo di informazione [*ex art. 218, co. 10, TFUE, n.d.r.*] è volto a garantire, in particolare, che il Parlamento sia messo in condizione di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione e, più specificamente, di verificare che la scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo sia stata operata nel rispetto delle proprie attribuzioni. A tal riguardo, anche se l'obbligo di informare il Parlamento in modo pieno e immediato non mira a consentire a quest'ultimo di partecipare alla negoziazione e alla conclusione degli accordi in materia di PESC, esso gli consente non solo di effettuare un controllo della base giuridica adeguata delle misure adottate nell'ambito di tale politica, ma anche di esercitare le proprie competenze con piena cognizione di tutta l'azione esterna dell'Unione»²⁷.

In questo momento la partecipazione del Parlamento al *policy-making* dell'azione esterna è frammentata quanto la sua disciplina, laddove nella PESC/PSDC, nonostante l'estensione delle forme di controllo parlamentare di cui si è dato conto, l'istituzione riveste un ruolo secondario. È dunque auspicabile che, nell'ipotesi di più o meno verosimili scenari di riforma dell'azione esterna, si preveda a codificare

²⁴ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 92.

²⁵ *Supra*, paragrafo 3 del capitolo I e paragrafo 7 del capitolo IV.

²⁶ Art. 2 TUE.

²⁷ Sentenza nella causa C-263/14, punti 70 ss.

norme atte ad ampliare l'ampiezza del controllo parlamentare, al fine di consentire al Parlamento di fornire un contributo allo sviluppo della PESC/PSDC²⁸.

5. Ci sembra, poi, che ogni considerazione sulla frammentazione dell'azione esterna non possa non riguardare un tema di fondo, cioè quello delle "ambizioni estere" dell'Unione. Ne abbiamo fatto riferimento sin dagli esordi di questo lavoro, quando si è precisato che studiare le criticità dell'azione esterna in relazione alle ambizioni dell'Unione europea non era tra gli obiettivi della ricerca²⁹. Ciò anche perché un tale obiettivo avrebbe comportato abbracciare un ambito di indagine ampio, complesso e legato al progetto politico dell'Unione e alla possibile (sebbene non ancora prevista) riforma dei trattati³⁰, quindi, in sostanza, alle sorti del processo di integrazione europea.

A nostro modesto avviso, le criticità dell'azione esterna, *in primis* la sua frammentazione e il mantenimento di alcune dinamiche intergovernative, sono lo specchio della mancanza di volontà degli Stati membri a far progredire il processo di integrazione europea in senso più unitario, o almeno comune, anche sul piano delle relazioni esterne. Ciò detto, la volontà politica degli Stati membri è però un elemento imprescindibile nel processo di integrazione europea, che ha già pesato sul piano interno, dato che negli anni si sono registrate delle significative alterazioni e dei rallentamenti³¹.

Si pensi, ad esempio, all'affermazione dell'applicazione differenziata nel diritto dell'Unione (la cd. "Unione a più velocità")³² e al conseguente rimodellamento del processo di integrazione, che ha visto, in certe materie, gli Stati membri non soggetti al medesimo diritto. Certamente, è stato il "prezzo da pagare" per l'ampliamento territoriale e materiale dell'Unione e, dunque, pur sempre di un segnale del suo prose-

²⁸ Cfr. F. FERRARO, *op. cit.*, p. 560.

²⁹ *Supra*, introduzione.

³⁰ Si segnalano, però, gli auspici espressi da P. PONZANO, *Altiero Spinelli: les enseignements d'un Père fondateur de l'Europe*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2016, p. 227 ss. Sulle prospettive future dell'integrazione europea, cfr. anche A. L. VALVO, *Crisi europea e cosmopolitismo post-globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 262 ss. e, della stessa a., *L'Unione europea nel XXI secolo: sfide politico-istituzionali*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 695 ss. Inoltre, cfr. U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione*, cit., p. 36 ss. e E. TRIGGIANI, *Rilegittimare il processo di integrazione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 677 ss.

³¹ Dello stesso avviso sembra E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 9 ss. Ad ogni modo, si ricorda che anche il deficit democratico, che priva le istituzioni della legittimità democratica, e la farraginosità dei processi decisionali hanno inciso sul rallentamento del processo di integrazione europea. Su tale aspetti, si rinvia a A. L. VALVO, *Il Trattato di Lisbona e l'irrisolta questione del deficit di democrazia*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 93 ss. e T. RUSSO, *Deficit e anti-deficit democratico nell'ordinamento dell'Unione europea*, Quaderni del Dipartimento di diritto pubblico e teoria e storia delle istituzioni, Università degli studi di Salerno, 2011. Cfr. altresì L. DANIELE, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 14 ss.; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione*, cit., p. 33 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione*, cit., *passim*.

³² Cfr. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 26 ss. e U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione*, cit., p. 103 ss.

guimento³³, ma è innegabile l'effetto disarmonico prodotto sull'integrazione europea e sulla sua auspicabile dinamica all'unisono.

Oppure si consideri la sequenza di difficoltà interne ed esterne dell'ultima decade – «de crise en crise», è stato affermato³⁴ – che l'Unione ha dovuto affrontare e che hanno rallentato il processo di integrazione europea. Così è stato con la crisi economico-finanziaria e la priorità che gli Stati membri hanno assegnato alle questioni finanziarie³⁵, che ha fatto riaffiorare la primigenia vocazione economica comunitaria, o con le emergenze migratorie, che hanno fornito l'occasione per chiudere i confini nazionali, più che per esprimere la volontà comune di dare vita a una (certamente non facile, ma possibile) politica di accoglienza e di integrazione.

Sul piano della *membership*, si consideri poi il colpo assestato al processo di integrazione europea dalla recente e dirompente decisione britannica di recesso (la cd. *Brexit*)³⁶, che rappresenta la separazione in un contesto che, sin dai trattati di Parigi

³³ Cfr. M. CONDINANZI, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Atti del XIX convegno S.I.D.I. (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 439 ss. L'a. aggiunge che «Ciò non vuol dire che il dibattito sul futuro dell'Europa sia chiuso o risolto. Manca il coraggio (politico) di compiere un ultimo passo verso uno Stato federale ... In attesa (forse) di un cambiamento più radicale, capace di condurre l'Europa al di là della situazione di stallo, il cui costo si sta pagando in un'epoca di crisi finanziaria e del debito sovrano, il sistema di integrazione differenziata oggi esistente sembra quello che meglio rispecchia e soddisfa le peculiarità dell'attuale Europa a 28, dove il ma(c)quis può forse ormai dirsi sostituito all'acquis, ma non per questo dei risultati ottenuti si può negare l'efficacia, quantomeno nel senso di aver consentito di individuare la sola strada percorribile per far avanzare, di volta in volta, il processo di integrazione. La riduzione della sua sfera di operatività, talvolta territoriale e talaltra materiale, non deve necessariamente indurre al pessimismo, innanzitutto perché essa appare ampiamente compensata – sotto il profilo per così dire “quantitativo” – dall'ampliamento dei confini dell'Unione europea e dallo straordinario allargamento delle competenze su cui sono chiamate ad intervenire le sue istituzioni. Sotto l'aspetto “qualitativo”, poi, il fenomeno dell'integrazione differenziata pare una risposta istituzionale ad un interrogativo problematico che viene posto da più parti e che si legge, tra le righe, del percorso politico dell'Unione europea: l'avanzamento dell'integrazione europea è andato, sino a poco tempo fa, nel senso della creazione di uno “spazio” aperto, caratterizzato in negativo dall'assenza di ostacoli, siano essi al mercato interno o ad altre aree tematiche di integrazione (ad esempio, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia); minore è invece stata l'attenzione per la creazione di aree di elevata e sicura protezione dei diritti individuali, di cui, in tempi recenti di forte tensione economica e finanziaria, ma anche di esigenze di sicurezza interna ed internazionale, si sente il bisogno. La differenziazione potrebbe favorire tale seconda prospettiva, consentendone la realizzazione, almeno inizialmente, tra quegli Stati membri che maggiormente avvertono il problema, per distinte affinità politiche, giuridiche e sociali che meritano di non essere diluite». Ci sembra sulla stessa linea A. TIZZANO, *Prime note*, cit., p. 3, che individuava nel Trattato Costituzione una tappa del processo di integrazione europea, considerata come una costruzione europea *in itinere*, dinamica per natura. Cfr. inoltre E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, p. 9, che vede proprio nelle cooperazioni rafforzate lo strumento per la promozione di forme avanzate di integrazione tra gli Stati disponibili.

³⁴ Cfr. l'editoriale di J.-V. LOUIS, *L'Unione européenne de crise en crise*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 335 ss., che richiama e commenta le recenti crisi che hanno impegnato l'Unione europea.

³⁵ Così anche R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 26 ss.

³⁶ È già copiosa la dottrina sulla cd. *Brexit* e sulle problematiche giuridiche che essa pone. Ad esempio, cfr. i recenti contributi di M. CASTELLANETA, F. CHERUBINI, L. DANIELE, P. MANZINI, F. POCAR, T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN e C. WILLIAMS contenuti in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I.

del 1951 e di Roma del 1957, ha invece rappresentato l'emblema dell'accoglienza³⁷. Se, per anni, si è parlato di allargamento dell'Unione, soprattutto come elemento di successo del fenomeno di integrazione europea, ultimamente si è parlato più spesso di recesso³⁸, non solo per la decisione britannica, ma anche in relazione ad altri Stati membri nei quali il dibattito politico si nutre dell'argomento antieuropeista. Peraltro, a nostro modesto avviso, anche la più discreta decisione dell'Islanda, assunta nel 2015, di ritirare la domanda di adesione a negoziati quasi terminati³⁹ si potrebbe leggere come una battuta d'arresto del processo di integrazione e allargamento dell'Unione.

L'Unione sembra caduta in una crisi profonda, che vede il processo di integrazione retrocedere davanti a istanze nazionali poco improntate alla solidarietà e poco proiettate al futuro. Come ha affermato il Presidente del Consiglio europeo dopo il vertice di Malta del 3 febbraio 2017, una delle attuali minacce interne dell'Unione «is connected with the rise in anti-EU, nationalist, increasingly xenophobic sentiment in the EU itself. National egoism is also becoming an attractive alternative to integration. In addition, centrifugal tendencies feed on mistakes made by those, for whom ideology and institutions have become more important than the interests and emotions of the people»⁴⁰.

Eppure, in tale scenario, che esista ancora un disegno politico europeo pare leggersi nelle parole delle istituzioni e degli organi dell'Unione. All'indomani del referendum britannico il Presidente del Consiglio europeo ha affermato che «the EU is not only a fair-weather project» e che il disegno politico è vivo: «... we are determined to keep our unity as twenty seven. For all of us, the Union is the framework for our common future ... I have offered the leaders an informal meeting of the twenty seven in the margins of the European Council summit. And I will also propose to the leaders that we start a wider reflection on the future of our Union»⁴¹. Ciò che an-

INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, in particolare Tomo II, Sezione VI «Il recesso dall'Unione europea», p. 705 ss. Non è chiaramente possibile dar conto di tutta la dottrina intervenuta, quindi si fa rinvio ad alcune autorevoli fonti scientifiche *on line*, che non solo contengono dei commenti sul tema, ma danno conto di altri contributi sull'argomento, pubblicati in Italia e all'estero. Si vedano, dunque, i commenti pubblicati sul blog *Notizie e commenti di diritto internazionale e dell'Unione europea* (<http://www.marinacastellaneta.it>), sulla rivista *Eurojus* (<http://rivista.eurojus.it>), sul sito della rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo* (<http://www.dpce.it>), sul sito della rivista *European Papers* (<http://www.europeanpapers.eu>) e altresì sul blog della Società italiana di diritto internazionale (<http://www.sidiblog.org>).

³⁷ Cfr. le considerazioni di P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 2 ss. sul processo di integrazione europea e sulle sue dinamiche di approfondimento e di allargamento.

³⁸ Cfr. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione*, cit., p. 37.

³⁹ Cfr. E. MAURICE, *Iceland says final EU goodbye*, in *EU Observer*, 13th March 2015, <http://euobserver.com>

⁴⁰ Cfr. «*United we stand, divided we fall*»: letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit, www.consilium.europa.eu/en/home/.

⁴¹ Press statement by President Donald Tusk on the outcome of the referendum in the UK, 24/06/2016, 380/16. In senso analogo il Joint statement by Donald Tusk, President of the European Council, Martin Schulz, President of the European Parliament, Mark Rutte, holder of the rotating Presidency of the Council of the EU, and Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, on the outcome of the United Kingdom referendum, statements and remarks, 381/16 24/06/2016: «This is an unprecedented situation but we are united in our response. We will stand

drebbe appurato è se tali affermazioni siano l'effettiva testimonianza di progetto politico da ravvivare, rivedere o aggiustare⁴², o se rappresentino, invece, una reazione tesa a mascherare la crisi profonda in cui pare caduta l'Unione europea⁴³.

Di tali ampi e affascinanti temi, come si è detto, non è stato possibile occuparsi in questo lavoro. Ad altri e più completi studi si deve quindi fare rinvio per ogni approfondimento sul processo di integrazione europea, sul suo futuro, sulla possibilità che l'Unione compia un "salto qualitativo"⁴⁴ e sulla possibilità che la reviviscenza del disegno politico europeo incida anche, in senso più unitario, sull'azione esterna dell'Unione europea.

strong and uphold the EU's core values of promoting peace and the well-being of its peoples. The Union of 27 Member States will continue. The Union is the framework of our common political future. We are bound together by history, geography and common interests and will develop our cooperation on this basis. Together we will address our common challenges to generate growth, increase prosperity and ensure a safe and secure environment for our citizens. The institutions will play their full role in this endeavour». In dottrina, si esprime in termini ottimistici anche A. M. MARTÍN, *Postbrexit: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2016, p. 427 ss.

⁴² In tale direzione, è interessante che il 1 marzo 2017 la Commissione abbia adottato il "Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025", nel quale delinea cinque scenari per l'evoluzione dell'Unione europea, secondo una gradazione che dà conto dell'impegno che gli Stati membri possono imprimere al processo di integrazione europea (Scenario 1 - Avanti così; Scenario 2 - Solo il mercato unico; Scenario 3 - Chi vuole di più fa di più; Scenario 4 - Fare meno in modo più efficiente; Scenario 5 - Fare molto di più insieme), https://ec.europa.eu/commission/index_it.

⁴³ Cfr. B. DE GIOVANNI, *L'Europa, oggi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 9 ss., al quale si fa rinvio per una lettura di tipo filosofico della crisi dell'Unione europea.

⁴⁴ Cfr. le considerazioni svolte da U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione*, cit., p. 39 a proposito delle prospettive future del processo di integrazione europea.

INDICE ANALITICO ESSENZIALE

Agenzie dell'Unione europea

Agenzia europea di difesa, 31, 39, 58, 110, 126
Altre agenzie, 57-58, 110

Alto Rappresentante

Compiti, 21-23, 30, 35-36, 44, 63, 82-87
Nomina, 25, 125-150
Vicepresidente della Commissione, 8, 11-12, 22, 29, 35-36, 44, 49, 52, 82, 87-89, 91, 94, 105-106, 114, 120-121, 125-126, 130-133, 137

Alto Rappresentante PESC, XVI, 21-22, 128

Azione esterna dell'Unione

Accordi internazionali, 6, 23, 30, 45, 63-67, 71-73, 86, 112, 155
Base giuridica degli atti, 15-20, 23, 28, 49, 112, 123, 156
Coerenza, X-XI, 2, 7-13, 21-24, 38, 50, 52-53, 63, 73-74, 80, 82, 88, 93, 97, 103, 105-110, 114, 118, 120, 124, 135, 137, 150, 154-155
Frammentazione, X, XIII, XVI, 1-7, 10-11, 23, 94, 97, 118-119, 121, 151-155, 157
Quadro istituzionale, XIV, XVI, 11, 29, 64, 73-75, 77, 80, 114-115, 120, 125, 135, 141, 152-155

Commissione

Compiti nell'azione esterna, 6-10, 20, 22-23, 31, 74, 80, 87-95, 106-107
Nomina, 131-133
Presidente della –, 11, 31, 52, 80, 87-88, 121-122, 130, 133, 135, 148
Vicepresidente di diritto, v. Alto Rappresentante

Consiglio dell'Unione

“Affari esteri”, 8, 11, 12, 20-21, 23, 37, 49-50, 53, 83, 105, 124, 142
Segretariato, 12, 23, 33, 34, 38, 40, 50, 56, 59-60, 81, 83, 96-97, 99, 104, 105, 107-108, 110, 115-116, 147

Consiglio d'Europa, 72, 74

Consiglio europeo

Presidente del –, 6, 31, 59, 61, 73, 80-81, 95-97, 145, 159
Obiettivi strategici dell'azione esterna, 11-12, 20, 95, 106

Convenzione europea

Abbandono del progetto, 13
Lavori, 10-13

Corte dei Conti

Nomina dei membri, 138-140

Corte di giustizia

Nomina dei giudici, 148-139

Delegazioni dell'Unione

Capodelegazione, 30, 38, 43-44, 50-51, 61, 65, 94, 104, 111, 155

Attività, 31-32, 42, 51, 53, 69-70, 85, 94, 96, 97-105, 109-111, 118-119, 124, 151-152

Integrazione europea

Allargamento, 123, 159

Crisi, 158-160

Recesso della Gran Bretagna (cd. *Brexit*), 158

Ritiro della domanda di adesione dell'Islanda, 159

Mediatore europeo, 40, 57, 133, 138, 140-141

Mercado común del sur (MERCOSUR)

Alto Rappresentante generale, 147-148

Relazioni esterne, 72

Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (NATO)

Relazioni esterne, 72

Segretario generale, 144-145, 148

Organizzazione delle nazioni unite (ONU), 14

Relazioni esterne, 74

Segretario generale, 142-143, 146

Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

Direttore generale, 145-146

Organizzazioni internazionali

funzionalismo, 61, 73

relazioni esterne, 61-62, 65, 70-76

struttura organizzativa, 73

Convenzione di Vienna del 1975 sulle rappresentanze degli Stati nelle loro relazioni con organizzazioni internazionali di carattere universale, 67-68

Parlamento europeo

Forme di controllo parlamentare, 30, 43, 111-114, 121, 148, 155-157

Ruolo nella nomina della Commissione, 130, 138, 149-150

Ruolo nella PESC/PSDC, 28-30, 111-114, 148, 155-157

Ruolo nel *treaty-making power* dell'Unione, 6-7, 23, 106, 112, 155-156

Protezione consolare dei cittadini dell'Unione, 32, 42, 45, 53, 68, 80-81, 97-101, 124

Delegazioni dell'Unione, 32, 42, 68, 80, 97, 100-103

PESC

Disciplina, 1, 13-16, 20-24, 28-32, 98-99

Prassi, XVII-XVIII, 83-86, 95-96

PSDC

Missioni di pace, XIV, 23, 30, 40, 51, 72, 75, 86-87, 112, 126, 143, 155-156

Strutture dedicate, 25-26, 35, 39

Rappresentanti speciali

Sostituti dell'Alto Rappresentante, 49, 124

Disciplina, 30, 37-39, 134

Prassi, 38

Regolamento finanziario dell'Unione

Disciplina vigente, 27, 57

Revisione, 47, 51-52, 53, 113, 119, 124

Relazioni diplomatiche e consolari

Ambasciate e consolati, 51, 64-70, 98-105, 105-107

Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche, 45, 65-70

Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, 68-70, 102

SEAE

Disciplina, XI, 23-24, 30-34, 56, 79-116

Organizzazione, 34-45

Revisione, 45-53, 119-125, 153

Avvio del -, 25-30

Statuto dei funzionari, 27, 32, 34, 57,
113

*Contenzioso giuslavoristico riguardante
il SEAE*, 57

Trattati europei

Atto unico europeo, 7, 10

Trattato di Amsterdam, XVI, 2-3, 8, 128,
155

Trattato di Maastricht, 2, 7-8, 10

Trattato di Nizza, 2, 8, 155

Trattati di Parigi e di Roma, 158-159

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Organisation And Functioning Of The European External Action Service: Achievements, Challenges And Opportunities*, Commissione Affari esteri del Parlamento europeo, 2013
- R. ADAM, *Articolo 15 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 147 ss.
- R. ADAM, *Articolo 17 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 171 ss.
- R. ADAM, *Articolo 248 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1929 ss.
- R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014
- C. AHLBORN, *The Use of Analogies in Drafting the Articles on State Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the “Copy-Paste Approach”*, in *International Organizations Law Review*, 2012, p. 53 ss.
- S. AMADEO, *Unione europea e treaty-making power*, Milano, 2005
- C. F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005, II ed.
- S. BALDI, *Cenni alla struttura del Ministero degli Affari esteri*, in S. BALDI, G. NESI (a cura di), *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo*, Università degli studi di Trento, 2015, p. 5 ss.
- R. BALFOUR, *Change and continuity: A decade of evolution of EU foreign policy and the creation of the European External Action Service*, in R. BALFOUR, C. CARTA, K. RAIK (eds.), *The European External Action Service and national foreign ministers: convergence or divergence?*, Farnham, 2015, p. 31 ss.
- L. BALMONT, *L'Agence européenne de défense et coherence de l'action extérieure de l'Union européenne*, in M. DONY, L. S. ROSSI (ed.), *Démocratie, coherence et transparence: vers une constitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2008, p. 337 ss.
- R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 21 ss.
- L. BARDI, E. PIZZIMENTI, *Old logic for new games: The appointment of the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*, in *Contemporary Italian Politics*, 2013, p. 55 ss.
- E. BARONCINI, *Articolo 220 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1198 ss.

- E. BARONCINI, *Articolo 221 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1201 ss.
- E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, status e funzioni*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2014, p. 68 ss.
- E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2013, p. 5 ss.
- E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Napoli, 2008
- E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012
- M. E. BARTOLONI, *Il ruolo del Parlamento europeo nella conclusione di accordi in materia politica estera tra "apertura" dei Trattati e "chiusura" della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 736 ss.
- M. E. BARTOLONI, *Articolo 32 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 272 ss.
- M. E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 222 ss.
- M. E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione Europea*, Napoli, 2012
- T. BEHR, A. SIITONEN, J. NYKÄNEN, *Rewriting The Ground Rules of European Diplomacy. The European External Action Service in the Making*, UPI Briefing Paper 57, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2010
- D. S. BERRY, *Caribbean Integration Law*, Oxford, 2014
- G. BISCOTTINI, *Manuale di diritto consolare*, Padova, 1969
- S. BLOCKMANS, 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*, Working Paper 2013/1, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague
- S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Working Paper 2014/1, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague
- S. BLOCKMANS, S. RUSSACK, *The Commissioners' Group on External Action – Key political facilitator*, Special Report n. 125, Centre for European Policy Studies, Brussels, December 2015
- S. BLOCKMANS, *EEAS reloaded: Recommendations for the 2013 review*, Commentary, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2012
- S. BLOCKMANS, *The European External Action Service one year on: First signs of strengths and weaknesses*, Working Paper 2012/2, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague
- S. BLOCKMANS, M.-L. LAATSIT, *The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action*, in P.-J. CARDWELL (ed.), *EU External Relations Law in the Post-Lisbon Era*, The Hague, 2012, p. 135 ss.

- B. BONAFÈ, *Articolo 31 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 266 ss.
- B. BONAFÈ, *Articolo 36 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 282 ss.
- B. BONAFÈ, *Articolo 37 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 285 ss.
- I. BOSSE-PLATIÈRE, *La mise en place du Service européen pour l'action extérieure de l'UE (SEAE)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, p. 242 ss.
- R. BÖTTNER, R. A. WESSEL, *Article 31 [Procedures for the Adoption of CFSP Decisions]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1051 ss.
- C. BUEGER, P. VENNESSON, *Security, development and the EUs development policy*, European Report on Development, European Commission, 2009
- G. BUTLER, *H v Council: Another Court breakthrough in the Common Foreign and Security Policy*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 22 July 2016
- G. BUTLER, *A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature*, in *European Papers*, *European Forum*, *Insight* of 1 April 2017, p. 1 ss.
- S. CAFARO, *Un primo sguardo all'Unione per il Mediterraneo: luci e ombre*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, Atti del XIV convegno S.I.D.I. (Bari, 18-19 giugno 2009), Napoli, 2010, p. 543 ss.
- E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLONI, *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell'azione esterna dell'Unione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 531 ss.
- E. CANNIZZARO, *Differenziazione e unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 763 ss.
- E. CANNIZZARO, *La fusione dei "pilastri": politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1068 ss.
- C. CARTA, *The European Union Diplomatic Service*, Abingdon, 2012
- F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008
- A. CEBADA ROMERO, *La Alta Representante de la Unión Europea: la primera Ministra integral de acción exterior*, in *Documentos de opinión del IEEA* n. 19/2010, Madrid
- C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015
- N. CHABAN, S. KELLY, J. BAIN, *European Commission Delegations and EU Public Policy: Stakeholders' Perceptions from the Asia-Pacific*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, p. 271 ss.
- M. CHAMON, *Les agences de l'Union européenne: origines, état des lieux et défis*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 293 ss.
- P. CHERUBINI, *Qualche riflessione in merito alle prospettive di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla luce del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 43 ss.
- P. CHERUBINI, *The Role and the Interaction of the European Council and the Council in the Common Foreign and Security Policy*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.),

- The European Union after Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Berlin, 2012, p. 471 ss.
- E. CHITI, *Agenzie europee*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Volume I, Milano, 2006, *ad vocem*
- M. CIENFUEGOS MATEO, *Las relaciones exteriores del Mercosur*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2001, p. 139 ss.
- G. CLEMENTE, *Articolo 286 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 2234 ss.
- P. CODY, *Transcript of the Kissinger-Sikorski Debate on Europe*, Wednesday, 27th June 2012, <http://www.pism.pl/>
- M. CONDINANZI, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Atti del XIX convegno S.I.D.I. (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 405 ss.
- M. CONDINANZI, *Articolo 254 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1957 ss.
- M. CONDINANZI, *Articolo 255 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1968 ss.
- B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2015, X ed.
- B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015, X ed.
- B. CONFORTI, *Scritti di diritto internazionale*, vol. I, Napoli, 2003
- P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*, Oxford, 2010
- P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *EU Law – Text, Cases, and Materials*, Oxford, 2015, VI ed.
- M. CREMONA, A. THIES, *Introduction*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and external relations law: constitutional challenges*, Oxford, 2014, p. 1 ss.
- M. CREMONA, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 40 ss.
- M. CREMONA, *Coherence in European Union foreign relations law*, in P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy*, Cheltenham, 2011, p. 55 ss.
- M. CREMONA, *Coherence through Law: What difference will the Treaty of Lisbon make?*, in *Hamburg Review of Social Sciences*, 2008, p. 11 ss.
- M. CREMONA, *Defending the Community Interest: the Duties of Cooperation and Compliance*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 125 ss.
- M. CREMONA, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, in A. DASHWOOD, M. MARESCEAU (eds.), *Law and Practice of EU external relations*, Cambridge, 2008, p. 34 ss.
- M. CREMONA, *The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 553 ss.
- C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino, 2015, III ed.
- C. CURTI GIALDINO, *L'elezione del nuovo presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 137 ss.

- C. CURTI GIALDINO, *Verso la riforma dell'Unione europea. Osservazioni sul "mandato" della Conferenza intergovernativa del 2007*, in C. ZANGHI, L. PANELLA (a cura di), *50 anni di integrazione europea. Riflessioni e prospettive*, Torino 2010, p. 27 ss.
- C. CURTI GIALDINO, *La Costituzione europea. Genesi - Natura - Struttura - Contenuto*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2005
- L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, V ed.
- L. DANIELE, *Il diritto internazionale generale e gli accordi internazionali nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in L. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 207 ss.
- L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 43 ss.
- L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001
- L. DANIELE, *Il ruolo dell'Unione dell'Europa Occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 797 ss.
- A. DASHWOOD, *The Law and practice of CFSP Joint Actions*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 53 ss.
- A. DASHWOOD, *External relations provisions of the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 1019 ss.
- B. DE GIOVANNI, *L'Europa, oggi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 9 ss.
- P. DE SCHOUTHEETE, *La cohérence par la défense. Un autre lecture de la PESD*, Chaillot paper 71, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2004
- P. DE PASQUALE, *Articolo 27 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 247 ss.
- P. DE PASQUALE, *La PESD a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in AA.VV. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona. Due anni di applicazione. Atti della Giornata di studi in ricordo di Francesco Caruso*, Napoli, 2013, p. 145 ss.
- P. DE PASQUALE, G. FIENGO, *L'Alto rappresentante e il Servizio europeo per l'azione esterna*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghi*, Torino, 2011, p. 551 ss.
- P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 187 ss.
- K. DEL BIONDO, S. OLTSCH, J. ORBIE, *Security and Development in EU External Relations: Converging, but in which Direction?*, in S. BISCOP, R. WHITMAN (eds.), *The Routledge Handbook of European Security*, Abingdon, 2013, p. 126 ss.
- A. DELGADO CASTELEIRO, J. LARIK, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations*, in *European Law Review*, 2011, p. 524 ss.
- E. DENZA, *Article 27 [Role and Powers of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 967 ss.
- E. DENZA, *The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union af-*

- ter Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg, 2012, p. 481 ss.
- E. DENZA, *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford, 2008, III ed.
- D. DIALER, F. AUSTERMANN, *Giving the EU One Voice Abroad: The European Union Delegations*, In D. DIALER, H. NEISSER, A. OPITZ (eds.), *The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy*, Universität Innsbruck, 2014, p. 97 ss.
- V. DI COMITE, *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *La comunità internazionale*, 2015, p. 223 ss.
- A. DI STASI, *Considerazioni sul regolamento dell'Unione europea 230/2014 che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 801 ss.
- A. DI STASI, *L'Unione per il Mediterraneo: quale «modello» di organizzazione delle relazioni tra Stati?*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, Atti del XIV convegno S.I.D.I. (Bari, 18-19 giugno 2009), Napoli, 2010, p. 561 ss.
- U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, V ed.
- U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, III ed.
- U. DRAETTA, *L'azione esterna nel Progetto di Costituzione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 267 ss.
- S. DUKE, S. VANHOONACKER, *EU-NATO relations. Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation*, in L. CHAPPELL, J. MAWDSLEY, P. PETROV (eds.), *The EU, Strategy and Security Policy. Regional and Strategic Challenges*, Abingdon, 2016, p. 153 ss.
- S. DUKE, *Reflections on the EEAS Review*, in *European Foreign Affairs Review*, 2014, p. 23 ss.
- S. DUKE, *The European External Action Service: Antidote against Incoherence?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, p. 45 ss.
- P. EECKHOUT, *The UE's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 265 ss.
- P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011
- V. EDJAHARIAN, *Article 15 [The European Council]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 615 ss.
- M. EMERSON, R. BALFOUR, T. CORTHAUT, J. WOUTERS, P. M. KACZYŃSKI, T. RENARD, *Upgrading the EU's role as global actor: institutions, law and the restructuring of European diplomacy*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2011
- L. ERKELENS, S. BLOCKMANS, *Setting up the European External Action Service: an act of institutional balance*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 246 ss.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *The establishment of the European External Action Service*, Special Report n. 11 (2014), <http://eca.europa.eu>
- R. FAURE, M. GAVAS, S. MAXWELL, *The Review of the European External Action Service. A commentary on the report*, Overseas Development Institute (ODI), London, 2013

- F. FERRARO, *Alcune riflessioni sul ruolo marginale del Parlamento europeo nella PESC*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 551 ss.
- G. FIENGO, *Brevi note sulle "missioni" dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 552 ss.
- G. FIENGO, *Articolo 38 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 287 ss.
- F. FORNI, *Remarks on the consular protection of EU citizens in the external dimension of the area of freedom, security and justice*, in C. FLAESCH MOUGIN, L. S. ROSSI (dirs.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, Brussels, 2012, p. 195 ss.
- S. FORTUNATO, *Article 40 [The Relationship Between Powers and Competences Under the TEU and Under the TFEU]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1175 ss.
- E. FOUÉRÉ, *The EU Special Representatives: A dwindling but resilient resource at the service of EU Foreign and Security Policy*, CEPS Commentary, Brussels, 2016
- E. FOUÉRÉ, *The EU Special Representative: A dying breed?*, CEPS Commentary, Brussels, 2013
- M. FRAGOLA, *Protezione diplomatica dei cittadini e politica estera dell'Unione europea*, in AA.VV. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona. Due anni di applicazione. Atti della Giornata di studi in ricordo di Francesco Caruso*, Napoli, 2013, p. 163 ss.
- M. FRANCHI FIOCCHI, *Articolo 15 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 75 ss.
- S. FRIES, A. ROSAS, *The EU as an External Human Rights Actor*, in G. ALFREDSSON ET AL. (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, Leiden, 2009, p. 591 ss.
- L. FUMAGALLI, *Articolo 253 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1254 ss.
- L. FUMAGALLI, *Articolo 254 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1261 ss.
- L. FUMAGALLI, *Articolo 255 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1261 ss.
- M. FURNESS, *Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2013, p. 103 ss.
- M. FURNESS, *The Lisbon Treaty, the European External Action Service and the reshaping of EU Development Policy*, in S. GÄNZLE, S. GRIMM, D. MAKHAN (eds.), *The European Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the Making?*, Basingstoke, 2012, p. 74 ss.
- C. GALLACH, *Preface and Personal Remarks*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 11 ss.

- D. GALLO, *I valori europei e gli accordi di associazione*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 142 ss.
- D. GALLO, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 273 ss.
- M. GATTI, *Coherence vs. Conferred Powers? The Case of the European External Action Service*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg, 2014, p. 241 ss.
- B. GENCARELLI, *Articolo 33 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 274 ss.
- B. GENCARELLI, *Articolo 35 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 278 ss.
- B. GENCARELLI, *Articolo 221 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1831 ss.
- A. GIANELLI, *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, 2004
- E. GIANFRANCESCO, *Article 18. [The High Representative]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 733 ss.
- L. GIANNITI, *Il Rappresentante esterno*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 400 ss.
- C. GIOIELLA, *L'attività dei consolati: l'assistenza ai connazionali*, in S. BALDI, G. NESI (a cura di), *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo*, Università degli studi di Trento, 2015, p. 23 ss.
- L. N. GONZÁLES ALONSO, *De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2003, p. 653 ss.
- R. GOSALBO BONO, *Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2015, p. 231 ss.
- S. GRASSI, *L'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in *La comunità internazionale*, 1998, p. 295 ss.
- G. GREVI, *Pioneering foreign policy: the EU Special Representatives*, Chaillot Papier 106, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2007
- M. GUINEA LLORENTE, *El Servicio europeo de acción exterior: génesis de una diplomacia europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2010, p. 761 ss.
- G. HAFNER, *The Amsterdam Treaty and the treaty-making power of the European Union. Some critical comments*, in AA.VV. (a cura di), *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday*, The Hague, 1998, p. 257 ss.
- N. HELWIG, P. IVAN, H. KOSTANYAN, *The New EU Foreign Policy Architecture Reviewing the First Two Years of the EEAS*, CEPS Commentary, Brussels, 2013
- A. A. HERRERO DE LA FUENTE, *Alcune considerazioni sulla politica estera e di sicurezza comune nel Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007*, in L. S. ROSSI, E. BARONCINI (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Napoli, 2010, p. 117 ss.
- M. HERZ, *The Organization of American States (OAS)*, Abingdon, 2011

- C. HILLION, *Cohérence et Action Extérieure de l'Union Européenne*, Working Paper 2012/14, European University Institute - Department of Law
- C. HILLION, *Mixity and Coherence in EU External Relations: the Significance of the 'Duty of Cooperation'*, Working Paper 2009/2, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague
- C. HILLION, *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union*, in M. CREMONA (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008, p. 10 ss.
- B. HOCKING, D. SPENCER (edited by), *Foreign Ministries in the European Union*, London, 2005
- F. HOFFMEISTER, P.J. KUIJPER, *The status of the European Union at the United Nations: institutional ambiguities and political realities*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYLS (eds.), *The United Nations and the European Union: an ever stronger partnership*, The Hague, 2006, p. 9 ss.
- F. HOFFMEISTER, *Outsider or frontrunner? Recent developments under international and european law on the status of the European Union in international organizations and treaty bodies*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 41 ss.
- K. HRANT, *Examining the Discretion of the EEAS: What Power to Act in the EU-Moldova Association Agreement?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2014, p 373 ss.
- HOUSE OF LORDS – EUROPEAN UNION COMMITTEE, *The EU's External Action Service*, 11th Report of Session 2012-2013
- J. HOWORTH, *The 'new faces' of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage*, in *European Foreign Affairs Review*, 2011, p. 303 ss.
- I. INGRAVALLO, *La (fragile) dimensione esterna della cittadinanza europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 139 ss.
- I. INGRAVALLO, *La decisione sul Servizio europeo per l'azione esterna*, in *Sud in Europa*, 2010, n. 2, www.sudineuropa.net
- I. INGRAVALLO, *L'ammissione della Svizzera all'ONU e la questione della neutralità permanente*, in *La comunità internazionale*, 2003, p. 265 ss.
- A. INSOLIA, *The Haiti Cholera case and UN's immunity from civil jurisdiction: nothing new under the sun*, in *La comunità internazionale*, 2015, p. 295 ss.
- I. S. IVANOV, *The New Russian Diplomacy*, Washington D.C., 2004
- S. IZZO, *La dimensione esterna della cittadinanza europea: tutela consolare e protezione diplomatica nell'ambito dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 397 ss.
- F. B. JACOBS, *Nominations and Appointments: an evolving EU model*, Archive of European Integration law, University of Pittsburgh, May 1999
- J.-P. JACQUÉ, *CJUE-CEDH: 2-0*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014 p. 823 ss.
- K. E. JØRGENSEN, R. A. WESSEL, *The position of the European Union in (other) international organizations: confronting legal and political approaches*, in P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy*, Cheltenham, 2011, p. 261 ss.

- E. KACA, *The Labours of HR Federica Mogherini: Her Pursuit of a Strategy and Effectiveness*, PISM Strategic File no. 14 (77), The Polish Institute of International Affairs, Warsaw, 2015
- H. KELLER, *Special Representative*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, December 2008, *ad vocem*.
- P. KERRES, R. A. WESSEL, *Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to National Embassies*, Working Paper 2015/2, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague
- J. KLABBERS, *International Institutional Law*, Cambridge, 2015
- J. KLABBERS, *The EJIL Foreword: The transformation of International Organizations Law*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 9 ss.
- B. KLEIZEN, *Mapping the involvement of the European Parliament in EU external relations – a legal and empirical analysis*, Working Paper 2016/4, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague
- N. KOENIG, *Resetting EU External Action: Potential and Constraints*, Policy Paper 125, Jacques Delors Institut, Berlin, 3rd February 2015
- P. KOUTRAKOS, *The nexus between the European Union's Common Security and Defence Policy and Development*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 589 ss.
- P. KOUTRAKOS, *Habemus European External Action Service*, in *European Law Review*, 2010, p. 607 ss.
- P. J. KUIJPER, "It Shall Contribute to ... the Strict Observance and Development of International Law ...". *The Role of the Court of Justice*, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analysis and Perspectives on Sixty Years of Case-law - La Cour de Justice et la Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, Heidelberg, 2013, p. 589 ss.
- A. LA ROSA, *La protezione diplomatica dell'Unione europea: un esempio di evoluzione delle norme internazionali in materia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 133 ss.
- K. V. LAATIKAINEN, A. DEGRAND-GUILLAUD, *Two Logics, One Treaty: the Lisbon Treaty and EU Foreign Policy in Brussels and at the UN*, in *Studia Diplomatica*, 2010, p. 3 ss.
- A. LANG, *Articolo 8 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 46 ss.
- A. LANG, *Articolo 18 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 87 ss.
- A. LANG, *Articolo 27 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 110 ss.

- A. LANG, *Articolo 31 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 114 ss.
- A. LANG, *Articolo 32 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 116 ss.
- A. LANG, *Articolo 33 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 117 ss.
- A. LANG, *Articolo 35 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 119 ss.
- A. LANG, *Articolo 36 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 120 ss.
- A. LANG, *Articolo 37 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 121 ss.
- A. LANG, *Articolo 38 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 122 ss.
- A. LANG, *Articolo 40 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 123 ss.
- A. LANG, *Le procedure per l'allargamento dell'Unione europea: anno 2015*, in *DPCE on line*, 2016, p. 341 ss.
- A. LANG, *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 477 ss.
- A. LANG, *La politica estera e di sicurezza comune nell'Addendum al progetto di revisione "Dublino II"*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 251 ss.
- M. H. A. LARIVÉ, *Debating European security and defense policy: Understanding the complexity*, Farnham, 2014, p. 181
- M. H. A. LARIVÉ, *Reflections on the EEAS review*, Foreign Policy Blog, 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/>
- F. LAURSEN, *The European External Action Service (EEAS): the idea and its implementation*, in F. LAURSEN (ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham, 2012, p. 171 ss.
- U. LEANZA, *La mancata comunitarizzazione del secondo e del terzo pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, p. 213 ss.
- L. T. LEE, J. QUIGLEY, *Consular law and practice*, Oxford, 2008, III ed.
- M. LEFEBVRE, C. HILLION, *The European External Action Service: towards a common diplomacy?*, European Policy Analysis 2010/6, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2010

- S. LEHNE, *A window of opportunity to upgrade foreign policy*, Canergie Europe, Brussels, 2014
- M. LINDSTRÖM, *EU Consular Cooperation in Crisis Situation*, in S. OLSSON (ed.), *Crisis Management in the European Union*, Heidelberg, 2009, p. 109 ss.
- G. LINDSTROM, *On the ground: ESDP operations*, in N. GNESOTTO (ed.), *EU Security and Defence Policy*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2004, p. 111 ss.
- J. LIPSIUS, *La Conferenza intergovernativa del 1996*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 121 ss.
- J.-V. LOUIS, *L'Unione européenne de crise en crise*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 335 ss.
- A. LUCCHINI, *Articolo 216 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1176 ss.
- P. MADDALON, *L'action extérieure de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 493 ss.
- S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, II ed.
- K. MARGARITIS, *The appointment of the president of the EU Commission: some legal and political aspects*, in *European Journal of Current Legal Issues*, n. 2 (2014), <http://webjcli.org>
- A. MARINO, *Agenzie e Autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario ed interno*, Napoli, 2013
- S. MARQUARDT, *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, in V. KRONENBERGER (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 333 ss.
- A. M. MARTÍN, *Postbrenxit: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2016, p. 427 ss.
- R. MASTROIANNI, *Articolo 40 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 291 ss.
- R. MASTROIANNI, *Articolo 253 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1949 ss.
- C. MATERA, R. A. WESSEL, *CJEU - Judgment of 24 June 2014 (Grand Chamber) - Case C-658/11 European parliament v. Council - External relations of the EU - Annulment of the decision on the conclusion of the EU - Mauritius Agreement - Choice of the proper legal basis*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2014, p. 1047 ss.
- E. MAURICE, *Iceland says final EU goodbye*, in *EU Observer*, 13th March 2015, <http://euobserver.com>
- M. R. MAURO, *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 70 ss.
- M. R. MAURO, *La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 77 ss.

- L. MCKENZIE, *The EU as an Awkward Partner: The case of EU-Southeast Asian Relations*, Paper presented to the IPSA World Congress of Political Science, Montreal, 2014
- P. MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2006, II ed.
- P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, Padova, 1990
- P.A. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 129 ss.
- P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2014
- F. MERAND, *European Defence Policy: beyond the Nation State*, Oxford, 2008
- H. MERKET, *The European External Action Service and the Nexus between CFSP/CSDP and Development Cooperation*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, p. 625 ss.
- M. MERLINGER, R. OSTRUSKAITE, *ESPD Police missions: meaning, context and operational challenges*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, p. 215 ss.
- G. MIGANI, *Development aid: historic priorities and new dynamics*, in *The European Commission 1958-72 - History and Memories of an Institution*, European Union, Brussels, 2014, p. 393 ss.
- A. MIGNOLLI, *Articolo 216 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 285 ss.
- A. MIGNOLLI, *Articolo 218 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1789 ss.
- A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009
- A. MIGNOLLI, *Sul treaty-making power nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 978 ss.
- A. MISSIROLI, *The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, p. 427 ss.
- C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 19 ss.
- C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017, III ed.
- C. MORVIDUCCI, *Politica di difesa comune*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4308 ss.
- G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER, *The Legacy of Javier Solana, the High Representative 2.0 and the European External Action Service: Strong Foundations for the EU's International Role?*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 259 ss.
- F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 942 ss.
- B. NASCIMBENE, *Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE*, in *Corriere giuridico*, n. 1/2001, p. 5 ss.
- E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris, 2010

- E. NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking Its Scope Through Its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 323 ss.
- H. NEUHOLD, *European Common Foreign and Security Policy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, February 2011, *ad vocem*
- H. NEUHOLD, *European Common Security and Defence Policy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, July 2013, *ad vocem*.
- C. NOVI, *Brevi considerazioni sulle missioni militari dell'Unione europea volte a supportare operazioni multifunzionali delle Nazioni Unite*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 183 ss.
- C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005
- C. NOVI, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 433 ss.
- A. NOWAK (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper 90, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006
- S. OETER, *Article 21. [The Principles and Objectives of the Union's External Action]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 833 ss.
- A. OTT, *The Legal Bases for International Agreements Post-Lisbon: Of Pirates and The Philippines*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, Vol. 21, p. 739 ss.
- A. OTT, E. VOS, F. COMAN-KUND, *EU Agencies and their international mandate: a new category of global actors?*, Working Paper 2013/7, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague
- P. PACZOLAY, *Article 32 [Cooperation Between Member States on CFSP]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1077 ss.
- P. PACZOLAY, *Article 35 [Coordination Among Member States' Diplomatic and Consular Missions]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1107 ss.
- L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 85 ss.
- L. PALADINI, *I conflitti fra i pilastri dell'Unione europea e le prospettive del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 89 ss.
- L. PALADINI, *Note a margine della conclusione dell'accordo di cooperazione ed assistenza tra l'Unione europea e la Corte penale internazionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 865 ss.
- P. PALCHETTI, *Articolo 220 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1817 ss.
- L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 341 ss.

- M. I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: "questa volta è (veramente) diverso"?*, in *Osservatorio costituzionale*, maggio 2014, www.osservatorioaic.it, p. 1 ss.
- A. PASTOR PALOMAR, *Embajadas y consulados compartidos. La práctica de España en la Unión Europea y en la Comunidad Iberoamericana*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2016, p. 517 ss.
- M. PAYANDEH, *Special Envoy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, November 2008, *ad vocem*.
- M. PEDRAZZI, *La Politica estera e di sicurezza comune*, in G. ADINOLFI, A. LANG (a cura di), *Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Milano, 2006, p. 213 ss.
- P. PENNETTA, *Ancora un'esperienza associativa in America Latina: l'Alleanza del Pacifico. Considerazioni comparate con l'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 489 ss.
- A. PERI, *La selezione dei giudici della corte di giustizia e del tribunale dell'Unione. I poteri e i limiti del comitato ex art. 255 TFUE. Riflessioni sull'intervista al giudice Lord Baron Jonathan Mance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 1472 ss.
- V. PETRALIA, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Il diritto sostanziale*, Milano, 2014, V ed., p. 348 ss.
- P. PETROV, K. POMORSKA, S. VANHOONACKER, *The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after 'Lisbon'*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, p. 1 ss.
- M. PIERINI, *New trio of EU leaders has chance to make a difference*, in *EU Observer*, 3rd December 2014, <http://euobserver.com>
- A. PIERUCCI, *La Conferenza del 1996: riforma dei trattati o riforma dell'Unione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 415 ss.
- A. PIETROBON, *Articolo 17 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 82 ss.
- J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge, 2010
- J.-C. PIRIS, *The Constitution for Europe*, Cambridge, 2006
- R. PISILLO MAZZESCHI, *Funzionario internazionale*, in *Digesto - Discipline pubblicistiche*, Vol. VII, Torino, 1991, IV ed., p. 44 ss.
- S. POLI, *L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normative e giurisprudenziale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 475 ss.
- P. PONZANO, *Altiero Spinelli: les enseignements d'un Père fondateur de l'Europe*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2016, p. 227 ss.
- P. PONZANO, *Un nuovo metodo dell'Unione*, in *Papers di diritto europeo*, 2013/1, Università degli Studi di Verona – Centro di documentazione europea
- O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008

- P. PUOTI, *La PESC nella prospettiva del Trattato di revisione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 539 ss.
- P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 315 ss.
- P. PUSTORINO, *Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 68 ss.
- G. QUILLE, *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, in E. GRECO, N. PIROZZI, S. SILVESTRI (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2010, p. 55 ss.
- K. RADTKE, *The EU Common Foreign and Security policy (CFSP) after the Lisbon Treaty: Supranational Revolution or Adherence to Intergovernmental Pattern?*, in F. LAURSEN (ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham, 2012, p. 41 ss.
- L. RAINER, *The EU Foreign Ministry and Unione Embassies*, The Foreign Policy Centre, London, 2005
- K. RAUBE, *The European External Action Service and the European Parliament*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, p. 65 ss.
- E. REGELSBERGER, *The High Representative for the Common Foreign and Security Policy – Treaty Provisions in Theory and Practice 1999-2009*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 17 ss.
- T. RENSMANN, *International Organizations or Institutions, External Relations and Cooperation*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, March 2009, *ad vocem*.
- A. RETTMAN, *From Solana to Mogherini: What did Ashton really do?*, in *EU Observer*, 1st December 2014, <http://euobserver.com>
- A. RETTMAN, *Ashton to leave EU foreign policy job next year*, in *EU Observer*, 18th March 2013, <http://euobserver.com>
- D. RINOLDI, *Il Consiglio d'Europa*, in U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*, Milano, 2011, III ed., p. 349 ss.
- D. RINOLDI, *L'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico*, in U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*, Milano, 2011, III ed., p. 389 ss.
- C. RISI, *Il partenariato euro-mediterraneo*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, Atti del XIV convegno S.I.D.I. (Bari, 18-19 giugno 2009), Napoli, 2010, p. 511 ss.
- A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 285 ss.
- M. J. RODRIGUES, *Building up European leadership – an assessment of the recent process*, in AA.VV., *Challenges and new beginnings: Priorities for the EU's new leadership*, Challenge Europe, Issue 22, European Policy Centre, Brussels, 2014
- N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, V ed.

- L. S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Atti del XIX convegno S.I.D.I. (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 361 ss.
- L. S. ROSSI, *L'Unione europea*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, p. 9 ss.
- L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004
- L. S. ROSSI, *Il "paradosso del metodo intergovernativo". L'equilibrio istituzionale nel Progetto di Trattato-Costituzione*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 141 ss.
- C. RÜGER, *A Position Under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 210 ss.
- T. RUSSO, *Deficit e anti-deficit democratico nell'ordinamento dell'Unione europea*, Quaderni del Dipartimento di diritto pubblico e teoria e storia delle istituzioni, Università degli studi di Salerno, 2011
- P. A. SÁENZ DE SANTAMARÍA, *La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el Exterior*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2006, p. 11 ss.
- V. SALVATORE (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione europea. Profili istituzionali e tendenze evolutive*, Jean Monnet International Centre of Excellence, Università di Pavia, 2011
- P. SANDS QC, P. KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, London, 2009, VI ed.
- S. SANNA, *Articolo 218 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1187 ss.
- A. SANTINI, *Articolo 286 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1396 ss.
- A. SANTINI, *Le nuove figure di vertice dell'Unione europea: potenzialità e limiti*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 909 ss.
- J. SANTOS VARA, *The Establishment of the European External Action Service*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2011, p. 109 ss.
- A. SARI, *Article 37 [Agreements Concluded by the Union with Third States or International Organisations]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1131 ss.
- D. SAROOSHI, *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*, Oxford, 2005
- D. SCANNELL, *Financing ESDP military operations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 531 ss.
- H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden, 2011, IV ed.
- J. SCHMIDT, *The High Representative, the President and the Commission – Competing Players in the EU External Relations: The Case of Crisis Management*, in P.-J. CAR-

- DWELL, *EU External Relations Law in the Post-Lisbon Era*, Heidelberg, 2012, p. 161 ss.
- P. SKYTTE CHRISTOFFERSEN, *The Creation of the European External Action Service*, in J.-P. JACQUÉ (ed.), *A Man for All Treaties: Liber Amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris*, Brussels, 2012, p. 97 ss.
- F. SPITALIERI, *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 839 ss.
- K.-P. SOMMERMAN, *Article 3. [The Objectives of the European Union]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 157 ss.
- B. STAHL, *The EU as a Peace-Making Power in the Western Balkans – Solana's Focal Point?*, in G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, C. RÜGER (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2011, p. 145 ss.
- G. STROZZI, *Articolo 8 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 78 ss.
- A. TANZI, *L'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa*, in L. S. ROSSI (a cura di) *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, p. 95 ss.
- A. TANZI, *Relazioni diplomatiche*, in *Digesto - Discipline Pubblicistiche*, Vol. XIII, Torino, 1997, IV ed., p. 122 ss.
- G. TESAURO, *La ragionevolezza nella giurisprudenza comunitaria*, Università degli studi Suor Orsola Benincasa, Napoli, 2012, p. 1 ss.
- D. THYM, *Article 33. [Special Representatives]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1089 ss.
- D. THYM, *Article 38 [Role and Powers of the Political and Security Committee]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1147 ss.
- D. THYM, *The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security & Defence Executive*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 453 ss.
- A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Milano, 2004, p. 1 ss.
- A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 465 ss.
- A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 377 ss.
- D. TOLKSDORF, *The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance?*, Issue 2012/02, Institute for European Studies, Brussels
- C. TOMUSCHAT, *Calling Europe by Phone*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 3 ss.
- M. TOSCANO, F. FILHO, *External Relations*, in M. TOSCANO, F. FILHO, L. LIXINSKI, M. B. OLMOS GIUPPONI (eds.), *The Law of Mercosur*, Oxford, 2010, p. 147 ss.
- E. TREMOLADA ÁLVAREZ, *La Alianza del Pacífico: ¿una sobrevalorada integración?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 9 ss.

- T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005
- E. TRIGGIANI, *Rilegittimare il processo di integrazione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 677 ss.
- E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015
- E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 9 ss.
- E. TRIGGIANI, *L'Unione Europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2008
- M. TRYBUS, N. D. WHITE (eds.), *European Security Law*, Oxford, 2007
- UNITED NATIONS UNIVERSITY INSTITUTE ON COMPARATIVE REGIONAL INTEGRATION STUDIES, *Capacity Survey - Regional and other intergovernmental organizations in the maintenance of peace and security*, 2008, Bruges, <http://www.cris.unu.edu/>
- A. P. VAN DER MEI, *EU External Relations and Internal Inter-institutional Conflicts: The Battlefield of Article 218 TFEU*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016 p. 1051 ss.
- P. VAN ELSUWEGE, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 987 ss.
- B. VAN VOOREN, *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 475 ss.
- T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *Articolo 283 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 2220 ss.
- A. L. VALVO, *L'Unione europea nel XXI secolo: sfide politico-istituzionali*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 695 ss.
- A. L. VALVO, *Crisi europea e cosmopolitismo post-globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 253 ss.
- A. L. VALVO, *La politica estera e di difesa della UE: il caso libico*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2014, p. 30 ss.
- A. L. VALVO, *Il Trattato di Lisbona e l'irrisolta questione del deficit di democrazia*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 93 ss.
- F. VERRA, *L'Agenzia Europea della Difesa*, in *Informazioni della Difesa*, Rivista dello Stato Maggiore della Difesa, 5/2005, p. 33 ss.
- U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2016, IV ed.
- U. VILLANI, *L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza*, in *Geopolitica*, 2015, p. 49 ss.
- U. VILLANI, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 225 ss.
- U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 9 ss.
- U. VILLANI, *Il diritto dell'Unione europea è ancora materia per gli internazionalisti?*, in *La comunità internazionale*, 2011, p. 553 ss.

- U. VILLANI, *La responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, Atti del XIV convegno S.I.D.I. (Bari, 18-19 giugno 2009), Napoli, 2010, p. 49 ss.
- U. VILLANI, *La riforma di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, n. 3, www.sudineuropa.net
- R. VIRZO, A. INSOLIA, *Central American Court of Justice (CACJ)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, August 2017, *ad vocem*.
- R. VIRZO, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 357 ss.
- R. WESSEL, *Initiative and Voting in Common Foreign and Security Policy: The New Lisbon Rules in Historical Perspective*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg, 2012, p. 495 ss.
- R. WESSEL, *Fragmentation in the Governance of EU External Relations: Legal Institutional Dilemmas and the New Constitution for Europe*, Working Paper No. 3, University of Twente – Centre for European Studies, 2004
- R. WHITMAN, A. JUNCOS, *The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (non-) Ratification*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, p. 25 ss.
- E. WISNIEWSKI, *The Influence of the European Parliament on the European External Action Service*, in *European Foreign Affairs Review*, 2013, p. 81 ss.
- J. WOUTERS, S. DUQUET, *The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, p. 31 ss.
- J. WOUTERS, T. RAMOPOULOS, *Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg, 2014, p. 215 ss.
- J. WOUTERS, T. RUYS, *UN-EU Cooperation in Crisis Management*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYS (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, p. 229 ss.
- C. ZANGHÌ, *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 33 ss.
- C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, III ed.
- C. ZILIOLI, A.L. RISO, *Articolo 283 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1389 ss.
- J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013
- J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007
- M. ZWANENBURG, *Accountability of peace support operations*, Leiden, 2005

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*^A, 2016.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione Europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione Europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. IVAN INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. LUCA PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.