

*Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra in Relazioni internazionali*

IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA
Storia, struttura e coerenza

Relatore
Prof. Sergio Fabbrini

Candidato
Lorenzo Vai
matr. 611912

Correlatore
Prof. Miodrag Lekic

Anno Accademico 2011/12

a Enrico

Indice

Elenco degli acronimi	ix
Elenco delle illustrazioni	xii
Introduzione	1
1. L'Europa fuori l'Europa	11
L'evoluzione della politica estera europea	
La costruzione sulle macerie	11
L'Europa del generale e le prime prove di relazioni esterne	15
La nascita della cooperazione politica europea	18
La politica estera entra nei trattati	21
I progressi degli anni Novanta	22
Da Maastricht ad Amsterdam	25
I primi passi nel nuovo secolo	28
2. Diplomatici in cerca d'autore	31
Le delegazioni della Commissione	
Una diplomazia implicita	31
Le prime delegazioni della Commissione	34
L'istituzionalizzazione della Dg VIII	35
Arrivano gli inglesi	40
Eterogeneità interna e confusione esterna	42
Le riforme organizzative della Commissione	48
Le funzioni e i servizi delle delegazioni europee	51

Formazione, devoluzione e decentralizzazione	54
Una diplomazia esplicita	58
3. Mai dire costituzione	61
La politica estera europea dopo Lisbona	
L'eredità della costituzione	61
La personalità giuridica dell'Ue	64
Il presidente del Consiglio europeo	65
L'Alto rappresentante dell'Unione	66
Una politica estera bicefala	71
Un servizio diplomatico <i>in nuce</i>	77
Le proposte e i negoziati sul Seae	80
Il raggiungimento della decisione finale	85
4. Un corpo diplomatico <i>sui generis</i>	89
Elementi del Servizio europeo per l'azione esterna	
I compiti del servizio diplomatico europeo	89
La collocazione giuridico-istituzionale	91
La struttura organizzativa	99
Il trasferimento degli uffici centrali	106
L'evoluzione delle delegazioni	109
Le modalità di selezione dei funzionari	111
Aspetti critici del reclutamento	114
I programmi di formazione	118
5. Al servizio della coerenza?	127
L'apporto del Seae all'unità della politica estera europea	
I livelli della coerenza	127
Alla ricerca dell'armonia	129
La coerenza orizzontale interistituzionale	131
La coerenza orizzontale intraistituzionale	134
La coerenza verticale	135
Dalla teoria alla pratica	137

Conclusioni	141
Appendice	155
Bibliografia	161

Acronimi

Ace	Agenzia di cooperazione europea
Acp	Paesi Africa Caraibi Pacifico
Ad	Amministratori (personale Ue)
Aed	Agenzia europea di difesa
AidCo	EuropAid Office
Ar/Sg	Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune / Segretario generale del Consiglio
Ar/Vp	Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza / Vice presidente della Commissione
Ast	Assistenza (personale Ue)
Cae	Consiglio dell'Unione europea configurazione affari esteri
Ccn	Comitato consultivo delle nomine
Cdg	Corte di giustizia dell'Unione europea
Ce	Comunità europea
Ceca	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
Ced	Comunità europea di difesa
Cee	Comunità economica europea
Cep	Comunità politica europea
Cepol	Accademia europea di polizia
Cmdp	Direzione generale per la gestione delle crisi e la pianificazione
Cops	Comitato politico e di sicurezza
Coreper	Comitato dei rappresentanti permanenti
Coreu	Sistema di corrispondenza europea
Cpcc	Capacità civile di pianificazione e condotta

Cpe	Cooperazione politica europea
Dad	Direzione amministrazione per le delegazioni
Devco	Direzione generale sviluppo e cooperazione / Europeaid
Dg	Direzione generale
Dtp	Diplomatic Training Programme
Eas	Scuola amministrativa europea
Echo	European Office for Emergency Humanitarian Aid
Eda	Agenzia europea di difesa
Edp	European Diplomatic Programme
Edti	European Diplomatic Training Initiative
Efta	European free trade Association
End	Esperti nazionali distaccati
Epsa	Ufficio europeo di selezione del personale
Esdc	Accademia europea di sicurezza e difesa
Eu-Iss	Istituto dell'Ue per gli studi sulla sicurezza
Eums	Stato maggiore dell'Unione europea
Euratom	Comunità europea per l'energia atomica
Eusc	Centro satellitare dell'Unione europea
Fes	Fondo europeo per lo sviluppo
Fpis	Foreign policy instrument service
Gaat	General Agreement on Tariffs and Trade
Oi	Organizzazione internazionale
Omc	Organizzazione mondiale del commercio
Ong	Organizzazione non governativa
Osa	Organizzazione degli Stati americani
Osce	Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa
Pce	Presidente del Consiglio europeo
Pe	Parlamento europeo
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pesd	Politica europea di sicurezza e di difesa
Phare	Poland and Hungary Assistance for Restructuring their economies
Psd	Politica di sicurezza e difesa comune
Ptom	Paesi e territori d'oltremare
Pvs	Paesi in via di sviluppo
Seae	Servizio europeo per l'azione esterna
See	South East Europe

Seu	Servizio esterno unificato
SitCen	Centro situazione dell'Unione europea
Tacis	Technical Aid to the Commonwealth of Independent States
Tc	Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa
TdM	Trattato di Maastricht
Tfue	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tue	Trattato sull'Unione Europea
Ue	Unione europea
Ueo	Unione dell'Europa Occidentale
Ube	Unité des Bureaux Extérieures

Illustrazioni

Tablelle

1 - Le delegazioni della Commissione	52
2 - I soggetti amministrativi trasferiti al Seae	106
3 - Personale trasferito al Seae	108
4 - Personale e risorse finanziarie del Seae e dei servizi nazionali	138

Grafici

1 - La conduzione bicefala della politica estera europea	71
2 - Il Consiglio d'amministrazione del Seae	100
3 - Organigramma semplificativo della sede centrale del Seae	105
4 - I livelli della coerenza	128

“A diplomat’s life is made up of three ingredients: protocol, Geriticol , and alcohol.”

Adlai E. Stevenson, Jr.

Introduzione

“Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions”

Jean Monnet¹

Tra le tante frasi celebri pronunciate da Henry Kissinger durante la sua lunga carriera, una in particolare continua ad essere citata di sovente sia da euroscettici che da europeisti convinti: “chi devo chiamare se cerco l'Europa?” Con questa domanda l'allora Segretario di Stato statunitense aveva sottolineato, con puntuale sarcasmo, la totale assenza all'interno della Comunità europea di un interlocutore istituzionale chiaro, che rappresentasse in modo univoco l'intera organizzazione. E così per anni la battuta si diffuse tra i critici del processo d'integrazione e tra coloro che rimarcavano le carenze nella rappresentanza esterna della Comunità. La frase assunse poi un'opposta valenza con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999. Tra le diverse innovazioni del Trattato era prevista la creazione di un Alto rappresentante, figura che avrebbe dovuto dirigere e rappresentare la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e che divenne subito agli occhi di molti il tanto agognato numero telefonico del vecchio continente.

Tutti i telefoni, però, hanno bisogno di una linea telefonica che li metta in collegamento tra loro, che renda cioè possibile la stabile comunicazione. Insomma, se

¹ La frase fu pronunciata da Monnet in riferimento alla dichiarazione Schuman nei giorni successivi il 9 maggio 1950.

c'era un alto rappresentante dov'era la rete diplomatica essenziale per la buona riuscita del suo lavoro?

Superato l'iniziale ottimismo i problemi non tardarono ad emergere. La missione dell'Alto rappresentante, secondo alcuni una sorta di "*Foreign Policy Chief*" dell'Unione europea (Ue) (Duke, 2011b p. 35), era contesa da troppe persone. I compiti di rappresentanza erano infatti condivisi con il presidente della Commissione e con la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea. Tra questi, a chi avrebbe dovuto telefonare Kissinger?

Spiegare all'estero - soprattutto oltreoceano - la complessa struttura dell'Unione e la suddivisione delle sue competenze non è mai stata un'impresa semplice. Lo sapevano bene anche i membri della Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing e creata nel 2001 per redigere la sfortunata Costituzione europea. Essi per primi progettaron l'istituzione di un ministro degli esteri dell'Ue (Vanhoonacker, Reslow, 2010, p.1; Portela 2009, p. 119) e di un corpo diplomatico europeo a supporto (si veda tra i tanti: Rayner, 2005; Cameron, 2011, pp. 238-239; Fernández Sola, 2008, pp. 7 e ss; Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, 2010, pp. 76 e ss.).²

La mancata entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, a causa della doppia bocciatura ricevuta dalle consultazioni popolari in Francia e Paesi Bassi nel 2005, non ha però cancellato la maggior parte delle novità istituzionali che erano state avanzate. Nel successivo Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre del 2007 ed entrato in vigore il primo dicembre 2009, si ritrovano molte delle innovazioni pensate per la Costituzione. Tra queste l'istituzione di un Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Ar/Vp), erede rafforzato del vecchio Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Ad aiutare l'Ar/Vp nell'esecuzione delle sue funzioni era prevista la creazione di un Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), realizzazione dell'auspicato corpo diplomatico europeo. Al numero telefonico dell'Europa sembrava aggiungersi qualcosa di altrettanto fondamentale: la rete di comunicazione necessaria a mettere in collegamento i ricevitori.

² È da segnalare che già nel 2000 il Parlamento europeo aveva approvato una risoluzione, la 2000/2006 (IN) del 5 settembre, nella quale si proponeva un piano per il rafforzamento della diplomazia comunitaria.

Osservare e spiegare gli sforzi, e i tentativi dell'Ue nel conquistare una maggior presenza ed efficacia nelle relazioni esterne non è cosa semplice. L'Unione europea è un attore particolare sulla scena internazionale, non è ovviamente uno stato ma neppure una semplice organizzazione internazionale (Oi). Composta da un numero rilevante di paesi, ventisette nel momento in cui scriviamo, rappresenta un'eccezionale "laboratorio di una nuova statualità" (Levi, 2005) nel quale confluiscono, come in un intreccio, elementi internazionali e statuali o "più precisamente confederali e federali" (*ibidem*, p. 268). Nessuna Oi al mondo può vantare un livello di integrazione così avanzato, connotato da un arretramento senza precedenti della sovranità nazionale in favore di un controllo sovranazionale, esclusivo o condiviso con gli stati.

La politica estera è uno degli ambiti politici del quale gli stati continuano ad avere il pieno il controllo ed è forse rimasto "l'ultimo grande feticismo",³ della sovranità nazionale.

A riguardo è curioso notare come il processo d'integrazione europea abbia formalmente dato alla luce prima lo strumento e poi il fine. Mentre la nascita di un semplice foro di consultazione, la Cooperazione politica europea (Cpe), sulle politiche estere tra gli stati membri della Comunità economica europea (Cee) fu creato solamente negli anni '70, già i Trattati di Roma del 1957 affidavano alla Commissione competenze esterne nel commercio e negli aiuti allo sviluppo (cfr. Dimier, 2004c). Materie le cui politiche tese verso paesi terzi necessitavano di uno strumento esterno per l'implementazione e il controllo. Nascevano così le prime delegazioni all'estero della Commissione che, per quasi trent'anni, hanno svolto le funzioni di una missione diplomatica senza poter dire di esserlo (Carta, 2011a, pp. 55 e ss.). La politica estera nella sua versione di *high politics*⁴ sarà per la prima volta affrontata ed inserita nella struttura dei trattati solamente nel 1986, con l'Atto unico europeo che istituzionalizza la prassi della Cpe. Il passo successivo verrà compiuto a Maastricht qualche anno più tardi, quando gli stati membri della Cee decideranno di far nascere l'Unione europea,

³ Così l'Ambasciatore Silvio Fagiolo definì in un corso sui processi di globalizzazione, tenuto all'Università Luiss nel 2010, la ritrosia di uno stato a cedere il controllo della propria politica estera ad organismi sovranazionali.

⁴ "According to the classical distinction between 'high politics', which concerns life-and-death issues of political order and violence, and 'low politics', which revolves around economic and social question" (Andreatta, 2011, p. 24 e Allen, 1998, p. 43).

immaginandola come il frontone di un tempio retto da tre colonne ognuna a rappresentare un diverso ambito di integrazione, comunitaria o intergovernativa. Tra queste c'è anche la Pesc, successivo esempio di una cooperazione ancora intergovernativa ma sempre più istituzionalizzata che per la prima volta dopo il fallimento della Comunità europea di difesa (Ced) contempla la volontà di realizzare una politica di difesa comune.

L'architettura immaginata e realizzata a Maastricht conferma la presenza di un dualismo politico e istituzionale nell'amministrazione delle relazioni esterne dell'Ue. Un dualismo figlio della divisione storica tra alta e bassa politica, condotte rispettivamente dalla Commissione, con metodo comunitario, e dal Consiglio europeo e dei ministri tramite il metodo intergovernativo. Una politica estera, quella dell'Europa unita, a conduzione bicefala e ben definita da Hocking e Bátorá come *“a multi-level phenomenon reflecting the interactions of national, subnational and EU levels of activity”* (2009a, p. 113).

Il Trattato di Lisbona mostra oggi l'ultima evoluzione di questo lungo cammino verso una gestione comune degli affari esteri. Le novità sono molte, a partire da una semplificazione dell'architettura dell'Unione che perde i pilastri e guadagna organicità. Viene finalmente attribuita all'Ue, dopo sedici anni dalla sua creazione, personalità giuridica unica e possibilità di cooperazioni rafforzate anche nel settore della difesa. L'introduzione di una clausola di solidarietà che impegna l'Unione e gli stati membri ad agire congiuntamente per prevenire situazioni di crisi prestando mutua assistenza, si affianca ad una clausola di mutua difesa che prevede l'intervento militare a difesa di un paese dell'Ue soggetto ad un'aggressione armata nel proprio territorio.

Il sopracitato dualismo nella gestione della politica estera continua a rimanere intoccato, ma i cambiamenti in materia di rappresentanza diplomatica aprono nuovi scenari ricchi di aspettative e domande. Gli interrogativi sono rivolti agli strumenti a disposizione dell'Ue e alla natura stessa della politica estera dell'Unione.

In questo elaborato si prenderà in esame la storia, l'evoluzione istituzionale e il funzionamento del servizio diplomatico europeo, dalla sua nascita fino ai giorni nostri. La recente creazione del Seae rappresenta un notevole cambiamento che illustreremo

soffermandoci sulla nuova cornice istituzionale delle relazioni esterne dell'Ue e sulla struttura del Servizio.

Infine cercheremo di comprendere le potenzialità del Seae nell'apporto alla coerenza della politica estera europea, uno dei grandi obiettivi che l'Unione si è data a Lisbona.

Nello svolgere la nostra analisi consideriamo l'Unione europea come un sistema sovranazionale, distinto dal regime internazionale posto in essere da una qualsiasi Oi. L'Ue ha acquisito le caratteristiche di un sistema politico unico, diverso da quello degli stati che la compongono, "un sistema politico organizzato intorno a molteplici separazioni dei poteri, mentre la generalità di questi ultimi continua a essere organizzata secondo i criteri della fusione dei poteri" (Fabbrini, 2008, p. 198). L'Unione mostra infatti una separazione multipla dei poteri. La prima è a livello orizzontale nell'architettura istituzionale del sistema, nel quale "*the decision-making process takes place within a panoply of institutions reciprocally separated although functionally connected*" (Fabbrini, 2005, p. 189). Le istituzioni che compongono l'Ue sono reciprocamente indipendenti, ma esercitano i propri poteri in modo spesso congiunto. Basti vedere il processo di produzione normativa, esercitato dalla Commissione, che detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa, insieme al Consiglio e al Parlamento.

La separazione a livello verticale dei poteri riguarda le unità territoriali che compongono il sistema stesso. L'Unione europea è composta da un insieme di stati che hanno deciso di affidarle volontariamente, in modo esclusivo o condiviso, l'esercizio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, in specifici ambiti di competenza politica.

Assumendo che l'Unione europea rispetti i criteri base di una democrazia,⁵ Fabbrini definisce tale sistema politico come una democrazia composita, "cioè non riconducibile né al modello della democrazia consensuale né a quello della democrazia competitiva che sono propri dell'uno o dell'altro dei suoi stati membri" (Fabbrini, 2008, p. 198). I modelli citati messi a confronto si rifanno alla classificazione secondo la distinzione di Lijphart (1999), tra democrazie "maggioritarie e competitive" e "consociative e consensuali" che affidano al governo (seppur in modalità distinte) l'esclusività del potere decisionale. Invece in una democrazia composita qual è l'Ue, "il processo

⁵ Il tema della democrazia nell'Unione europea è stato oggetto di ampi dibattiti. Non potendo trattare in questa sede la questione in modo esaustivo, rimandiamo ai contributi di Fabbrini (1994; 2010); Guastaferrò (2006); Weiler (2003); Röss (1999); Weiler, Haltern, Mayer (1995).

decisionale non è monopolizzabile da una singola istituzione (il governo)” (Fabbrini, 1994, p. 29), ma è condiviso da più istituzioni connotate da differenti procedure decisionali. Il dualismo della politica estera dell'Unione, questo è il nostro caso, segue perfettamente questo modello.

L'Europa, nei suoi vari stadi di integrazione, ha sempre avuto una proiezione esterna e con essa la necessità di essere presente, di essere rappresentata nel perseguimento dei propri obiettivi e interessi. Aspetti di politica estera che solo una diplomazia può svolgere adeguatamente.

La prima definizione di diplomazia fu introdotta nel Trattato di Westfalia del 1648, declinando a dovere il principio *“superiorem non recognoscens”* che si erano dati gli stati dopo trent'anni di guerra. I diplomatici erano incaricati di rappresentare le posizioni politiche e gli interessi dei propri paesi, gli unici attori sulla scena internazionale che loro stessi avevano deciso di considerare tali.

Dopo più di 360 anni nuovi soggetti hanno assunto un ruolo nella conduzione delle relazioni internazionali e tra questi ci sono le Oi. L'internazionalismo del secondo dopoguerra ha visto nascere tantissime organizzazioni internazionali che con le loro strutture, procedure e fini, hanno prodotto un cambiamento *nella* diplomazia, che lasciava inalterate le strutture a fondamento della diplomazia westafaliana: gli stati e la loro piena sovranità (Bátora, 2005, p. 50).

Il contributo dell'Ue alla diplomazia potrebbe invece risultare differente, scaturendo in un vero e proprio cambio *della* diplomazia rispetto a come la conosciamo oggi. Il fulcro di questa evoluzione risiede nella natura dell'Unione,

a polity where relations between member states are no longer organized solely by the transnationally distributed set of norms and rules embodied in diplomacy, but are increasingly anchored in a thickening network of 'domestic' relations in an increasing number of policy fields co-ordinated at the central level in Brussels. With neither a clearly established centre of authority nor a clear source of sovereignty, the EU is currently the most radical peaceful challenge to the established Westphalian system of states.

(ibidem, p.52)

Un modello di separazione dei poteri che gli stati hanno adottato e che potrebbe nel tempo scardinare la conduzione della politica estera basata sul sistema westfaliano e sulla supremazia dell'interesse esclusivamente nazionale. La diplomazia, essendo il principale strumento di attuazione della politica estera, non potrebbe che rimanervi coinvolta conoscendo un cambiamento strutturale senza precedenti: la creazione di un corpo diplomatico sovranazionale, al servizio di un attore non-statale, dotato di un potere decisionale da sempre appartenuto agli stati-nazione.

Il cammino fin qui percorso dal servizio diplomatico europeo può essere ben illustrato dalla teoria neo-funzionalista. Un problema funzionale, tecnico - l'implementazione ed il controllo dei programmi di aiuto allo sviluppo - espande la portata della collaborazione tecnica nata a livello sovranazionale ed eleva anche il livello dell'impegno politico reciproco. Un fenomeno chiamato *spill over*, che l'Ue ha conosciuto in molti altri campi.

Il secondo processo che ha investito il corpo diplomatico comunitario è stato quello di un'istituzionalizzazione, secondo l'approccio delineato da Selznick (1957). Per questi le istituzioni incorporano non solo funzioni, ma anche ideali, valori, norme e una specifica identità. Nello specifico il processo di istituzionalizzazione si riferisce:

whereby an organization - and the officials who operate therein - develops its own identity or culture by, firstly, defining its mission, e. g. aims, methods, principles, norms, values and types of public action; secondly, inserting this mission into a social structure through recruitment, a socialization process and a specific power structure; thirdly, legitimizing this mission within a specific context; and, finally, giving the institution a certain autonomy 'vis-à-vis' its main stakeholder.

(Dimier, McGeever, 2006, p. 485)

Nelle prossime pagine descriveremo in che modo questi processi sono avvenuti e gli effetti che hanno avuto nella costruzione del servizio europeo per l'azione esterna.

Il terzo fenomeno a livello istituzionale che sembra oggi interessare il Seae è quello dell'europeizzazione, definibile come "il processo di condizionamento che va dall'alto

delle istituzioni comunitarie al basso di quelle degli Stati membri” (Fabbrini, 2008, p. 199).⁶ Alla nascita del Seae hanno difatti partecipato anche le diplomazie nazionali che lo compongono per un terzo e che in futuro potrebbero - questa è la speranza - conquistare una coerenza operativa basata sull'esperienza maturata negli anni di Servizio.

Nel primo capitolo dello studio verrà illustrata l'evoluzione storica delle istituzioni che hanno deciso e messo in atto la politica estera europea, dalla nascita della Ceca sino al Trattato costituzionale.

Nel secondo capitolo prenderemo in esame il servizio per l'azione esterna della Commissione, antesignano dell'odierno Seae. Anche in questo caso l'approccio analitico sarà storico-istituzionale, al fine di mettere in luce i processi istituzionalizzazione di acquisizione delle competenze. Nell'ultima parte del capitolo descriveremo le tipicità delle funzioni e dei servizi svolti dalle delegazioni della Commissione, secondo il modello della diplomazia “*consumer-oriented*” proposto da Bruter (1999).

Il capitolo tre tratterà le riforme sopraggiunte con il Trattato di Lisbona, soffermandosi sulle innovazioni dell'architettura istituzionale che hanno riguardato politica estera europea. Oltre alle nuove figure istituzionali e ai meccanismi decisionali che caratterizzano l'azione esterna dell'Ue, verranno esaminate le proposte e le negoziazioni che hanno portato alla nascita del Seae.

Nel quarto capitolo si analizzeranno gli aspetti giuridici del Servizio e le sue criticità. Si passerà poi all'esame della sua struttura centrale ed esterna, della composizione e dei metodi adottati per la selezione del personale.

L'ultimo capitolo sarà dedicato all'apporto del Seae alla coerenza dell'azione esterna dell'Ue. Si definirà la coerenza nei suoi vari livelli per poi comprendere in che modo il Servizio potrà aiutarne il raggiungimento, anche al proprio interno.

Infine verranno presentate delle brevi conclusioni.

⁶ Per una disamina critica delle diverse interpretazioni del fenomeno rimandiamo al contributo di Olsen (2002).

La metodologia adottata per l'elaborazione di questo studio è stata duplice. I primi tre capitoli sono il risultato di un lavoro compilativo. La ricerca bibliografica dei testi e degli articoli è stata condotta alla biblioteca della Commissione europea, a Bruxelles, da ottobre a dicembre del 2011.

Gli ultimi due capitoli (e parte del terzo), sono il prodotto di una serie di interviste semi-strutturate fatte nella seconda metà del 2011 e nei primi mesi del 2012. Alle interviste hanno preso parte due diplomatici nazionali, un diplomatico non nazionale facente parte del Seae, e un accademico addetto alla formazione. Per ovvie ragioni di riservatezza nessun nome degli intervistati sarà divulgato. Tutte le interviste verranno citate con un numero progressivo in riferimento all'elenco di cui sopra. La lista indicativa delle domande poste (vista la natura semi-strutturata dei colloqui), è consultabile in appendice.

Si è deciso di scrivere i nomi delle istituzioni e degli organi nazionali ed europei, indipendentemente dai poteri esercitati, con la lettera maiuscola. Tutti gli uffici e le cariche saranno indicati invece con la lettera minuscola, almeno che la dicitura ufficiale non lo richieda espressamente. Abbiamo inoltre scelto di non abusare delle maiuscole per il riferimento generico agli stati, nonostante questa non sia la prassi più comune. L'unica eccezione a queste regole riguarda l'Alto rappresentante, per il quale la maiuscola rimarca la complessità della carica presa in esame, assimilabile a quella di un organo monocratico.

In questa introduzione ci sembra giusto, nonché doveroso, ricordare l'importante sostegno che questo lavoro ha ricevuto dall'Ambasciatore Silvio Fagiolo. Sua è stata l'idea e lo slancio iniziale nel sostenere i primi passi di questa ricerca. Il tema scelto, così vicino al suo passato professionale e alle sue speranze, aveva attirato quella voglia di sapere e quella vivacità intellettuale che in tanti conoscevano e sulla quale non ha senso spendere ulteriori parole. Rimane il dispiacere di non aver potuto soddisfare in tempo tale curiosità.

1 L'Europa fuori l'Europa

L'evoluzione della politica estera comune

“None of us meets you any longer solely as the representative of his own country but at the same time already, to a certain degree, as a representative of the European Community as well. So, I, too, am here not as the spokesman ‘of’ Europe, but definitely as a spokesman ‘for’ Europe.”

Willy Brandt¹

La costruzione sulle macerie

Alla fine della Seconda Guerra mondiale i timori riguardanti lo scoppio di un nuovo conflitto e il desiderio di donare pace e stabilità ad un Europa in ginocchio, diventano le motivazioni principali che spingono il Ministro degli Esteri francese Robert Schuman a posare la prima pietra della costruzione europea.

Nell'impresa all'apparenza impossibile di donare pace al continente più bellicoso della storia, Schuman non è solo. Al suo fianco c'è un lungimirante funzionario francese di nome Jean Monnet, tra i primi a raccogliere l'appello a favore degli “Stati Uniti

¹ Citato in Kissinger, 1982, p.157.

d'Europa" lanciato da Churchill il 19 settembre 1946 all'Università di Zurigo e a cercare di mettere in pratica alcune delle visionarie parole di Altiero Spinelli:

L'eliminazione di questi mali [portatori dell'anarchia e della violenza tra gli stati n.d.A.] non può perciò consistere in altro che nella formazione di istituzioni che elaborino ed impongano una legge internazionale, la quale impedisca il perseguimento di fini giovevoli solo ad una nazione, ma dannosi alle altre.

(Spinelli, Rossi, 1944, p.60)

Monnet intuisce che l'obiettivo di una pace duratura tra più stati può essere perseguito, con maggiore efficacia, attraverso un loro ravvicinamento nei campi di interesse comune, sacrificando spazi di sovranità nazionale a favore di istituzioni sovranazionali. Sarà infatti questa l'idea alla base della proposta lanciata da Schuman nella sua dichiarazione del 9 maggio 1950, con la quale suggerisce di "mettere l'insieme delle produzioni di carbone e acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possano aderire gli altri paesi europei" (passaggio della dichiarazione citato in Mastronardi, 2006, p. 29).

Il lancio dell'iniziativa riscuote l'approvazione ed il consenso di molti statisti tra i quali il Cancelliere della Repubblica Federale tedesca Konrad Adenauer, che insieme al Ministro francese darà vita a quell'asse carolingio costante motore della costruzione europea.

Dopo la posa della prima pietra il 18 aprile 1951 viene innalzato il primo muro portante. Nel Salone dell'Orologio del Ministero degli Affari Esteri francese, viene firmato da Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica Federale di Germania il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca). La storia dell'Europa in cerca dell'unità può dirsi ufficialmente cominciata.

Dove la condivisione delle risorse naturali riscuote successo, ad alimentare i timori e rievocare i fantasmi della guerra ci pensa il problema del riarmo tedesco. Un'Europa senza Germania non è tale e una pace duratura implica una posizione di pari diritti per

tutti i paesi.² I primi, già nel corso del 1950, a prospettare il riarmo tedesco sono gli Stati Uniti (cfr. Pistone, 2004, pp. 27 e ss.). L'alleato d'oltre oceano è preoccupato della capacità dell'Europa occidentale di resistere ad eventuali aggressioni da parte dell'Unione Sovietica, la cui politica di espansione nell'Europa orientale non sembra fermarsi. Segnali di preoccupazione sembrano arrivare anche dal teatro orientale dove la Corea del Sud è invasa dalle truppe della Corea del Nord, stato satellite dell'Urss, il 25 giugno 1950 (cfr. Fagiolo, 2009, pp. 71-72). Pochi giorni più tardi il Segretario di Stato americano Dean Acheson durante il Consiglio atlantico³ che si tiene a New York, ipotizza la costituzione di una forza integrata europea comprensiva di unità tedesche. La proposta statunitense incontra la diffidenza della Francia, la quale è subito pronta ad offrire un'alternativa: il piano Pleven. Il Piano, che prende il nome dal Primo Ministro René Pleven, prevede la creazione di un'armata europea, uno stato maggiore, delle istituzioni politiche con un ministro europeo della difesa, un bilancio comune e degli armamenti condivisi. La Germania⁴ potrà però, secondo il Piano, avere dei contingenti militari esclusivamente posti all'interno dell'armata comune, in modo discriminante rispetto agli altri stati liberi di possedere delle divisioni autonome (Bindi, 2010, p. 14). Il confronto tra le due proposte si risolve a vantaggio di quella statunitense, attuata con la costituzione del comando Nato delle forze integrate in Europa. Eppure il progetto illustrato nel Piano Pleven non viene abbandonato. Arricchito di una struttura politica proposta dal Primo Ministro italiano Alcide De Gasperi, il piano viene ripresentato nel trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (Ced), primo esempio di un federalismo militare congegnato sulla falsariga di quello economico della Ceca (cfr.

² I disastrosi effetti economici della pace punitiva inflitta alla Germania con il Trattato di Versailles nel 1919, erano stati oggetto di ampio dibattito, ed importanti economisti come John Maynard Keynes ne avevano rimarcato l'insensatezza.

³ Il Consiglio del Nord Atlantico è l'organo politico della *North Atlantic Treaty Organization* (Nato) composto dai rappresentanti degli stati membri.

⁴ Per comodità descrittiva si utilizzerà la semplice denominazione Germania in riferimento alla Repubblica Federale di Germania.

Pistone, 2004, pp. 27-28).⁵ Il 27 maggio 1952 si arriva alla firma del nuovo trattato ed i sottoscrittori sono gli stessi sei che si trovarono a Parigi poco più di un anno prima. Diversi saranno invece gli esiti delle ratifiche.

In Francia una forte instabilità politica e un'accesa controversia ideologica sulla natura della Ced, alimentata dai gollisti che siedono nel governo, sembra bloccare la ratifica del trattato. Anche la situazione internazionale, con l'inizio del disgelo politico tra Occidente e Urss, è cambiata e non sembra giocare a favore della Ced, la cui ratifica è rimandata *sine die* dall'Assemblea nazionale francese il 30 agosto 1954.

Il fallimento della della Comunità europea di difesa affossa anche il tentativo di integrazione federale della Comunità politica europea (v. nota 4), negando la realizzazione di quel "nuovo organismo che sarà la creazione più grandiosa e più innovatrice sorta da secoli in Europa; per costituire un saldo stato federale, il quale disponga di una forza armata europea al posto degli eserciti nazionali" (Spinelli, Rossi, 1944, p. 31).

Una soluzione alternativa (e di ripiego) alla Ced arriva però da Anthony Eden, Segretario di Stato per gli Affari Esteri del Regno Unito. La sua iniziativa appoggiata dagli americani e dal Primo Ministro francese Mendès France, porta alla sigla di diversi accordi (c. d. Accordi di Parigi) che oltre a rinegoziare un limitato riarmo tedesco, privo di armi nucleari, dettano le condizioni per l'ingresso della Germania nella Nato e nella rinominata Unione europea occidentale (Ueo).⁶ La Repubblica Federale di Germania riacquista così la piena sovranità e la questione della difesa europea si risolve divenendo una "*transatlantic issue*" (Bindi, 2010, p. 14). In compenso le iniziative d'integrazione politica o militare in Europa conosceranno decenni di inerzia, e con esse qualsiasi tentativo di condividere la politica estera.

⁵ All'integrazione militare la Ced avrebbe dovuto affiancare l'integrazione politica attraverso una Comunità Politica europea delineata da un'assemblea *ad hoc*, formata in ambito Ceca. Un Commissione costituente nominata dall'Assemblea e presieduta dal futuro ministro degli esteri di Bonn, Heinrich von Bretano, aveva presentato un progetto di statuto della Comunità politica a chiara architettura federale, nel quale anche la politica estera degli stati partecipanti sarebbe stata comunitarizzata.

⁶ L'Ueo era un'organizzazione internazionale a carattere regionale nata con il Trattato di Bruxelles nel 1948. Creata da Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito, sulla base di un accordo di cooperazione militare, contemplava clausole per una mutua autodifesa collettiva e per la promozione di una collaborazione economica, sociale e culturale.

Nei Trattati di Roma del 1957 che istituiscono la Comunità economica europea (Cee) e la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom), la politica estera non trova ufficialmente spazio, ma si "insinua" nelle competenze assegnate alla Cee nei riguardi delle relazioni esterne. La volontà di creare un'unione dogale tra i paesi della Comunità necessita di tariffe e politiche commerciali comuni, sia verso l'interno che verso l'esterno. La successiva istituzione di un Fondo europeo per lo sviluppo (Fes) presuppone relazioni con i paesi terzi che ne beneficino, in particolare le colonie francesi e belghe. Un ruolo chiave nell'implementazione e gestione delle suddette politiche viene affidato alla Commissione: organo indipendente di natura sovranazionale custode dell'applicazione dei trattati e delle norme di diritto derivato, con poteri esclusivi di proposta e raccomandazione nei confronti dell'istanza decisionale a carattere intergovernativo, il Consiglio. Di conseguenza per relazionarsi con soggetti esterni, siano questi stati o organizzazioni internazionali, la Commissione si dota di strutture amministrative centrali (si veda ad esempio la direzione generale Relazione esterne) ed esterne (le prime delegazioni all'estero), la cui storia verrà affrontata nel secondo capitolo.

L'Europa del generale e le prime prove di relazioni esterne

Intanto spetta nuovamente alla Francia influenzare il corso dell'integrazione europea. Il generale De Gaulle, richiamato nel '58 come Primo Ministro e poi primo Presidente della Quinta Repubblica francese per porre fine alla guerra d'Algeria, impone subito la sua concezione di "*Europe des Etats*"; esempio di unione confederale nella quale ogni stato membro mantiene la più completa sovranità nazionale. De Gaulle avverso ad un allargamento della Cee (si oppose con tenacia all'entrata del Regno Unito), si prodiga invece nel rafforzare il coordinamento - puramente intergovernativo - tra i sei paesi membri. Anche nel campo della politica estera. Nel 1958 propone con successo di far incontrare regolarmente i ministri degli esteri, gettando le basi di quello che diventerà il futuro Consiglio Affari esteri, composizione del Consiglio dei ministri oggi prevista

esplicitamente dal Trattato di Lisbona.⁷ Sua l'idea di organizzare una cooperazione a livello di capi di stato e di governo - il primo incontro si tiene a Parigi il 10 e 11 di febbraio del 1961 - antesignana della futura prassi dei consigli europei, iniziata da Valéry Giscard d'Estaing ed ora istituzionalizzata (Bindi, 2010, p.16). L'incontro di Parigi ha lo scopo di riaprire il dialogo su una possibile cooperazione politica europea, e nominare una commissione che possa redigere un progetto ispirato, questa volta, alla visione confederalista del generale. Il progetto presentato denominato Piano Fouchet, dal nome del presidente della commissione, rispecchia fedelmente le aspettative di De Gaulle e propone un'Unione di stati basata su una semplice cooperazione intergovernativa in materia di politica estera, difesa, scienza, cultura e protezione dei diritti dell'uomo. È un progetto che mette in allarme i federalisti e non lascia tranquilli gli altri statisti, preoccupati che la Francia possa assumere un ruolo dominante nelle relazioni estere. Le successive modifiche apportate al Piano Fouchet su precise istruzioni di De Gaulle, aumentano le perplessità di coloro che temono il tentativo egemonico di una Francia sempre più sola e sempre più contraria all'ingresso nella Comunità della Gran Bretagna (Fagiolo, 2009, p. 110). La sorte del Piano è segnata: l'opposizione dei "rimanenti cinque" ne provoca il definitivo fallimento il 17 aprile 1962, durante una riunione dei ministri degli esteri.

Nondimeno gli anni '60 registrano rilevanti sviluppi nella proiezione esterna della Comunità. Nel 1963 viene firmata la Convenzione di Yaoundé tra la Cee e diciotto ex-colonie appartenenti agli stati membri. Si tratta di un importante cornice legale per sviluppare i primi programmi di cooperazione allo sviluppo (chiamati allora "di associazione") ed instaurare tariffe commerciali agevolate. La Convenzione, voluta a gran voce dalla Francia per mantenere i privilegi commerciali con le colonie di un tempo, verrà rinnovata negli anni a venire aumentando il numero dei paesi partecipanti. Il primo grande allargamento si deve all'entrata del Regno Unito nella Comunità nel 1973, la quale estenderà ai paesi africani parte del Commonwealth britannico e alle ex colonie nei Caraibi e nel Pacifico, le politiche commerciali e per lo sviluppo della Cee. Sempre grazie a questi accordi, che oggi contano ben 79 paesi

⁷ Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la composizione del Consiglio che raggruppava i ministri degli affari esteri era il Consiglio Affari generali e relazioni esterne, ora diviso in due diverse formazioni. Le uniche ad essere esplicitamente previste nei trattati.

aderenti,⁸ la Commissione ha avuto modo di far muovere i primi passi alla propria rappresentanza esterna, strutturandola attraverso l'invio di delegazioni col tempo sempre più simili a vere e proprie missioni diplomatiche (v. cap. 2).

L'altro settore nel quale operano le prime delegazioni è quello della stipulazione di accordi con stati terzi, nell'ambito della politica commerciale comune. Anche qui, come per le relazioni con i paesi associati, la conduzione delle politiche da parte della Comunità è divisa in base agli aspetti tecnico-negoziati tra la Commissione, il Consiglio ed organi *ad hoc* (Meunier, Nicolaidis, 1999).⁹

Il primo importante banco di prova è la negoziazione del *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt) dal 1964 al 1967, durante la quale la Cee si trova a negoziare un tariffario globale (il c. d. Kennedy Round) in rappresentanza dei sei stati membri. I risultati raggiunti dalla Comunità, che poteva negoziare da una posizione di forza vantando numerosi accordi commerciali con paesi terzi ed un mercato interno in piena espansione, sono importanti e tendono a ridurre il divario commerciale con gli Stati Uniti. Il Kennedy Round è stato anche un importante test per la Cee e la sua politica estera, che raggiunge un primo successo (Coombes, 1970, pp. 166 e ss.).¹⁰

⁸ Le relazioni tra l'Unione europea e i c. d. paesi Acp (Africa, Caraibi, Pacifico), sono attualmente regolate dall'Accordo di Cotonou, firmato nel 2000 e rinnovabile ogni cinque anni con totale durata ventennale. L'obiettivo principale dell'Accordo evoluzione dei passati accordi di Yaoundé e Lomé, continua ad essere lo sviluppo economico culturale e sociale dei paesi partecipanti, alla quale si affianca il raggiungimento degli obiettivi del Millennio (art. 1 della versione consolidata dell'Accordo). Per il quinquennio 2008-2013 sono stati assegnati ai programmi nei paesi ACP, 22,7 miliardi di euro attraverso il Fondo europeo per lo sviluppo (per maggiori informazioni sull'Accordo e sui progetti si rimanda al sito istituzionale dell'Ue: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm).

⁹ Tra gli organi creati per la decisione delle politiche commerciali ricordiamo il Comitato 113 (nome che richiamava alle disposizioni dell'art. 113 del Trattato di Roma), composto da funzionari ed esperti commerciali provenienti dagli stati membri, e da membri della Commissione. L'obiettivo del Comitato era quello di esaminare ed emendare le proposte della Commissione, prima che approdassero al Coreper (v. nota 17) per poi essere vagliate dal Consiglio.

¹⁰ Di pari importanza sarà il ruolo svolto dalla Commissione nelle successive negoziazioni del Gatt e dell'Omc: cfr. Kenis, Schneider (1987); Meunier, Nicolaidis (1999); Meunier (2007).

La nascita della cooperazione politica europea

Nel 1969 l'uscita di scena di De Gaulle, sconfitto in un referendum "che egli considera in realtà un giudizio sul proprio operato" (Fagiolo, 2009, p. 123), apre una nuova fase dell'integrazione europea. Nel dicembre dello stesso anno, all'Aia, ha luogo un vertice dei capi di stato e di governo tra i più rilevanti della vicenda comunitaria, sia perché si ottiene finalmente l'accordo della Francia del nuovo Presidente Pompidou sulla candidatura britannica, sia per la riapertura del dialogo teso a rafforzare l'integrazione. Le intese raggiunte all'Aia portano alla scrittura del rapporto Werner, concernente l'unione economico-monetaria, e del rapporto Davignon che affronta l'accidentata strada della cooperazione politica.

Sono i direttori degli affari politici e dei ministri degli esteri a preparare il rapporto Davignon, ed è il direttore del Ministero degli Esteri belga Etienne Davignon a dargli il nome. Il rapporto, che dà l'avvio a una dimensione europea della politica estera, è adottato in linea di principio nel luglio del '70 e approvato ufficialmente dai ministri il 27 ottobre successivo. La struttura di cooperazione politica prevista dal rapporto è agile e semi-permanente. Consiste in un comitato sul modello di quello che ha redatto il rapporto, da riunirsi almeno quattro volte l'anno e coadiuvato dall'ausilio di gruppi di lavoro. Le istruttorie del comitato sono portate per le decisioni ai ministri degli esteri, le cui riunioni avranno luogo ogni sei mesi. Gli stati sono a loro volta liberi di proporre in agenda qualsiasi tema che necessiti di consultazione politica, e la Commissione è consultata nell'unico caso in cui il lavoro dei Ministri degli esteri influenzi le attività della Cee.

Ruoli ancora più limitati quelli svolti dal Parlamento europeo (Pe) e dalla Corte di Giustizia (CdG). La natura intergovernativa esclude la cooperazione sia dalle competenze della CdG, che da quelle del Pe, tenuto meramente informato, ogni sei mesi, tramite incontri tra i membri della Commissione Affari Politici e i ministri.

Così ha il via la cooperazione politica europea (Cpe), semplice sistema di regolare consultazione fra i ministeri degli esteri diretto ad armonizzare le politiche estere e che *"the rhetoric accompanying it saw it as the first step towards political union"* (Edwards, 2011, p. 47).

La successiva integrazione realizzata nel 1973 con il report di Copenhagen, specifica maggiormente il ruolo e i meccanismi della Cpe. Secondo la versione aggiornata del

rapporto la cooperazione avrebbe costituito “*a new procedure in international relations and an original contribution to the technique of arriving at a concerted action!*” (Report di Copenaghen, 1973, parte I). La cornice istituzionale risultante

which deals with problems of international politics, is distinct and additional to the activities of the institutions of the Community which are based on the juridical commitments undertaken by the member States in the Treaty of Rome

(*ibidem*, punto 12 a)

Il report di Copenaghen aumenta anche le riunioni dei ministri degli esteri, o eventualmente dei capi di stato e di governo, a quattro l'anno. Evidenzia il ruolo del Comitato Politico incaricato di preparare i meeting dei ministri, e quello dei sottocomitati e gruppi di lavoro. Permette consultazioni tra gli ambasciatori degli stati membri accreditati in paesi terzi, e crea il sistema di “*correspondance Européenne*” denominato Coreu, strumento di comunicazione diplomatica - ancora in uso - tra gli organi della Comunità e gli stati. In questi vengono infine inviati alcuni “*European correspondents*” per monitorare il coordinamento della Cpe (cfr. Duke, Vanhoonacker, 2006; Bindi, 2010).

La cooperazione in materia di politica estera così prevista non segue chiaramente il binario del metodo comunitario:

era stato riesumato al livello dei funzionari diplomatici, dietro le quinte dell'Europa pubblica e politica, il piano Fouchet, embrione di una cooperazione intergovernativa sul cammino di una entità distinta.

(Fagiolo, 2009, p. 147)

L'esigenza dell'unanimità e l'assenza di vincoli giuridici impediranno spesso all'Europa di agire in modo unitario, viziandone la capacità della stessa di prendere decisioni tempestive ed efficaci nei momenti più caldi delle vicende internazionali. Sarebbe stato d'altra parte difficile immaginare una diversa struttura della cooperazione politica. Come ricorda Mastronardi “quello in corso è più il tempo del pragmatismo che delle grandi costruzioni. È indispensabile essere realisti e, volendo esserlo, il progetto definisce il proprio pregio e il proprio limite” (2006, p. 87).

I successi di rilievo dell'azione coordinata messa in atto dalla Cpe sono pochi. Tra questi vanno registrati il ruolo positivo svolto nella genesi e nello sviluppo della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione europea, il dialogo strutturato imbastito nel 1974 con i paesi arabi (cfr. Tomkys, 1987) e la stesura della Dichiarazione di Venezia sul Medio Oriente del 1980 (cfr. Pistone, 2004; Edwards, 2011).¹¹

Sempre negli anni '70 fa la sua comparsa un altro importante attore della politica estera europea: il Consiglio europeo. A propiziare la sua nascita è il neo-eletto presidente francese Giscard d'Estaing, convinto promotore delle istituzioni sovranazionali al motto "*l'Europe est ma priorité*". Questi organizza nel '74 una riunione alla quale presenziano i capi di stato ed il presidente della Commissione europea.¹² L'intenzione che scaturisce dal primo vertice è di continuare a organizzare questo tipo d'incontri ogni tre o quattro mesi (si deciderà a partire dal 1986 di tenere due riunioni ordinarie all'anno più eventuali riunioni straordinarie), all'interno della cornice offerta dalla Cpe. Se la prassi dei consigli europei ha il merito di coinvolgere i governi nazionali al loro massimo livello, essa non migliora in modo sostanziale - essendo fondata rigidamente sul principio dell'unanimità - la capacità decisionale della Comunità. Fondamentale diverrà, negli anni, l'apporto del Consiglio europeo nell'orientamento di una politica estera europea sempre più istituzionalizzata. Processo che interesserà lo stesso vertice il quale, nel 2009, diventerà formalmente un'istituzione dell'Unione europea.

Sempre nel 1974 si tiene il primo *meeting* informale dei ministri degli esteri secondo le modalità che prenderanno il nome di "*Gymnich formula*" (questa volta ad ispirare l'appellativo sarà il nome del castello tedesco che lo ospita). Gli incontri che hanno il fine di far dialogare i ministri su temi di politica estera in via informale, continuano ad esser tenuti ancora oggi.

¹¹ La c. d. Dichiarazione di Venezia sul Medio Oriente fu approvata dal Consiglio europeo, presieduto dall'Italia, il 12-13 giugno del 1980. La Dichiarazione, primo segno di una comune valutazione di politica estera dei paesi membri, riconosceva il diritto di autodeterminazione al popolo palestinese. Inoltre, come conseguenza della seconda crisi energetica che colpiva l'Occidente dopo quella del '73, invitava l'apertura di un dialogo euro-arabo sui problemi energetici.

¹² La prassi di tenere riunioni informali e senza una cadenza prestabilita tra i capi di stato e di governo dei paesi che aderivano alla Comunità (i c. d. Vertici europei), era stata instaurata fin dal 1961.

La politica estera entra nei trattati

Lo schema di cooperazione in materia di politica estera fin qui descritto trova spazio nei trattati solo nel 1985. Il lungo periodo di stasi che aveva afflitto qualsiasi iniziativa di revisione dei trattati si conclude con la conferenza intergovernativa del dicembre '85 a Lussemburgo. Qui viene elaborato il testo dell'Atto Unico Europeo (Aue) che recepisce alcune indicazioni presenti nel rapporto del comitato Dooge, creato un anno prima col mandato di formulare suggerimenti per migliorare la cooperazione europea.¹³

Nella sostanza l'Aue formalizza la Cpe e gli incontri del Consiglio europeo,¹⁴ codificandone semplicemente la prassi e senza cambiarne né i metodi né la natura intergovernativa.¹⁵ Definisce i ruoli della Commissione, del Pe e del Consiglio europeo all'interno della Cpe, assegnando all'ultimo (come già era e sarà) un ruolo guida rispetto a quello di semplice osservatore riservato alla Commissione. Il Parlamento, eletto a suffragio universale dal '79, deve accontentarsi di un modesto diritto d'informazione in merito alle decisioni prese.¹⁶

Viene menzionato il coordinamento sulle questioni concernenti la sicurezza europea, in particolare sugli aspetti politici ed economici e sulla necessità di sviluppare

¹³ Il Comitato per le questioni istituzionali, meglio conosciuto come il Comitato Dooge dal nome dell'ex-ministro irlandese che lo presiedeva, presentò il suo rapporto finale al Consiglio europeo di Bruxelles del 29-30 marzo 1985. Filo conduttore delle quattro parti che lo componevano era la necessità di un salto di qualità per pervenire ad un'entità politica più coesa denominata Unione europea.

¹⁴ Con l'Aue il Consiglio europeo pur entrando formalmente nei trattati, non sorgerà a piena istituzione della Comunità. La sua natura rimarrà quella di "semplice" vertice programmato.

¹⁵ Le relative disposizioni sono tutte concentrate nell'art. 30 dell'Aue. All'ultimo comma dell'art. 1 delle disposizioni comuni, sono però richiamati tutti i passi compiuti sulla strada della cooperazione politica a partire dal rapporto Davignon passando per l'implementazione di Copenaghen e quella Londra (1981), nella quale viene prevista un procedura di crisi e la presenza della Commissione ad ogni incontro. In conclusione viene richiamata la dichiarazione solenne di Stoccarda sull'Unione europea del 1983, con la quale si definisce il campo di azione della cooperazione politica e il ruolo delle istituzioni comunitarie (cfr. Mastrorardi, 2006, p.135).

¹⁶ È da rilevare tuttavia un incremento del ruolo del Pe per quanto riguarda i futuri allargamenti della Cee. Con l'Atto unico europeo l'entrata di un nuovo paese nella Comunità diviene soggetta all'approvazione del Parlamento, come la stipulazione di trattati da parte della Cee con stati terzi o organizzazioni internazionali che implicano, come recita l'art. 238 del trattato: "*reciprocal rights and obligations, common actions and special procedures*".

un'identità europea nei contenuti delle politiche esterne. Agli stati membri¹⁷ viene inoltre chiesto di ricercare, ove possibile, una posizione comune all'interno delle organizzazioni e conferenze internazionali attraverso un reciproco dialogo informativo. L'Aue sembra formalizzare una struttura poggiata su due pilastri separati, quali sono *de facto* la Comunità e la Cpe. Nelle relazioni esterne riguardanti la Cee la Commissione avrebbe continuato a determinare gli interessi europei tramite il diritto di iniziativa e di rappresentanza negoziale affidatogli. In parallelo il paese che assume la presidenza di turno del Consiglio, il quale esercita anche la presidenza della Cpe, avrebbe tutelato *differenti* interessi europei, da perseguire con la sua rappresentanza ed il coordinamento delle posizioni degli stati membri nei paesi terzi.

L'unico avvicinamento sancito dall'Aue tra i "due pilastri" è geografico. Bruxelles inizia ad ospitare i gruppi di lavori della Cpe i cui temi possono ora anche essere discussi durante il Consiglio Affari generali. Viene altresì creato un piccolo segretariato della Cooperazione politica all'interno del segretariato del Consiglio. I luoghi spesso, è questo il caso, sono simbolici:

It was agreed that foreign policy could not be isolated from the European Community. Nor could it remain the exclusive property of national foreign offices working together without central institutions. Separate 'pillars' helped preserve the appearance of unfettered national sovereignty over foreign policy, but the subversive seeds of a Brussels-based foreign policy had been sown.

(Allen, 1998, p. 50)

I progressi degli anni Novanta: la politica estera e di sicurezza comune

La fine della Guerra Fredda con il collasso dell'Unione Sovietica iniziato alla fine degli anni '80, cambia completamente il contesto geopolitico mondiale. Per l'Europa la Guerra Fredda aveva presentato una barriera allo sviluppo di una politica estera comune, ma per altri aspetti aveva agito da collante tra gli stati.

¹⁷ Saliti a dodici dopo l'ingresso nel '73 di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, seguiti dalla Grecia nel 1981, ed infine dalla Spagna e dal Portogallo nel 1986.

Venuta meno la “cortina di ferro” le aspettative della Comunità nei riguardi della politica estera salgono considerevolmente e si concretizzeranno (in parte) a Maastricht, con la nuova revisione dei trattati che sancisce la nascita dell'Unione europea.

L'Ue si regge su tre pilastri, uno caratterizzato dal metodo decisionale comunitario, la Comunità europea (Ce), e due fondati su logiche intergovernative. La cooperazione in politica estera rientra in uno di questi due pilastri, il secondo, che prende il nome di politica estera e di sicurezza comune (Pesc) ed è illustrata nel Titolo V del Trattato di Maastricht (TdM).

Se gli obiettivi della Pesc come la difesa dei valori comuni, l'indipendenza dell'Unione, il rafforzamento della sicurezza ed il raggiungimento di una politica di difesa comune, possano risultare piuttosto generici, i progressi rispetto all'Aue sono concreti. È presente un principio di orientamento verso una maggior comunitarizzazione della Pesc rivelato, oltre che dalla messa a carico del bilancio comunitario delle spese amministrative (ed eventualmente anche delle spese operative),¹⁸ da un certo potere di iniziativa attribuito alla Commissione. Essa è ora ammessa a tutti i lavori riguardanti la Pesc, compresi quelli del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper).¹⁹

Il processo decisionale rimane saldamente in mano al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri. Il primo, che trova una più chiara definizione nel TdM, è incaricato di delineare le linee guida della Pesc, il secondo di metterle in atto all'unanimità. È comunque prevista la possibilità di ricorrere al voto a maggioranza qualificata per le questioni procedurali e le misure di attuazione.

Gli strumenti giuridici per mettere in pratica le decisioni intraprese diventano due. Oltre alle posizioni comuni si aggiungono le azioni comuni, comprendenti aspetti

¹⁸ Il Titolo V del TdM non istituiva un bilancio comune per i costi non amministrativi della Pesc, ma permetteva al Consiglio di scaricare i costi operativi della azioni comuni sul budget della Ce gestito dai governi (Bindi, 2010, p. 27).

¹⁹ Il Coreper è un organo del Consiglio dell'Unione europea, composto dai capi o vice-capi delegazione degli stati membri presso l'Unione europea. Il suo compito principale è preparare gli incontri a livello ministeriale del Consiglio.

militari per i quali l'Ue può chiedere il supporto tecnico dell'Ueo.²⁰ La ricerca di una difesa comune, che ritorna a far parte del progetto di costruzione europea dopo il fallimento della Ced, è una delle novità più significative previste a Maastricht.

Il compito di rappresentare l'Europa della Pesc nel mondo è affidato (nuovamente) alla presidenza di turno del Consiglio, la cui struttura di supporto, un segretariato della Cpe ormai pienamente integrato nel segretariato del Consiglio, si ingrandisce.

L'esplicita struttura a pilastri del TdM costringe ad affrontare gli stessi problemi di quella implicita che aveva connaturato l'Aue. Il controllo e la gestione della politica estera divisa tra strutture diverse e separate causa problemi di coerenza e conseguentemente di efficacia. Come dichiarato nell'Aue, anche nel TdM la responsabilità di assicurare coerenza nell'azione esterna spetta congiuntamente al Consiglio e alla Commissione..."nell'ambito delle rispettive competenze" (art. c, c. 2, del TdM). Un dualismo potenzialmente in grado di provocare una "*rivalry for control of the power to 'design' a European foreign policy*" (Allen, 1998, p. 51), scaturita da due diverse culture burocratico-amministrative, ognuna con la propria base istituzionale ed il compito di identificare e rappresentare l'interesse europeo.

Nella prima metà degli anni '90 la Commissione conosce una riorganizzazione della sua struttura per le relazioni esterne. La creazione di una direzione generale (Dg) dedicata, l'introduzione del nuovo *Unified External Service* e l'interessamento del Presidente Jacques Delors in questioni di politica estera, indicano il tentativo di rafforzare il proprio ruolo di decisore ed esecutore delle politiche esterne della Comunità a dispetto di un Consiglio organo chiave della Pesc. Risulta chiaro come l'artificiale separazione dei trattati tra aspetti politici ed economici della politica estera sia nella pratica impossibile da mantenere.

In quest'ottica la cooperazione auspicata dal TdM tra le missioni diplomatiche degli stati dell'Ue e le delegazioni della Commissione all'estero avrebbe difficilmente contribuito al raggiungimento di una coerenza in balia della competizione inter-istituzionale. Gli stessi rapporti tra il Coreper e il Comitato Politico della Cpe mostrano

²⁰ In tema di sicurezza prevale la concezione franco-tedesca del legame tra Ue e Ueo, rispetto a quella anglo-portoghese della sua assenza. Con il TdM tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea rientrano nel pilastro Pesc, e l'Ueo diventa parte integrante dello sviluppo dell'Ue senza pregiudicare gli obblighi derivanti dall'Alleanza Atlantica.

crepe. Il Trattato afferma infatti che il Comitato Politico non avrebbe più riferito direttamente ai ministri degli esteri ma al Coreper, che sulla base di un *gentlemen's agreement* non avrebbe modificato le raccomandazioni da portare in Consiglio solo se inerenti esclusivamente alla Pesc. Nel caso di proposte riguardanti competenze miste tra i pilastri sarebbe stato il Comitato dei rappresentanti permanenti ad avere l'ultima parola (cfr. Duke, Vanhonnacker, 2006). L'importanza dei lavori del Comitato Politico inizia così a soffrire la distanza fisica da Bruxelles (il Comitato si riuniva nella capitale della presidenza di turno) e dai processi di *bruxellizzazione*²¹ in atto, essenziali per il raggiungimento della coerenza "*needed in the deployment of multiple policy instruments*" (Allen, 1998, p. 53).

Infine per quanto riguarda l'azione del Pe nella politica estera e di sicurezza comune, il TdM ne ribadisce il ruolo defilato relegato alla sola consultazione e informazione.

Da Maastricht ad Amsterdam

Dopo appena tre anni dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la Conferenza intergovernativa tenutasi a Torino il 29 marzo 1996 apre il cantiere per una nuova revisione dei trattati. Il risultato viene firmato ad Amsterdam nel giugno dell'anno successivo, per poi entrare in vigore il primo maggio del '99.

Il Trattato di Amsterdam (TdA) revisiona solo in parte le disposizioni della Pesc. I cambiamenti più significativi riguardano la nuova forma di rappresentanza dell'Unione. Il presidente di turno non opera più con il sistema della vecchia *troika* (che lo vedeva affiancato dal presidente del turno precedente e del turno successivo) ma con una nuova, composta dal presidente di turno, il commissario per le relazioni esterne, e se necessario il presidente del turno successivo. La presidenza è inoltre assistita dal segretario generale del Consiglio che con Amsterdam si vede aggiunto il titolo di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (Ar/Sg). Questi oltre ad

²¹ Con il termine "bruxellizzazione" non si vuole definire solamente "*the steady enhancement of the Brussel-based decision making bodies*" (Duke, Vanhonnacker, 2006, p. 163) ma anche il processo di accentramento burocratico-amministrativo posto in essere dalla prassi lavorativa delle istituzioni europee con sede nella capitale belga.

assistere la presidenza e a contribuire alla preparazione e all'attuazione delle decisioni politiche del Consiglio, può su decisione di quest'ultimo condurre un dialogo politico con parti terze. L'Ar/Sg dirige finanche una cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme, composta da uno staff misto proveniente dal segretariato del Consiglio, dagli stati membri, dalla Commissione e dall'Ueo (Duke, 2011b).

È nominato Ar/Sg l'ex Segretario Generale della Nato Javier Solana. Per la prima volta nella storia la politica estera dell'Europa ha ufficialmente un viso ed un nome ma, richiamando nuovamente Kissinger, non un singolo numero di telefono. A seconda del soggetto da discutere (sanzioni, dispute commerciali, allargamento, ecc.) diversi continuano ad esser gli interlocutori, sempre divisi dal tradizionale dualismo Commissione vs. Consiglio (cfr. Cameron, 2002, p. 164). Dualismo che genera tre possibili scenari dell'azione e della rappresentanza esterna dell'Ue. Nel caso di competenze esclusive della Ce è la Commissione a rappresentarla nei rapporti bilaterali o presso le organizzazioni internazionali nelle quali la Comunità è membro (ad esempio nell'Organizzazione mondiale del commercio). Nel caso di competenze condivise (o assenza di formale *membership* nelle Oi da parte della Ce) è la presidenza di turno a parlare a nome dell'Unione. Infine nell'ambito delle competenze nazionali gli stati membri sono liberi di gestire le relazioni esterne come preferiscono o di agire in modo coordinato attraverso la Pesc. In tale circostanza è il presidente del Consiglio, assistito dall'Alto rappresentante, a rappresentare le posizioni comuni dell'Ue presso uno stato o una Oi (cfr. Gstöhl, 2009). Appare così triplice anche il volto esterno dell'Unione, condiviso tra il presidente della Commissione, il presidente di turno del Consiglio e l'Ar/Sg. Una sorta di dantesco Cerbero a tre teste (com'è stato definito dai alcuni) che il Trattato di Lisbona con l'istituzione del presidente del Consiglio europeo, avrebbe ancora lasciato "a guardia" della politica estera dell'Ue (v. Dastoli, 2010).

Per quanto riguarda il processo decisionale della Pesc i progressi previsti ad Amsterdam sono minimi. In seno al Consiglio aumentano i casi di votazione a maggioranza qualificata e viene introdotta l'astensione costruttiva, che permette il raggiungimento dell'unanimità pur in presenza di astensioni (che dispensano dall'obbligo di applicare la decisione presa lo stato astenutosi). Il TdA introduce ancora lo strumento delle

“strategie comuni” che offre la possibilità al Consiglio europeo di decidere strategie vincolanti per il Consiglio nei settori in cui gli stati hanno interessi che condividono.²²

Nel settore della difesa viene istituita ufficialmente, durante il Consiglio europeo di Colonia, la politica europea di sicurezza e di difesa (Pescd) e decretato il trasferimento delle strutture dell'Ueo all'Unione. Questa può ora impegnarsi in missioni umanitarie, di soccorso e di mantenimento della pace conosciute come missioni di Petersberg, elaborate in origine dall'Ueo nel 1992 nel quadro dello sviluppo delle proprie capacità operative (Missiroli, Pansa, 2007; Altana, Baldi, 2009; Keukeleire, 2010). Il loro finanziamento, come quello di tutte le altre missioni di difesa, non rientra nel budget della Ce a differenza di quanto ora sancito per la Pesc. Ed è proprio sul controllo del bilancio che il Parlamento europeo conquista un maggior potere (cfr. Keukeleire, Macnaughtan, 2008, pp. 93 e ss.; Diedrichs, 2004, pp. 38 e ss.).

Nella contesa per il controllo della politica estera dell'Unione, dove le tensioni tra le competenze della Ce e della Pesc fioriscono in numerose *aree grigie* (Duke, 2006), il vincitore del round di Amsterdam sembra essere il Consiglio e il suo segretariato. Gli stati membri ansiosi di prevenire l'espansione della Commissione nelle relazioni esterne, hanno cercato di assumere maggior controllo all'interno della Pesc consolidando le soluzioni intergovernative già delineate con il TdM. D'altro canto, i problemi di coerenza in precedenza annunciati hanno imposto agli stati un rafforzamento della struttura amministrativa facente capo al Consiglio. Tramite l'Ar/Sg questi si dota di una significativa figura di rappresentanza e nel 2001 con la nascita del Comitato politico e di sicurezza (Cops) successore del Comitato politico, rafforza la sua struttura interna permanente.

L'applicazione dello strumento della cooperazione rafforzata²³ prevista dal TdA per molti settori, non è invece contemplata per la Pesc, che per utilizzarla dovrà aspettare l'entrata in vigore del Trattato di Nizza (1° febbraio 2003). Più lunga l'attesa per la

²² Lo strumento delle strategie comuni -usato per la prima volta con il quadro generale delle azioni verso la Russia stabilite dal Consiglio europeo di Colonia nel giugno del '99 - è stato ormai abbandonato.

²³ La cooperazione rafforzata è una procedura decisionale istituzionalizzata che realizza una più forte cooperazione tra un numero minimo di stati membri dell'Ue in determinati campi. Nata con il TdA la cooperazione rafforzata è stata poi modificata nei successivi trattati per risultare più semplice ed includere un maggior numero di ambiti d'applicazione.

possibilità di cooperazioni rafforzate nell'ambito della difesa, arriverà solamente nel 2009 con il Trattato di Lisbona.²⁴

I primi passi nel nuovo secolo

Dopo la guerra civile che ha martoriato i Balcani negli anni '90, le vicende internazionali dei primi anni del XXI secolo ripropongono non pochi problemi all'unità della politica estera dell'Ue (cfr. Hill, 2004; Clementi 2004),²⁵ che pure riesce a dotarsi nel 2003 di una Strategia europea per la sicurezza sul modello della "*U.S. security strategy*".²⁶

Oltremodo, negli stessi anni il processo d'integrazione conosce momenti storici (gli allargamenti ad Est del 2004 e 2007) e fallimenti altrettanto significativi, come la bocciatura del trattato costituzionale nel 2005.

A Lisbona nel 2007 i capi di stato e di governo ci arrivano cauti. L'intenzione è quella di risollevarsi dopo la brutta caduta avvenuta in Francia e Paesi Bassi ed il risultato non è scontato. Eppure l'Ue a Lisbona riesce di nuovo a cambiare, ad evolversi.

In primis cambia formalmente l'architettura: scompaiono i pilastri. Al loro posto un'unica entità giuridica, l'Unione europea, caratterizzata dal quel consueto mix di

²⁴ Il Trattato di Lisbona oltre alle cooperazioni rafforzate prevede la possibilità di cooperazioni strutturate permanenti nel settore della sicurezza e difesa. Questo nuovo tipo di cooperazioni "*will enable each Member State to focus its defence effort on the right capabilities, to do away with redundant capabilities, to make maximal use of pooling and specialization, and to contribute to multinational projects to address Europe's strategic capability shortfall*" (Biscop, Coelmont, 2011, p. 149). Nonostante il teorico valore aggiunto che dovrebbero fornire le cooperazioni strutturate permanenti ad uno sviluppo più integrato della difesa europea, i risultati effettivi aspettano ancora di essere valutati.

²⁵ Si vedano ad esempio le crisi in Bosnia, Cecenia, Albania, Kosovo o nella regione dei Grandi Laghi in Africa.

²⁶ La Strategia europea in materia sicurezza del 2003, intitolata *Un'Europa sicura in un mondo migliore* è un documento approvato dal Consiglio europeo il 12 dicembre del 2003. Si illustrano le minacce, gli obiettivi strategici e le implicazioni politiche che interesseranno i paesi europei negli anni a venire. La strategia, aggiornata nel 2008, è stata redatta sotto la supervisione del Ar/Sg Javier Solana. La strategia "*can be read in a number of different ways, but the objective is clearly to introduce a uniform understanding of the security landscape*" (Kluth, Pilegaard, 2012, p. 317)

sovrnazionalità e intergovernamentalismo. Molteplici i mutamenti nella Pesc a partire dall'istituzione dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (nonché vicepresidente della Commissione), sino alla nascita del Servizio europeo per l'azione esterna.²⁷

Innovazioni che ridanno vita alle ceneri della defunta Costituzione europea (cfr. Crowe, 2005; Martin, Lirola, 2006) ed il cui apporto alla coerenza ed efficacia della politica estera dell'Unione è ancora in corso.

²⁷ Per uno studio delle innovazioni istituzionali previste dal Trattato di Lisbona si rimanda al cap. 3.

2 Diplomatici in cerca d'autore

Le delegazioni della Commissione

“We were expected to be models of discretion and self-effacement particularly vis-à-vis our own Member States’ representatives...In Kinsbasa I was either unsuccessful, or possibly too successful, in interpreting this role [...] the French ambassador [...] took me discretely and he asked: ‘M. McGeever, qu’est-ce que c’est exactement que vous faites?’”

Michel McGeever¹

Una diplomazia implicita

Ripercorrere la storia della diplomazia dell’Unione europea² significa guardare alla storia della Commissione e delle sue delegazioni. Una storia difficilmente riscontrabile nei trattati, per quello che era visto come una sorta di *“illegal EU diplomatic corps”* (Cohen-Hadria citato in Dimier, McGeever 2006, p. 484). Una diplomazia nata

¹ Michael McGeever è stato funzionario della Commissione a capo di numerose delegazioni (Commissione europea, 2004, p. 26).

² Per comodità da qui in avanti si utilizzerà il termine Unione europea e la sua abbreviazione (Ue) in riferimento generale all’Europa nei suoi vari stadi di integrazione, dal 1957 fino ad oggi.

sul campo e plasmata dall'esperienza pregressa di chi l'ha condotta e influenzata con la propria cultura amministrativa nazionale. Un insieme di funzionari nato con fini di gestione tecnica (il controllo dei progetti di sviluppo e della rete informativa) che ha progressivamente guadagnato sempre più poteri.

In questo scenario, perfetto esempio di *spill-over* neo-funzionalista, lo studio della sola cornice giuridica sarebbe limitativo se non fuorviante. Fondamentale per comprendere la storia ed il funzionamento della diplomazia Ue diventa lo studio dei processi di istituzionalizzazione e delle dinamiche, inter e intraistituzionali, che l'hanno caratterizzata per più di 50 anni.

La diplomazia in generale non ha soltanto una storia: è la sua storia stessa, la quale "dev'essere considerata pertanto, anche e soprattutto, nella concretezza delle sue tipiche forme" (Maresca, 1994, p. XI).

La diplomazia (e la sua storia) oltre ad essere artefice di una storia più grande, è prima di tutto "lo strumento per eccellenza con cui gli stati comunicano con gli altri attori e realizzano la propria politica estera" (Mazzei, Marchetti, Petit, 2010, p. 218). I trattati istitutivi della Ceca e successivamente della Cee ed Euratom avevano espressamente conferito personalità legale alle tre organizzazioni, attribuendogli poteri in materia di relazioni esterne senza però soffermarsi sugli aspetti del diritto di legazione, attivo e passivo.³ Allo stesso tempo l'attribuzione alla Commissione di competenze nella gestione e implementazione della politica commerciale e di quella per lo sviluppo nei paesi terzi, imponeva la presenza di rappresentanti e tecnici all'estero. L'idea di una rete diplomatica metteva così le proprie radici nella politica comune di cooperazione allo sviluppo e prendeva vita nella struttura della Commissione creata per gestirla: la direzione generale Sviluppo o Dg VIII.⁴

Compito della Dg VIII, come descritto nel Trattato Cee, era quello di supervisionare gli accordi commerciali e gli aiuti dispensati dal Fondo europeo di sviluppo nei paesi associati, ovvero quei paesi che potevano vantare "relazioni particolari" con gli stati

³ Il diritto di legazione passivo riguarda la possibilità di ricevere ed accreditare missioni diplomatiche, mentre quello attivo di inviarle.

⁴ La direzione generale dovendosi occupare di più aspetti legati ai rapporti di associazione, fu ripartita durante i primi anni in quattro direzioni: studio dei programmi, questioni culturali e sociali, fondo di sviluppo e politica commerciale.

membri.⁵ Si trattava soprattutto di territori coloniali francesi e belgi per i quali la Francia, durante i negoziati di Roma, aveva imposto l'istituzione di politiche per lo sviluppo (Palayret, Legendre, 2004, p. 26; Dimier, 2004a, p.84).⁶ Lo scopo francese si discostava dal puro altruismo per abbracciare più prosaicamente ragioni di opportunità commerciale. La Francia insieme ai suoi territori d'oltre mare costituiva la *Communauté française*, un vero e proprio mercato comune protetto verso l'esterno dall'adozione di barriere doganali e finanziato all'interno da fondi nazionali per lo sviluppo economico e sociale. Perdere i privilegi commerciali con questi territori in favore di un mercato comune più grande era impensabile per Parigi. Si pensò allora di proporre il partenariato delle associazioni (v. artt. 131-136, Parte IV del Trattato di Roma) quale forma sottintesa del più classico *do ut des*: la Francia apriva le frontiere del suo impero ai prodotti europei e in cambio chiedeva agli altri stati di partecipare finanziariamente allo sviluppo delle sue colonie. L'associazione della Cee con i territori d'oltremare si scontrò dapprima con la diffidenza dei paesi membri e poi con quella di altri attori internazionali (Usa e Regno Unito), che vi vedevano l'estensione delle vecchie preferenze coloniali nemiche delle aperture al commercio internazionale previste nel Gatt.⁷ Un certo disagio veniva anche registrato nelle colonie, dove l'associazione alla Comunità era stata negoziata senza alcuna consultazione con i loro rappresentanti (Dimier, 2004a, p.84).

⁵ L'art. 131 del Trattato di Roma affermava: "Gli stati membri convengono di associare alla Comunità i paesi e i territori non europei che mantengono con il Belgio, la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi delle relazioni particolari. [...] Scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme."

Le modalità poste in essere per perseguire gli scopi enunciati consistevano, essenzialmente, in un'unione doganale tra la Cee e i Paesi associati, i quali conservavano la possibilità di percepire le tariffe doganali utili al loro sviluppo e alla loro industrializzazione (ma perdevano, progressivamente i rapporti commerciali privilegiati con le potenze coloniali). Veniva inoltre istituito il Fondo europeo per lo sviluppo.

⁶ Oltre all'imposizione in sede negoziale delle politiche per lo sviluppo - la Francia le aveva considerate una condizione essenziale per la firma dei Trattati di Roma - le influenze francesi nella gestione del tema furono da subito evidenti. Dalla scelta del termine "*association*", tipica definizione francese delle colonie, all'impostazione delle politiche europee sul suo modello coloniale (Dimier, 2004a).

⁷ Il *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt) era un accordo internazionale stipulato nel 1947 per favorire la liberalizzazione delle relazioni commerciali attraverso una riduzione delle tariffe doganali.

Le prime delegazioni della Commissione

Il meccanismo di cooperazione previsto tramite il Fes si ispirava esplicitamente agli strumenti di cooperazione francesi. Finanziato dagli stati membri, il Fondo elargiva finanziamenti a titolo di dono per progetti proposti dalle autorità responsabili dei paesi associati, in accordo con le autorità locali o con i rappresentanti delle popolazioni. Il Consiglio della Comunità sulla base di precisi criteri avrebbe valutato i progetti proposti, per poi decidere se finanziarli. In questo processo la Commissione era stata incaricata di selezionare e istruire i progetti proposti per poi avanzare le proposte al Consiglio. Nei fatti il suo ruolo decisionale si traduceva in un'azione di negoziazione e mediazione tra gli stati associati e gli stati della Cee ed il suo ruolo esecutivo in quello di controllore dei lavori riguardanti i progetti.

All'interno della Commissione le competenze esterne vennero così separate tra due direzioni generali, la Dg I Relazioni esterne e la citata Dg VIII.

Il concepimento della struttura di rappresentanza della Commissione si deve all'interazione e alla reciproca influenza di tre gruppi di attori: gli stati membri nel Consiglio, la Commissione con le sue Dg e funzionari e gli stati terzi interessati a rafforzare le relazioni con la Comunità. In linea generale l'invio di una delegazione era proposto e pianificato dalla Commissione, tenuta a informare il Consiglio e il Pe. Pertanto vi era massima libertà da parte sua nel decidere l'accordo, la struttura e la composizione di una delegazione, con l'eccezione di quelle nelle capitali più importanti, come Washington, Mosca o Tokyo. In quei casi sarebbe stata la Commissione a livello collegiale (insieme di tutti i commissari e soprattutto delle loro nazionalità) a decidere, o meglio a difendere, le specifiche candidature. Gli stati esercitavano così la loro influenza diretta sulle delegazioni considerate *"a way of better pursuing their own interests in third-party countries and finding a way to share the heavy burden involved"* (Carta, 2011a, p. 56).

Le prime delegazioni europee che potessero vantare pieno *status* diplomatico sono ricollegabili all'azione della Dg I, fondata sulla necessità di possedere delle sedi di rappresentanza Ceca nei paesi considerati principali partner commerciali e nelle Oi di

maggior rilievo.⁸ L'insieme delle delegazioni afferenti alla Dg I non rappresentava una vera e propria rete diplomatica assimilabile a quella nazionale, si trattava piuttosto di *“isolated diplomatic representations, with a mandate to represent the Commission across the range of its powers, in both bilateral and multilateral contexts”* (*ibidem*, p. 57). Le successive delegazioni della Dg VIII, formalmente denominate “uffici tecnici”, non goderon dello stesso prestigio di quella della Dg I. Alle missioni nei paesi associati non era riservato lo *status* diplomatico (il diritto di legazione attiva per la Cee era oggetto di controversie politiche tra gli stati), le relazioni con gli uffici centrali a Bruxelles si rivelavano poco definite e la loro composizione era per lo più su base volontaria, a causa delle scarse opportunità di carriera che offrivano ai funzionari. La reputazione della Dg VIII a Bruxelles non sembrava essere al pari della altre, almeno agli occhi di numerosi membri della Commissione che con sprezzo la identificano come la direzione *“dealing with Negro kings”* (Dimier, 2004a, p. 84).

L'istituzionalizzazione della Dg VIII

La fondamentale svolta nell'evoluzione istituzionale della Dg VIII, arrivò con la creazione del Fes e la firma della Convenzione di Yaoundé (1963). In quel periodo a capo della Dg si trovava Robert Lemaigen, esponente di spicco dell'amministrazione francese, che sfruttò il vago di processo di selezione degli alti funzionari allora in vigore, per reclutare il più alto numero di ex amministratori coloniali (e connazionali) provenienti dall'*École Française* (Lemaigen, 1964). Tra questi c'era l'amico Jacques Ferrandi,⁹ il quale, nominato da Lemaigne *“chef de cabinet”* nel 1958 e poi direttore del

⁸ La prima delegazione, in rappresentanza della Ceca, venne aperta a Londra, in seguito ad uno scambio di note tra Jean Monnet ed il rappresentante inglese presso la Comunità nel dicembre del '54. L'anno successivo il Regno Unito promulgò una legge che permise ai funzionari europei di godere delle immunità e dei privilegi diplomatici ed infine, nell'aprile del '56, il capo della delegazione Jonckheer Van Vredenburg potè presentare le lettere credenziali al governo inglese. La missione fu ufficialmente nominata *“Delegation of the High Authority of the ECSC to the United Kingdom”*, nonostante fosse la Ceca nel suo insieme, e non l'Alta autorità, a possedere personalità giuridica (Sánchez Ramos, 2004, pp. 97-98).

⁹ Ferrandi era stato Direttore Generale dei servizi economici dell'Africa Occidentale francese e responsabile dell'implementazione dei progetti di sviluppo nell'area.

Fes dal '63 al '75,¹⁰ divenne la figura centrale nel processo di istituzionalizzazione della Dg VIII e delle sue delegazioni (Dimier, 2003; 2004b; Dimier, McGeever, 2006). A lui era stato affidato il pieno controllo dell'amministrazione del Fondo, con la responsabilità dei resoconti sui progetti proposti dagli stati africani, la loro realizzazione ed il controllo sulle gare d'appalto (cfr. Palayret, Legendre, 2004). L'esperienza di lungo corso di Ferrandi gli permise sfruttare la sua posizione per rendere ancora più capillare la presenza di connazionali all'interno della struttura, calcando ulteriormente l'impronta amministrativa d'ispirazione francese.¹¹ I metodi di gestione si rivelarono fortemente pragmatici e anti-burocratici, basandosi sulle relazioni personali con i capi di stato dei paesi associati per il raggiungimento dei compromessi. I singoli progetti venivano adottati su criteri vaghi e arbitrari, ricollegabili con frequenza a motivazioni di opportunità politica (dettate perlopiù dagli interessi francesi) o alle relazioni personali di Ferrandi con i suoi "*African friends*" (Dimier, McGeever, 2006, p. 488). Il metodo di gestione personalistica del Fes diventò caratterizzante e al contempo utile per acquisire legittimità, sia all'interno della Commissione che nei confronti dei paesi terzi riluttanti. All'interno le delegazioni dei "controllori tecnici" la conduzione verticistica di Ferrandi¹² favorì la comparsa di un "*esprit du corps*" familistico,¹³ che portò all'aggregazione identitaria dei funzionari distanti da Bruxelles facendoli sentire "*militants, animés de l'esprit de pionnier*" (Dimier, 2003, p. 412). Il procedimento di

¹⁰ "*This is the most effective instrument available to the Community for the conduct of its policy of aid to the associated countries*" così venne definito il Fes da Ferrandi in un suo intervento il 20 ottobre del 1962 (Ferrandi, 1962, p.11).

¹¹ È lo stesso Ferrandi, in un'intervista, a confermare i fatti: "*Oui. Pour les Français, au début, la chose était simple. Tous les Français passaient par le crible de Robert Lemaigen, c'est-à-dire par le mien. Naturellement, vous vous imaginez le nombre de candidatures que j'ai reçues de mes anciens camarades administrateurs. Et je n'avais aucun mal, là, vraiment, aucun mérite à choisir les meilleurs. C'est pour cela que l'on peut vraiment dire qu'à la Dg VIII, les administrateurs qui y ont travaillé, étaient vraiment tous des administrateurs de qualité, sélectionnés*" (Palayret, Legendre, 2004, p. 12).

¹² Aiutato nel compito da numerosi ex-colleghi dell'*École coloniale* come Jean Chapperon o André Auclert, "paracadutati" in posizioni chiave della Dg.

¹³ Lo stesso Ferrandi, come cita Dimier (2003, p. 406), definì con i termini "clan" e "mafia" - nel senso di grande famiglia - il gruppo di ex-amministratori coloniali dei quali si era circondato e il tipo di stretta socialità che vi intercorreva.

socializzazione messo in atto mostrò comunque tensioni inevitabili tra chi, cresciuto ai tempi del colonialismo, condivideva la visione di un mondo e di un modo di amministrare vicino a quello coloniale di Ferrandi e chi privo (spesso per cause anagrafiche) di quell'esperienza, condivideva una visione più teorica ed un approccio meno coinvolto. Per i primi il direttore del Fes divenne "*le pope*", per i secondi semplicemente un "*petite despote*" (*ibidem*, p. 413).

L'autonomia che la Dg VIII si stava guadagnando sul campo grazie all'azione di Ferrandi si scontrò, ironicamente, con il primo paese che ne volle la creazione: la Francia. Sin dagli inizi il paese interessamento di quest'ultima nel mantenere il controllo sulla selezione e la realizzazione dei progetti nei territori sotto la sua sovranità, aveva influenzato la composizione ed i lavori della Dg. Il sopraggiungere della decolonizzazione spinse i francesi a proporre di lasciare la supervisione dei progetti alle imprese in loco, possibilmente associate a quelle di altri stati membri. Essendo molte delle società locali sotto diretto controllo dello Stato francese, il rinnovato tentativo di giungere ad un indiretto controllo sui progetti risaltò subito. D'altra parte questi richiedevano assistenza tecnica per essere redatti e le imprese sotto controllo statale sarebbero state ben liete di fornirla.

Permettere agli stati all'interno del Consiglio di scegliere i progetti proposti dalle società direttamente alla Commissione, avrebbe fatto perdere ad essa gran parte del potere decisionale conquistato, rendendo la Dg VIII un *medium* inerte tra le scelte operate dalle imprese degli stati e gli stessi. Ciò risultò inammissibile per Ferrandi che con il sostegno tedesco propose l'invio di ispettori locali del Fes, con il fine di offrire assistenza tecnica ai futuri stati africani. La Commissione giustificava tale proposta facendo notare la contraddizione tra gli interessi pubblici (leggi sovranazionali) delle missioni di controllo e gli interessi privati (ovvero nazionali) delle società di consulenza alle quali sarebbe stato affidato tale delicato compito. La proposta fu fatta direttamente al Ministro degli Esteri francese, Couve de Murville, che non ebbe esitazioni nel rifiutarla esclamando in direzione della Commissione "*my God, you behave like a government*" (Dimier, McGeever, 2006, p. 489)! In effetti era la prima volta che la direzione generale *fabriqué en France* si trovava ad agire in piena indipendenza dagli interessi nazionali, andando persino a contrastarli. La stessa figura di Ferrandi (per non citare altri amministratori apicali quali Chapperon o Rochereau, Commissario per lo

Sviluppo dal '62 al '70), aveva maturato in pochi anni una piena autonomia decisionale, sfoggiando inconsapevolmente un dei primi effetti di *identity-building* in atto nelle istituzioni europee. Un processo figlio della socializzazione intraistituzionale che andava a sostituire le singole identità nazionali dei funzionari, con una nuova identità europea sempre più indipendente e coesa dall'*esprit de corps* che gli stessi burocrati francesi avevano contribuito a fortificare.

La proposta di trasformare le delegazione di Washington e Londra, uffici di rappresentanza della Ceca, in missioni della Cee ricevette uguale risposta negativa da parte francese. De Gaulle nel caso specifico si oppose fermamente all'esercizio di legazione attiva presupposto nell'evoluzione delle rappresentanze, condannando così le ambizioni del presidente della Commissione Walter Hallstein di aprire delle ambasciate europee.¹⁴

Dopo mesi di scontri diplomatici tra la Commissione ed il governo francese, la proposta di Ferrandi sull'invio di ispettori conquistò l'approvazione del Consiglio dei ministri ed un'applicazione pragmatica in via provvisoria. Dal 1960 in avanti tecnici belgi, francesi, italiani, olandesi e tedeschi, sarebbero stati assunti come ispettori tecnici e inviati nei nuovi stati africani indipendenti per diversi anni. Tra questi vi erano ex-amministratori coloniali francesi e belgi ma anche tecnici con esperienza maturata in Africa lavorando per società private. La loro assunzione (a partire dal 1964) iniziò ad esser gestita dall'Agenzia di cooperazione europea (Ace). L'agenzia era formalmente indipendente - nasceva come società di diritto privato belga - ma era annessa alla Dg VIII e finanziata tramite contributi provenienti dal budget della Commissione. L'Ace era amministrata da un consiglio direttivo composto da soli membri della Commissione e presieduto dal direttore generale della Dg Sviluppo.¹⁵ I criteri di selezione e assunzione puntavano ad un certo grado di equilibrio tra le nazionalità ma l'influenza delle scelte

¹⁴ Come ricorda Sánchez Ramos (2004, p. 98) il 19 novembre del 1960 il Parlamento europeo approvò una risoluzione (Parlamento europeo, 1960), non vincolante, nella quale si stabiliva che "*las Comunidades Europeas disfrutaban tanto del derecho de legación pasivo como activo, estableciendo que dicho derecho ya había sido reconocido por los países que habían acreditado misiones ante la Comunidad y que habían declarado su deseo de recibir, a título de reciprocidad, misiones permanentes que representasen a las Comunidades Europeas.*"

¹⁵ Il direttore generale di quel periodo, Heinrich Hendus, delegò in larga misura i propri compiti a Ferrandi che fu anche amministratore capo dell'Ace.

di Ferrandi fu comunque prevalente. Come sottolinea Carta (2011a, p. 59) l'Ace era uno strano ibrido in termini amministrativi e politici. Le esigenze di equilibrio tra gli interessi in lotta nella Comunità di quel periodo, contribuirono sicuramente a disegnare la struttura dell'Agenzia e l'ambiguo *status* lavorativo dei controllori assunti. Funzionari ai quali veniva richiesto di essere “*models of discretion and self-effacement*” nell'esecuzione del “*their low-profile diplomatic work*” (ivi). Malgrado le titubanze iniziali nel 1965 si contavano all'estero già ventuno uffici di controllo sotto il comando di capi missione, denominati con sapiente genericità *contrôleurs délégués*. Essi erano assistiti oltre che da gli altri funzionari politici, da tecnici scientifici (ingegneri, agronomi, ecc.), staff amministrativo locale e da consulenti scelti tramite bandi indetti dagli stati africani, ma sulla base di una lista di nomi preparata dalla Dg VIII in merito (ufficialmente) ad una comprovata competenza e neutralità.

L'istituzionalizzazione delle delegazioni della Commissione stava conoscendo il suo momento di svolta. Era ancora formalmente vietato parlare di missioni diplomatiche ma le funzioni di conduzione, amministrazione e controllo dei fondi allocati tramite la Convenzione di Yaoundé le rendeva di fatto tali. Con il loro lavoro questi gruppi di funzionari e tecnici si erano ritrovati a gestire all'estero un importante strumento della politica estera della Comunità: la cooperazione allo sviluppo. La loro importanza iniziava ad essere tenuta da conto dagli stessi stati che ne beneficiavano, tant'è che nel 1963 si registravano già diciotto missioni di paesi africani accreditate presso la Cee e “*no african representative visiting Brussels would miss the opportunity to have dinner with Jacques Ferrandi*” (intervista a J. Chapperon citata in Dimier, 2004c, p. 78).

Le opportunità di carriera per coloro che (coraggiosamente) sceglievano le delegazioni erano ancora scarse, come scarsi erano anche gli insegnamenti tecnici impartiti in vista dell'assegnazione (Spence, 2006, p. 405). I metodi di lavoro adottati negli uffici continuavano ad essere ovviamente dettati dallo stile di Ferrandi, il quale, con l'intenzione di impartire il suo approccio organizzava regolari incontri a Bruxelles. All'inadeguatezza professionale andavano sommati problemi di ogni sorta: dalle difficoltose comunicazioni (la Commissione non forniva macchine per i messaggi cifrati) alla frequente mancanza di equipaggiamento che affliggeva le sedi di rappresentanza (cfr. Carta, 2011a).

Arrivano gli inglesi

Nel 1973 l'entrata del Regno Unito nella Cee diede l'inizio a cruciali cambiamenti nel servizio di azione esterna della Commissione. Un'evoluzione attuata in nome dell'efficienza, della trasparenza e della razionalizzazione, portatrice di una netta burocratizzazione dell'intera struttura.

L'ingresso delle ex-colonie britanniche portò come primo risultato l'adozione della Convenzione di Lomé (1975), che allargava l'azione della Comunità verso nuovi stati dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi (i c. d. paesi Acp), includendo nuovi settori di cooperazione come l'integrazione regionale e la cultura.

I rapporti di forza tra gli stati membri erano cambiati e c'era ora chi sosteneva la richieste (tedesche e olandesi) di aumentare l'intervento della Comunità nei paesi in via di sviluppo (Pvs). Questo significava per la Dg VIII l'assunzione di funzionari portatori di nuove idee e metodi di lavoro, nuovi interessi da difendere e nuove reti di relazioni con le quali confrontarsi. Il sorgere di questi potenziali conflitti nella gestione coincise con la nomina di un nuovo Commissario per lo Sviluppo, il francese Claude Cheysson. Questi, restio a dividere il potere con Ferrandi, fece sue le riforme organizzative prospettate dagli inglesi,¹⁶ nonostante un'immediata rivoluzione della struttura fosse impossibile se non deleteria. L'azione della Dg VIII fondava la sua legittimità e in un certo senso la propria efficienza, proprio sul quel *network* interpersonale e anti-burocratico di coloniale memoria, e Cheysson lo sapeva. Il cambiamento doveva avvenire quindi in modo graduale. I primi passi furono l'eliminazione di un singolo amministratore responsabile del Fes ed una nuova denominazione dei funzionari delle delegazioni. Gli ispettori o controllori tecnici diventavano ufficialmente "delegati della Commissione" e la descrizione delle loro funzioni annessa alla Convenzione di Lomé.¹⁷ I problemi maggiori, secondo gli inglesi, continuavano però a riguardare la trasparenza e l'efficienza della direzione. Il sospetto che i tanti funzionari francesi, ex-amministratori coloniali, perseguissero anche interessi

¹⁶ Con il termine inglesi(e) ci si riferisce, per semplicità, alla totalità dei rappresentanti del Regno Unito.

¹⁷ L'allargamento sancito da Lomé aveva ampliato il numero dei funzionari impiegati per il servizio esterno della Dg. Nel 1975 si contavano 320 persone con incarichi all'estero, di cui 120 europei (tecnici per lo più) e 200 locali con mansioni logistiche e di supporto amministrativo (Spence, 2006, p. 402).

nazionali tormentava da tempo i britannici. Le scelte del nuovo Commissario in questo senso furono nette: nelle posizioni apicali diminuirono i burocrati francesi dal contestato passato professionale e la direzione incaricata di gestire il Fes fu divisa in due. A capo di queste due nuove direzioni un tedesco e un italiano. L'epoca di Ferrandi era giunta al termine e a causa delle riforme decise di lasciare la Commissione nel 1975. Lo sostituì quale direttore responsabile del Fes un suo assistente, André Auclert, esempio di quella continuità giudicata essenziale nella conduzione delle politiche e nelle selezioni svolte dall'Ace.

Intanto su spinta del Regno Unito il processo di burocratizzazione era iniziato e fermarlo non sarebbe stato più possibile. Gli aiuti cominciarono ad essere erogati attraverso programmi predeterminati, che eliminavano i criteri vaghi delle scelte *case-by-case* prima in uso. Si arrivò ad uno studio dei singoli paesi e dei loro peculiari bisogni, in modo da evitare nelle selezioni dei progetti le influenze nazionali. Ad ulteriore sostegno della trasparenza si affrontò, tra il 1976 ed il 1986, l'annosa questione dello *status* dei delegati. Quest'ultimo, nella forma avviata da Ferrandi, diventava sempre più inadeguato a fronteggiare la crescita dei paesi coinvolti negli accordi ed il conseguente numero di delegati necessari alle 41 delegazioni che si contavano nel 1976. Lo stesso dicasi per le arbitrarie selezioni in seno all'Ace e per le condizioni lavorative alle quali erano sottoposti i delegati: contratti che non li equiparavano ai funzionari della Commissione, con conseguenti scarse possibilità di promozione e nessuno *status* diplomatico garantito nello svolgimento delle loro funzioni. Un confronto con i delegati della Dg I evidenziava in pieno tutte le disparità di trattamento. I funzionari di queste delegazioni,¹⁸ nate nel tentativo di esercitare un timido diritto di legazione attiva in ambito Ceca, godevano (dalla metà degli anni '70) di piena immunità diplomatica ed ottime opportunità di carriera.¹⁹

¹⁸ Il numero delle delegazioni della Dg I rimase a lungo inferiore rispetto a quella della Dg VIII. Nel 1970 erano state inviate solamente sette delegazioni: a Parigi all'Ocse, alle Oi con sede a Ginevra, a New York presso le Nazioni Unite e tre sedi bilaterali a Washington, Caracas e Tokyo.

¹⁹ L'immunità diplomatica (ai sensi dell'art. 31 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961) e gli altri classici privilegi di rappresentanza (tra cui il rispetto del protocollo e delle precedenze, l'uso di titoli e dei livelli di accreditamento) furono inizialmente riservati ai delegati per prassi. Successivamente tali immunità e privilegi vennero formalizzati attraverso accordi tra lo stato ospitante e la Comunità (Pérez Bernárdez, 2003, p. 269).

Eterogeneità interna e confusione esterna

Nel 1974 con l'apertura del dialogo Euro-Arabo, furono firmati con paesi del Maghreb e del Mashrek nuovi accordi di cooperazione commerciale e finanziaria al di fuori della Convenzione di Lomé, mentre alla fine degli anni '80 accordi simili vennero stipulati con paesi latinoamericani ed asiatici. Le politiche di cooperazione presenti in questi accordi prendevano spunto dal modello del Fes ma venivano finanziate con il budget della Comunità,²⁰ gestito in questo caso dalla Dg I. Le sue delegazioni iniziavano a diffondersi arrivando a più di trenta negli anni '80. Si era insomma sviluppato un *network* diplomatico parallelo che provocava la coesistenza di diverse categorie di delegati e capi missioni, oltre ad alimentare l'incoerenza dell'azione esterna europea (Dimier, McGeever, 2006, p. 494). Tuttavia le maggiori incongruenze risiedevano nel mancato riconoscimento del ruolo di diplomatici ai delegati nei paesi Acp. Come giustificare quindi quello che Mike McGeever, ai tempi delegato inglese in forza alla Dg VIII, ha definito:

the juridical anomaly of a public and international institution with an external service of more than 50 overseas posts, 250 senior staff and 700 locally employed personnel, all established, recruited and managed through the medium of a private company registered under Belgian national law [l'Agenzia di cooperazione europea].

(McGeever 2003, citato in Dimier, McGeever, 2006, p. 494)

Per comprendere le stranezze create da un'istituzionalizzazione senza controllo in preda ai personalismi e al di fuori dei trattati, sarebbe bastato guardare alla struttura della Commissione. Al suo interno erano tre le Dg che in piena indipendenza potevano vantare uffici o delegazioni all'estero: la Dg I, la Dg VII e la Dg X (quest'ultima gestiva gli uffici informativi). La maggior parte dei delegati (circa il 75%) continuavano ad essere impiegati in paesi Acp pur non facendo formalmente parte della Commissione,

²⁰ Si ricorda che il Fondo europeo di sviluppo era, ed è, finanziato da contributi statali. Ciò permetteva ai paesi donatori riuniti nel Comitato del Fondo, nonché nel Consiglio, di vagliare e decidere delle proposte di finanziamento avanzate dalla Dg VIII.

la quale però finanziava l'Ace, l'Agenzia che li metteva sotto contratto.²¹ Nel 1977 l'eccessiva varietà dello staff amministrativo e i possibili abusi di potere portarono la Corte dei conti europea a suggerire d'incorporare l'Agenzia nel sistema della Commissione, scontrandosi da subito con l'opposizione della Dg VIII. Quest'ultima, se l'Ace avesse perso la sua indipendenza decisionale, si sarebbe dovuta adeguare ad un sistema meno flessibile, meno familistico e maggiormente stretto nel controllo procedurale. Avrebbe dovuto lasciare il controllo di parte dei suoi funzionari ad altre Dg (come la IX che si occupava del personale), perdendo di fatto quell'identità di rappresentanza autonoma ed anti-burocratica fondamentale per nascondere agli occhi degli stati - e alle loro gelosie in politica estera - il processo di istituzionalizzazione in corso. D'altra parte la mancanza dei privilegi diplomatici e professionali costituiva un handicap al quale si era cercato di ovviare, nei primi anni, con privilegi materiali guadagnati sul campo (*ibidem* p. 495). Ma quando nel 1981 una decisione del Consiglio (ripresa dalla dichiarazione di Stoccarda due anni dopo)²² sollecitò la cooperazione politica tra tutte le delegazioni della Commissione e gli ambasciatori degli stati membri,²³ le incongruenze si ripresentarono irrisolte.

Per quanto riguardava il citato *status* diplomatico delle delegazioni della Dg I, questo era stato conquistato ai limiti della legalità internazionale, come ha avuto modo di dichiarare un funzionario intervistato da Dimier (*ivi*). La Commissione infatti, non essendo uno stato e rappresentando l'intera la Comunità solo in alcuni ambiti, non poteva reclamare i diritti riservati ai diplomatici dalla Convenzione di Vienna. Per convincere di conseguenza gli stati accreditanti l'argomentazione fatta propria dai

²¹ L'Ace iniziò ad essere finanziata dalla Commissione in seguito all'impossibilità di farlo tramite i contributi statali raccolti nel Fes, come era avvenuto per i primi anni.

²² La solenne dichiarazione sull'Unione europea firmato il 19 giugno del 1983 a Stoccarda, da tutti gli stati membri della Cee, illustrava le possibili riforme per raggiungere un più elevato livello d'integrazione. Molte di queste proposte furono poi recepite nella stesura dell'Aue.

²³ Ai capi delegazione della Commissione, veniva permesso di presenziare alle riunioni Cpe degli ambasciatori nazionali in qualità di osservatori (Aggestam, Anesi, Edwards, Hill, Rijks, 2008, p. 57).

funzionari fu quella della Comunità quale "stato-parziale".²⁴ Poiché la Cee godeva di soggettività internazionale ed aveva un'unione doganale, poteva essere comparata ad uno stato con missioni amministrare dalla Commissione, assimilabili a vere e proprie ambasciate più che alle rappresentanze permanenti di una Oi (Bruter, 1999, p. 183).²⁵ Durante gli anni '80 gli *accord de siège* che definivano anche lo *status* diplomatico, venivano negoziati dalla Commissione stato per stato, prima dell'invio delle missioni. In queste negoziazioni non vi era un coinvolgimento diretto del Consiglio e troppo tardi gli stati membri si resero conto di quello che ormai era un fatto compiuto: la Commissione aveva dato vita ad un corpo diplomatico, riconosciuto come tale dagli stati terzi.

All'interno della Commissione l'incoerente eterogeneità del personale di rappresentanza fu affrontata nel 1988, con la nascita della direzione per l'amministrazione delle delegazioni (Dad). La Dad avrebbe raggruppato l'amministrazione esterna fino a quel momento svolta dell'Ace con quella interna dell'*Unité des Bureaux Extérieures* (Ube), unità creata nel 1982 per gestire le delegazioni della Dg I e della Dg IX. Per le quasi 300 persone che dall'Agenzia di cooperazione passarono all'amministrazione del Dad gli effetti furono immediati: da 165 diventarono 440 i funzionari della Commissione tutelati dallo statuto lavorativo delle Comunità (Spence, 2006; Carta, 2009).²⁶ L'Ace non veniva comunque sciolta ma sarebbe stata utilizzata, da quel momento, come agenzia di reclutamento per specialisti e tecnici da assumere a contratto.

²⁴ In uno studio di Bruter (1996) sulla percezione dei media nei confronti della delegazione della Commissione in Messico, si sottolinea come nel 73% degli articoli scritti dai giornalisti, la delegazione venga descritta come "*Embassy of the EU*".

²⁵ È comunque da sottolineare che il protocollo diplomatico prevede una distinzione tra le rappresentanze delle Oi ed i loro uffici esterni. Le prime sono ufficialmente elencate insieme agli stati accreditati, ma alla fine. I secondi vanno invece considerati al di fuori delle ambasciate nazionali, in un secondo gruppo. Come si è visto le rappresentanze della Commissione non solo non vennero considerate uffici esterni di una Oi - come avrebbe suggerito il diritto pattizio in vigore all'interno della Comunità - ma parificate alle ambasciate nazionali.

²⁶ L'unificazione di *status* interessò anche tutti i capi delegazione indipendentemente dalla loro Dg d'appartenenza, grazie alla creazione della direzione per l'amministrazione delle delegazioni (all'interno della Dg IX), responsabile di coordinare i capi missione in consultazione con le altre direzioni.

Significativi cambiamenti erano stati introdotti anche nell'architettura istituzionale l'anno precedente, con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo. Nell'esautiva formulazione dell'art. 30 si affrontava l'esistenza delle delegazioni, sancendo il diritto di legazione attivo della Comunità ma senza specificare con chiarezza chi ne fosse il titolare.²⁷ Nell'Aue l'istituzionalizzazione della cooperazione politica europea spingeva verso un ulteriore rafforzamento delle connessioni tra le ambasciate degli stati membri e le delegazioni della Commissione,²⁸ in aumento dopo l'entrata di Spagna e Portogallo e dei loro interessi nei paesi sudamericani. I compiti dell'azione esterna in mano alla Commissione stavano velocemente aumentando e l'apertura delle nuove rappresentanze iniziava a seguire il modello politico-diplomatico adottato dalla Dg I. La reazione degli stati membri e quella delle loro ambasciate non fu positiva, l'espansione diplomatica europea veniva vissuta con circospezione e velato nervosismo, e tra i capi delegazione europei e nazionali la collaborazione non si rivelò sempre semplice. La maggior presenza della Commissione nella diplomazia internazionale (sia da un punto di vista geografico che di competenze) era contestata da chi si sentiva depositario di antiche tradizioni e poteri. Il ruolo dei diplomatici europei si scontrava, per l'ennesima volta, contro il feticismo degli stati nazione, contrario ad una politica estera in via di condivisione. Un conflitto dai toni pacati alimentato dalla distanza identitaria e formativa che separava i due tipi di delegati (Carta, 2011a, p. 64).

I funzionari della Commissione impiegati nei paesi Acp continuavano ad essere soprattutto tecnici più che diplomatici di professione, e dovettero imparare in fretta "*how to deal with the subtle world of diplomacy, including etiquette, cerimonials and so forth*" (ivi). La preparazione impartita da Bruxelles era insufficiente se non inesistente, anche per chi era nominato a capo di una delegazione.²⁹ Il crescente ruolo

²⁷ La nuova convenzione di Lomé firmata nel 1989 assicurava intanto pieno *status* diplomatico ai delegati della Commissione.

²⁸ Il rafforzamento era esplicitamente affermato al par. 9 dell'art. 30 dell'Aue: "*Le Alte parti contraenti e la Commissione, attraverso una reciproca assistenza ed informazione, intensificano la cooperazione tra le loro rappresentanze accreditate nei paesi terzi e presso organizzazioni internazionali*"

²⁹ Al fine di aiutare a fronteggiare la diffusa impreparazione nel 1988 venne preparata, sotto richiesta del Direttore generale della Dg I K Dietmar Kenzler, una guida destinata ai nuovi ambasciatori e diplomatici della Commissione. Dopo alcune difficoltà il manuale venne scritto dall'ex diplomatico italiano Luigi Boselli e diffuso a tutte le delegazioni (Carta, 2011a, p. 64).

politico dei capi missione, soffriva in aggiunta, di un deficit istituzionale non riscontrabile nelle rappresentanze nazionali. Solitamente colui che è a capo di una delegazione diplomatica possiede il titolo di ambasciatore e rappresenta il capo di stato o più in generale il proprio paese all'estero. L'Ue non possedeva un'unica figura assimilabile ad un capo di stato (oltre a non essere essa stessa uno stato) e il presidente della Commissione difficilmente poteva considerarsi tale. Questa inusuale situazione era la causa della difficile posizione vissuta dai capi delegazione, che condividevano la stessa legittimazione formale dei loro colleghi - erano infatti considerati ambasciatori per rango e titolo - ma così non era per chi rappresentavano.³⁰ Bruxelles decise di affrontare questa anomalia cercando di limitare l'uso del titolo di ambasciatore. In una lettera riportata da Bruter (1999, p. 190) e inviata dalla Commissione ai capi delegazione si legge:

May I remind you - and ask you to remind your staff - of the need to exercise the greatest tact and discretion [...] above all in relation to diplomatic titles and diplomatic precedence. [You should not] seek to impose the title Ambassador. In an interlocutor fails to use this courtesy title, the Head of delegation should not pursue the matter. He should discourage his own staff from referring to him as 'the Ambassador'.

[...] In particular, the appellation 'Ambassador of the European Community' should be avoided. For the time being, Commission delegations remain Commission delegations - not Community delegations - even though they may in practice represent the Community on questions falling within areas of exclusive competence. One cannot expect the average diplomat in the street [sic] to understand such subtleties.

Lo sfoggio di modestia non era fine a se stesso, serviva a ridurre la percezione esterna dei poteri della Commissione in politica estera. Quest'ultima aveva per lungo tempo *"accredited and installed its diplomatic system without legislation"* (Carta, 2011a, p. 64), a dispetto cioè dei poteri che il Consiglio europeo ed il Consiglio dei ministri avevano formalizzato nella Cpe.

³⁰ I capi delegazioni scelti attraverso un procedimento di nomina interno alla Commissione, presentavano le lettere credenziali al capo di stato del paese ospitante, al pari degli ambasciatori nazionali. Le lettere erano firmate dal presidente della Commissione o dal direttore generale della Dg di riferimento.

Un altro esempio della tensione latente tra organi sovranazionali e intergovernativi della Comunità riguardava l'uso dei vessilli e delle insegne. Il diritto di esporre bandiere rientra in quelli garantiti ad una legazione dallo *status* diplomatico (*ex art. 20* della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche), ma la Cee non ne ebbe una ufficiale fino al 1986. In precedenza, nel novembre '78, la Commissione aveva adottato un emblema il cui uso veniva relegato alla corrispondenza e alle pubblicazioni, nonostante la proposta di usarlo come bandiera avanzata dalla delegazione a Tokyo. L'argomento in tutta la sua sensibilità venne riproposto, in termini differenti, dalle rappresentanze della Dg VIII. Mentre per le delegazioni della Dg Relazioni esterne, per il segretariato generale e l'ufficio del presidente della Commissione l'uso dei vessilli generava implicazioni per il protocollo e lo *status*, per la Dg VIII il problema riguardava la sicurezza. In paesi dalle fragili condizioni economico-sociali, quali erano molti paesi Acp, l'accesso a complessi statali, ministeri o a zone aeroportuali era riservato per ragioni di sicurezza ai soli veicoli recanti insegne ufficiali. Le richieste per esporre le bandiere fatte dalle delegazioni operanti in questi paesi non ebbero seguiti, risultando al pari delle altre poco convincenti dinanzi alla reticenza di Bruxelles. Il nodo era l'indesiderata visibilità: usare con attenzione il titolo di ambasciatore si rivelava molto più semplice che usare con la stessa discrezione bandiere e gagliardetti, oggetti creati per essere notati (Dimier, McGeever, 2006, p. 497). Si dovette aspettare fino al luglio del 1984 per ottenere un accordo che regolasse l'uso degli emblemi sulle automobili di servizio della Dg I. Concessione permessa solamente durante le cerimonie ufficiali. Lo stesso venne accordato diciotto mesi più tardi ai trasporti della Dg VIII, con l'ulteriore estensione dell'uso per proteggere l'incolumità dei passeggeri dai possibili atti locali di violenza. L'adozione ufficiale della bandiera stellata su campo blu³¹ da parte della Ce un anno più tardi, risolveva definitivamente i problemi scaturiti dalla sensibilità degli stati membri e dei loro servizi diplomatici.

³¹ La bandiera adottata era la stessa usata dal Consiglio d'Europa sin dal 1955.

Le riforme organizzative della Commissione

La fine della guerra fredda e l'uscita dall'orbita sovietica di molti paesi dell'Europa orientale fornirono al servizio di azione esterna dell'Ue nuove possibilità di espansione. La ragione per l'invio di nuove delegazioni era la stessa di trent'anni prima: amministrare e controllare gli aiuti economici per lo sviluppo. La Comunità aveva istituito già nel 1989 il Phare (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their economies*), un importante programma di cooperazione per agevolare lo sviluppo di Polonia e Ungheria poi esteso ad altri otto paesi del centro e dell'Est Europa. L'obiettivo era preparare le economie e le istituzioni di questi paesi ad un futuro (ed ora possibile) ingresso nella Ce. Al Phare due anni più tardi si aggiungeva il programma Tacis (*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*), nato per supportare la transizione dei paesi ex-membri dell'Unione Sovietica verso la democrazia e l'economia di mercato. I programmi di sviluppo si fondavano sul duplice interesse della Comunità di allargare la propria influenza economica ed evitare i pericoli di una vicina instabilità. L'instaurazione di nuove relazioni diplomatiche fu naturale sia per gli stati orientali, ansiosi di intrattenere relazioni con la Cee, sia per quest'ultima. L'espansione della rete diplomatica sembrava anche soddisfare il desiderio di molti stati membri, Germania *in primis*, di far combaciare i propri interessi nazionali con quelli comunitari. Allo stesso tempo i paesi più piccoli avrebbero potuto avvalersi delle informazioni raccolte dalle delegazioni europee, sopperendo in nome dell'efficienza all'impossibilità di avere una rete di rappresentanze così vasta.

Nel 1993 entrava in vigore il Trattato di Maastricht e con esso il Titolo V, recante disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, ennesimo approfondimento, sempre intergovernativo, della Cooperazione politica europea. Il cambiamento coinvolgeva anche il servizio diplomatico dell'Ue, il cui budget rientrava finalmente a pieno diritto in quello della Ce. Questo assegnava alla Commissione la responsabilità d'esecuzione delle azioni intraprese nel secondo pilastro, entro i limiti di bilancio decisi dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Il TdM sanciva la partecipazione della Commissione alle riunioni Pesc con gli ambasciatori dei paesi membri, oltre che

una maggior collaborazione con le ambasciate della presidenza di turno, in modo da assicurare più coerenza all'azione esterna dell'Ue (Carta, 2011a, p. 65).³²

Gli sviluppi appena descritti avvenuti all'inizio degli anni '90, si completavano con la creazione del Servizio esterno unificato (Seu) ad opera del Commissario per le Relazioni esterne Hans van den Broek. Il Seu sostituiva la Dad riconducendo nella stessa cornice e sotto una nuova direzione generale chiamata IA,³³ l'amministrazione di tutte le delegazioni Ue. La riforma rappresentava non solo una semplice unificazione amministrativa ma un passo avanti verso una migliore conduzione della rete diplomatica, *"in terms of both staff careers and instructions and external representation"* (*ibidem*, p. 66).

I tentativi di vaste riforme istituzionali messe in atto dal presidente della Commissione Delors, continuarono ad interessare il servizio per l'azione esterna anche negli anni successivi. Nel 1994 uno studio condotto dalla Dg IA investigò la struttura organizzativa dei corpi diplomatici di sei stati membri,³⁴ con il fine di trarre suggerimenti per una più vasta riforma. I risultati di tale ricerca vennero presentati in un rapporto, due anni più tardi, curato dal Segretario generale della Commissione David Williamson nel quale si rimarcava la necessità di una profonda ristrutturazione. Nessuno dei paesi presi in esame forniva un modello adottabile dall'Ue, ma significative indicazioni raccolte in materia di gestione del personale, rotazione e assegnazione degli incarichi, avanzamenti di carriera, incentivi e corsi di addestramento, venivano considerate

³² La natura della *concertazione* tra le missioni nazionali e le delegazioni della Commissione veniva brevemente descritta nell'art. J.6 del TdM: *"Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni della Commissione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, si concertano per garantire il rispetto e l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio.*

Esse intensificano la loro cooperazione procedendo a scambi di informazioni e a valutazioni comuni e contribuendo all'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 3 C del trattato che istituisce la Comunità europea."

³³ La Dg IA venne creata dal presidente della Commissione Jacques Delors per cercare di aumentare i poteri della Commissione nella gestione degli aspetti politici delle relazioni esterne, a discapito del segretario generale del Consiglio. La Dg IA, dedicata all'implementazione della Pesc e all'amministrazione delle delegazioni, fu diretta agli inizi da Günter Burghardt, futuro capo delegazione a Washington (Spence, 2006, p. 407).

³⁴ Gli stati erano: Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna.

fondamentali per la riorganizzazione progettata. Ad attuare parte delle proposte avanzate nel rapporto ci penseranno i successori di Delors, Jacques Santer e Romano Prodi, con una duplice riforma inerente l'azione esterna e la gestione degli aiuti allo sviluppo, settori influenzatisi reciprocamente durante gli anni. Nonostante l'unificazione amministrativa raggiunta col Seu, a livello di competenze il servizio d'azione esterna della Commissione risultava ancora organizzato secondo una rigida separazione. Nel 1993 le direzioni generali dotate di una proiezione esterna erano così passate da due a tre: la Dg I Relazioni economiche esterne, la Dg IA Relazioni politiche esterne e la Dg VIII Sviluppo (Nugent, Saurugger, 2002). L'applicazione di un criterio funzionale nella definizione delle competenze assegnate a ciascuna Dg (relazioni esterne, commercio estero e sviluppo nella fattispecie) veniva affiancato, grazie alla riforma, da un parziale criterio geografico finalizzato a rendere più efficiente l'azione.³⁵ In passato la complessità e la varietà delle materie coinvolte nelle relazioni internazionali, avevano generato incoerenze nelle politiche adottate dalla Comunità nei confronti di uno stato terzo (Allen, 1998). Aspetti legati al commercio potevano interessare al contempo progetti di sviluppo e viceversa, in una correlazione olistica ben nota alle diplomazie nazionali. L'approccio geografico rispondeva quindi a una domanda di coordinamento interno necessaria per il raggiungimento di una efficacia esterna. Per realizzare i suddetti obiettivi nel 1996 prendeva forma la c. d. Relex Family, composta dai commissari delle Dg aventi proiezione internazionale. Il gruppo Relex era posto sotto la diretta autorità del presidente della Commissione e coadiuvato nel lavoro dall'apertura di nuovi uffici centrali e disposizioni istituzionali incentrate al raggiungimento della coerenza.

Come anticipato il medesimo scopo influenzò la riforma istituzionale riguardante la cooperazione allo sviluppo. Nel '92 venne creato lo *European Office for Emergency Humanitarian Aid* (Echo), affiancato nel 1998 dal *Common Service Directorate* e sostituito tre anni più tardi dallo *EuropAid Office* (AidCo). L'Echo fu creato per fornire assistenza in situazioni d'emergenza (disastri naturali o conflitti armati), mentre il Csd,

³⁵ La riorganizzazione su criteri geografici presentava la seguente struttura: La Dg I si sarebbe occupata delle politiche commerciali e delle relazioni esterne con il Nord America, l'Estremo Oriente, l'Australia e la Nuova Zelanda. La Dg IA avrebbe amministrato le missioni all'estero, la Pesc, e curato le relazioni con l'Europa e i nuovi stati indipendenti. Infine la Dg VIII avrebbe gestito la cooperazione allo sviluppo nei paesi Acp (v. Nugent, Saurugger, p. 348).

poi AidCo, vide la luce per implementare e valutare i programmi di aiuto e l'assistenza tecnica dell'Ue, eccezion fatta per le decisioni della Pesc (Spence, 2006, p. 410; Vanhoonacker, 2011, pp. 85-86). La Dg Sviluppo rimaneva in carica per l'orientamento delle politiche e la loro programmazione. Come sottolinea Carta (2011a, p. 67), riprendendo le ragioni della Commissione:

the creation of the two new offices had a precise goal: rationalizing the system in order to establish a more systematic approach and set up a unitary and coherent decision-making centre to ensure the administration and coordination of aid.

Le funzioni e i servizi delle delegazioni europee

Il rinnovamento organizzativo adottato dalla Commissione interessò ovviamente anche i suoi diplomatici che nel 1998 erano diventati 637, operanti in ben 126 delegazioni. L'aumento delle missioni (v. tabella 1) era da ricondurre all'espansione della rete diplomatica nei paesi non-Acp, alimentata dagli allargamenti della Comunità e dalla fine della guerra fredda.

Tabella 1: Le delegazioni della Commissione

Anno	Paesi non Acp	Paesi Acp	Totale
1969	2	0 ^a	2
1979	6	47	53
1988	6	64	70
1989	20	65	85
1991	37	65	102
1993	42	66	108
1995	50	66	116
1998	60	66	126

^a Il valore non contempla gli *Uffici di controllo* della Dg VIII.

Fonte: Bruter, 1999, p. 184.
Elaborazione su dati della Commissione europea.

Nelle rappresentanze il personale locale ammontava a circa 1800 persone, con una media di circa cinque funzionari e quindici locali per delegazione. Ovviamente il numero di diplomatici variava a seconda dell'importanza della sede: si andava dagli uffici locali con uno o due funzionari, tre nelle delegazioni più piccole, fino ai ventidue inviati a Washington (Bruter, 1999, p. 187). Mettendo a confronto la grandezza per numero di diplomatici della delegazione Ue con le ambasciate nazionali, il divario risultava ancora pronunciato. Ad esempio nel 1998 a Washington la prima ambasciata risultava essere quella russa con 129 diplomatici, seguita dalla cinese con 126 e poi dalla giapponese con 109. La Germania era il primo paese europeo con 86 funzionari, poco sotto si trovavano Regno Unito e Francia, rispettivamente con 74 e 62. In ottica comparata la Commissione era relegata al 34° posto tra tutte le delegazioni (Romania e Ucraina avevano più funzionari) e all'ottavo tra i soli paesi europei (*ibidem*, p. 189). Spostando la comparazione nei paesi Acp la grandezza delle delegazioni Ue rapportata a quelle nazionali migliorava ed in alcuni casi potevano persino vantare il più alto numero di diplomatici. Insomma, nonostante il processo di politicizzazione che aveva interessato le delegazioni a partire dal TdM, il loro peso nelle sedi più "politiche" non era paragonabile a quello espresso dagli stati. A *contrario* la forte presenza nei paesi Acp, avente scopi tecnici e di controllo, certificava l'importanza mondiale raggiunta dalla Commissione nel settore della cooperazione allo sviluppo. Si delineava un *network* diplomatico fautore, per usare la definizione di Bruter, di una:

consumer-oriented diplomacy [...] less dependent on the single interests of the legating state and more responsive to the needs on non-institutional actors from both the EU and the host country

(*ibidem* pp. 197-198)

Molte erano le persone e le istituzioni che richiedevano funzioni e servizi alle delegazioni. Questi "potenziali consumatori" vengono classificati da Bruter (*ibidem*, p. 199) in base alla combinazione di due aspetti: la natura (attori istituzionali o non) e geografica (attori europei o locali). In questo modo è possibile identificare quattro possibili fruitori di servizi:

- *gli attori istituzionali dell'Ue*, dei quali la Commissione è sicuramente il più importante.
- *Gli attori non-istituzionali europei*, come le aziende dei paesi membri desiderose di sviluppare il proprio commercio all'estero.
- *Gli attori istituzionali locali*, quali il governo del paese ospitante o le altre missioni diplomatiche (sia di stati membri che terzi).
- *Gli attori non-istituzionali locali*, tra i quali si annoverano le aziende, i media e gli individui.

Nonostante la vasta casistica la categorizzazione operata permette di considerare e dividere tutti i possibili richiedenti di funzioni e servizi. Nello specifico, è lecito ritenere che siano gli attori istituzionali a domandare ad una delegazione l'adempimento delle proprie funzioni, laddove i soggetti privati usufruiranno dei servizi offerti. Le funzioni ed i servizi sono quindi descrivibili, a loro volta, con tipologie che fanno riferimento alla natura (istituzionale e geografica) del soggetto che li richiede (ivi):

- *le funzioni manageriali*. Sono le funzioni richieste dagli attori istituzionali europei. La Commissione, ad esempio, si aspetta che le proprie delegazioni amministrino efficientemente i progetti europei e che trasmettano informazioni sul paese ospitante. A esse è anche richiesto di amministrare in loco le risorse finanziarie e umane a disposizione.
- *I servizi ai cittadini*. Sono i servizi legati in particolare alle attività commerciali ed offerti ai privati cittadini dell'Unione.
- *Le funzioni diplomatiche*. Racchiudono i più classici compiti richiesti a una delegazione dal paese ospitante. Le delegazioni della Commissione possono svolgere queste funzioni in ambito Pesc o in supporto dell'azione esterna degli stati dell'Ue.
- *I servizi ai locali*. Agli attori non istituzionali operativi nel paese ospitante viene offerta assistenza tecnica ed informativa per l'attività commerciale, oppure, e il caso della stampa, per scopi informativi.

Seguendo la classificazione di Bruter si può concludere che le funzioni manageriali e i servizi ai locali risultavano predominanti nelle delegazioni dei paesi Acp “*development-*

oriented". Le funzioni diplomatiche erano invece più comuni nei paesi sviluppati dove il ruolo politico (ed economico) delle missioni era, e resta tuttora, imprescindibile. L'offerta dei servizi ai cittadini era attività comune a tutte le delegazioni (*ibidem*, p. 200). La ripartizione dei funzionari in base alla funzione o a servizi svolti conferma la situazione descritta. Nelle delegazioni Acp il rapporto tra la media dei diplomatici impiegati in funzioni manageriali e servizi ai locali, e tra coloro che si occupavano di funzioni diplomatiche è maggiore di quello riscontrato nei paesi sviluppati (*ibidem*, p. 202).

Le ambasciate nazionali³⁶ pur presentando un certo grado di specializzazione in riferimento agli interessi riposti nel paese ospitante, non raggiungono i livelli delle corrispettive europee. Le ragioni sono due. La prima riguarda l'evoluzione storica dei compiti delle delegazioni. Esse erano sorte per trattare esclusivamente le competenze comunitarie affidate della Commissione, ma dal TdM in poi iniziarono a svolgere sempre di più le funzioni intergovernative richieste dalla Pesc.

La seconda ragione fa riferimento al numero dei consumatori di funzioni e servizi, di gran lunga inferiore nel caso delle ambasciate nazionali. Entrambi i fattori motivavano l'abbandono della tradizionale conduzione del diritto di legazione attiva "*in favour of a consumer related-related conception of diplomacy, which provides services to meet local demand*" (*ibidem*, p. 203).

Formazione, devoluzione e decentralizzazione

Se verso l'esterno le delegazioni dell'Ue stavano dando vita ad un nuovo approccio alla diplomazia, nella gestione interna il modello da imitare continuava ad essere quello delle diplomazie nazionali. Nel 1997 era subentrato un sistema di nomine basato sulla rotazione. Tutti i funzionari della Relex Family erano vincolati a svolgere un periodo dai

³⁶ La comparazione fin qui svolta tra le delegazioni della Commissione e le ambasciate degli stati, si deve alla similitudini che intercorrono tra i due tipi di rappresentanza. La presenza di delegazioni europee nelle organizzazioni internazionali è esigua (erano solo sei nel 2003) e con compiti limitati spesso alla sola osservazione (si veda l'Ue alle Nazioni Unite). Poco utile all'analisi risulterebbe quindi un confronto con le rappresentanze nazionali nelle Oi. Per uno studio delle delegazioni della Commissione presso le Oi si rimanda a Pérez Bernárdez, 2003.

quattro ai nove anni all'estero, nel momento in cui avessero però deciso volontariamente di partire. Il principio della rotazione indicava il desiderio della Commissione di eliminare quella disparità di carriera, sorta tra chi lavorava a Bruxelles e chi lontano dal quartier generale, creando al contempo un servizio esterno sempre più unito.

Nell'agenda delle riforme faceva la sua comparsa anche il tema della formazione. Già il Williamson *report* aveva evidenziato l'esigenza di corsi d'addestramento più strutturati al fine di migliorare la professionalità dei delegati. Di conseguenza vennero organizzati dei corsi introduttivi interni (c. d. *in house*) alla Dg Relazioni esterne. Nel frattempo, era il 1995, il Comitato Politico aveva affermato la necessità di organizzare un *training* per i giovani diplomatici europei e nazionali (Comitato Politico, 1995), che si concretizzava nel '99 nello *European Diplomatic Programme* (Edp). Il programma consisteva in brevi corsi (da due giorni ad una settimana) previsti nell'arco di sei-otto mesi per un piccolo numero di delegati europei e nazionali. Gli incontri erano organizzati dalla *troika* e supervisionati da un gruppo di lavoro costituito *ad hoc*, in cooperazione con il gruppo affari amministrativi della Pesc. Gli obiettivi dello Edp, complementari all'addestramento della Commissione e delle autorità nazionali, prevedevano l'insegnamento di conoscenze e competenze affiancate alla tessitura di una rete professionale e relazionale tra i diplomatici (per maggiori informazioni si rimanda al cap. 4). Pochi mesi più tardi toccava al Parlamento europeo avanzare una propria idea in merito (v. Parlamento europeo, 2000a), proponendo la nascita di un collegio della diplomazia europea inserito in una più vasta riforma del servizio esterno (cfr. Monar, 2000). Il progetto si aggiungeva a quello descritto dal "*non-paper*" franco-tedesco uscito nel maggio del 1999, che raccomandava la programmazione di corsi formativi incorporati a quelli dei ministeri nazionali ma offerti ai funzionari europei. Si trattava in questo caso di semplici programmi d'insegnamento - che troveranno forma nello Edp - più che di un'accademia stabile (*ibidem*, p. 283).

Nello stesso anno, in ambito di riforme istituzionali, muoveva i primi passi anche la riorganizzazione della Relex Family messa in atto da Prodi. Ad ispirarla una divisione delle responsabilità in materia di relazioni esterne sul modello adottato dai governi

nazionali. La neonata Dg *External Relations* (ex I, IA, IB),³⁷ avrebbe avuto la responsabilità generale delle relazioni con il resto del mondo - una sorta di “ministero degli esteri” - e le altre direzioni generali coinvolte (Dg Sviluppo, Dg Commercio, Dg Allargamento, Echo e EuropAid) avrebbero assunto incarichi specifici, al pari delle direzioni in un dicastero nazionale. La partizione tematica così concepita permetteva una più stretta collaborazione tra i commissari e i direttori generali nella gestione dei diversi aspetti delle relazioni esterne (Carta, 2011a, p. 68).

Nei riguardi delle missioni all'estero gli obiettivi della riforma Prodi sono riassumibili in due processi: devoluzione e decentralizzazione. Entrambi consistevano nel dare maggior autonomia tramite l'applicazione del principio di sussidiarietà³⁸ correttamente declinato: *“anything that can be better managed and decided on the spot, close to what is happening on the ground, should not be managed or decided in Brussels”* (Duke, 2003, p. 5). Nello specifico la decentralizzazione comportava un maggior controllo sulle politiche per lo sviluppo da parte dei paesi beneficiari (Gstöhl, 2012, p. 7), mentre come risultato del processo di devoluzione le delegazioni si trovavano ad avere maggiori poteri decisionali e responsabilità. Sia nell'allocazione e

³⁷ La Dg IB era stata creata sotto la presidenza Santer nell'ambito di un riorganizzazione tematica e geografica della Direzione generale Relazioni esterne. La Dg IB si era occupata di curare le relazioni con l'area mediterranea, il Vicino e Medio Oriente, l'America Latina, ed il Sud-est asiatico. Sua anche la gestione della cooperazione nord-sud (Nugent, Saurugger, 2002, p. 348).

³⁸ La sussidiarietà è uno dei principi cardine dell'Unione europea. Sancito per la prima volta nel TdM, viene così definito nell'art. 5 del Trattato Ce: *“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.”*

Il Trattato di Lisbona ha rafforzato l'applicazione del suddetto principio attraverso un sistema di controllo da parte dei parlamenti nazionali.

amministrazione dei fondi (Pérez Bernárdez, 2007, pp. 75-76) che nell'affrontare un maggior numero di questioni politico-diplomatiche.³⁹

Su tale punto la cooperazione interistituzionale aveva giovato dell'introduzione dell'Alto rappresentante previsto nel Trattato di Amsterdam. La preparazione delle missioni dell'Ar/Sg necessitava del supporto della rete diplomatica comunitaria, la quale curava rapporti informativi destinati anche ai vari rappresentanti speciali dell'Ue.⁴⁰ Oltretutto la creazione della Cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme affidata alla direzione dell'Ar/Sg, aveva richiesto il lavoro di una nuova direzione all'interno della Commissione. Essa pareva rafforzare nei fatti il suo coinvolgimento nel secondo pilastro, ma al contempo il crescente ruolo del Consiglio nelle relazioni esterne (v. le funzioni di rappresentanza dell'Ar/Sg o della *troika*), introduceva una potenziale confusione (Duke, 2002, p. 852),⁴¹ ulteriormente alimentata dagli stati terzi che dovendo scegliere un interlocutore - senza comprendere i complessi ambiti di competenza della politica estera europea - privilegiavano la continuità offerta dalla Commissione. Una scelta che non poteva che creare tensioni tra gli stati membri, costretti oltretutto ad una sempre più stretta cooperazione con le delegazioni in seguito agli ampliamenti strutturali e operativi della Pesc/Pescl.

³⁹ La somiglianza tra il processo di devoluzione e decentramento attuato da Chris Patten, a capo della Dg Relazioni esterne ed i metodi *eterodossi* sviluppati da Ferrandi agli albori, mostrano una somiglianza solo apparente. L'ampio margine d'azione lasciato alle delegazioni da Ferrandi si basava sui rapporti interpersonali e aveva comunque bisogno della sua approvazione, anche quando formalmente non necessaria. Al contrario le riforme descritte puntavano a rendere tutte le delegazioni più responsabili negli aspetti amministrativi e finanziari, ma riducevano al contempo la libertà dei capi delegazioni, costretti ad agire in una cornice legale più cogente (si vedano su questo punto gli sviluppi normativi del rapporto della Commissione scritto da Claude Chêne nel 2001; Spence, 2006 p. 412). Sicché gli effetti finali risultavano contrari a quelli imposti dall'alto funzionario francese.

⁴⁰ I rappresentanti speciali dell'Unione europea sono personalità di riconosciuta professionalità e indipendenza, incaricate di rappresentare politicamente l'Ue in zone o situazioni di crisi, provvedendo a rendere più efficace e coerente la politica estera europea. I rappresentanti speciali, attualmente dieci, sono nominati dal Consiglio su proposta dell'Alto rappresentante (ex art. 33 del Trattato sull'Unione europea).

⁴¹ Con il TdA la composizione della *troika* nella cornice Pesc era stata modificata per includere rappresentanti della Commissione, del Segretariato del Consiglio, della presidenza di turno e, all'occorrenza, di quella successiva. Una *troika*...di quattro (*sic!*), come sottolinea con sarcasmo Duke (2002, p. 852).

Non tutti gli stati si dimostravano preoccupati dell'espansione del servizio esterno che nel 2002 contava 771 funzionari (dei quali quasi due terzi nelle delegazioni) e 2690 persone assunte nei paesi ospitanti (*ibidem*, p. 858).⁴² Molti paesi membri affrontavano riduzioni finanziarie e del personale per riuscire a mantenere le proprie rappresentanze diplomatiche nel mondo,⁴³ sforzi che interessavano in particolare i paesi più piccoli. In quest'ottica le delegazioni della Commissione sarebbero potute diventare un *network* di supporto, assicurando la presenza diplomatica anche in aree prive di ambasciate nazionali (cfr. Hocking, Spence, 2005a).⁴⁴

Una diplomazia esplicita

Le sfere allargate di competenze che acquistava la rete diplomatica, l'aumento dei fondi destinati dalla cooperazione allo sviluppo e la progressiva internazionalizzazione delle politiche interne alla Comunità,⁴⁵ avevano contribuito a ridefinire agli inizi del XXI sec. il ruolo e gli incarichi delle delegazioni. I funzionari da parte loro avevano beneficiato di un vasto processo di decentralizzazione dei poteri e professionalizzazione. Ciò nonostante la cultura lavorativa prevalente restava di tipo amministrativo più che diplomatico (Spence, 2006, p. 414).

⁴² Ad un solo anno di distanza questi numeri sarebbero cambiati in modo significativo: 954 funzionari e 3771 locali (Carta, 2011a, p. 70), l'aumento di questi ultimi ben rispecchiava gli effetti della devoluzione avviata qualche anno prima.

⁴³ Interessante è anche il caso delle ambasciate degli stati membri all'interno dell'Ue. A seguito dell'integrazione europea queste missioni bilaterali hanno perso molte delle loro funzioni originali, pur orientandosi verso una maggiore trattazione degli affari europei (Bàtora, Hocking, 2009b). Riconsiderare i compiti svolti da queste missioni diplomatiche, anche per ragioni di bilancio, è un tema all'ordine del giorno.

⁴⁴ Alle fine degli anni '90 solo quattro stati membri avevano rappresentanze diplomatiche in più di 100 paesi, sui quasi 190 riconosciuti nel mondo (Duke, 2002, p. 856).

⁴⁵ Su questo punto si prendano in esame gli aspetti esterni della cittadinanza europea prevista nel TdM (v. Fernández, 2006; Gutiérrez Espada, 2011, pp. 87 e ss.), oppure la tutela dei diritti umani inserita come clausola nei trattati commerciali con alcuni paesi terzi.

Si può pertanto affermare che le riforme istituzionali realizzate da Delors, Santer e Prodi avevano reso il servizio esterno più efficiente, razionalizzandone anche la struttura e l'amministrazione.

Negli stessi anni a spingere per riforme ispirate alla trasparenza e al rigore si erano aggiunte le richieste del Parlamento europeo, ansioso di poter sfruttare il proprio potere d'approvazione di bilancio come strumento di pressione. Nel 1999 il Pe bloccò l'approvazione del budget destinato al servizio esterno (circa 13 milioni di euro) fino a quando la Commissione non decise, tramite una comunicazione, di prendere in considerazione le sue richieste. Esse riguardavano molti temi: la formazione, la rotazione dei funzionari all'estero, la possibilità di incorporare gruppi di diplomatici nazionali nelle delegazioni, le relazioni con i comitati parlamentari e le delegazioni interparlamentari, il monitoraggio delle ripartizioni di bilancio, delle spese e un'analisi costi-benefici delle innovazioni incentrate sulla devoluzione/decentralizzazione. Pur non avendo un ruolo decisionale all'interno del secondo pilastro, il Pe riusciva in questo modo a influenzare la "forma degli strumenti" di cui anche la Pesc faceva uso. Assicurarsi che i nuovi capi delegazione si presentassero davanti alle specifiche commissioni parlamentari, o che gli stati membri potessero mandare i propri diplomatici ad operare nelle delegazioni in caso di indisposizione della sede, furono conquiste significative. La volontà del Pe era caparbiamente orientata a fortificare in chiave comunitaria il servizio diplomatico (v. Parlamento europeo, 2000b), senza volerne perdere il limitato controllo. Una scena che si ripresenterà con la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna dieci anni più tardi.

3 Mai dire costituzione

La politica estera europea dopo Lisbona

“This text is, in fact, a rerun of a great part of the substance of the Constitutional Treaty.”

Valéry Giscard d’Estaing¹

L’eredità della costituzione

A distanza di poco meno di due anni dalla firma, il primo dicembre 2009, entrava in vigore il Trattato di Lisbona. La sua nascita ed il percorso delle ratifiche non era stato semplice. A Lisbona i capi di stato e di governo si riunivano dopo il pesante fallimento della Costituzione europea, bocciata per via referendaria dai cittadini di Francia e Paesi Bassi nel 2005. La volontà di costruire un’Unione più forte era partita dalla dichiarazione di Laeken nel 2001, nella quale gli allora quindici paesi dell’Ue avevano dato vita ad una convenzione che valutasse e proponesse una riforma delle istituzioni. La Convenzione europea presieduta da Valéry Giscard d’Estaing,² si insediava il 15 marzo 2002, per completare i suoi lavori con la presentazione del progetto di trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (Tc) il 18 luglio del 2003.

¹ Il presidente della Convenzione europea in merito al Trattato di Lisbona. Intervista al Telegraph, 27 giugno 2007.

² Affiancato da due vicepresidenti: l’italiano Giuliano Amato ed il belga Jean-Luc Dehaene.

Molte erano le novità previste nel testo, anche nei riguardi della conduzione della politica estera e degli strumenti per attuarla. Si prospettava la creazione di un ministro degli affari esteri dell'Ue in sostituzione dell'Ar/Sg, incaricato di condurre il dialogo politico in rappresentanza dell'Unione con gli stati terzi e le Oi (Pérez Bernádez, 2007, p. 80). Ad aiutarlo nel lavoro era prevista la creazione di un servizio europeo per l'azione esterna, corpo diplomatico composto da funzionari della Commissione, della segreteria generale del Consiglio e da diplomatici nazionali. Le delegazioni della Commissione sarebbero state integrate nel servizio, ricadendo sotto la sua amministrazione e diventando ufficialmente delegazioni dell'Unione europea (*ibidem*, pp. 89-90).

Nonostante il Tc non sia mai entrato in vigore le innovazioni appena descritte non sono andate perse né dimenticate. Il Trattato di Lisbona non ha il valore simbolico di una costituzione (è una riforma dei precedenti trattati), eppure al suo interno sono recepite gran parte delle riforme del Tc.³ Ciò che era cambiato era il momento storico connotato da un maggior pragmatismo (Missiroli, 2010, p. 428) e l'*iter* delle ratifiche, avvenute tramite una più cauta via parlamentare.⁴

Il Trattato di Lisbona emenda sia il Trattato sull'Unione europea (Tue) sia il Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale cambia nome in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue). Nell'insieme dei trattati - guadagnando così il medesimo valore giuridico - entra anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata solennemente nel 2000 a Nizza e già inserita nel Tc.

Con Lisbona viene formalmente meno l'architettura a pilastri nata a Maastricht. Le pur sempre differenziate procedure decisionali confluiscono a formare un unico soggetto. l'Unione europea in quanto tale non è più un semplice frontone, splendida trasposizione ingegneristica dei compromessi diplomatici, ma un vero è proprio attore con ruolo e personalità giuridica.

³ Il centro studi Openeurope, svolgendo un'attenta analisi comparata tra la Costituzione ed il Trattato di Lisbona, è arrivato ad affermare che le somiglianze tra i due sono del 96% (Openeurope, 2007). Per altri (Archick, Mix, 2011, p. 213) le somiglianze arrivano ad un *più basso* 90%.

⁴ Solo l'Irlanda, nel rispetto di una decisione del 1987 della propria Corte Suprema, ha dovuto procedere alla ratifica tramite referendum.

Nella versione consolidata del TUE si ritrovano in sostanza quasi tutte le innovazioni previste nel Tc: dalla creazione di un presidente del Consiglio europeo a quella di un Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, ovvero il già visto ministro degli affari esteri dell'Ue. Questi ribattezzato così per volere degli inglesi sostenuti da cechi e polacchi (spaventati dai titoli che potessero rimandare all'idea di un *superstate*), ma identico nei poteri e sempre affiancato dal Seae (Rüger, 2011, p. 209).

Nonostante i cambiamenti istituzionali previsti, la politica estera e di sicurezza comune (affrontata nel titolo V del TUE) continua ad avere una conduzione intergovernativa, con il Consiglio europeo ed il Consiglio dell'Ue a prendere orientamenti e decisioni quasi sempre all'unanimità.⁵ E semmai nel processo decisionale che il TUE prevede qualche minimo progresso. Vengono ulteriormente accresciuti i casi nei quali il Consiglio può ricorrere al voto a maggioranza qualificata, e l'Ar/Vp viene dotato di un formale potere d'iniziativa. Nel settore della politica di sicurezza e difesa, rinominata politica di sicurezza e difesa comune, vengono ora permesse le cooperazioni rafforzate e introdotte le nuove cooperazioni strutturate permanenti. Al contempo con l'inserimento della clausola di assistenza reciproca (art. 42.7 del TUE),⁶ viene sancita la fine - *de facto* avvenuta da tempo - dell'Ueo (Howorth, 2011a; Biscop, Coelmont, 2011; Di Camillo, Miranda, 2012).

In politica estera gli obiettivi che si erano preposti i capi di stato e di governo con l'adozione del Trattato di Lisbona, erano gli stessi che avevano ispirato la dichiarazione di Laeken: dare all'Europa un'unica voce per renderla "*more present in the world*" (Morillas, 2011, p. 246). Una sostanziale ricerca di maggiore coerenza, *leadership* e influenza dell'Ue.

Per comprendere appieno l'evoluzione che ha conosciuto la diplomazia europea con Lisbona, è utile analizzare brevemente alcune delle novità sopraccitate.

⁵ Le eccezioni per le quali è permesso il voto a maggioranza qualificata sono elencate all'art. 31, par. 2 del TUE.

⁶ Art. 42.7 TUE: "*Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri.*"

La personalità giuridica dell'Ue

L'introduzione della personalità giuridica dell'Unione europea, ex art. 47 del TUE, risolve molti dei problemi sorti sulla la capacità di concludere trattati, aderire a OI, inviare delegazioni in propria rappresentanza o adire dinanzi una corte internazionale (cfr. Gutiérrez Espada, 2011, pp. 100-101). L'Ue fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non possedeva una personalità giuridica esplicita, ma raggruppava in sé ben tre comunità distinte (Ce, Ceca,⁷ Euratom), ognuna dotata di una differente personalità. Nondimeno, come sostenuto da alcuni autori (Colangione, 2010, p. 207; Van Vooren p. 485), un'implicita attribuzione della soggettività giuridica internazionale poteva essere dedotta all'art. 24 del Trattato sull'Unione europea, che prevedeva la possibilità per l'Unione di concludere accordi internazionali.

La personalità giuridica acquisita ha la caratteristica di essere unica, sostituisce e succede a quella della Ce,⁸ trasferendo all'Ue la base legale per l'esecuzione di tutte le competenze esterne che i trattati le assegnano. Infatti laddove la soggettività internazionale diventa unica, la capacità giuridica, definibile come *"what an entity is potentially entitled to do"* (Wessel, 2001, p. 510, citato in Carta 2011a, p. 75) non lo è. A differenza di tutte le altre OI, l'Ue detiene competenze esclusive affidategli dagli stati membri, sulle quali ha pieno potere decisionale esercitato nelle sue proiezioni esterne attraverso la Commissione (ed ora anche il Seae). Esistono poi competenze condivise tra l'Unione e i suoi paesi ed altre ancora, come la Pesc, dove la Commissione lavora con il Consiglio e gli stati. In base all'ambito di competenza l'Ue agisce con diverse capacità giuridiche, che trovano espressione in procedure decisionali differenziate (Dony, 2009).

In merito al diritto di legazione attivo riservato ai soli soggetti di diritto internazionale (Conforti, 1999) ma conquistato dalla Commissione *sul campo* (cfr. cap. 2), l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona risolve alcune passate incongruenze. Le delegazioni della Commissione vengono integrate nel Seae e diventano ufficialmente missioni in

⁷ La Ceca ha smesso di esistere nel 2002 per scadenza del Trattato istitutivo.

⁸ Lo stesso non è avvenuto per l'Euratom che mantiene la sua personalità giuridica.

rappresentanza dell'intera organizzazione (*ex art. 221, del Tfu*),⁹ pur mostrando le stesse capacità legali a geometria variabile a seconda della materia trattata.

Il presidente del Consiglio europeo

Con la riforma del Tfu è prevista l'introduzione *ex novo* di significativi ruoli istituzionali, tra i quali il presidente del Consiglio europeo (Pce).

La procedura di elezione e le funzioni del presidente del massimo organo intergovernativo dell'Unione sono descritte nell'art. 15 del Tfu, ai paragrafi 5 e 6.¹⁰ Eletto per due anni e mezzo con voto a maggioranza qualificata del Consiglio europeo e rieleggibile una volta sola, il Pce svolge una funzione di supporto ai lavori dell'istituzione, lavorando per facilitare il raggiungimento del consenso e l'approvazione degli orientamenti generali forniti alle politiche dell'Unione.

L'istituzione di un presidente permanente elimina la rotazione della presidenza che aveva caratterizzato i precedenti lavori del vertice. Prima di Lisbona la figura di presidente del Consiglio era assunta, per prassi, dal capo di stato o di governo dello

⁹ Art. 221, del Tfu: "1. *Le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione.* 2. *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.*"

¹⁰ Art. 15 Tfu par. 5 e 6: "5. *Il Consiglio europeo elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura.* 6. *Il presidente del Consiglio europeo: a) presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; b) assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio «Affari generali»; c) si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo; d) presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo. Il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza.*

Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale."

stato membro che deteneva la presidenza semestrale del Consiglio dei ministri.¹¹ In questo modo vengono anche meno le funzioni di rappresentanza esterna prima assegnate alla presidenza di turno (Missiroli, 2010; Piris, 2010).

Gli aspetti più interessanti di questa nuova figura riguardano le potenziali criticità dovute alla sovrapposizione di compiti con l'Alto rappresentante. A riguardo il Tue rimane vago (forse volutamente) nell'attribuire al Pce *“la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza”* (art. 15, par. 6, del Tue).

L'Alto rappresentante dell'Unione

Per comprendere quindi il campo d'azione del Pce è necessario analizzare il ruolo dell'Alto rappresentante nonché vicepresidente della Commissione, l'altra novità prevista nel Tue agli artt. 15, 18, 26, 27, 30, 33, 36, 38, 42, 43.

Innanzitutto l'Ar/Vp è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, con l'accordo del presidente della Commissione (Pco) e la consultazione del Pe (tramite il voto di fiducia riservato alla Commissione). La durata del suo mandato essendo membro della Commissione è di cinque anni, ma può cessare anticipatamente su richiesta del Consiglio europeo con l'approvazione del Pco, oppure viceversa, ai sensi degli artt. 17, par. 6, lett. c, e 18, par. 1, del Tue. Il Pe può altresì, votando una mozione di censura collettiva della Commissione (art. 17, par. 8, del Tue), indurre le dimissioni di tutti i commissari compreso l'Ar/Vp.¹²

¹¹ Internamente la creazione di questa posizione *“also addresses some of the concerns about the personnel and financial burdens, especially for smaller members, of the rotating six-month presidency system”* (Archick, Mix, 2011, p. 214).

¹² Le dimissioni dell'Alto rappresentante scaturite da una mozione di censura interesserebbero esclusivamente, sempre secondo l'art. 17, par. 8, del Tue, le funzioni che esercita in seno alla Commissione. Però, come evidenzia giustamente Cebada Romero (2011, p. 282) *“no parece que las funciones del Ar/Vp como Vicepresidente de la Comisión se puedan disociar fácilmente de sus responsabilidades como mandatario del Consejo, lo más razonable es pensar que una moción de censura del Pe forzaría una decisión de cese en el Consejo Europeo.”*

La figura è un'evoluzione del precedente Alto rappresentante soprannominato informalmente Mr. Pesc. Questi fu il primo tentativo di dare un volto solo all'alta politica estera dell'Ue, e per dieci anni (dal 1999 al 2009) ebbe il volto di Javier Solana. Sicuramente più complesso risulta l'Alto rappresentante attuale, che dotato di più poteri si configura come un ibrido istituzionale (Duke, 2011a, p. 46), una sorta di mediatore tra le varie istituzioni europee¹³ che concorrono alla formazione della politica estera. Tra i ruoli e le funzioni assegnatigli le più importanti sono:

- è incaricato (*ex art. 18, par. 1, 2, 3 del TUE*)¹⁴ di guidare la Pesc e la politica di sicurezza e difesa comune (Psdc). Partecipa all'elaborazione della Pesc/Psdc attuandola (art. 26, par. 3 del TUE)¹⁵ in qualità di mandatario del Consiglio, del quale presiede la configurazione Affari esteri (Cae).¹⁶

¹³ Si potrebbe sostenere che uno dei compiti principali dell'Ar/Vp sia proprio quello di svolgere una "shuttle diplomacy" interistituzionale.

¹⁴ Art. 18 TUE: "1. 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. 2. L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune. 3. L'alto rappresentante presiede il Consiglio «Affari esteri»."

¹⁵ Art. 26 TUE par. 3: "La politica estera e di sicurezza comune è attuata dall'alto rappresentante e dagli Stati membri, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione."

¹⁶ Il Consiglio dell'Unione europea si riunisce in diverse formazioni a seconda dei temi da trattare. Nella sessione Affari esteri - l'unica prevista esplicitamente nel TUE insieme alla formazione Affari generali - viene affrontata a livello ministeriale l'azione esterna dell'Unione nel suo complesso, tra cui la politica estera e di sicurezza comune, il commercio estero e la cooperazione allo sviluppo.

- È membro e vicepresidente *ex officio* della Commissione, nella quale è incaricato della gestione delle relazioni esterne e del loro coordinamento (art. 18 par. 4 del TUE).¹⁷
- Partecipa insieme al presidente della Commissione ai lavori del Consiglio europeo (art. 15, par. 2 del TUE).¹⁸
- Rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella Pesc e conduce a nome dell'Ue il dialogo politico con i paesi terzi e le Oi, nelle quali esprime la posizione europea (art. 27, par. 2 del TUE).¹⁹
- Dirige il servizio europeo per l'azione esterna, organo che lo aiuta nello svolgimento delle sue funzioni (art. 27, par. 3 del TUE).²⁰
- È a capo di tutte le agenzie operanti nel settore della politica di sicurezza e difesa comune: l'Agenzia di difesa europea, il Centro satellitare dell'Ue, l'Istituto per gli studi sulla sicurezza e l'Accademia europea di sicurezza e difesa.

¹⁷ Art. 18 par. 4 TUE: *“L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Nell'esercizio di queste responsabilità in seno alla Commissione e limitatamente alle stesse, l'alto rappresentante è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione, per quanto compatibile con i paragrafi 2 e 3.”*

¹⁸ Art. 15, par. 2, TUE: *“Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.”*

¹⁹ Art. 27, par. 2, TUE: *“L'alto rappresentante rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali.”*

²⁰ Art. 27, par. 3, TUE: *“Nell'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. Il Consiglio delibera su proposta dell'alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione.”*

La possibilità di poter presenziare in modo trasversale ai lavori della Commissione, del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri rendono l'Ar/Vp una figura centrale nella conduzione delle relazioni esterne dell'Unione. Dal *triplo cappello* assegnatogli (alto rappresentante, vicepresidente della commissione e presidente del Cae) derivano molteplici compiti di rappresentanza ed iniziativa in altrettanti ambiti (Pesc, Psdc, ma anche nelle politiche attuate dalla Commissione), il cui fine ultimo è una maggiore unità, coerenza ed efficacia dell'azione esterna dell'Unione (come viene esplicitamente affermato all'art. 26, par. 2 del TUE).

Difficile tracciare quindi una netta linea di demarcazione tra le funzioni esterne del Pce e dell'Ar/Vp. È probabile che come spesso accade di fronte alle incertezze dei trattati, sia l'interpretazione personale degli individui scelti a ricoprire tali incarichi, a delinearne col tempo le funzioni (cfr. Rüger, 2011, p. 217).²¹ Nei casi in esame la prima scelta è ricaduta su Herman Van Rompuy quale presidente e Catherine Ashton come Alto rappresentante. Molti erano i nomi dei candidati circolati per le due posizioni, per le quali oltre ai curricula e alla fama si cercava di guardare ad un vago equilibrio politico, geografico e di genere (cfr. Howort, 2011, p. 306). La nomina di Van Rompuy, ex Primo ministro belga, per diversi commentatori è risultata la scelta giusta. Sia perché la posizione “*it would become a glorified chairmanship*”, sia perché “*if an individual could run Belgium, the wags had it, running EU should be a breeze*” (ivi).

Nel caso della Ashton ad accomunare i commentatori e i giornalisti sono stati i dubbi. La nomina della baronessa inglese per ciò che si prospettava una “*mission impossible' for a si ngle person*” per stessa ammissione di Solana (Rüger, 2011, p. 212), appariva di basso profilo se non insufficiente a ricoprire un ruolo così complesso.²²

²¹ È possibile supporre che i compiti di rappresentanza del Pce e del Ar/Vp, oltre che in base alle competenze, vengano *prima facie* accordati in base al rango. Secondo questa suddivisione spetterebbe al Pce rappresentare l'Ue ad un livello di capi di stato o di governo, mentre spetterebbe all'Alto rappresentante ad un rango ministeriale (Wouters, Coppens, De Meester, 2008, p. 153).

²² Durante il suo primo anno di attività Catherine Ashton ha dovuto affrontare un'agenda ricca di impegni, che l'hanno più volte costretta a frequenti assenze istituzionali. Un fatto che ha suscitato non poche critiche nella stampa (Cebada Romero, 2011, p. 280).

Colmare la citata assenza di coerenza esterna dell'Ue²³ a livello verticale (raggiungere cioè un coordinamento tra l'azione degli stati membri e dell'Unione) e a livello orizzontale (assicurare coerenza tra la Pesc e le politiche comunitarie oltre che al lavoro degli apparati burocratici incaricati) non è impresa da poco in campi restii ad abbandonare l'unanimità. Se poi a questa funzione-quadro si sommano gli altri mandati previsti dal trattato, la missione affidata ad Ashton pare assumere un *gigantismo istituzionale* ben descritto da Rüger (ivi):

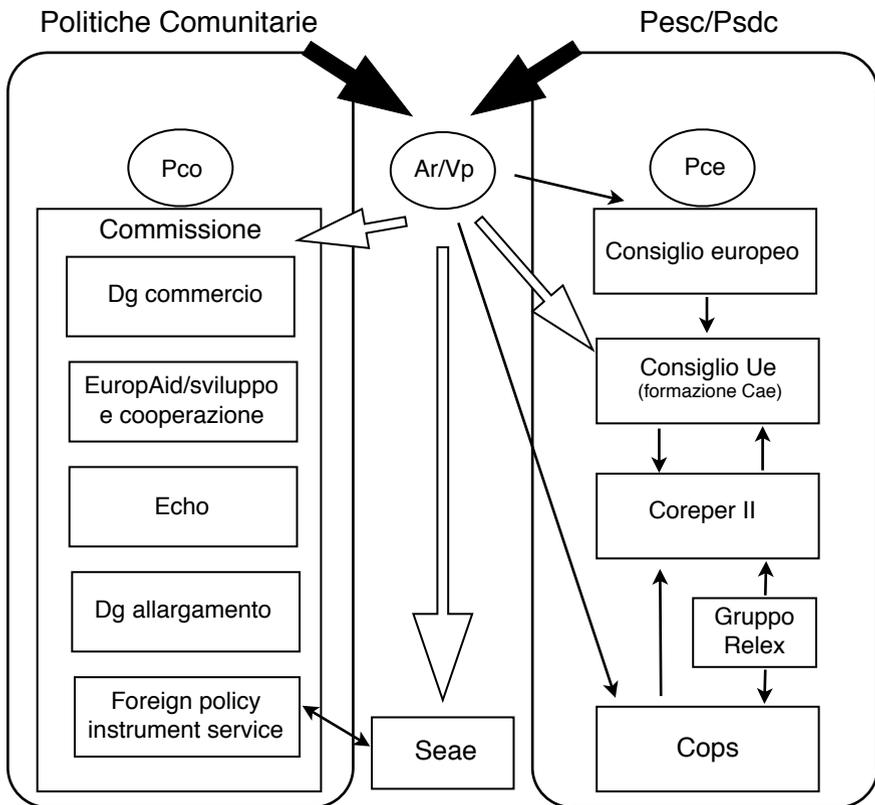
To sum it up, the competencies of the new High Representative comprise the right of initiative, the right of coordination, control and implementation of policies, tasks in crisis management and the responsibility for the external representation of the Union. Thus, he or she shall be a coordinator, motor, mediator, watchdog, and spokesperson - in short, the linchpin of European foreign and security policy. From Amsterdam to Lisbon the HR's position developed from an assistant to a veritable manager of the whole range of European external action.

Nonostante questo elaborato non si prefigga di approfondire le implicazioni istituzionali sorte con la creazione dell'Ar/Vp o di fornire una valutazione generale sull'operato di Catherine Ashton, è lecito sostenere che molto del successo del suo mandato dipende, e dipenderà, *“on the ability to take advantage of all these instruments and relate with other commissioners and the member states [...] (and) the authority, prestige, and ‘coalition building’ capacity necessary to fulfill this complicated task”* (Verola, 2010, p. 45).²⁴

²³ Come previsto indirettamente nelle disposizioni generali sull'azione esterna all'art. 21 par. 3 del TUE: *“L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine.”*

²⁴ Per un approfondimento sull'evoluzione istituzionale dell'alto rappresentante o per un'analisi dell'operato svolto da Solana e dalla Ashton rimandiamo ai seguenti contributi: Duke, 2011b; Howorth 2011; Morillas 2011; Müller-Brandeck-Bocquet, Rüger, 2011; Rüger 2011.

Grafico 1: La conduzione bicefala della politica estera europea



Una politica estera bicefala

Sebbene i pilastri eretti a Maastricht siano caduti, e con loro la divisione formale tra la *high politics* del secondo pilastro e *low politics* del pilastro comunitario, nel TUE le procedure decisionali in politica estera rimangono divise per ambiti (Duke, 2012, pp. 51-52). Una conduzione bicefala illustrata nel grafico 1.

La parte destra del grafico rappresenta gli organi che partecipano al processo decisionale della Pesc. Al vertice vi è il Consiglio europeo, che ha il compito di indicare gli interessi strategici dell'azione esterna dell'Unione, deliberando per *consensus* (ex artt. 15, par. 4, e 22, par. 1, del TUE). Il Consiglio europeo è aiutato nei suoi lavori, come

abbiamo visto, da un presidente. Gli indirizzi politici sono recepiti dal Consiglio dell'Unione europea che nella composizione Affari esteri vota, all'unanimità, le posizioni o le decisioni comuni da adottare (art. 26, par. 2, del TUE). Le riunioni e le decisioni del Consiglio sono preparate ed eseguite dal Comitato dei rappresentanti permanenti (nelle composizione chiamata II, che si occupa di affari esteri, economia, finanza e cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni) e dal Comitato politico e di sicurezza. L'incerta delimitazione tra i compiti del Cops e del Coreper ha spesso causato una sovrapposizione tra le competenze dei due comitati. Entrambi sono infatti composti da alti diplomatici (solitamente ambasciatori) e sia l'uno che l'altro hanno come funzione principale quella di elaborare e presentare le proposte al Consiglio.²⁵ Nel corso del tempo "il Cops ha acquisito un più ampio margine di manovra rispetto al Coreper soprattutto perché quest'ultimo si occupa di uno spettro di questioni molto più ampio" (Di Camillo, Miranda, 2012, p. 29). A fungere da collegamento tra i due organi è stato creato il Gruppo Relex, formato dai diplomatici dei vari stati membri che si occupano di questioni istituzionali, giuridiche e finanziarie legate alle Pesc/Psdc.

La Commissione è l'unica istituzione collegiale non espressione dei governi nazionali ammessa all'*iter* decisionale. L'art. 30, par. 1, del TUE,²⁶ gli assegna un diritto d'iniziativa in seno al Consiglio che condivide con i singoli stati membri e con l'Ar/Vp, l'unico altro organo comunitario, ma monocratico, contemplato nel processo.

²⁵ Il comitato politico e di sicurezza è previsto nel TUE all'art. 38, che gli affida il controllo della "situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa" ...fatte salve le prerogative dell'art. 240 del TUE, che descrive i (similari) compiti del Coreper.

²⁶ Art. 30, par. 1, del TUE: "Ogni Stato membro, l'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, o l'alto rappresentante con l'appoggio della Commissione, possono sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e possono presentare rispettivamente iniziative o proposte al Consiglio."

Al Parlamento europeo (*ex art. 36, del TUE*)²⁷ è riservato un semplice diritto di consultazione e informazione, la cui attuazione spetta all'Alto rappresentante. Il comma 2 dell'art. 36 prevede inoltre che il Pe possa rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Ar/Vp. Più incisivo è il potere riservatogli indirettamente tramite l'approvazione del bilancio dell'Unione. L'art. 41 del TUE²⁸ indica che le spese amministrative e operative della Pesc (escluse quelle della Psdc) sono a carico del bilancio comunitario, proposto ogni anno dalla Commissione e approvato dal Consiglio e dal Pe (a maggioranza assoluta e dei tre quindi dei voti espressi).

Chi è esclusa completamente dagli ambiti della Pesc è la Corte di giustizia dell'Unione europea (CdG), la quale ai sensi dell'art. 275 del TUE e dell'art. 24, par. 1, del TUE,²⁹ non ha giurisdizione sulle disposizioni approvate, almeno che queste non producano implicazioni per le competenze esclusive o concorrenti dell'Unione, elencate negli artt. 3, 4, 5, e 6 del TUE.

La procedura descritta ha chiaramente carattere intergovernativo. Tutti gli organi che prendono le decisioni (unanimità e *consensus* i metodi più usati) sono composti da rappresentanti degli stati a diversi livelli (capi di stato e di governo, ambasciatori,

²⁷ Art. 36, del TUE: *“L'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo.*

Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'alto rappresentante. Esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.”

²⁸ Art. 41, par. 1, e 2, comma 1 del TUE: *“1. Le spese amministrative che le istituzioni sostengono per l'attuazione del presente capo sono a carico del bilancio dell'Unione. 2. Le spese operative cui dà luogo l'attuazione del presente capo sono anch'esse a carico del bilancio dell'Unione, eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti.*”

²⁹ Art. 24, par. 1, del TUE: *“[...] La corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*”

diplomatici), mentre gli organi comunitari hanno poteri d'iniziativa (Commissione e Ar/Vp) o semplice consultazione (Parlamento).

Le questioni che possono interessare la Pesc e più in generale l'azione esterna dell'Ue coprono uno spettro tematico molto ampio come gli scopi che perseguono: preservare la pace, promuovere la democrazia e lo stato di diritto, favorire lo sviluppo, incoraggiare l'integrazione economica mondiale, preservare l'ambiente, ecc.³⁰

Alcuni delle politiche mosse dai suddetti fini non rientrano tuttavia nel processo decisionale della Pesc, ma in quello comunitario che fa capo alla Commissione. Sono le politiche commerciali, di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario, l'altra faccia dell'azione esterna dell'Unione, illustrata nella parte sinistra del grafico 1.

Le decisioni riguardanti queste politiche seguono un processo decisionale diverso da quello della Pesc, definito comunitario poiché condotto da un'istituzione indipendente dagli interessi nazionali. La commissione detiene in questi ambiti il potere esclusivo d'iniziativa legislativa e di bilancio (art. 17, par. 1 e 2, del TUE). Controlla le proposte e l'implementazione di questi importanti settori della politica estera, assicurando la rappresentanza esterna dell'Unione, "fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune" (*ibidem*, par. 1).

Gli orientamenti generali della Commissione sono definiti dal suo presidente,³¹ il quale ne decide anche l'organizzazione interna "per assicurare la coerenza, l'efficacia, e la collegialità della sua azione" (art. 17, par. 6, lettere a e b, del TUE).

Nel secondo capitolo si è percorsa l'evoluzione interna delle strutture interessate a gestire le relazioni esterne della Commissione, fino alla riforma attuata da Prodi nel 1999. L'elezione di José Manuel Durão Barroso alla presidenza della Commissione, nel 2004, non ha stravolto la divisione degli uffici attuata dal politico italiano (cfr. Keukeleire, Macnaughtan, 2008, pp. 86-89) ma l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha apportato significativi cambiamenti. L'assegnazione dei compiti e conseguentemente dei portafogli, continua a basarsi principalmente su criteri di competenza. La Dg

³⁰ Gli obiettivi della cooperazione europea in tutti i settori delle relazioni internazionali sono elencati all'art. 21, par. 2, del TUE.

³¹ Il Presidente della Commissione europea è eletto dal PE sul proposta del Consiglio europeo, "tenuto conto delle elezioni del Parlamento [...] e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate" (art. 17, par. 7, del TUE).

Commercio si occupa della proiezione esterna dell'Unione in merito alle politiche commerciali comuni, settore del quale ha la competenze esclusiva (ex art. 3, par. 1, del Tfeue).

La Dg Sviluppo e Cooperazione/Europeaid (Devco) è incaricata di elaborare le politiche di aiuto allo sviluppo.³² Riunisce in una sola direzione ciò che prima era diviso in due uffici, in modo che parte della programmazione, l'implementazione e la valutazione delle politiche abbiano un'unica amministrazione. La gestione degli aiuti umanitari continua ad essere prerogativa dell'Echo, il dipartimento per gli aiuti umanitari e la protezione civile (ex *European Office for Emergency Humanitarian Aid*) che condivide lo stesso commissario a capo della Dg Devco. La cooperazione allo sviluppo è un ambito nel quale gli stati rimangono liberi di perseguire le proprie politiche nazionali, che si aggiungono a quella poste in essere a livello comunitario (v. art. 4, par. 4, del Tfeue).

Nonostante gli avvenuti allargamenti dell'Ue verso Est abbiano ridotto gran parte della sua mole di lavoro, la Dg allargamento rimane in carica delle relazioni con i paesi in via di adesione (candidati o potenziali tali) per l'ingresso nell'Unione.

Rispetto alla struttura pre-Lisbona il grande cambiamento è la scomparsa delle Dg Relazioni esterne (c. d. Dg Relex), creata nel '99 con la responsabilità generale di curare l'azione esterna della Commissione e la sua partecipazione alla Pesc. Tutti i compiti della Dg Relex sono stati assunti dal Servizio per l'azione esterna e dal *Foreign Policy Instrument Service* (Fpis), un dipartimento operativo all'interno del Seae - come indicato dalla freccia di collegamento nel grafico 1 - ma parte della Commissione.³³ Esso si occupa, principalmente, di amministrare i programmi di risposta alle crisi condivisi tra il Seae e la Commissione, oltre ad altri aspetti delle Pesc che ricadono ancora sotto il mandato di quest'ultima.

I settori della politica estera gestiti dalla Commissione si riferiscono perciò a specifiche competenze esclusive o concorrenti. Il processo decisionale in questi campi segue

³² Si vedrà più avanti come parte degli incarichi relativi alla programmazione dei cicli di aiuti sia stata assegnata al Seae (v. cap. 4).

³³ Gli uffici del Fpis si trovano a Bruxelles all'interno del *Triangle Building*, quartier generale del Seae, e non a palazzo Berlaymont dove ha sede la Commissione. Questo a sottolineare la stretta collaborazione che intercorre tra il Fpis ed il Seae (indicata nel grafico 1 da una freccia di colore nero).

logiche comunitarie, fondate sul diritto d'iniziativa esclusivo di cui godono la Commissione e i suoi uffici, formalmente indipendenti dagli interessi nazionali. Ed ecco materializzarsi (v. art. 40 del TUE)³⁴ l'anticipata conduzione bicefala: all'interno della Pesc decidono gli stati, mentre su alcune materie decide la Commissione (Sánchez Ramos, 2009).

La figura dell'Alto rappresentante delineata nella Costituzione europea e successivamente integrata nel TUE,³⁵ nasce proprio con lo scopo di armonizzare le scelte di questo inusuale Giano bifronte. *In primis* l'Ar/Vp è una figura intermedia tra la Commissione e i processi decisionali intergovernativi del vertice europeo e del Consiglio. Nel grafico 1 le frecce bianche indicano i tre ruoli ricoperti dall'Ar/Vp. Presenza ai lavori della Commissione in qualità di vicepresidente, con l'incarico di supervisionare e dare coerenza alla sua azione esterna, presiede le riunioni del Consiglio in formazione Cae, vantando potere d'iniziativa, e rappresenta l'Ue all'estero avvalendosi dell'assistenza della diplomazia comunitaria. Una figura istituzionale eterogenea che partecipa altresì (come indicato dalle frecce nere) ai lavori del Consiglio europeo e del Cops, rispettivamente il massimo organo di orientamento ed il comitato preparatorio nelle scelte della Pesc (cfr. Morillas, 2011, pp. 246-247).

La presenza con potere d'iniziativa in un numero così ampio di collegi decisionali sia intergovernativi che comunitari, rende l'operato dell'Alto rappresentante denso di incombenze, alle quali si aggiungono i doveri di rappresentanza.

Il coordinamento delle politiche adottate ricade sull'Ar/Vp, la cui azione tesa ad indirizzare le scelte e a sua volta influenzata dalle scelte stesse (come indicato dalle frecce nere nella parte superiore del grafico 1). Si tratta in conclusione di un ruolo tanto partecipativo quanto attuativo della politica estera dell'Ue, in parte condiviso con il Pco e il Pce nei loro rispettivi ambiti che i trattati descrivono, tuttavia, con un'abbondante dose di ambiguità (Sánchez Ramos, 2009, p. 489). A riguardo solo la

³⁴ Art. 40, del TUE: "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."

³⁵ L'art. 18 del TUE riprende pedissequamente l'art. 27 del Tc, *idem* per l'art. 27 del TUE a confronto con l'art. III-197 del Tc.

prassi generata dalla conduzione personale potrà dissipare o confermare, i dubbi di chi intravede nell'architettura post-Lisbona l'eredità della precedente rappresentanza tripartita.

Un servizio diplomatico *in nuce*

Nell'adempimento delle sue funzioni si è visto che l'Alto rappresentante non è stato lasciato solo. Gli è stato affiancato un Servizio europeo per l'azione esterna, la cui *ratio* giuridica si trova all'art. 27, par. 3, del TUE.

L'idea concreta di dare vita ad un corpo diplomatico europeo si può far risalire all'anno 2000, quando il Parlamento licenziò una risoluzione "sulla diplomazia comune comunitaria (Parlamento europeo, 2000b). Nella risoluzione si prendeva atto degli aspetti sempre più politici e diplomatici che caratterizzavano l'attività esterna dell'Ue e della conseguente necessità di avvalersi di un personale specializzato, con "solida formazione tecnica e diplomatica" (*ibidem*, lett. c).

L'obiettivo non era quello di una diplomazia unica che sostituisse quelle nazionali, ma di migliorare "semplicemente" la qualità del servizio esterno comune della Comunità" (*ibidem*, lett. o). La via indicata per raggiungere lo scopo prevedeva tre punti: la formazione specializzata dei funzionari della Commissione destinati al servizio esterno, la chiarificazione e lo sviluppo del quadro giuridico che regola il funzionamento delle delegazioni (così come le relazioni con il Pe ed il Consiglio), è una più loro stretta collaborazione con le ambasciate degli stati membri (*ibidem*, lett. q).

Sulla formazione si proponeva l'istituzione di una scuola diplomatica comunitaria aperta ai funzionari della Commissione, del segretariato generale del Consiglio e ai diplomatici nazionali. Nei riguardi dello *status* giuridico - in attesa che l'Ue acquistasse personalità giuridica - si auspicava che le missioni delle Commissioni diventassero dell'intera Comunità e che rendessero sistematicamente conto della propria attività al Parlamento. La collaborazione delle delegazioni con le rappresentanze degli stati sarebbe stata invece approfondita attraverso un coordinamento nelle OI, una maggior comunicazione e, se voluto singolarmente dai paesi, una condivisione delle infrastrutture e dei servizi offerti.

Le proposte della risoluzione non ebbero seguiti fino ai lavori del Tc intrapresi dalla Convenzione europea. I delegati membri della Convenzione erano stati suddivisi in gruppi tematici volti a cercare soluzioni pratiche per i temi in oggetto. Tra questi il gruppo VII "Azione esterna" aveva ripreso le idee del Pe, integrandole in una visione più articolata. Nella relazione finale del gruppo si ritrovano le stesse raccomandazioni della risoluzione (Convenzione europea, 2002, par. 69), unite alla costituzione di un servizio diplomatico comune denominato "Servizio azione esterna europea" (*ibidem*, par. 7). Il servizio sarebbe stato alle dipendenze di un rappresentante esterno europeo, fusione tra il commissario competente delle relazioni esterne e Mr. Pesc (*ibidem*, par. 5). Si trattava della primissima versione di quello che sarebbe diventato l'Ar/Vp. È curioso notare come già nelle discussioni del gruppo riportate nella relazione finale vi fossero perplessità sulla portata dei compiti del rappresentante, ritenuti troppo estesi per un'unica persona (*ibidem*, par. 37).

Tutte le raccomandazioni fatte dal gruppo VII vennero in seguito accettate dalla Convenzione e introdotte nel Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, discusso alla conferenza intergovernativa tenutasi a Roma nell'ottobre del 2003. L'unica modifica che si segnala è simbolica: nel Tc il rappresentante esterno guadagnava il nome di ministro degli Affari esteri dell'Unione (art. 27 del Tc).

Superate le difficoltà delle negoziazioni in seno alla conferenza intergovernativa di Roma, l'accordo sul testo si raggiungeva il 18 giugno 2004 sotto la presidenza irlandese (Mastrorardi, 2006, p. 266). La firma ufficiale del Tc avveniva a Roma il 29 ottobre dello stesso anno, nella maestosa sala degli Oriazi e Curiazi all'interno del Palazzo dei Conservatori sul Campidoglio. In quella stessa sala, il 25 marzo del 1957, era iniziato il cammino della Cee, un percorso più fortunato di quello che avrebbe incontrato la Costituzione europea.

Intanto nel 2004, ancora prima il processo di ratifica si arenasse in Francia e Paesi Bassi, i lavori per l'istituzione del servizio europeo per l'azione esterna previsto nel Tc all'art III-197 erano iniziati. Seguendo la "Dichiarazione sulla creazione di un servizio europeo per l'azione esterna" allegata al Tc (che consigliava di affrontare le modalità d'istituzione del servizio "entro il primo anno dall'entrata in vigore del trattato")³⁶ le consultazioni preparatorie avevano avuto il via dal Consiglio europeo pochi mesi dopo

³⁶ Corsivo aggiunto.

la firma della Costituzione. La prima relazione sull'andamento dei lavori è datata 9 giugno 2005, ed è curata dall'Alto rappresentante Solana e dalla Commissione (v. Consiglio dell'Unione europea, 2005). Malgrado l'abbandono del Tc e l'interruzione dei lavori avviati, il documento risulta interessante per comprendere i negoziati tra gli stati e l'Ue sulla forma da dare al servizio. Nella prima parte della relazione è presente il resoconto degli incontri bilaterali avvenuti tra la Commissione, la presidenza di turno, il segretariato del Consiglio e gli stati dell'Unione. Il consenso nell'immaginare il Seae come un servizio *sui generis* sotto il controllo del ministro ed esterno a qualsiasi istituzione, è ampio (*ibidem*, par. 6). Sul mandato un esiguo numero di stati membri riteneva che il Seae dovesse essere limitato alla Pesc, mentre altri auspicavano un ampio mandato comprendente settori come allargamento, politica di vicinato e di sviluppo (vi era accordo sul fatto di non includere la politica commerciale). Le opinioni della maggioranza degli stati si situavano *in medio*, immaginando un Seae che raggruppasse almeno "le competenti sezioni del segretariato del Consiglio [...] e della Commissione" (*ibidem*, par. 8).

In merito agli aspetti istituzionali del Seae anche il Pe aveva fatto sentire la sua voce pochi giorni prima. Il 26 maggio approvava una risoluzione (v. Parlamento europeo, 2005) nella quale, oltre a sostenere "l'ulteriore sviluppo del modello comunitario nel settore delle relazioni esterne dell'Unione" (*ibidem*, lett. c, par. 1), si indicava la preferenza per un Seae integrato nei servizi della Commissione, in termini organizzativi, amministrativi e di bilancio. Una posizione in contrasto con quella avanzata dagli stati favorevoli ad un servizio indipendente. Ed è proprio su questo punto che verteranno i negoziati interistituzionali successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che in riferimento al Seae ripresenta le stesse identiche disposizioni del Tc, dichiarazione annessa (Guinea Llorente, 2010, pp. 764-765). Infatti l'insuccesso della Costituzione e i timori per un nuovo ed incerto *iter* delle ratifiche, avevano causato l'adozione di una dichiarazione allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che adottava il Trattato di Lisbona. La dichiarazione n. 14 sottolineava pertanto come le disposizioni riguardanti la Pesc, l'Ar/Vp ed il Seae:

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.

La conferenza rileva altresì 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.

L'intento della dichiarazione è indubbiamente difensivo. Si vuole evitare uno *spill-over* di competenze, con l'espansione comunitaria in ambiti ritenuti nazionali (Guinea Llorente, 2010, p. 765).

Le proposte e i negoziati sul Seae

È l'art. 27 del TUE a descrivere le modalità d'istituzione del Seae. La struttura e l'organizzazione sono fissati da una decisione del Consiglio su proposta dell'Ar/Vp, previa consultazione del Pe e approvazione della Commissione.

Anche questa volta i negoziati interni all'Ue sulla struttura da dare al Servizio, iniziavano prima che il trattato superasse il fondamentale test delle ratifiche. La discussione riprendeva da dove si era interrotta quattro anni prima, ovvero dalle proposte raggiunte nella relazione di Solana. Il 20 ottobre il membro del Pe Elmar Brok³⁷ presentava un *Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service*, per rimarcare la posizione del Parlamento e ribadire che il Seae sarebbe dovuto essere “*a service that is sui generis from an organizational and budgetary point of view, [ma] the EEAS must be incorporated into the Commission's administrative structure*” (Parlamento europeo, 2009, par. 7). Allo spirito europeista e comunitario del Pe si sommava la paura di veder nascere una nuova burocrazia “*located in the middle between the Council and the Commission which in the long term would lead an independent kingdom outside [...] control*” (Brok citato in Van Vooren, 2011, p. 478). La volontà del Parlamento di giocare un ruolo rilevante nella definizione del Seae era chiara e si appoggiava ai nuovi poteri ottenuti a Lisbona. La

³⁷ Elmar Brok era stato membro della Convenzione europea lavorando nel gruppo VII azione esterna.

procedura legislativa di codecisione³⁸ era prevista per approvare il bilancio comunitario e per riformare lo statuto dei funzionari europei, due “passaggi” obbligati per poter mettere in marcia il corpo diplomatico (Guinea Llorente, 2010; Duch Guillot, 2011).³⁹ Il rapporto contemplava un maggior controllo del Pe nella selezione del personale apicale (basata esclusivamente sull’esperienza e sul merito), e sulla possibile gestione delle politiche per l’aiuto allo sviluppo. Emergevano piccole divergenze sulle strutture politico-militari dell’Ue, per le quali si consigliava comunque l’integrazione nel Seae . Il *report* veniva adottato dal Parlamento in sessione plenaria il 22 ottobre con 424 voti contro 94. Veniva così accolta un’interpretazione estensiva e comunitaria, degli strumenti di cui dotare la politica estera dell’Ue. Un’interpretazione di fatto ereditata dalle precedenti posizioni assunte in materia (Medel Gálve, 2009, p. 454).⁴⁰

La proposta degli stati membri da porre all’attenzione di Lady Ashton non si fa attendere, e il 23 ottobre la presidenza svedese dell’Ue presenta un rapporto sull’architettura istituzionale del Seae concordato all’interno del Coreper II, a seguito di colloqui preliminari del gruppo Antici⁴¹ (Missiroli, 2010, p. 435).

Le idee degli stati avevano iniziato a circolare poche settimane prima in via informale o sintetizzate in documenti. Tra questi il *paper* della Polonia aveva ricevuto molte attenzioni e altrettanti consensi da parte degli stati più piccoli, preoccupati degli oneri finanziari che il nuovo servizio avrebbe implicato. Il timore riguardava al contempo la propria sovranità, messa a rischio dall’azione potenzialmente monopolizzante dei “tre grandi”: Francia, Germania e Regno Unito. Il progetto polacco delineava un Seae simile ad un organo esecutivo separato dalle altre istituzioni. Si sarebbe dovuto occupare

³⁸ Procedura legislativa attraverso la quale sia il Parlamento europeo che il Consiglio, possono respingere autonomamente una proposta normativa della Commissione senza la possibilità che questa venga approvata.

³⁹ Lo ricorda, quasi fosse un monito, lo stesso *report* al par. 7 lett. g.

⁴⁰ Per un’analisi più approfondita del ruolo del Pe nella costruzione del Seae si rimanda ai contributi: Medel Gálvez, 2009; Jáuregui Atondo, 2010; Cameron 2011.

⁴¹ Il gruppo Antici prende il nome dal diplomatico italiano, Paolo Massimo Antici, che lo fondò durante gli anni ’70. Il gruppo ha il compito di preparare i lavori del Coreper II, ed è composto dagli assistenti dei rappresentanti permanenti, dai funzionari della Commissione, e da membri dell’ufficio del segretario generale e dell’ufficio legale del Consiglio.

della Pesc, della Psdc e di alcune funzioni consolari, evitando di operare nelle politiche commerciali, di sviluppo e allargamento (Cameron, 2011, p. 242). Veniva prospettato un avvicendamento frequente del personale, abbinato a resoconti trimestrali degli uffici delle risorse umane. Il documento, infine, specificava apertamente chi avrebbe dovuto svolgere un ruolo centrale nel creare e far funzionare il Seae: *“Poland is of the opinion that in the process of creation of the EEAS (leggi Seae n.d.A.), both in the planning and implementation phase, it is the Member States which should play the key role”* (ivi).

Pur chiamate in causa indirettamente, Parigi, Berlino e Londra non prendevano una posizione nel dibattito scaturito. Riconoscevano l'inquietudine dei piccoli, ma condividevano la consapevolezza di poter dominare la politica estera dell'Europa senza bisogno di nuove strutture.

Il rapporto della presidenza svedese (cfr. Consiglio dell'Unione europea, 2009) faceva suoi alcuni dei consigli dispensati dagli stati, sintetizzandoli in una visione del Seae più intergovernativa rispetto a quella del Pe. Le maggiori divergenze vertevano sulla cornice legale del Servizio che i paesi continuavano a preferire separato sia dalla Commissione che dal Segretariato del Consiglio, autonomo sia in termini di amministrazione del bilancio che del personale. Questo avrebbe permesso all'Ar/Vp di proporre e gestire annualmente il budget del Seae - previsto in un'apposita sezione del bilancio dell'Ue - e nominare lo staff sotto il suo controllo (*ibidem*, par. 16).

La struttura interna sarebbe stata composta da singole direzioni (*desks* nella versione inglese del rapporto) geografiche e tematiche, che avrebbero continuato a svolgere i compiti dei relativi uffici parte della Commissione e del Segretariato del Consiglio (*ibidem*, par. 4). Come nel rapporto del Pe, le politiche commerciali, di sviluppo e allargamento, non sarebbero ricadute sotto la responsabilità del Seae. La convergenza di vedute interessava oltremodo l'acquisizione di alcuni degli organismi della Psdc e la provenienza dei funzionari, tripartita tra la Commissione, il Consiglio ed i servizi diplomatici degli stati membri (*ibidem*, parr. 7, 18).

In conclusione, al par. 34, si indicava al futuro Ar/Vp una data di scadenza per la presentazione della proposta al Consiglio: entro il 30 aprile 2010.

Alla fine del 2009 la neo-eletta Catherine Ashton si metteva subito al lavoro per preparare il rapporto, nominando in aiuto un gruppo di esperti⁴² con a capo il diplomatico danese Poul Skytte Christoffersen (ex rappresentante permanente ed ex funzionario della Commissione). A febbraio iniziavano a circolare le prime bozze di proposta, contenenti soluzioni alternative per saggiare le posizioni sulle questioni più controverse. Dichiarazioni, *position paper*,⁴³ articoli accademici e giornalistici accompagnavano il processo di riflessione che si concludeva il 25 marzo, in occasione della seduta del Consiglio Affari generali. Il progetto presentato da Ashton si ispirava largamente al rapporto della presidenza svedese, a partire dall'indipendenza istituzionale del Seae:

a functionally autonomous body of the European Union, separate from the Commission and the General Secretariat of the Council, with the legal capacity necessary to perform its tasks and attain its objectives.

(Consiglio dell'Unione europea, 2010a, par. 2)

Le richieste del Parlamento erano rimaste inascoltate.

Dopo le prime discussioni sul testo in seno al Consiglio, dove la discussione tra i paesi riguardava le quote minime da assegnare all'interno del Seae (tema caro agli stati di media e piccola grandezza) e la possibilità per il servizio di esercitare funzioni

⁴² Il gruppo includeva funzionari ad alto livello provenienti dalla Commissione e dal Consiglio, oltre a rappresentanti della *troika* che si sarebbe avvicinata alla presidenza (Spagna, Belgio e Ungheria). Tra i membri vi erano i due Segretari generali Catherine Day e Pierre de Boissieu, i Direttori generali Joao Vale de Almeida (DG Relex) e Robert Cooper (Dg Affari esteri e politico militari del Consiglio), i direttori dei servizi legali, il responsabile di tutte le delegazioni nei paesi terzi Patrick Child e Helga Schmid, Direttore della *Policy Unit* del Consiglio. Nessun deputato del Pe ne faceva invece parte. (Missiroli, 2010 p. 435).

⁴³ Degno di nota l'attivismo di molti europarlamentari. Su tutti Elmar Brok e Guy Verhofstadt, che il 18 marzo 2010 firmavano congiuntamente un *non-paper* sui temi in discussione (Guinea Llorente, 2010, p. 769).

consolari, il 26 aprile venivano approvati con un accordo politico i primi emendamenti.⁴⁴

Nel frattempo era cominciato il cosiddetto *quadriologue*, un dialogo-trattativa che coinvolgeva i rappresentanti delle quattro istituzioni con voce - o voto - in capitolo. A favorire il consenso tra i rappresentanti della Commissione, del Consiglio, del Parlamento e della presidenza di turno spagnola, c'era Lady Ashton.⁴⁵

Nel quadro delle negoziazioni ognuna delle istituzioni cercava di difendere le sue posizioni e i suoi interessi. La Commissione e il Consiglio erano favorevoli all'autonomia del Seae, nonostante agli inizi la prima fosse favorevole ad incorporare il servizio. Il Consiglio sosteneva che la programmazione strategica dei fondi per la cooperazione allo sviluppo dovesse ricadere nelle competenze del servizio, mentre era preferibile lasciare la loro gestione alla Commissione.

Tra i quattro era in ogni caso il Pe a mostrarsi il più combattivo. Le richieste riguardavano un maggior controllo sulle attività politiche, sui fondi destinati al corpo diplomatico e il riconoscimento di un certo grado di partecipazione nelle decisioni in politica estera, una pretesa superiore alle disposizioni del Tue.

La società civile restava fuori dal dialogo quadrangolare, ma era pur sempre attiva nel far arrivare le proprie richieste tramite un'intensa attività di *lobbying*. Numerose Ong avevano criticato la proposta dell'Ar/Vp per la miopia dell'approccio. Queste chiedevano un Seae che ponesse più attenzione ai popoli rispetto agli stati. Secondo un rapporto dello *European Peacebuilding Liaison Office*,⁴⁶ il nuovo servizio

⁴⁴ Sorprende la rapidità con la quale a un mese dalla presentazione della proposta, gli stati siano riusciti a trovare un accordo nel Consiglio. È probabile, come sostengono alcuni autori (Guinea Llorente, 2010), che a dettare i tempi siano state le elezioni inglesi previste per maggio. La prevista vittoria dei conservatori, scettici sulla nascita del Seae, avrebbe creato non pochi problemi.

⁴⁵ Alle riunioni del *quadriologue*, che si svolsero sei volte dal 14 aprile al 21 di giugno, parteciparono il Commissario per gli Affari istituzionali Sefcovic, il Segretario di Stato spagnolo López Garrido per il Consiglio, ed il Ministro iberico Moratinos per la presidenza. Il Pe presenziava con tre deputati in nome dei tre partiti principali: Elmar Brok per il Partito Popolare europeo (e in qualità di Presidente della Commissione Affari esteri), Guy Verhofstadt per l'Alleanza dei liberali e dei democratici (e come membro della Commissione Affari costituzionali), e Roberto Gualtieri per i socialisti (Guinea Llorente, 2010, p. 770).

⁴⁶ Una rete di organizzazioni non governative e centri di ricerca europei attivi nel campo del *peacebuilding*.

diplomatico avrebbe dovuto focalizzare la propria azione sulla tutela dei diritti umani, la promozione delle democrazie, dello stato di diritto e dell'uguaglianza di genere. La prevenzione dei conflitti e la loro risoluzione rientravano nelle priorità indicate dal *report*, che richiedeva la costituzione di una specifica direzione dedicata al *peacebuilding*, e la costante promozione di un dialogo con le organizzazioni non governative (cfr. Cameron, 2011, pp. 243-244).

Infine anche l'attenzione dei media al servizio *in statu nascendi* è stata costante, durante le negoziazioni e nei primi mesi di funzionamento. Le aspettative attorno al Seae erano tante, come tanti erano i partecipanti e gli interessi in gioco.⁴⁷

Il raggiungimento della decisione finale

Limate le aspre divergenze iniziali, le trattative si concludevano il 26 luglio a Madrid con una decisione del Consiglio Affari generali (v. Consiglio dell'Unione europea, 2010b). Dopo il via libera del Parlamento (8 luglio, v. Parlamento europeo, 2010) e del collegio dei commissari (20 luglio), il Consiglio approvava la proposta dell'Ar/Vp dopo quattro mesi dalla sua presentazione. Allegati alla decisione del Consiglio⁴⁸ vi erano inoltre due documenti, non legalmente vincolanti ma ugualmente importanti: la "Dichiarazione dell'Alto rappresentante sulla responsabilità politica" e la "Dichiarazione dell'Alto rappresentante dinanzi alla plenaria del Parlamento europeo sull'organizzazione di base dell'amministrazione centrale del Seae". Si trattava di due dichiarazioni, già allegata alla risoluzione parlamentare dell'otto luglio, che assegnavano una piccola vittoria al Pe. Ashton, con la prima, rispondeva alle richieste di un maggior controllo politico, impegnandosi a presentarsi regolarmente davanti al Parlamento per

⁴⁷ A titolo di esempio, tra i numerosissimi articoli pubblicati segnaliamo: www.economist.com/node/15127624; www.ft.com/cms/s/0/3f05759c-fede-11de-a677-00144feab49a.html#axzz1zBvAParJ; www.europeanvoice.com/article/imported/diplomatic-service-prompts-commission-staff-job-fears/66188.aspx; www.europeanvoice.com/article/imported/meps-look-for-more-power-over-diplomatic-service/66122.aspx

⁴⁸ Da qui in poi "la decisione".

rispondere della propria gestione. Nel caso fosse impossibilitata a farlo, un rappresentante del presidenza di turno per le questioni Pesc o un commissario per i temi comunitari, avrebbe preso il suo posto. Sarebbero comparsi davanti al Pe, in Commissione Affari esteri, altresì i capi delegazione e i rappresentanti speciali prima della loro nomina. Lo scopo di queste audizioni era puramente informativo, non era previsto alcun potere di veto da parte del Pe, il quale guadagnava, nondimeno, la possibilità di accedere a documenti classificati, se ritenuti necessari per lo svolgimento delle sue funzioni.

Le concessioni toccavano anche il controllo del bilancio, tema sul quale il Pe si era molto speso durante le negoziazioni. La proposta budgetaria del Seae non sarebbe stata rubricata con quella della Commissione (come richiesto dal Pe per *comunitarizzare* il nuovo organismo), ma l'autonomia di bilancio di cui avrebbe goduto era affiancata alle regole di controllo sulle spese in vigore per la Commissione.

In definitiva, l'ammontare di risorse previste per il funzionamento del Seae e delle sue delegazioni, sarebbe stato proposto annualmente dall'Ar/Vp ed inserito nel progetto di bilancio della Commissione, presentato al Consiglio e al Pe per l'approvazione.

Numerose le richieste disattese nella decisione finale, dalla nomina politica dei due segretari generali aggiunti previsti nell'organigramma del servizio (sarebbero stati scelti da Ashton tra i funzionari comunitari o i diplomatici nazionali),⁴⁹ all'istituzione di un'accademia diplomatica europea.

Gli ultimi passi per la successiva implementazione della decisione passavano dall'approvazione della riforma dello statuto dei funzionari e dalla modifica al regolamento finanziario del bilancio.⁵⁰ Per quanto riguarda lo statuto, la rettifica del Consiglio e del Parlamento sostituisce tutti i dovuti riferimenti alle Comunità europee

⁴⁹ La proposta del Pe di poter nominare i due vicesegretari generali, cercava di conquistare un controllo politico sul servizio attraverso la legittimazione e la conseguente responsabilità politica di fronte al Parlamento. L'idea aveva generato anche malumori tra gli stessi deputati, che sospettavano un interesse personale di nomina da parte dei sostenitori.

⁵⁰ Richiesto rispettivamente dai parr. 8 e 14 della decisione.

con la nuova soggettività dell'Unione europea.⁵¹ Le modifiche al regolamento finanziario applicabile al bilancio⁵² assimilano il Seae ad un'istituzione (par. 3, del del reg. n. 1081/2010), applicando le regole d'approvazione e di controllo previste dall'art. 319 del Tfue.⁵³ I capi delegazioni, pur entrando a far parte del nuovo servizio, non perdono la gestione dei fondi assegnati alle loro delegazioni, come voluto dal processo di devoluzione di fine anni '90 (*ibidem*, par. 7, 8).

Il budget è indipendente da quello delle altre istituzioni, ma è prevista l'esecuzione, tramite delega, dei poteri esecutivi di bilancio della Commissione da parte di funzionari del servizio (*ibidem*, par. 9, 10, 11). Il controllo contabile è interno al Seae, ma è il revisore della Commissione ad essere responsabile nel caso il servizio dovesse dare esecuzione a fondi appartenenti a quest'ultima. Ulteriore verifica spetta alla Corte dei conti, che dedicherà una parte della propria relazione annuale al servizio, come già avviene per le altre istituzioni.

⁵¹ La rettifica del regolamento (Ue, Euratom) n. 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 è pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 311, del 26 novembre 2010.

⁵² Il regolamento (Ue, Euratom) n. 1081/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, relativamente al servizio europeo per l'azione esterna, è pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 311, del 26 novembre 2010.

⁵³ Art. 319, del Tfue: *"1. Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo esso esamina, successivamente al Consiglio, i conti, il bilancio finanziario e la relazione di valutazione di cui all'articolo 318, la relazione annua della Corte dei conti, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, la dichiarazione di affidabilità di cui all'articolo 287, paragrafo 1, secondo comma, nonché le pertinenti relazioni speciali della Corte.*

2. Prima di dare atto alla Commissione, o per qualsiasi altro fine nel quadro dell'esercizio delle attribuzioni di quest'ultima in materia di esecuzione del bilancio, il Parlamento europeo può chiedere di ascoltare la Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario. La Commissione fornisce al Parlamento europeo, su richiesta di quest'ultimo, tutte le informazioni necessarie.

3. La Commissione compie tutti i passi necessari per dar seguito alle osservazioni che accompagnano le decisioni di scarico ed alle altre osservazioni del Parlamento europeo concernenti l'esecuzione delle spese, nonché alle osservazioni annesse alle raccomandazioni di scarico adottate dal Consiglio."

Un accordo con il Parlamento trovato *in extremis* il 15 di dicembre, permetteva le modifiche al bilancio dell'Unione necessarie per la messa in moto del corpo diplomatico.⁵⁴ Il 1 gennaio del 2011 entrava finalmente in funzione il Servizio europeo per l'azione esterna. Ad essere messo alla prova non era solo l'operato di Catherine Ashton, ma soprattutto i ripetuti tentativi dell'Ue di raggiungere un'azione esterna più coerente e di conseguenza più efficace.

⁵⁴ Il bilancio a disposizione per il Seae nel 2011 ammontava a 464 milioni di euro, di cui 184 milioni per la sede centrale e 280 per le delegazioni. Inoltre il servizio gestisce, per conto della Commissione, 253 milioni di euro per le spese amministrative relative al suo personale presente nelle delegazioni (Alto rappresentante, 2011, par. 28).

4 Un corpo diplomatico *sui generis*

Elementi del Servizio europeo per l'azione esterna

I compiti del servizio diplomatico europeo

Il primo gennaio 2010 il Servizio europeo per l'azione esterna inizia a svolgere la propria attività a Bruxelles. L'edificio scelto come sede centrale, nei mesi seguenti, ha un valore apparentemente simbolico. Si tratta del *Triangle Building*, posizionato a poca distanza sia dal palazzo Berlaymont, sede della Commissione, che dal palazzo Justus Lipsius che ospita il Consiglio. All'equidistanza istituzionale dalla Commissione e dal Consiglio, il Seae adotta un'ulteriore e non casuale equidistanza logistica.

La collocazione intermedia del Seae è sembrata da subito la scelta migliore per non disturbare il delicato equilibrio interistituzionale. Il progetto di un Seae interno alla Commissione avrebbe dato a quest'ultima l'opportunità di superare il Consiglio in potere, prestigio e influenza (Kluth, Pilegaard, 2012, p. 319). Viceversa un servizio ancorato al Consiglio "*it would disturb the delicate balance between the 'community method' (supranationalism) and intergovernmentalism (nationalism)*" (ivi). Scegliere la terza via di un organo indipendente da tutti gli altri, era una decisione suggerita da logiche politiche e non solo dalle esigenze di razionalizzazione e coerenza. L'obiettivo della coerenza trovava infatti ampio spazio nella decisione finale del Consiglio inerente alla creazione del Seae (v. Consiglio dell'Unione europea 2010b). Il par. 2, richiama alla coerenza tra i settori dell'azione esterna, con riferimento all'art. 21

par. 3, c. 2, del Tue.¹ Contrastare l'incoerenza, intesa come presenza di contraddizioni nelle politiche estere europee, spetta all'Alto rappresentante (ex art. 18, par. 4 del Tue) supportato dal Servizio per l'azione esterna. Il Seae ha il dovere di assisterlo nelle funzioni attribuitegli dalla Pesc e per le competenze affidategli in seno alla Commissione, senza pregiudicare le funzioni *ordinarie* del Segretariato generale del Consiglio e dei servizi della Commissione² (art. 2, della decisione). Il secondo compito principale del Seae è fornire assistenza al presidente del Consiglio europeo, alla Commissione in termini collegiali e al suo presidente, nell'esercizio delle loro rispettive funzioni nel settore delle relazioni esterne (ivi).

La sola base giuridica rende difficoltosa una netta definizione del campo d'azione del Seae. Nel caso delle competenze attribuite alle singole figure istituzionali si è già visto (cfr. cap. 3) come i trattati mostrino numerose zone d'ombra, figlie dei compromessi negoziali in fase di redazione. Solamente la prassi *in fieri* potrà facilitare una futura analisi.

Per quanto concerne l'apporto del servizio alla coerenza dell'Ue nella scena internazionale,³ fondamentale risulta la cooperazione con i servizi diplomatici degli stati membri, con il segretariato generale del Consiglio e con i servizi della Commissione (*ibidem* art. 3). Con le diplomazie nazionali in gioco è la coerenza verticale, ovvero il coordinamento tra le singole azioni dei paesi e dell'Unione. La cooperazione con le istituzioni europee dovrebbe assicurare invece la coerenza

¹ Art. 21, par. 3, c. 2, del Tue: "*L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine.*"

² Funzioni ordinarie che non vengono però esplicitate, e sulle quali neppure i trattati riescono a far chiarezza. Il dubbio è sollevato anche da Van Vooren (2011, p. 481): *how, then, are the 'normal tasks' of the General Secretariat and the Commission services different from those of the EEAS* (ossia il Seae n.d.A.)? *Indeed, the very idea of normality has shifted dramatically with the entry into force of the Lisbon Treaty. According to one member of the Council Legal Service, the wording 'normal tasks' was explicitly chosen to be as neutral as possible. [...] Whether 'business as usual' is really possible with the arrival of the EEAS is doubtful, several years of practice will indeed be required to flesh out the new modus vivendi captured by this legal framework.*"

³ Si cercherà di fornire una valutazione nel cap. 5.

orizzontale, che fa riferimento alle politiche comuni scaturite dai differenti processi decisionali in capo all'Ue.

Per capire come il Seae possa dare un contributo alla sintonia di così tanti e diversi attori, tramite l'amministrazione centrale a Bruxelles e le quasi 140 delegazioni dell'Unione sparse per il mondo, è imprescindibile lo studio della struttura del corpo diplomatico e delle dinamiche istituzionali che lo connotano.

La collocazione giuridico-istituzionale

Prima di soffermarci sull'architettura amministrativa adottata da Ashton è prioritario affrontare la collocazione istituzionale del Seae, in modo da comprendere la cornice dentro la quale agisce. Per farlo seguiremo l'approccio metodologico utilizzato da Van Vooren (2011), comparando il nuovo servizio diplomatico agli esistenti organi dell'Ue in merito a quattro aspetti chiave: la personalità e la capacità giuridica, i poteri formali e sostanziali detenuti nel processo decisionale, la relazione con gli altri organi nell'esecuzione di questi poteri ed il controllo di legalità davanti alla Corte di giustizia dell'Ue.⁴ Gli organi scelti per la comparazione fanno riferimento a tre categorie, ognuna dotata di un ruolo nell'azione esterna. La prima raggruppa le istituzioni ufficiali (come la Commissione o il Consiglio), la seconda le agenzie dell'Unione (come l'Agenzia europea per la difesa, Aed),⁵ la terza gli organi ausiliari delle istituzioni (il segretariato del Consiglio o il Coreper ad esempio).

Se da un punto di vista legale il Seae non è assimilabile agli organi ausiliari delle istituzioni - essendo "un organo dell'Unione europea che opera in autonomia funzionale, distintamente dal segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione" (art. 1, par. 2, della decisione) - da un punto di vista organizzativo lo è.

⁴ Da qui in poi semplicemente "la Corte".

⁵ L'Agenzia europea per la difesa è un organismo creato dal Consiglio, con il principale compito di migliorare la capacità di difesa dell'Ue nel settore della gestione delle crisi. Le altre agenzie dell'Ue in ambito Pesc/Psdc sono: il Centro satellitare dell'Unione europea, l'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza e l'Accademia europea di sicurezza e difesa.

La ragione di tale scelta si basa sulla similitudine delle funzioni esercitate,⁶ e sulla composizione del servizio che ha incorporato organi ausiliari come la Dg Relex e buona parte dei funzionari del segretariato (Van Vooren, 2011, p. 483).

Iniziando dalla personalità giuridica e dal suo corollario, la capacità legale, il Seae differisce dalle agenzie dell'Unione. Nella decisione del Consiglio la personalità giuridica del servizio non è esplicitata, mentre ciò avviene all'art. 6 dell'azione comune che istituisce l'Aed, la quale è munita anche della capacità giuridica per “acquistare o alienare beni mobili o immobili, e stare in giudizio.”⁷ L'assenza di soggettività farebbe supporre che il Seae sia privo di entrambe le capacità, ma il combinato disposto degli artt. 1 e 12 della decisione gli assegna la “capacità giuridica necessaria all'adempimento dei suoi compiti e al conseguimento dei suoi obiettivi”. La presenza di capacità legale in assenza di personalità, appare come una contraddizione alla quale l'Unione ci aveva già abituati:

Legal personality is the quality through which the entity can participate in legal life and be subject to rights and responsibilities. Legal capacity then denotes the scope of its power to engage in such legal relationship. The state of affairs where the EEAS (leggi Seae n.d.A.) has the capacity to enter into legal relationship without having been conferred legal personality is analogous to that of the European Union itself before the Lisbon Treaty.

(Van Vooren, 2011, p. 485)

Ai tempi di Maastricht la ragione di un'Unione europea priva di personalità giuridica era politica. Gli stati non erano ancora pronti a riconoscerle una personalità distinta che l'avrebbe legittimata maggiormente nelle relazioni internazionali, a scapito della sovranità nazionale. In maniera non dissimile l'assenza di una manifesta personalità

⁶ Come l'Ar/Vp è *assistito* dal Seae, il “Consiglio è *assistito* da un segretariato generale” ai sensi dell'art. 240, par. 2, del Tfue (corsivo aggiunto).

⁷ Art. 6, Azione comune del Consiglio (2004/551/Pesc) del 12 luglio 2004: “L'Agenzia dispone della personalità giuridica necessaria per svolgere le sue funzioni e realizzare i suoi obiettivi. Gli Stati membri provvedono a conferire all'Agenzia la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche nei rispettivi ordinamenti. L'Agenzia può, in particolare, acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio. Può concludere contratti con entità o organizzazioni pubbliche o private.”

giuridica del Seae è da ricondurre a scelte politiche e non giuridiche. Il rischio temuto dai paesi, in fase negoziale, era che il servizio diplomatico potesse conquistare una propria autonomia slegata da un qualsiasi controllo politico, scenario che anche il Pe voleva evitare.

Il conferimento della capacità giuridica senza la personalità è perciò da considerarsi un pragmatico compromesso, finalizzato a non privare il servizio della capacità di agire legalmente. Questa situazione, formalmente differente da quella detenuta dalle agenzie dell'Ue, rende il Seae più simile al segretariato del Consiglio. Entrambi hanno la funzione di fornire assistenza all'istituzione o all'organo di riferimento indicato nei trattati, ed entrambi non possiedono una personalità giuridica da questo distinta. Nel caso del Seae si tratta ovviamente dell'ufficio dell'Alto rappresentante.

Il secondo aspetto su cui soffermarci è il potere detenuto dal servizio europeo nel processo decisionale delle relazioni esterne. Per affrontare la questione in ottica comparata analizziamo i poteri da un punto di vista giuridico e istituzionale, sia formale che sostanziale (Van Vooren, 2011, p. 486).

Da una prospettiva normativa formale il Seae non è considerato un'istituzione, non essendo tra quelle elencate in modo esaustivo all'art. 13 del TUE. Ulteriori caratteristiche sostanziali (si vedano anche i lavori preparatori dai tempi della Convenzione europea) ne confermano la natura *sui generis*. La decisione del Consiglio considera il Seae al pari di un'istituzione unicamente nell'applicazione delle norme di diritto secondario, relative ai funzionari e al bilancio. Il budget del Seae, ad esempio, è rubricato in un'apposita sezione del bilancio e necessita dell'approvazione del Parlamento al pari delle altre istituzioni europee. Ma le similitudini sostanziali finiscono qui. Nell'architettura dell'Unione europea una nuova istituzione può essere prevista esclusivamente dalle fonti primarie di diritto (i trattati), che però non mostrano questa intenzione. L'art. 27, par. 3, del TUE è chiarissimo: il Seae è un servizio, non un'istituzione. Se i poteri di assistenza all'Ar/Vp non possono essere riconducibili a quelli esercitati da un'istituzione vera e propria, è possibile considerare che il Seae li possieda per delega in applicazione della dottrina Meroni? Secondo questa dottrina,

nata in seguito alla giurisprudenza della Cdg,⁸ è compatibile con il diritto primario che un'istituzione, in merito ad obiettivi specifici, deleghi ad un organo sussidiario i propri poteri, di natura esecutiva o amministrativa. La dottrina permetterebbe al Seae di condividere formalmente i poteri dell'Alto rappresentante. Anche in questo caso le disposizioni dei trattati sembrano negare *prima facie* questa ipotesi. L'art. 27, par. 3, del TUE afferma che la decisione del Consiglio riguardante il Seae dovrà prevederne l'organizzazione e il funzionamento finalizzato ad assistere l'Ar/Vp, senza far riferimento ad alcuna delega di autorità. Anche per le agenzie non è prevista una successiva delega di competenze tramite l'applicazione della dottrina Meroni, ma per evitarlo si è preferito elencare in modo esaustivo gli obiettivi e le funzioni (v. gli artt. 42 e 45 del TUE in riferimento all'Aed).

Di conseguenza, nella definizione dei poteri formalmente assegnanti al Seae diventa cruciale l'interpretazione che viene data ai suoi compiti di assistenza. Su questo punto paragonare l'assistenza fornita dal Coreper al Consiglio con quella del Seae, appare da subito difficile. Se è vero che il Coreper assiste i lavori del Consiglio e mette in atto le sue decisioni, molto di ciò che è approvato viene deciso politicamente proprio all'interno del Coreper. Ciò gli conferisce una partecipazione al processo decisionale superiore rispetto a quella suggerita dal parallelismo con il Servizio e l'Ar/Vp. Deboli anche le somiglianze da un punto di vista istituzionale. Il Seae non è un comitato intraistituzionale responsabile di favorire il consenso tra gli stati membri, ma è un organo interistituzionale munito di capacità giuridica e operante sotto l'autorità dell'Alto rappresentante. Sebbene le stesse differenze siano presenti tra il Seae e il segretariato del Consiglio o una Dg della Commissione, i poteri esercitati hanno maggiori analogie. Ciò non sorprende vista l'incorporazione nel servizio di numerose direzioni generali provenienti dalle due istituzioni.

Poiché gli incarichi del Seae sono gerarchicamente dipendenti e descritti in funzione di quelli dell'Ar/Vp, si può provare a definire i poteri sostanzialmente attribuiti alla diplomazia europea esaminando il mandato dell'Alto rappresentante. Come si è visto

⁸ Si veda la Sentenza della Cdg sul caso Meroni v. Alta Autorità (C-9/56 e C-10/56) del 1958. La sentenza è significativa per aver espresso il principio dell'equilibrio istituzionale, in base al quale ogni istituzione è chiamata ad agire nell'ambito delle attribuzioni conferitele dai trattati, conformemente alla ripartizione delle competenze.

nel cap. 3 molti sono i compiti che gli spettano, la cui esecuzione può richiedere al Seae di

gathering information, chairing meetings within the Union, collecting information and formulating policy options on that basis, providing expert advice and assistance to the institution, and coordinating standpoints at EU and Member State level.

(ibidem, p. 490)

Questi compiti comprendono molti di quelli assegnati alle agenzie attualmente esistenti ma con rilevanti differenze: il Seae non può adottare decisioni legalmente vincolanti (poiché non gli è conferito un potere decisionale ultimo), ma detiene una discrezionalità nella conduzione di alcune politiche, sconosciuta a tutte le agenzie (a causa della preclusa applicazione della dottrina Meroni). Si tratta delle politiche per la cooperazione allo sviluppo, al cui ciclo di programmazione e gestione degli strumenti finanziari contribuisce il Seae (art. 9, par. 3, della decisione). Il fine è quello di assicurare la coerenza tra le politiche, pur lasciando alla Commissione la gestione dei programmi di cooperazione. Nello specifico il Servizio è responsabile della preparazione delle decisioni della Commissione inerenti a tre aspetti chiave delle tappe strategiche e pluriennali del ciclo di programmazione di alcuni fondi: l'assegnazione ai paesi per stabilire la dotazione finanziaria globale di ciascuna regione, i documenti di strategia ed i programmi indicativi nazionali e regionali. Una partecipazione al processo decisionale non è prevista per le altre politiche (commercio, allargamento, aiuti umanitari) sotto il controllo della Commissione.

Insomma, dev'essere fatta una distinzione tra il ruolo politico del Seae e la sua posizione giuridica. In termini politico-istituzionali il Servizio riveste senza dubbio un'influenza degna di nota nel processo decisionale delle relazioni esterne dell'Unione.

L'esempio della cooperazione allo sviluppo è il più significativo ma non è l'unico.

Nel portare a compimento i doveri di rappresentanza esterna, coordinamento interno e raccolta d'informazioni il Seae potrebbe diventare "*a powerful player in the EU external relations machinery*" (Van Vooren, 2011, p. 491).

Tuttavia da una prospettiva giuridica la situazione è stata volutamente resa poco chiara. La capacità giuridica assegnata al Seae gli permette di sfoggiare un certo potere nell'adottare atti che rientrano nel proprio mandato, circoscritto ed espresso in funzione dell'Ar/Vp. Esaminando però il mandato dell'Alto rappresentante la nozione di assistenza è certamente molto vasta, con compiti che oscillano dal mero supporto all'azione quasi-istituzionale. Al servizio diplomatico non sono stati formalmente o esplicitamente conferiti poteri che gli permettano di decidere le politiche dell'Ue ai livelli del Consiglio o della Commissione, e tutte le iniziative che predispongono necessitano dell'approvazione finale dell'autorità politica appropriata. Da notare infatti che nel caso della cooperazione allo sviluppo il Seae contribuisce a preparare le decisioni della Commissione, senza poterle approvare esso stesso.

Il Servizio europeo per l'azione esterna appare così come una Dg, ma priva del vantaggio giuridico di appartenere ad un'istituzione parte del processo decisionale. A suggerire una valutazione del genere concorre oltremodo la composizione del Seae. Per il personale di Bruxelles i cambiamenti formali sono stati più grandi rispetto a quelli sostanziali, il lavoro degli ex-funzionari della Commissione e del Consiglio non sembra essere cambiato di molto (intervista 3).

L'aspetto seguente da prendere in considerazione riguarda le relazioni che intercorrono tra il Seae e gli altri organi nell'esercizio dei propri poteri.

La prima caratteristica da rilevare è l'autonomia del Servizio, indipendente sia dalla Commissione che dal Consiglio come affermato nell'art. 1 della decisione. Questo significa che nello svolgimento delle sue funzioni il Seae dovrebbe prendere istruzioni solamente dall'Ar/Vp, ad eccezione alcuni casi particolari. L'art. 5, par. 3 della decisione prevede, ad esempio, che i capi delegazione possano ricevere istruzioni dalla Commissione nei settori in cui esercita i poteri conferitigli dai trattati.

Riprendendo la "scala di autonomia" proposta da Van Vooren (*ibidem*, p. 492) che posiziona al punto più basso il Coreper, completamente dipendente dal Consiglio, e al più alto la Banca centrale europea, pienamente indipendente per evitare di essere manovrata da interessi nazionali o privati (*ex art 130 del Tfu*), il Seae andrebbe collocato *in medio*. Trovandosi ad una equidistanza istituzionale sia dal Consiglio che dalla Commissione, il Seae non è un organismo né intergovernativo, né comunitario,

ma un ibrido distaccato che lavora “*for the greater good of coherent and effective EU external relations*” (ivi). La piena indipendenza che sfoggia è controbilanciata dall'autorità dell'Ar/Vp a cui è sottoposto.

I rapporti con il Parlamento, come indicato nella dichiarazione dell'Alto rappresentante sulla responsabilità politica, sono condotti indirettamente dall'Ar/Vp. Questi, responsabile politicamente davanti al Pe essendo al contempo membro della Commissione, ha l'obbligo di consultare il Parlamento sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della Pesc prima della loro approvazione (v. par. 1 della dichiarazione). Inoltre, su richiesta del Pe, i capi delegazione e i rappresentanti speciali dell'Ue recentemente nominati dovranno comparire dinanzi alla Commissione Affari esteri per “uno *scambio di punti di vista*” (*sic!*), che il par. 5 della dichiarazione prontamente differenzia dalle più formali audizioni.

La relazione tra il Seae ed il Pe è nella sostanza puramente consultiva e gli unici poteri di controllo detenuti dal Parlamento (la responsabilità politica dell'Ar/Vp e l'approvazione del bilancio comunitario) sono indiretti.

L'ultimo aspetto da analizzare è il controllo giuridico della Cdg nei confronti del Seae. Abbiamo visto che al Servizio è conferita la capacità giuridica ma non un potere decisionale proprio. Ad ogni modo è pacifico che l'azione svolta dal Seae possa produrre effetti giuridici, il cui controllo di legittimità, ai sensi dell'art. 263 del Tfu, è esercitato dalla Corte di giustizia. La conclusione di accordi a livello di servizio⁹ con il segretariato generale del Consiglio o con la Commissione (art. 3, par. 3, della decisione), oppure le prerogative del Seae nel campo della cooperazione allo sviluppo (*ibidem*, art. 9, par. 3) presuppongono possibili violazioni e conseguenti controversie di fronte alla Cdg. Sarebbe quindi possibile considerare ammissibile un ricorso del Seae pur privo di personalità giuridica? L'art. 263 del Tfu presuppone che il ricorrente debba essere dotato di tale requisito, il che renderebbe problematica per il Seae la partecipazione alle controversie sia da attore che da convenuto. Esaminando la

⁹ Si tratta di accordi riguardanti lo svolgimento di compiti propri di un organo (o di una istituzione) da parte di un organo terzo. La differente denominazione “accordi di servizio” rispetto agli “accordi interistituzionali” previsti all'art. 295 del Tfu, è stata scelta per sottolineare l'assenza di effetti giuridici che ne deriverebbe, scongiurando così il controllo di legittimità della Corte ex art. 263. Tuttavia più che il nome ciò che interesserà la Cdg saranno gli effetti sostanziali posti in essere dalla stipulazione di tali accordi.

giurisprudenza della Corte, è possibile che il problema venga superato ritenendo la personalità giuridica del servizio logicamente deducibile dall'esercizio previsto della sua capacità giuridica. Altrimenti nel caso che un atto della Commissione (o del Consiglio) infranga le prerogative del Seae, sarebbe permesso a un'istituzione terza fare ricorso in sua difesa.

Le probabilità che si verifichi una situazione del genere sono comunque poche, dato il numero di casi (zero fino ad oggi) che hanno visto un organo dell'Ue contro un'istituzione. La presenza infine di un Alto rappresentante con triplo cappello e l'obiettivo di assicurare la coerenza, dovrebbe evitare l'insorgere di dispute interistituzionali.

A supporto dell'unità nell'azione esterna dell'Unione è altresì previsto il principio della leale cooperazione, ai sensi degli artt. 4, par. 3, 13, par. 1, e 24, par. 3 del TUE. La decisione, all'art. 3, rimarca tale principio prevedendo una cooperazione tra il Seae, i servizi diplomatici degli stati membri, il segretariato generale del Consiglio e i servizi della Commissione. Il principio non si applica nell'ambito della Psdc, a dimostrazione che il settore della difesa rimane tuttora largamente dominato dalle prerogative nazionali (a discapito, ovviamente, della coerenza). La protezione degli interessi dei singoli stati emerge anche nella particolare cooperazione "unidirezionale",¹⁰ prevista tra le delegazioni dell'Ue e i servizi diplomatici nazionali all'art. 5, par. 9 della decisione: "le delegazioni dell'Unione operano in stretta cooperazione e condividono le informazioni con i servizi diplomatici degli stati membri". Il testo del medesimo articolo, presentato da Ashton nella sua proposta al Consiglio, era diverso e disponeva che le delegazioni dovessero "*work in close cooperation with the diplomatic services of the Member States*" e "*shall, on a reciprocal basis, provide all relevant informations.*" La scomparsa, nella versione definitiva, del "*on a reciprocal basis*" offre un ulteriore esempio di quella tensione tra ricerca della coerenza nell'azione esterna e preservazione della sovranità nazionale che ha caratterizzato le fasi preparatorie del Seae (Van Vooren, 2011, p. 497).

¹⁰ L'unilateralità della cooperazione, oltre ad essere una contraddizione in termini, è contraria al diritto comunitario: "*in the case on the duty of cooperation, the Court has persistently emphasized this duty's reciprocal nature between institutions, and between institutions and Member States*" (Van Vooren, 2011, p. 497).

L'analisi fin qui svolta ha evidenziato diverse caratteristiche della posizione giuridica e istituzionale detenute dal Seae. Questo si presenta effettivamente come un servizio *sui generis*, differente da qualsiasi altra istituzione o agenzia dell'Ue. Il Seae non ha personalità giuridica ma possiede la capacità legale per assistere l'Ar/Vp. L'imprecisato compito di assistenza, unito alla discrezionalità nella conduzione di alcune politiche, permette al Servizio di giocare un ruolo significativo nei processi decisionali. D'altro canto il Seae non esercita per delega nessuna funzione istituzionale, non può prendere singolarmente decisioni né determinare le politiche estere dell'Unione in modo giuridicamente vincolante. Nondimeno il diretto controllo di legittimità sulle azioni del Seae da parte della Cdg non è da escludere a priori.

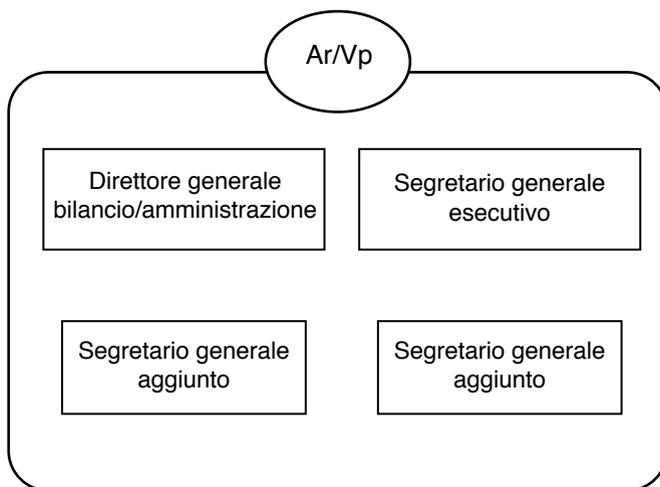
La collocazione istituzionale scelta per il servizio diplomatico europeo ha tutti i connotati di un compromesso tra i tanti interessi coinvolti, che sembrano aver dato alla luce un organo nuovo nella forma ma incerto nella sostanza. Un organo che Van Vooren (*ibidem*, p. 501) ben sintetizza come:

functionally akin to Commission Directorates General, without the legal advantage of being part of an institution with decision-making powers proper; accountable to Parliament, while being placed under the HR's authority (l'autorità dell'Ar/Vp n.d.A.) with a broad mandate of support within the chalk lines set by the Council and European Council,

La struttura organizzativa

La struttura organizzativa dell'amministrazione centrale del Seae è illustrata all'art. 4 della decisione. Il servizio è gestito da un consiglio d'amministrazione (*corporate board* nell'originale in inglese) con a capo l'Alto rappresentante, al quale fanno riferimento un segretario generale esecutivo, un direttore generale per il bilancio e l'amministrazione, due segretari generali aggiunti (v. grafico 2) ed un segretariato.

Grafico 2: Il Consiglio d'amministrazione del Seae



Il segretario generale esecutivo “adotta tutte le misure necessarie per assicurare il buon funzionamento del Seae, compresa la sua gestione amministrativa e di bilancio” oltre ad assicurare “un coordinamento efficiente fra tutti i servizi dell’amministrazione centrale, nonché con le delegazioni dell’Unione” (art. 4, par. 1 della decisione). Al suo fianco c’è un direttore generale per il bilancio e l’amministrazione (*Chief Operating Officer* in inglese) che risponde della gestione amministrativa e della gestione interna di bilancio del Servizio (ex art. 4, par. 3, lett. a, della decisione). Il segretario generale esecutivo è assistito da due segretari aggiunti, previsti non solo per migliorare l’efficienza amministrativa, ma anche per avere “un equilibrio più forte tra gli interessi degli uni e degli altri”,¹¹ in riferimento alla composizione tripartita del Seae. Composizione che ritroviamo nelle prime nomine delle posizioni apicali illustrate. Catherine Ashton ha scelto Pierre Vimont, diplomatico francese ex rappresentante permanente presso l’Ue, come segretario generale esecutivo e David O’Sullivan, ex direttore generale della Dg Relex, quale *Chief Operating Officer*. La scelta dei segretari generali aggiunti è ricaduta sulla diplomazia tedesca, dislocata presso il segretariato

¹¹ Come riferito da Carine Clays (capo unità sicurezza del Centro di situazione congiunto dell’Unione europea) durante una conferenza sul Seae, organizzata dalla *European Law Students’ Association* all’*Université libre de Bruxelles* il 24 novembre del 2011.

generale del Consiglio, Helga Schmid e su Maciej Popowsky, funzionario della Commissione e del Pe, con un passato nella diplomazia polacca. Un chiaro tentativo di bilanciamento tra le istituzioni e gli stati (due membri della Commissione, uno del segretariato, e due diplomatici nazionali), tra le nazionalità (Regno Unito, Francia, Germania, Irlanda e Polonia, ovvero i tre grandi paesi più due piccoli) e i generi (tre uomini e due donne). Tutti criteri che oltre al primario principio meritocratico, dovrebbero guidare le assunzioni all'interno del Seae a qualsiasi livello di responsabilità (v. par. 10 della decisione).

L'amministrazione centrale del Seae a Bruxelles è articolata in direzioni generali sul modello della Commissione. La decisione prevede Dg che comprendano uffici geografici a copertura di tutti i paesi e le regioni del mondo, oltre ad uffici multilaterali e tematici. Si è deciso di istituire sei Dg regionali e tematiche:¹²

- Dg I, Asia e Pacifico;
- Dg II, Africa;
- Dg III, Europa e Asia Centrale;
- Dg IV, Nord Africa, Medio Oriente, Penisola Araba, Iran e Iraq;
- Dg V, Americhe;
- Dg VI, Questioni globali e multilaterali;
- Dg VII, Risposta alle crisi e coordinamento operativo.

A queste si aggiunge una direzione generale competente per le questioni amministrative, le questioni di gestione del personale, di bilancio e le questioni relative alla sicurezza e ai sistemi di comunicazione e informazione. Tutte le Dg rispondono direttamente al consiglio d'amministrazione. È la Commissione a fornire la maggior parte dei funzionari che compongono queste direzioni. Si tratta del personale operante nell'estinta Dg Relex e nella Dg Devco, che si è vista trasferire parte dei burocrati al Seae. Discorso diverso per le Dg VI e VII che trattando anche temi Pesc (come il contro-terrorismo) comprendono un elevato numero di funzionari provenienti dal segretariato del Consiglio.

¹² Per la suddivisione completa di tutti gli uffici si rimanda all'organigramma ufficiale del Seae in appendice.

Nel Sea sono riunite anche le strutture di gestione della crisi prima afferenti al Consiglio, ovvero:

- la direzione generale per la gestione delle crisi e la pianificazione (*Crisis Management and Planning Directorate*, Cmdp);
- lo stato maggiore dell'Unione europea (*European Union Military Staff*, Eums);
- la capacità civile di pianificazione e condotta (*Civilian Planning and Conduct Capability*, Cpcc);
- il centro situazione dell'Unione europea (*Situation Centre of the European Union*, SitCen).

Tutti questi organi (che operano sotto l'autorità dell'Ar/Vp) svolgono funzioni relative alla Psdc e collaborano con il Consiglio o il suo segretariato in conformità alle disposizioni dell'art. 40 del TUE, che tutela l'applicazione delle competenze comunitarie.

Il Cmdp, nato per ottenere un maggiore coordinamento tra gli aspetti civili e militari nella gestione delle missioni dell'Ue, è responsabile della pianificazione strategica delle operazioni civili, militari o integrate civili-militari e del coordinamento interistituzionale della Psdc (Di Camillo, Miranda, 2012, p. 36).

Lo stato maggiore dell'Ue è composto da 200 esperti militari operanti sotto la direzione del Comitato militare dell'Ue.¹³ Forniscono l'*expertise* militare nella valutazione delle situazioni di crisi potenziale o reale, pianificazione strategica delle missioni, allarme tempestivo, identificazione delle forze nazionali e multinazionali per le operazioni, rapporti con la Nato, ecc. (*ibidem*, p. 34).

La Cpcc è composta da circa 60 esperti, di cui una metà funzionari del Consiglio con esperienza in ambito Psdc e l'altra metà di esperti nazionali distaccati, prevalentemente ufficiali di polizia, esperti di diritto, logistica e finanza. Tra le varie funzioni contribuisce

¹³ Il Comitato militare dell'Ue è il vertice militare dell'Unione. Istituito all'interno del Consiglio raggruppa i capi di stato maggiore degli paesi membri, rappresentati nelle riunioni settimanali dai loro delegati militari. Il presidente del Comitato, nominato dal Consiglio dietro raccomandazione dei Capi di stato maggiore, risponde direttamente all'Alto rappresentante.

a pianificare e condurre le missioni civili della Psdc e fornisce assistenza e consulenza all'Ar/Vp (*ibidem*, p. 35).

Infine il SitCen, che fornisce 24 ore su 24, 7 giorni su 7, un servizio di *intelligence*, analisi e pre-allarme. Produce valutazioni a medio termine su aree geografiche e tematiche di interesse per l'Unione, come le zone sensibili a rischio terrorismo o proliferazione di armi di distruzione di massa. È composto da funzionari provenienti dagli stati membri e dal segretariato del Consiglio.

L'amministrazione centrale del Seae comprende inoltre un dipartimento affari politici e un servizio giuridico, che collabora strettamente con i corrispettivi servizi della Commissione e del Consiglio. A questi si aggiungono ulteriori uffici incaricati dell'informazione istituzionale, della diplomazia pubblica, dell'audit interno e delle ispezioni, nonché della protezione dei dati personali (art. 4, par. 3, lett. b, della decisione).

Si ritrovano nella struttura organizzativa del Servizio anche le quattro agenzie dell'Unione strumentali all'attuazione della Pesc, poste sotto il diretto controllo dell'Alto rappresentante. Queste sono:

- l'Agenzia europea per la difesa;
- il Centro satellitare dell'Unione europea (*European Union Satellite Centre, Eusc*);
- l'Istituto dell'Ue per gli studi sulla sicurezza (*European Union Institute for Security Studies, Eu-Iss*);
- l'Accademia europea di sicurezza e difesa (*European Security and Defence College, Esdc*).

L'Aed - creata come tutte le agenzie con un'azione comune del Consiglio - si occupa di coadiuvare gli stati membri nei loro sforzi tesi a migliorare le capacità militari nel settore della gestione delle crisi, e di agire a sostegno della Psdc nelle sue forme attuali e negli sviluppi futuri. L'Agenzia conta un centinaio di effettivi, organizzati in quattro dipartimenti e gruppi multidisciplinari. Svolge le proprie funzioni in aree tematiche, tutte connesse all'esigenza di razionalizzare a livello europeo la domanda e l'offerta di strumenti militari per la gestione delle crisi. Agevola la convergenza fra le diverse

iniziative nazionali e multinazionali nel settore, sviluppa propri progetti e conduce attività di formazione.

Il Eucs supporta le funzioni di allarme tempestivo e di monitoraggio delle crisi, fornendo immagini e controlli satellitari. Le informazioni prodotte dal centro, situato a Torrejón in Spagna, possono essere richieste anche dalla Commissione, da uno stato membro, da un'Oi o da uno stato terzo, purché sia garantita la necessaria sicurezza dei dati.

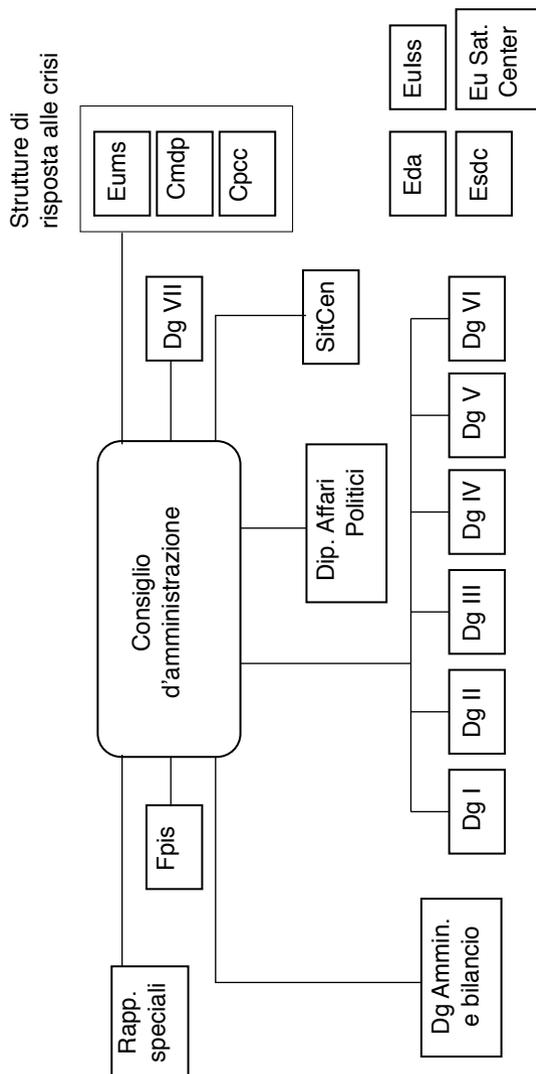
L'Istituto dell'Ue per gli studi sulla sicurezza contribuisce allo sviluppo della Pesc/Psdc attraverso ricerche e analisi dei settori pertinenti. Nello specifico predispone documenti di ricerca, organizza seminari e conferenze, mantiene una fitta rete di scambi con altri istituti e gruppi di riflessione. Pubblica inoltre i testi essenziali sulla sicurezza e la difesa europea, e produce ricerche *ad hoc* per gli stati membri, l'Ar/Vp e il Cops.

Lo Esdc fornisce al personale militare e civile dei paesi membri e di stati terzi una formazione relativa alla politica comune di sicurezza e difesa. La formazione riguarda le attività della Psdc (civili e militari), e si rivolge al personale delle amministrazioni nazionali coinvolto nella sviluppo e nella realizzazione delle missioni. Non si tratta di una struttura centralizzata e permanente, ma di un'architettura a rete che coinvolge gli istituti nazionali di formazione e l'Eu-Iss. Il suo obiettivo è agevolare lo sviluppo di una cultura operativa comune, condividendo le risorse di formazione in Europa (Cfr. Altana, Baldi, 2009; Di Camillo, Miranda, 2012).

Sono infine da considerarsi affiliati al Seae, rispondendo direttamente all'Ar/Vp, i rappresentanti speciali dell'Ue e il *Foreign Policy Instrument Service*. Quest'ultimo è gestito e composto da personale della Commissione ma è collocato nelle strutture del Seae. È il tramite tra i due organi nella gestione “degli strumenti finanziari di assistenza esterna dell'Ue relativi alla Cooperazione con i paesi industrializzati, lo Strumento di stabilità, il bilancio Pesc, le Azioni di comunicazione e di diplomazia pubblica, e le Missioni di osservazione elettorale” (Comelli, Pirozzi, 2013, p. 9).

Il risultato della struttura centrale del Seae scaturita dalla decisione e dalle successive scelte di Ashton, è illustrabile attraverso la semplificazione del grafico 3.

Grafico 3: Organigramma semplificato della struttura centrale del Seae



Il trasferimento degli uffici centrali

Il primo passo concreto nella costruzione della nuova struttura è stato il trasferimento degli uffici della Commissione e del segretariato generale del Consiglio. Si è già accennato alla composizione tripartita del Seae (prevista dall'art. 27, par. 3, del TUE, ripreso dal par. 11 della decisione) che riunisce i funzionari dei servizi trasferiti dalla Commissione e dal Consiglio, insieme al personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali. Nel momento in cui il Seae raggiungerà la piena capacità lavorativa (è previsto che ciò avvenga entro il 2014) il personale proveniente dagli stati dovrebbe rappresentare almeno un terzo dell'organico di livello amministrativo (il c.d. livello *Administrator*, Ad). Parimenti i funzionari dell'Unione dovrebbero raggiungere il 60%, in modo da mantenere e raggiungere le proporzioni concordate che tengano da conto anche il personale delle delegazioni. (art. 6, par. 9, della decisione). La decisione prevede in aggiunta che il Seae possa avvalersi di esperti nazionali distaccati (End), i quali fanno capo all'Ar/Vp (art. 6, par. 3, della decisione). Gli End prestano servizio per un periodo limitato di tempo e non rientrano nel terzo dell'organico riservato ai diplomatici nazionali. I soggetti amministrativi trasferiti al Seae dal Consiglio e dalla Commissione (indicati in allegato alla decisione), sono elencati nella tabella 2.

Tabella 2: I soggetti amministrativi trasferiti al Seae

SEGRETARIATO GENERALE DEL CONSIGLIO

- Unità Politica

- Strutture Psdc e di gestione della crisi

Direzione gestione delle crisi e pianificazione

Capacità civile di pianificazione e condotta

Stato maggiore dell'Unione europea

Servizi posti sotto la diretta autorità del direttore generale dell'Eums

Direzione "Concetti e capacità"

Direzione "*Intelligence*"

Direzione "Operazioni"

Direzione "Logistica"

Direzione "Sistemi di comunicazione e informazione"

Centro di situazione dell'Ue

- Direzione generale E

Entità poste sotto la diretta autorità del direttore generale
Direzione “America e Stati Uniti”
Direzione “Balcani Occidentali, Europa orientale e Asia centrale”
Direzione “Non proliferazione della armi di distruzione di massa”
Direzione “Affari parlamentari nell’ambito della Pesc”
Ufficio di collegamento di New York
Ufficio di collegamento di Ginevra

- Funzionari del segretariato generale del Consiglio distaccati presso i rappresentanti speciali dell’Unione europea e nelle missioni Psdc

Eccezioni:

- Personale del SitCen che assiste l’autorità di accreditamento in materia di sicurezza

COMMISSIONE (DELEGAZIONI COMPRESSE)

- Direzione generale relazioni esterne

Tutti i posti dirigenziali e il personale di assistenza ad essi direttamente assegnato
Direzione A (Piattaforma di crisi e coordinamento politico per la Pesc)
Direzione B (Relazioni multilaterali e diritti dell’uomo)
Direzione C (America del Nord, Asia orientale, Australia, Nuova Zelanda, See, Efta, San Marino, Andorra, Monaco)
Direzione D (Coordinamento della politica europea di vicinato)
Direzione E (Europa orientale, Caucaso meridionale, Repubbliche dell’Asia centrale)
Direzione F (Medio Oriente, Mediterraneo meridionale)
Direzione G (America Latina)
Direzione H (Asia eccetto Giappone e Corea)
Direzione I (Risorse in sede, informazione, relazioni interistituzionali)
Direzione K (Servizio esterno)
Direzione L (Strategia coordinamento e analisi)
Task force sul partenariato orientale
Unità Relex-01 (audit)

Eccezioni:

Personale incaricato della gestione degli strumenti finanziari^a
Personale incaricato del pagamento di stipendi e indennità al personale delle delegazioni

- Direzione generale dello sviluppo

Direzione D (Acp II - Africa occidentale e centrale, Caraibi e Ptom)
eccetto task force Ptom

Direzione E (Corno d'Africa, Africa orientale e australe, Oceano Indiano e Pacifico)

Unità C1 (Acp I: Programmazione e gestione degli aiuti): personale responsabile della programmazione

Unità C2 (Questioni e istituzioni panafricane, governance e migrazione): personale responsabile delle relazioni panafricane

Posti dirigenziali corrispondenti e personale di assistenza ad essi direttamente assegnato

- Servizio esterno

Tutti i capi delegazione e i capi delegazione aggiunti e il personale di assistenza ad essi direttamente assegnato

Tutte le sezioni o le cellule politiche e il relativo personale

Tutte le sezioni incaricate dell'informazione e della diplomazia aperta e il relativo personale

Tutte le sezioni amministrative

^a Gli strumenti finanziari sono quelli indicati all'art. 9, parr. 4 e 5, della decisione.

Fonte: Consiglio dell'Unione europea, 2010b.

Tutti i soggetti indicati nella tabella 2 hanno trovato una nuova collocazione all'interno dell'organigramma del Seae. Le nuove Dg regionali e tematiche raggruppano le vecchie direzioni della Commissione, mentre ritroviamo gli organi del Consiglio nelle Dg VI, VII ed ovviamente nelle strutture di gestione delle crisi.

Il trasferimento degli uffici ha implicato un conseguente trasferimento di funzionari, il cui numero suddiviso per provenienza è indicato nella tabella 3.

Tabella 3: Personale trasferito al Seae (1/1/2011)

Dg Relex	Dg Devco	Consiglio	Delegazioni
585	93	411	436

Fonte: Seae.

L'evoluzione delle delegazioni

I numeri della tabella 3 illustrano bene come la componente fondamentale della diplomazia europea, oltre all'amministrazione centrale di Bruxelles, sia rappresentata dalle delegazioni. Abbiamo visto nei precedenti capitoli come la diplomazia europea sia nata sul campo grazie al lavoro, spesso pionieristico, delle delegazioni della Commissione. Con l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione europea e la creazione del Seae, tutte le delegazioni diventano formalmente rappresentanze dell'Ue ed entrano nella struttura del servizio per l'azione esterna. Assumono le responsabilità in precedenza affidate alla presidenza di turno in materia di coordinamento delle posizioni, della rappresentanza locale, delle dichiarazioni e delle iniziative dell'Unione. Tralasciando gli aspetti giuridici dell'esercizio di legazione attiva da parte della Commissione prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sul tema rimandiamo all'esauritivo contributo di Sánchez Ramos, 2004), è ora l'art. 221 del Tfeue a prevedere che la rappresentanza dell'Unione nei paesi terzi e nelle Oi sia assicurata dalle delegazioni dell'Ue,¹⁴ le cui caratteristiche principali sono delineate all'art. 5 della decisione.

Nel momento in cui scriviamo le delegazioni dell'Unione in paesi terzi o organizzazioni internazionali sono 141.¹⁵ L'apertura di una nuova delegazione spetta all'Ar/Vp "di concerto con il Consiglio e la Commissione". Ciascuna delegazione è posta sotto l'autorità di un capo delegazione nominato dall'Alto rappresentante. Il capo delegazione esercita l'autorità su tutto il personale della delegazione (a prescindere dalla sua condizione giuridica) e su tutte le attività, ed è tenuto a riferire alla sede centrale le eventuali problematiche di coordinamento con la Commissione (Alto rappresentante, 2011, par. 18). Infatti nelle rappresentanze all'estero - in aggiunta allo staff locale - continua ad operare un discreto numero di funzionari della Commissione, con il fine di attuare le politiche che esulano dal mandato del Seae. In questi casi alla

¹⁴ Uno delle conseguenze più significative del cambiamento di *status* che ha interessato le delegazioni europee, è avvenuta alle Nazioni Unite: www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1751

¹⁵ La lista completa e aggiornata si trova al seguente indirizzo: http://www.eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm

Commissione è dato impartire istruzioni alle delegazioni sotto la responsabilità generale del capo delegazione, che altrimenti risponde e riceve istruzioni esclusivamente dall'Ar/Vp. Il capo missione è abilitato a rappresentare l'Unione nel paese in cui è accreditata la delegazione, in particolare nella conclusione dei contratti e come parte in giudizio.

I compiti svolti dalle missioni all'estero sono vari e rispecchiano nella sostanza gli indirizzi e le scelte delle politiche decise dai processi comunitari e intergovernativi, tra i quali l'Alto rappresentante fa da intermediario.

Gli stati membri possono richiedere alle delegazioni di assisterli nelle relazioni diplomatiche e nella loro funzione di protezione consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi. Le rappresentanze dell'Ue rispondono anche alle esigenze di altre istituzioni comunitarie, in particolare il Pe, nei loro contatti con le organizzazioni internazionali o paesi terzi.

Gli accordi relativi ai privilegi e alle immunità diplomatiche concesse dallo stato ospitante e dalle Oi sono conclusi dall'Ar/Vp. Questi adotta tutte le misure necessarie per assicurare che i privilegi e le immunità, equivalenti a quelle previste dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, vengano accordati alle delegazioni dell'Ue, al loro personale e ai relativi beni.

Il funzionamento di ciascuna delegazione è valutato periodicamente dal segretario generale esecutivo, attraverso audit finanziari e amministrativi.

L'aspetto forse più interessante che vede coinvolte le delegazioni nel dopo Lisbona, insieme alla rappresentanza dell'intera Unione, è la sempre più stretta cooperazione con le diplomazie nazionali. La reticenza degli stati a collaborare su materie ritenute espressione dei propri interessi nazionali è dura da scalfire, ed è probabile che ciò non cambierà a breve se non grazie alle ristrettezze di bilancio che attanagliano molti paesi europei. Si tratterà invero di un fattore chiave per raggiungere la coerenza delle politiche estere a livello attuativo.

Le modalità di selezione dei funzionari

L'inserimento di una quota di diplomatici nazionali nel Servizio ha reso imprescindibile la creazione di nuovi posti all'interno della struttura. Allo staff trasferito dalle istituzioni europee si aggiungevano 118 posti *ex novo*,¹⁶ rivolti ai diplomatici nazionali e ai funzionari della Commissione e del Consiglio interessati alle posizioni messe a concorso.

I diplomatici nazionali che fanno parte del Seae e che nei prossimi anni dovranno raggiungere un terzo di tutto il personale Ad, possono svolgere un periodo nel Servizio di massimo dieci anni. Dopo i primi otto possono far richiesta, in casi eccezionali e nell'interesse del servizio, di rimanere per altri due anni. (art. 6, par. 11, della decisione). Durante il loro periodo di permanenza nel Seae dovrebbero "esercitare le proprie funzioni e conformare la proprio condotta tenendo presente unicamente l'interesse dell'Unione" (par. 9 della decisione). Facendo inoltre formalmente parte del Seae, nonostante la provenienza originaria, "gli agenti temporanei dei servizi diplomatici degli stati membri hanno gli stessi diritti e obblighi (degli altri funzionari n.d.A.) e ricevono pari trattamento per quanto riguarda il loro diritto di accesso a tutti i posti di lavoro a condizioni equivalenti" (art. 6, par. 7, della decisione).¹⁷

La scelta dei diplomatici da integrare nel servizio è scandita da una doppia selezione. La prima avviene a livello nazionale, all'interno dei ministeri degli affari esteri. Sulla base delle posizioni vacanti che Bruxelles pubblicizza ogni stato può proporre dei candidati, scelti con metodi e criteri che differiscono a seconda del paese. Tendenzialmente la maggior parte dei ministeri segnala le posizioni offerte, accettando le candidature volontarie dei diplomatici (intervista 2). Viste le candidature ricevute, i singoli ministeri le valutano in modo "più o meno severo" (intervista 1). Ad esempio stati come Germania, Paesi Bassi o Regno Unito conducono una selezione preventiva dei

¹⁶ Le informazioni relative al personale trasferito e ai posti creati sono disponibili al seguente indirizzo: http://www.ecas.europa.eu/background/organisation/index_it.htm

¹⁷ Per quanto concerne gli aspetti salariali: "gli Stati membri assistono l'Unione nell'esecuzione delle responsabilità finanziarie degli agenti temporanei del Seae provenienti dai servizi diplomatici degli Stati membri" (art. 6, par. 5 della decisione).

candidati. Altri membri come Belgio, Francia, Grecia e Italia non effettuano una vera e propria scrematura, preferendo lasciare maggiori spazi di libertà ai diplomatici interessati all'esperienza (*ibidem*). I nominativi dei candidati così scelti sono poi inviati a Bruxelles, insieme ad una lettera dello stato di appartenenza che ne appoggia la candidatura in vista della seconda fase selettiva.

La selezione che viene fatta dal Seae si ispira al processo di assunzione della Commissione che differenzia il livello Ad in posti cosiddetti direzionali (di *management*) e non direzionali, sia per la sede centrale che nelle delegazioni (*ibidem*).¹⁸ Le posizioni direzionali prevedono un maggior potere d'amministrazione e sono riconducibili ai posti di capodivisione, direttore, *managing director* (ovvero il direttore generale di una Dg), capo e vice-capo delegazione¹⁹ e ai direttori e segretari generali del *corporate board*. In questi casi l'esame delle candidature inizia con un procedura di selezione su un dossier, composto dal curriculum vitae redatto secondo certi criteri e da una lettera motivazionale. Un comitato composto da rappresentanti del Seae e degli stati, valuta i dossier in riferimento alle caratteristiche della posizione ricercata ed effettua una prima cernita delle candidature. I nominativi selezionati sono successivamente inviati a sostenere un colloquio dinanzi al comitato consultivo delle nomine (Ccn), il quale ha diverse composizioni a seconda del livello della posizione a concorso. Normalmente è presieduto: dal *Chief Operating Officer* o dal segretario generale esecutivo con la partecipazione del direttore generale dell'amministrazione, da un rappresentante del segretariato del Consiglio, da uno della Commissione, da due rappresentanti degli stati (la rotazione annuale dei paesi avviene per sorteggio) e dal direttore geografico eventualmente competente (*ibidem*).

¹⁸ Sulle modalità di assunzione all'interno delle istituzioni europee si veda Stevens, Stevens (2001).

¹⁹ Solo i vice capi di delegazione particolarmente grandi (Washington, Pechino, Sarajevo, Ankara, Tokyo, ecc.) sono considerati ruoli di *management*.

A seguito dei colloqui il Ccn identifica un numero ristretto di candidati (solitamente due o tre secondo un ordine di preferenza), ammessi all'intervista finale con l'Alto rappresentante,²⁰ il quale decide chi scegliere in forma autonoma (*ibidem*).

Per i posti non direzionali (quelli amministrativamente inferiori al capodivisione a Bruxelles o al vice capo delegazione presso le missioni) la procedura di selezione è più breve. Dopo una preselezione dei curricula, i candidati svolgono un'intervista di fronte ad un *panel* che raggruppa almeno un direttore o un vice, insieme ad un capodivisione. È il *panel* in questo caso a prendere la decisione finale sui candidati esaminati (*ibidem*).

Il numero delle domande pervenute a Bruxelles dai ministeri degli esteri è stato significativo. Dall'agosto 2010 (ancora prima di entrare in funzione) al luglio 2011, il Seae aveva messo a concorso 80 posti livello Ad di nuova creazione,²¹ per i quali ha ricevuto circa 2300 domande. Supponendo che ogni diplomatico abbia fatto richiesta in media per almeno due posti, è lecito pensare che all'incirca 1000 diplomatici nazionali abbiano mostrato un effettivo interesse per il Seae (*ibidem*).²² Non tutti gli stati membri hanno però presentato lo stesso numero domande. Nel periodo considerato il paese con il più alto numero di richieste è stato la Francia, con quasi 900.²³ A seguire Belgio con 434, Spagna con 320 e Regno Unito con 254. Tra gli stati che

²⁰ Per i posti di capodivisione l'intervista non avviene né col Ccn, né con l'Ar/Vp. Dopo un primo colloquio davanti ad un *panel* interno al Seae, composto dal direttore generale e da funzionari della Dg di riferimento, è prevista una seconda intervista condotta dal *Chief Operating Officer* o dal direttore generale esecutivo, a seconda degli impegni.

²¹ Globalmente, dal 2010 fino alla fine del 2011, il Seae ha gestito 181 procedure di selezione, con la partecipazione di 8800 candidati e lo svolgimento di 1300 colloqui (Alto rappresentante, 2011, par. 23). Il maggior numero di posti selezionati rispetto a quelli creati *ex novo* si spiega con la rotazione, il pensionamento e la scelta di alcuni funzionari trasferiti di chiedere lo spostamento in altre Dg della Commissione per evitare il trasferimento. È da evidenziare che sulla formazione dell'organigramma, in riferimento alla scelta di mettere i nuovi posti a concorso oppure assegnarli tramite rotazione, permane "una certa opacità" (intervista 1).

²² Trattandosi di documenti riservati non è stato possibile avere dati precisi sui singoli candidati.

²³ In Francia l'attenzione rivolta dai diplomatici al Seae è stata eccezionale ed il primo numero di candidature volontarie talmente alto da dover richiedere una cernita tramite graduatorie. A molti diplomatici francesi l'opportunità nel servizio europeo era parsa come la partecipazione ad un corpo di *élite*. La selezione interna ha creato non pochi problemi a Parigi (intervista 4).

mostrano i numeri più bassi di domande l'Italia e la Germania, con meno di 150 a testa (*ibidem*).

Alle posizioni vacanti messe a bando possono concorrere anche i funzionari della Commissione, del Consiglio e del Seae, a patto che abbiano i requisiti richiesti dal posto offerto. Le domande ricevute dalle istituzioni per gli 80 posti in considerazione sono state circa 2000, il che dimostra come la nascita del servizio abbia suscitato interesse in molti *civil servants* dell'Ue (*ibidem*).

Aspetti critici del reclutamento

Gli interrogativi che pone questo tipo di reclutamento misto sono numerosi.

Il primo non può che riguardare la composizione del Seae e l'obiettivo di raggiungere un terzo di diplomatici nazionali a livello Ad entro il 2013. A riguardo i dati aggiornati al giugno 2011 descrivevano la seguente situazione: su uno staff totale di 3684 funzionari il 47% proveniva dalla Commissione, il 34% dal segretariato generale del Consiglio e solo il 19% dagli stati membri (intervista 3). Se si stringe il campo alle sole delegazioni la percentuale di diplomatici nazionali è del 29% e ben del 31% in riferimento ai posti direzionali delle missioni. Al *Triangle Building* di Bruxelles la situazione è ben diversa, solo il 13% di funzionari proviene dai paesi membri. I nuovi posti messi a concorso diventano così essenziali per raggiungere la proporzione attesa per la fine del 2013. Ma come rispettare una procedura di selezione trasparente basata sul merito (art. 6, par. 8, della decisione) e contemporaneamente garantire un'adeguata uguaglianza geografica e di genere (ivi)? Alcuni di questi obiettivi contrastano visibilmente, anche in visione dei problemi budgetari che impediscono al Seae la massiccia creazione di nuovi posti.²⁴ A queste incognite si sommano alcune problematiche legate alla rotazione dei funzionari. A causa dell'alto numero di diplomatici nazionali scelti per svolgere il proprio periodo nelle delegazioni all'estero, un numero altrettanto alto di funzionari non è potuto partire in missione. Così i funzionari delle delegazioni in procinto di tornare a Bruxelles non hanno trovato una collocazione adeguata alle loro aspettative

²⁴ Per il 2012 il bilancio include la copertura finanziaria per 20 nuovi posti a livello Ad sia a Bruxelles, che nelle delegazioni (Alto rappresentante, 2011, par. 29).

professionali o al loro livello (soprattutto i capi delegazione), proprio perché molte posizioni erano e sono occupate dai funzionari che non sono potuti partire.

In questo complesso gioco ad incastri è lecito pensare che le selezioni abbiano seguito, in aggiunta, logiche politiche e che per l'assegnazione di molti posti - si pensi a quelli di maggior prestigio - si siano verificate accese negoziazioni (intervista 4). Su questo punto le fonti ufficiali da noi interpellate hanno rimarcato la totale assenza di quello che sarebbe un implicito sistema a quote (intervista 2), sul quale però alcuni stati hanno puntato il dito.²⁵ Probabilmente, con il riesame dell'organizzazione e del funzionamento del Seae a carico dell'Ar/Vp entro il primo semestre del 2013, verranno proposte al Consiglio modifiche alle disposizioni del personale e alle modalità di assunzione. Allo stesso tempo già verso la fine del 2011, il Ccn ha partecipato a una consultazione sull'esperienza tratta dalle procedure di assunzione finora svolte, al fine di definire nuove regole specifiche (Alto rappresentante, 2011, par. 27).

Un secondo problema emerso nei primi mesi di attività del servizio riguarda i diplomatici nazionali e la valorizzazione in termini di carriera dell'esperienza fatta al di fuori dal proprio ministero. Alla cessazione del mandato nel Seae i funzionari dei paesi vengono reintegrati nei rispettivi corpi diplomatici: ma con quali ripercussioni nella loro carriera? Non avendo ancora casi concreti sui quali fondare un'analisi, non rimane che guardare alle linee guida adottate da ogni ministero. Il *trend* generale nei vari stati sembra quello di valorizzare l'esperienza distaccata presso il Seae, che dovrebbe influire sulla carriera in modo esclusivamente positivo (intervista 1). Se questo fattore è un incentivo per i diplomatici, le discrepanze tra le posizioni coperte a livello nazionale e quelle offerte dal Seae possono risultare poco attraenti. Soprattutto se la struttura del Servizio europeo, ereditata dalla Commissione e dal segretariato del Consiglio, non prevede "una sostanziale gerarchia in termini operativi" (*ibidem*). La grande divisione a livello Ad è tra i ruoli direzionali e non: solo ai primi è richiesto di svolgere funzioni di responsabilità. Ai ruoli non direzionali non è quindi permesso avere, ad esempio, la diretta gestione di un bilancio o di decidere l'allocazione delle risorse umane. Differente è la situazione in buona parte degli stati membri (l'Italia è uno di questi), dove i diplomatici sin dai primi gradi della carriera assumono compiti di maggior

²⁵ Si veda: www.guardian.co.uk/world/2010/feb/28/germany-france-dispute-ashton-european-powers

responsabilità. D'altra parte l'interesse personale per un impiego vacante può spingere un funzionario statale a scegliere il Seae a discapito di mansioni più importanti.

La questione delle carriere mostra incognite anche da una prospettiva interna al servizio. I funzionari distaccati non conducono un percorso di carriera all'interno del Seae e ciò potrebbe causare, nel lungo periodo, una carenza di diplomatici nazionali a livelli amministrativi medio-alti.²⁶ Una circostanza poco "salutare" nella conduzione di un servizio diplomatico eretto su delicati equilibri compositivi.

È doveroso ricordare che i diplomatici degli stati fanno parte del corpo europeo non per creare aspettative di carriera, ma per inserire elementi politici e di confronto. L'aspettativa è che "per quegli anni in cui hanno influenza agiscano sui metodi di lavoro dei funzionari anche interni, in modo che vengano in qualche modo appresi e riprodotti (*ibidem*). Il tentativo è di condividere esperienze e culture lavorative oltre a coinvolgere i diplomatici in un processo di socializzazione. I primi risultati di questo processo di europeizzazione vedranno la luce con la fine dei primi mandati, ovvero tra non prima di una decina d'anni.

L'integrazione delle diverse anime amministrative del Servizio è una delle grandi sfide che Ashton è chiamata ad affrontare. L'obiettivo finale è già stato fissato:

this combination of staff and resources will be more than the sum of its parts: we will be able to find synergies and develop new ideas, which will enhance our ability to act more creatively and decisively in an increasingly challenging world.

(Catherine Ashton)²⁷

Tuttavia le modalità per ottenerlo rimangono *in fieri*. La prima relazione sul funzionamento del Seae, richiesta dalla decisione entro la fine del 2011, prospettava un

²⁶ Per le posizioni apicali (direttore generale, capo delegazione e membri del *Corporate board*) si suppone che l'equilibrio delle nomine sia più complesso e non si fondi su logiche esclusivamente di carriera.

²⁷ L'affermazione della Ashton è riportata da EuroActiv: www.euractiv.com/future-eu/ashton-preside-mans-world-news-500847

aumento del bilancio per il 2012 di 26,9 milioni di euro. Le carenze alle quali porre rimedio riguardavano gli stipendi degli agenti a contratto, degli agenti locali e le posizioni in organico necessarie per “ottemperare ai tassi di promozione statuari” (Alto rappresentante, 2011, par. 29). L’incremento delle risorse finanziarie sarà uno dei temi cruciali che il Seae e soprattutto l’Ar/Vp dovrà affrontare in vista del riesame strutturale e organizzativo del 2013/2014. Per quella data è stata anche prospettata l’organizzazione di un concorso pubblico europeo per poter accedere al Seae. I contatti tra la direzione risorse umane del servizio e l’ufficio europeo di selezione del personale (*European Personnel Selection Office*, Epsa) sono in corso. Non è stato stabilito se i concorsi in questione riguarderanno le posizioni di livello Ad o solamente quelle di supporto e assistenza, il c. d. livello Ast.²⁸ La volontà iniziale è sembrata quella di istituire concorsi Epsa esclusivamente per il livello Ast,²⁹ dato che la creazione di nuovi posti Ad rimane fortemente vincolata ai limiti di bilancio per ora strettissimi (intervista 1). Il tutto rimane in fase di studio ma l’opzione del concorso pubblico (anche per le posizioni apicali) potrebbe risultare una soluzione al “problema del *lobbying* costante degli stati membri teso a inserire i propri candidati e che ha un’incidenza reale nel processo di selezione” (*ibidem*). Nell’attesa di una comunitarizzazione dei processi selettivi il Seae sta cercando di modificare quelli che ha di fatto adottato dalla Commissione, rendendoli più efficaci nella scelta dei diplomatici. Il tentativo è di prendere maggiormente in conto le vere capacità professionali dei singoli candidati, senza dover essere costretti nello *screening* dei curricula ad assegnare gli stessi punteggi a diplomatici equivalenti solo sulla carta: “un capoufficio Africa meridionale di Malta non potrà mai essere equivalente in termini di lavoro e di approfondimento sui dossier, al capo dell’ufficio Africa meridionale britannico” (*ibidem*).

²⁸ Si tratta di dipendenti dai compiti molto diversi. La grande categoria degli Ast comprende autisti, uscieri, ecc., fino a persone addette alla gestione di dossier relativamente complessi.

²⁹ È in discussione una riforma dello statuto dei lavoratori dell’Ue che prevede la contrattualizzazione dei gradi iniziali dei dipendenti Ast. Questi, pur lavorando nelle istituzioni, perderebbero lo *status* di funzionari dell’Unione diventando contrattisti esterni.

Insomma, a quasi due anni dalla creazione del Seae, le questioni in discussione rimangono molte. I problemi amministrativi non sono pochi³⁰ e c'è sicuramente ancora molto da fare per permettere alla macchina di funzionare a pieno regime. Fondamentali, come in precedenza, saranno le proposte e le decisioni dell'Alto rappresentante Catherine Ashton.

I programmi di formazione

La formazione dei funzionari è esplicitamente citata all'art. 6, par. 12, della decisione e nonostante le poche righe in cui viene relegata è da considerarsi uno dei nodi centrali per il buon funzionamento del Servizio.

L'attenzione dell'Ue al *training* è riconducibile alla metà degli anni '90, quando si sentì la necessità di professionalizzare i funzionari delle delegazioni alla prese con compiti sempre più politico-diplomatici (cfr. cap. 2).

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona possiamo identificare sei tipologie di programmi formativi (Gstöhl, 2012, pp. 10 e ss.):

- i corsi previsti all'interno della Dg Relex (c. d. programmi *in house*);
- i corsi organizzati *in house* da altre Dg della Commissione;
- i programmi di formazione organizzati reciprocamente dall'Ue e dagli stati membri ed offerti sia ai funzionari che ai diplomatici nazionali;
- i programmi di coordinamento formativo a livello europeo tra gli stati in alcuni campi della sicurezza;
- i corsi organizzati in modo condiviso tra l'Unione e gli stati membri;
- le iniziative di formazione offerte ai funzionari da istituti accademici nazionali.

Il "*Train4Diplo*" è il primo dei programmi *in house* per diplomatici europei ideato dalla Dg Relex. Lanciato nel 2007, prevedeva un'insieme di corsi tenuti da istituti di preparazione esterni aperti anche ai funzionari del segretariato del Consiglio e dei paesi membri. I corsi proposti, circa 100 all'anno, vertevano su numerose tematiche e questioni geografiche d'interesse.

³⁰ Verso la fine del 2011, un numero rilevante di diplomatici lamentava gravi ritardi (persino di mesi) nei pagamenti degli stipendi (intervista 4).

Il secondo programma *in house* trattava materie più tecniche - come l'amministrazione e la gestione dei bilanci - ed era offerto da altre Dg e dalla Scuola amministrativa europea (*European Administrative School, Eas*)³¹ ai funzionari della Commissione (*ibidem* p. 11).

Il *Diplomatic Training Programme* (Dtp) era finalizzato a garantire un mutuo accesso ai programmi di formazione della Dg Relex e a quelli degli stati membri. Il progetto nasceva nel 2006, ma si è ampliato nel 2009 con i corsi co-organizzati dalla Commissione e dalle altre istituzioni, che prendevano il nome di *Interinstitutional Learning Programme on External Relations*. La partecipazione al Dtp era su base volontaria e i costi a carico dell'organizzatore. Nel 2010 quattordici ministeri degli affari esteri hanno aperto al personale della Commissione e del segretariato del Consiglio un totale di 60 corsi, mentre la Commissione ne ha offerti 41 aperti ai funzionari statali. Tra questi anche i programmi formativi della Dg Commercio e della Dg Sviluppo (il *Train4Dev*). Alla cornice Dtp si aggiungeva nel 2007 il *Diplomatic Exchange and Secondment Programme*, che già informalmente dal 1996 permetteva ad un piccolo numero di diplomatici nazionali di servire temporaneamente negli uffici della Relex Family o nelle delegazioni (*ibidem*, p. 12).

Infine lo *Junior Experts in Delegations*, un programma istituito dalla Commissione sin dal 1984. Era rivolto a giovani neolaureati dei paesi membri che avevano l'opportunità di lavorare per due anni in una delegazione, potendo anche frequentare i corsi offerti ai funzionari di carriera in procinto di partire per l'estero.

Tre i programmi - ancora attivi - di coordinamento formativo a livello europeo tra gli stati nel campo della sicurezza. Il primo nasce nel 1999 ed è l'Accademia europea di polizia (*Collège européen de police, Cepol*). La Cepol nel 2006 diventa un'agenzia dell'Ue e si presenta come una rete tra gli istituti nazionali di formazione nel settore delle funzioni di polizia, con un segretariato che si occupa delle questioni amministrative a Bramshill, nel Regno Unito. La Cepol svolge attività di formazione per ufficiali nazionali di polizia sulla lotta e la prevenzione al crimine, e su questioni

³¹ LEas è un servizio interistituzionale creato nel 2005 per formare il personale assunto in procinto di esercitare responsabilità amministrative. LEas si occupa anche del programma Erasmus per i giovani funzionari amministrativi degli stati membri, ai quali è permesso di passare un periodo di apprendimento a Bruxelles (Ghöchl, 2012, p. 11).

transnazionali di pubblica sicurezza. L'obiettivo è di sviluppare un approccio comune a livello europeo e di far conoscere gli strumenti offerti dall'Ue (Europol, Eurojust, ecc.).³²

Gli altri due programmi sono l'Accademia europea di sicurezza e difesa (già trattata in precedenza, in questo capitolo) e il *Civilian Crisis Management Training*. Quest'ultimo è stato lanciato nei primi anni del 2000 come *network* informale di formazione tra le istituzioni dell'Ue, l'Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa, i ministeri nazionali ed alcune organizzazioni non governative operanti nel settore della gestione delle crisi. Il fine del programma è quello di preparare il personale civile (giudici, magistrati, osservatori, insegnanti, giornalisti, ecc.) alle sfide delle missioni in teatri complessi. Nel 2011 è nato un nuovo programma dalle identiche finalità, lo *Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management*, coordinato dal *Foreign Policy Instrument Service* e finanziato attraverso lo Strumento per la stabilità dell'Ue (*ibidem*, p. 14).³³

Infine, nella tipologia dei corsi organizzati dall'Ue insieme agli stati, troviamo lo *European Diplomatic Programme* (Edp). Lo Edp era nato nel 1999 in seguito alla proposta franco-tedesca di istituire dei corsi formativi per i funzionari europei, incorporati a quelli frequentati dai colleghi nazionali. Le edizioni del programma erano a cadenza annuale e incentrate su di un particolare tema, dai "Balcini occidentali" alle relazioni europee con India e Cina.³⁴ I corsi si strutturavano in cinque moduli che venivano affrontati da settembre a maggio, in brevi cicli di lezioni di due o tre giorni, per un totale di quattordici, massimo diciassette giornate. Le lezioni del primo modulo venivano ospitate dallo stato membro che deteneva la presidenza del Consiglio, mentre quelle del secondo si svolgevano a Bruxelles. Il terzo modulo prevedeva che i partecipanti effettuassero visite di scambio nei vari paesi e istituzioni ed il quarto era

³² Per ulteriori informazioni sulle attività di Cepol: www.cepol.europa.eu

³³ In vigore dal 1° gennaio 2007, lo Strumento per la Stabilità è stato istituito allo scopo di dotare l'Unione dei mezzi per intervenire in situazioni di crisi e instabilità in paesi terzi. Contribuisce altresì alla prevenzione dei conflitti e ad affrontare minacce specifiche a carattere transnazionale. La sua dotazione attuale è di circa due miliardi di euro.

³⁴ La lista dei temi scelti è consultabile sul sito ufficiale del Seae: www.eeas.europa.eu/delegations/edp/index_en.htm

solitamente una simulazione di negoziato ospitata volontariamente da uno stato. L'ultimo modulo era organizzato dalla presidenza del Consiglio sopraggiunta. I diplomatici che vi prendevano parte (due per stato/istituzione e prevalentemente giovani)³⁵ provenivano ed erano scelti dalla Commissione, dal segretariato del Consiglio e dai ministeri nazionali. L'implementazione del programma era gestita dalla *troika* (ovvero la presidenza di turno più la seguente, la Commissione, ed il segretariato del Consiglio), che si prendeva carico di ospitare i moduli. La supervisione dei corsi era assegnata al gruppo di lavoro "Affari amministrativi e protocollo della Pesc", il quale in occasione dello Edp riuniva anche i direttori della formazione dei singoli ministeri (Duke, 2002; Gstöhl, 2012). Tre erano gli obiettivi generali dello *European Diplomatic Programme*:

- *to help European diplomats create personal networks, thus fostering the creation of a European identity in foreign policy;*
- *to raise national diplomatic consciousness with regard to the specifically European dimension of diplomacy;*
- *to provide a teaching environment whose framework transcends the strictly national setting.*

(Presentazione 7^a ed. dello Edp, vedi nota 35)

In termini di approccio formativo i fini erano l'insegnamento di conoscenze e competenze diplomatiche, la sensibilizzazione ai diversi interessi europei e nazionali e la diffusione di un "*sense of common European purpose through training in joint problem-solving*" (*ibidem*). I costi amministrativi e organizzativi del programma erano a carico dello stato o istituzione che ospitava ciascun modulo, laddove le spese di viaggio e sostentamento ricadevano sul paese o sull'istituzione di provenienza.

³⁵ "*These should preferably be diplomats or officials in the early stages of their careers, with a working experience of three to six years. They should have a basic knowledge of the EU institutions, a good knowledge of the working languages English and French, and should be available to attend all five modules of the programme. A balanced spread of male and female participants is encouraged. Participants should be identified by Member States/EU Institutions at the earliest stage possible*" (v. Presentazione della settima edizione dello Edp, 2006/07, consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/external_relations/edp/programmes/edp7_2006-07_en.pdf).

Organizzata da diciassette istituti privati appartenenti a dodici tra gli stati membri, era la *European Diplomatic Training Initiative* (Edti).³⁶ Si trattava di un'iniziativa indipendente dalle istituzioni e dai paesi dell'Ue, diretta però ai loro diplomatici. L'idea aveva le origini nei programmi di formazione approntati dai medesimi istituti per i diplomatici dei paesi dell'Europa orientale prossimi all'entrata nell'Unione. Il progetto veniva ripreso all'interno dell'*International Forum on Diplomatic Training*³⁷ per poi concretizzarsi nel 2005.³⁸ I corsi, brevi ed intensivi, avevano l'obiettivo di aiutare il personale nazionale ed europeo ad acquisire competenze comuni e una più profonda conoscenza dei processi politici, in previsione della nascita di un servizio europeo per l'azione esterna. I costi erano sostenuti da chi decideva di prendervi parte.

I programmi di formazione predisposti all'interno del Seae prendono spunto dai corsi *in house* della Dg Relex e dallo Edti. Sono organizzati da una divisione della Dg amministrazione e bilancio che, operando come la divisione formazione della Commissione, propone dei percorsi formativi per il proprio personale. I corsi sono tenuti sia da interni (funzionari di alto livello o esperienza), sia da istituti esterni (quali il Collegio d'Europa, l'Istituto Clingendael, l'Istituto Iréné, o lo *European Institute of Public Administration*), che si aggiudicano dei "pacchetti" di corsi partecipando a bandi pubblicati dal Seae (intervista 4). I corsi organizzati da altre istituzioni europee (Commissione *in primis*)³⁹ e dagli organismi di formazione dei ministeri nazionali possono oltretutto ospitare una quota di diplomatici del Servizio. Il tentativo è di aumentare le sinergie a livello inter ed intra europeo (intervista 1).

Il contenuto dei corsi è stato scelto tramite delle consultazioni tra il Servizio, la Commissione, il segretariato del Consiglio e gli stati. I colloqui hanno avuto luogo per

³⁶ Il sito della Edti: www.edti.org/default.asp

³⁷ L'*International Forum on Diplomatic Training* è un gruppo di accademie diplomatiche ed istituti di relazioni internazionali nato nel 1972. Il forum riunisce informalmente i loro presidi e direttori interessati a discutere le tematiche della diplomazia odierna e l'evoluzione della formazione (Per ulteriori informazioni si rimanda al sito web: <http://forum.diplomacy.edu/?q=node/1>).

³⁸ L'edizione del 2005 è stata la prima e l'ultima.

³⁹ La formazione dei funzionari e del personale militare sulle questioni Pesc/Psdc è svolta dallo Esdc.

capire le necessità del personale a cui i corsi si sarebbero rivolti (intervista 4).⁴⁰ I seminari sono divisi tra “corsi di interesse generale” e “corsi specialistici” entrambi ripartiti su tematiche o competenze. La differenza tra i corsi generali e quelli specialistici riguarda il livello di approfondimento dei temi, focalizzati su particolari materie o politiche (istituzioni e politiche esterne dell’Ue, storia, ecc.) e delle competenze, riguardanti specifiche funzioni richieste ai diplomatici (*reporting*, protocollo, negoziazione, ecc.).⁴¹ Sono anche previsti dei corsi denominati di *pre-posting*, che preparano il diplomatico in partenza verso una delegazione e corsi dedicati alla sicurezza, dalla trattazione del materiale riservato alle operazioni in ambienti ostili (Gstöhl, 2012, pp. 17-18). La didattica è strutturata sul modello inglese, e consta di simulazioni, esercizi di gruppo e dibattiti più che di lezioni cattedratiche. Oltre alle lezioni frontali il Seae ha iniziato ad offrire corsi *online*, in modo da facilitare la formazione dei funzionari impossibilitati dagli impegni o dalla distanza (*ibidem*; intervista 4).

La durata degli insegnamenti che si svolgono a Bruxelles è breve, solitamente due o tre giorni. I funzionari e i diplomatici li seguono su base semi-volontaria, il che significa che spesso è il loro superiore a segnalare e consigliare la possibilità del momento di formazione. Le classi, dai venti ai trenta posti, sono miste senza alcuna proporzione tra chi proviene dalle istituzioni o dagli stati. Stesso discorso per l’età o il livello di carriera, ai corsi non è raro trovare “il *petit stageur* olandese fino al *senior chief coordinator* (intervista 4).

Il numero dei corsi e il numero di posti offerti nei primi dodici mesi di attività del Seae, hanno risentito dei problemi di budget che affliggono il Servizio. I risultati dei programmi sembrano per ora modesti (*ibidem*) e l’impressione che ci sia stata una

⁴⁰ Le consultazioni hanno anche toccato temi *a latere* ma di indubbio interesse per gli stati. La scelta dell’inglese come unica lingua dei corsi, ad esempio, aveva suscitato alcune preoccupazioni nel governo francese, tanto che il Presidente Sarkozy si prodigò a sottolineare pubblicamente l’importanza della francofonia nella diplomazia europea. La piccola controversia è stata risolta affidando la conduzione di alcuni corsi ad istituti di formazione francesi. Tuttavia l’idioma scelto per le lezioni è rimasto l’inglese (intervista 4).

⁴¹ La lista dei corsi è vasta: processi decisionali delle relazioni esterne, prevenzione dei conflitti, diritti umani e processi di democratizzazione, politiche di vicinato, *partnership* con le Oi, introduzione all’Islam, negoziazione bilaterale e multilaterale, etichetta e protocollo diplomatico, e tanti altri. Tra questi anche corsi di base come storia, politica economica e lingue straniere (intervista 4).

sorta di disinformazione sui corsi è diffusa. (intervista 3). Gli orari delle lezioni non sono agevoli e così molte delle classi sono rimaste incomplete. In altri casi il percorso di formazione veniva svolto parzialmente, vanificando di fatto l'obiettivo dell'apprendimento.⁴² La stessa partecipazione di molti funzionari ha suscitato perplessità. A volte gli atteggiamenti mostrati non sembravano dimostrare un reale interessamento e la presenza sembrava giustificata semplicemente da "obblighi di carriera" (*ibidem*).

Ogni funzionario dovrebbe fare almeno dieci giorni di *training* all'anno, questo è il modesto obiettivo che si è dato il Seae (Gstöhl, 2012, pp. 19). Si tratta di un periodo di formazione di gran lunga inferiore a quello di un corpo diplomatico convenzionale, e poco efficace per fortificare *l'esprit de corps* attraverso la socializzazione.

Occuparsi della formazione di un servizio diplomatico così eterogeneo qual è il Seae non è d'altra parte missione semplice. Lo stesso concetto di diplomazia ha, negli ultimi anni, conosciuto un'evoluzione verso una maggiore complessità nella gestione delle relazioni (più attori con i quali dialogare e più canali di comunicazione) e nelle questioni da affrontare (sempre più varie ed interconnesse). I diplomatici sono diventati degli "amministratori di complessità", coordinatori "*able to insert political understanding into complex problems and to enhance coherence across issues and between interests and values*" (*ibidem*, p. 20). Per gestire una tale complessità la formazione ideale è quella generalista, accompagnata dall'acquisizione di conoscenze e competenze *ad hoc*, supportate da ottime capacità relazionali e di *networking*.

La soluzione evocata con più insistenza per fornire ai diplomatici europei gli strumenti adatti a compiere il proprio lavoro rimane quella dell'accademia diplomatica comune. L'idea non è recente e il Parlamento europeo l'ha più volte auspicata a partire dalla fine degli anni '90 (Parlamento europeo, 2000a), fino alla nascita del Seae (Parlamento europeo, 2009). L'istituzione di un'accademia "*would provide an ideal framework for an innovative, coherent and intense training environment and atmosphere*" (Monar, 2000, pp. 257-258). Si faciliterebbe il sorgere di una cultura diplomatica comune, combinando le lezioni e le pratiche migliori dei centri nazionali ed europei dediti alla

⁴² Emblematico è il caso di un corso suddiviso in due moduli collegati, al quale hanno partecipato due diplomatici nazionali dello stesso paese. Uno ha seguito primo modulo e l'altro il secondo. Così facendo l'insegnamento è risultato incompleto e quindi inutile per entrambi (intervista 4).

formazione, e giovandosi di un “*easier coordination, better quality control, more innovation and a stronger focus on the European dimension of diplomacy*” (Duke, 2011d, p. 113 citato in Gstöhl, 2012, p. 24).⁴³

Un periodo di formazione più intensivo e strutturato in corsi e seminari maggiormente orientati alle caratteristiche dei funzionari partecipanti, comporterebbe anche importanti effetti di socializzazione, utili a sensibilizzare i diplomatici sugli interessi nazionali ed europei. Il sostegno alla costruzione di una cultura diplomatica europea comune passa anche da queste dinamiche, e continua a rimanere un elemento imprescindibile per il raggiungimento della coerenza nell'azione esterna (Duke, 2012b, p. 67-68).

Alcuni autori hanno avanzato l'ipotesi di creare un'accademia diplomatica virtuale -in alternativa o come primo passo verso un *college* “fisico” - sul modello del Esdc o dello Edti (Gstöhl, 2012, pp. 21-22). Il progetto si presenta di più semplice realizzazione e pur non avendo gli stessi vantaggi di un'accademia vera e propria, potrebbe stemperare l'eterogenea e poco incisiva offerta formativa attualmente in vigore all'interno del Seae. I primi a preferire quest'opzione *soft* sarebbero gli stati membri, da sempre dimostratisi contrari a condividere e “annacquare” la propria cultura diplomatica in una scuola comune. I problemi da affrontare sarebbero perciò organizzativi (ivi) senza incidere sul bilancio. Un vantaggio non da poco per un organismo in evidente affanno economico e che “non ritiene possibile nell'immediato futuro la creazione di un'accademia diplomatica europea a causa del rischio di duplicazioni e dei vincoli di bilancio” (Alto rappresentante, 2011, par. 37).

Insomma, anche nel campo della formazione le possibili innovazioni restano in attesa della revisione a cui il Seae si sottoporrà nel 2013.

⁴³ L'ipotesi di un'accademia diplomatica europea aveva destato l'interesse di diversi istituti accademici che erano stati indicati o si erano proposti ad ospitarla. Tra questi c'erano il Collegio d'Europa di Bruges, l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole e l'Università Luiss Guido Carli di Roma.

5 Al servizio della coerenza?

L'apporto del Seae all'unità della politica estera europea

I livelli della coerenza

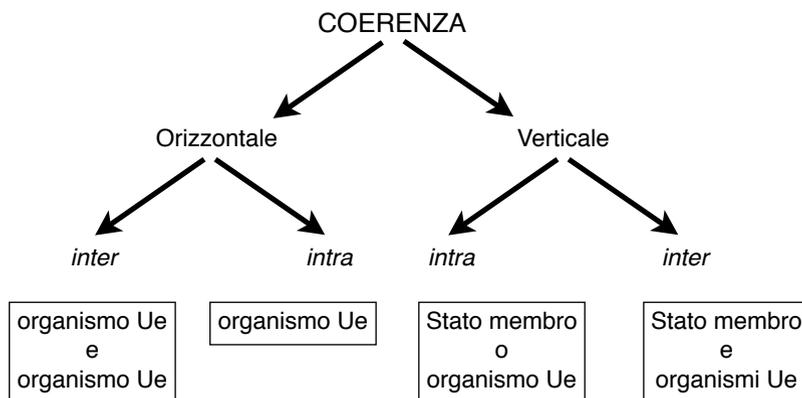
Dopo aver ripercorso la storia e descritto la struttura del Seae, in quest'ultimo capitolo si cercherà di analizzare il contributo del Servizio europeo per l'azione esterna alla coerenza della politica estera dell'Ue.

La sintonia nella conduzione delle relazioni internazionali è uno dei grandi obiettivi che si è posta l'Unione europea, ed è al contempo una grande sfida per i futuri sviluppi del processo d'integrazione (Hillion, 2008; Duke, 2011c).

Nelle pagine precedenti abbiamo definito la coerenza come la semplice assenza di contraddizioni, o più nello specifico l'azione armoniosa di più componenti parti di un *unicum*. Si è poi differenziata la coerenza verticale da quella orizzontale. La prima si riferisce all'assenza di incongruenze tra la politica estera dell'Unione e quella attuata dagli stati membri, mentre la seconda riguarda l'uniformità dell'azione esterna tra le istituzioni dell'Ue. La suddivisione adottata del concetto può essere ulteriormente ampliata considerando non solo la coerenza *tra* i macro-soggetti considerati (le istituzioni o gli organismi dell'Ue e i paesi che ne fanno parte), ma altresì la coerenza espressa al loro *interno* (v. grafico 4 sui livelli della coerenza). L'assenza di incongruenze all'interno di un'istituzione, o di uno stato, è un aspetto altrettanto importante per la realizzazione della coerenza globale. Esprime i risultati

dell'interazione dei micro-soggetti (dagli uffici fino ai singoli funzionari che li compongono) nella ricerca di un politica estera armoniosa.

Grafico 4: I livelli della coerenza



Lo studio delle dinamiche interne alle istituzioni non si presenta agevole quanto quello delle dinamiche esterne. I risultati dei rapporti che intercorrono tra gli stati e le istituzioni europee, o gli effetti dell'azione esterna dell'Unione, sono il più delle volte pubblici e quindi facilmente osservabili. Ad esempio le decisioni prese da uno stato in piena autonomia - a livello di *high* o *low politics* - possono agevolare una posizione o un'azione comune dell'Ue, o in alternativa osteggiarle.¹ La posizione o l'azione di uno stato diviene così esplicita (sempre che non rientri nel dominio degli *arcana imperii*), offrendo la possibilità di valutare il funzionamento dell'architettura istituzionale creata a supporto della coerenza (in questo caso inter-verticale). Le scelte e le idee detenute da micro-soggetti non godono di alcuna forma di pubblicità, e rimangono spesso sconosciute al di fuori dell'ambiente burocratico. Per analizzarle è necessario svolgere ricerche sul campo, basate su interviste e dati che possano mettere in luce il ruolo delle

¹ Si pensi al caso dell'attacco preventivo all'Iraq effettuato dagli Stati Uniti nel marzo del 2003. In quella situazione la coerenza verticale tra gli stati e l'Ue venne completamente a mancare a causa delle diverse posizioni assunte dagli stati, in merito alla legalità della guerra intrapresa. In quel momento le scelte dei singoli paesi e i loro effetti erano sotto gli occhi di tutti.

identità professionali o delle culture lavorative, e la loro influenza nel raggiungimento della coerenza messa in campo dal macro-soggetto.

Ai fini del nostro studio sulle novità introdotte dal Seae è interessante comprendere quale sia l'apporto, ai differenti livelli di coerenza, che questo organismo introduce. Si tratta di un'analisi svolta prendendo in esame l'architettura istituzionale all'interno della quale opera il servizio. La breve attività di un Seae ancora in rodaggio non permette un solido studio della pratica messa in atto. Ciò sarà possibile non prima del 2015, quando la struttura definitiva del Seae avrà alle spalle almeno un anno di "esperienza". In attesa di valutare i primi risultati, l'analisi del contributo del Servizio alla coerenza della politica estera europea non è un esercizio fine a stesso, ma un essenziale momento analitico per comprendere la portata delle innovazioni introdotte a Lisbona, e per affrontare al meglio sia gli eventuali problemi sia la valutazione che investirà il Seae nel 2013.

Alla ricerca dell'armonia

Il concetto di coerenza riferito al servizio diplomatico europeo, viene evocato per la prima volta nella relazione finale del Gruppo VII della Convenzione europea. Al par. 7 della relazione finale (Convenzione europea, 2002) veniva segnalata la possibilità di creare un corpo diplomatico, per migliorare la coerenza e l'efficienza della rappresentanza esterna. Il tema della coerenza a livello diplomatico ritornerà nell'aprile del 2010, con il primo accordo politico del Consiglio sulla struttura del Seae² e nelle parole dell'Ar/Vp poco prima della decisione finale di Madrid.³

Attento alla questione anche il Pe. Le opinioni del Comitato Affari esteri allegate al rapporto Brok, avevano messo in luce il bisogno di unità ed efficienza nelle relazioni

² L'accordo sottolinea che la creazione del Servizio è "*one of the most significant changes* (nel Trattato di Lisbona) [...] *it aims to enable greater coherence and efficiency in the EU's external action and increase its political and economic influence in the world*" (citato in Duke 2012b, p. 48).

³ Cfr. il discorso dell'Ar/Vp "*Europe and the World*" tenuto ad Atene l'otto luglio del 2010.

esterne, da realizzare tramite un ruolo più forte della Commissione e una maggior responsabilità politica del Seae dinanzi al Parlamento.

Con il Trattato di Lisbona la generale ricerca della coerenza nell'azione esterna diventa un vero e proprio *leitmotiv*. L'art. 21, par. 3, del Tue, e l'art. 7 del Tfue, prevedono l'obbligo di coerenza (orizzontale) tra le istituzioni. Mentre sono gli artt. 21, par. 2, e 24, par. 3, del Tue insieme all'art. 4, par. 3, del Tfue⁴ a richiamare in modo più indiretto alla coerenza (verticale) tra gli stati e l'Ue.

Se il dovere di coerenza orizzontale trovava tutti d'accordo, così non era per la coerenza verticale. Gli stati membri continuavano ad avere il timore di perdere pezzi di sovranità nazionale in nome della sintonia richiesta dall'Ue. Una perdita di potere per molti inaccettabile, in un settore ritenuto vitale come la politica estera. Le dichiarazioni n. 13 e 14 allegate all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che adottava il Trattato di Lisbona, sono la manifestazione più esplicita di queste paure (v. cap. 3).⁵

Nello specifico le disposizioni del Tue riguardanti l'apporto del Seae alla coerenza sono vaghe. È possibile dedurre dal combinato disposto degli artt. 18, par. 4, e 27, par. 3, del Tue, che il servizio assiste l'Ar/Vp nel coordinare gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione e che collabora con i servizi diplomatici degli stati membri.

Il supporto del Seae all'Ar/Vp nella sua triplice funzione di Alto rappresentante, vicepresidente della Commissione e presidente del Cae, è riconfermato nella decisione del Consiglio che istituisce il servizio:

Il Seae assisterà l'alto rappresentante, che è anche vicepresidente della Commissione e presidente del Consiglio "Affari esteri", nell'esecuzione del suo mandato di guidare la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e di garantire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione, come indicato, in particolare, agli articoli 18 e 27 Tue. Il Seae assisterà l'alto rappresentante nella sua veste di presidente del Consiglio "Affari esteri", senza pregiudizio delle

⁴ Art. 4, par. 3, del Tfue: "*Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.*"

⁵ In prima fila a difendere le prerogative nazionali c'era come sempre il Regno Unito, che oltre ad aver abbozzato le dichiarazioni allegate, avvertiva per bocca del Ministro degli Affari europei David Lidington: "*There is a pressure from some parts of the EU machine to push competence and we are very keen to make sure it is pushed back and clear lines are drawn*" (citato in Duke, 2012b, p. 49).

funzioni ordinarie del segretariato generale del Consiglio. Il Seae assisterà altresì l'alto rappresentante nella sua veste di vicepresidente della Commissione, con riguardo alle sue competenze nell'ambito di tale istituzione relativamente alle sue responsabilità nel settore delle relazioni esterne e relativamente al coordinamento di altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione, senza pregiudizio delle funzioni ordinarie dei servizi della Commissione.

(Consiglio dell'Unione europea, 2010b, par. 3)

La decisione non si ferma qui. È previsto che il Seae assista il presidente del Consiglio europeo, della Commissione, e la stessa Commissione, nell'esercizio delle rispettive funzioni delle relazioni esterne (art. 2, par. della decisione), e che cooperi con le diplomazie nazionali, con 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 politiche" (art. 3, par. 1 della decisione).

La cooperazione del Seae con i soggetti fautori dei diversi livelli della coerenza è un aspetto significativo, perché suggerisce l'attuazione di un possibile coordinamento teso ad eliminare le incongruenze. Il problema è ora capire come il Seae possa materialmente sostenere la coerenza nei suoi livelli.

La coerenza orizzontale interistituzionale

Iniziamo dalla coerenza orizzontale a livello interistituzionale, analizzando i rapporti tra il Servizio e le due istituzioni chiave nelle relazioni esterne: la Commissione e il Consiglio.

Ai sensi dell'art. 3, par. 2, della decisione il Seae e i servizi della Commissione:

si consultano su tutte le tematiche inerenti all'azione esterna dell'Unione nell'esercizio delle loro rispettive funzioni, ad eccezione delle tematiche contemplate dalla Psdc. Il Seae partecipa ai lavori preparatori e alle procedure

preparatorie relativi agli atti che la Commissione deve elaborare in questo settore.⁶

Il diritto di consultazione riguarda *tutte le tematiche* con proiezione esterna, nonostante molte rientrino nelle competenze esclusive esercitate dalle Dg della Commissione (si pensi alle politiche commerciali). In questo caso non è chiaro in che modo tale diritto possa essere applicato (Duke, 2012b, p. 51). Dalla lettura del par. 3 della decisione sembrerebbero rimanere escluse “le funzioni ordinarie dei servizi della Commissione”, che non sono però esplicitate al pari di quelle del segretariato del Consiglio. La problematica è riconducibile alla conduzione bicefala della politica estera europea (descritta nel cap. 3), che costringe ad una divisione artificiale tra le materie di competenza del Consiglio e quelle della Commissione. Il coordinamento tra i due distinti processi decisionali è in teoria assicurato dall’Alto rappresentante e dal Seae, ma con alcuni limiti. All’interno della Commissione questi limiti riguardano le “responsabilità” assegnategli che hanno incombenza nelle relazioni esterne, laddove soggetti al coordinamento sono invece gli “aspetti” delle relazioni esterne (*ibidem*, p. 52).

Con la speranza di portare un minimo di chiarezza, in un contesto reso volutamente oscuro dai compressi politici che hanno accompagnato la nascita del Tve e del Seae, il Presidente della Commissione Barroso ha creato nel 2010 un gruppo di coordinamento dei commissari implicati nelle relazioni internazionali. Ne fanno parte i commissari delle Dg Allargamento, Sviluppo e cooperazione, Echo, Commercio, e Affari monetari. Il gruppo è presieduto dall’Ar/Vp e all’occorrenza possono parteciparvi altri commissari. L’approccio adottato da Barroso mira alla coerenza interna della Commissione, ma allo stesso tempo a quella interistituzionale. La partecipazione di Ashton al gruppo in qualità di presidente sottintende infatti un più ampio coordinamento con il Consiglio, che trova la sua ragion d’essere nel triplo cappello indossato dall’Ar/Vp. Di fronte agli altri commissari l’Alto rappresentante assume così un ruolo di *primus inter pares*, “*in the sense that she chairs the group and bears more general responsibilities for coherence on the CFSP (leggi Pesc n.d.A.) side as well*” (*ibidem* p. 53).

⁶ Corsivo aggiunto.

In futuro gli strumenti di coordinamento offerti al Seae potrebbero evolversi senza doversi appoggiare alle funzioni dell'Ar/Vp. Oltre all'acquisizione di nuove competenze tramite decisioni del Consiglio, la possibilità di siglare accordi a livello di servizio con la Commissione ed il segretariato del Consiglio (o con altri uffici e organi interistituzionali) si prospetta come un'opportunità interessante per una più efficace armonizzazione.

Un settore nel quale il servizio partecipa attivamente al raggiungimento della coerenza orizzontale è quello degli strumenti di assistenza esterna. La Commissione ha in gestione numerosi strumenti e fondi dedicati alla cooperazione allo sviluppo, che sono amministrati dalle Dg di riferimento.⁷ Alla redazione dei loro cicli di programmazione contribuisce il Seae (art. 9, par. 3 della decisione), che può così partecipare alla definizione di un significativo aspetto della politica estera dell'Ue. La connessione tra gli obiettivi delle *policies* e l'uso dei mezzi per raggiungerli trova nel Servizio un prezioso elemento di coerenza, che accompagna i lavori della Commissione anche nella pianificazione e nell'attuazione degli strumenti.

L'introduzione di elementi politici esterni ai classici fini della cooperazione allo sviluppo (lotta alla fame, alla povertà, alle malattie, ecc.) non è un'operazione esente da rischi. A pagare il prezzo della coerenza potrebbero essere gli stessi obiettivi delle politiche, "*diluted by more political and strategic elements*" (Duke, 2012b, p. 55).

La politica di sicurezza e difesa comune è un altro campo dove l'attività del Seae potrà donare coerenza. Le strutture di gestione della crisi (Cmdp, Eums, Cpcc, SitGen) afferenti in precedenza al segretariato generale del Consiglio, sono ora all'interno del Servizio, che conta altresì di una Dg che si occupa della risposta alle crisi e del coordinamento operativo.⁸ È prevedibile che le operazioni militari ed in particolare le missioni civili, guadagnino un miglior coordinamento con le azioni poste in essere dagli altri uffici interni al Seae e dalle sue delegazioni. L'operato dell'Ar/Vp - quale presidente del Cae e diretto superiore del presidente del Comitato militare dell'Unione

⁷ I fondi sono: lo strumento di cooperazione allo sviluppo, il fondo europeo di sviluppo, lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, lo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati, lo strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare, e lo strumento per la stabilità.

⁸ A capo della Dg c'è attualmente l'italiano Agostino Miozzo.

- si riconferma importantissimo nel favorire la coerenza, prima a livello decisionale e poi attuativo.

La coerenza orizzontale intraistituzionale

Passando al livello di coerenza interna delle istituzioni, le dinamiche in azione sono molteplici.

All'interno della Commissione e del Consiglio, l'Ar/Vp ha i poteri per favorire il raggiungimento di una coerenza decisionale tra gli organi. Nel Seae è l'intero consiglio d'amministrazione ad essere responsabile *"for the smooth functioning of the Service, while a wider Policy Board will ensure general coherence (under the HR/VP [leggi Ar/Vp n.d.A]) and make sure that the global and multilateral issues are reflected in the geographical and regional concerns and vice versa"* (*ibidem*, p. 57).

L'unità nel lavoro tra i singoli burocrati si persegue e si attua in maniera differente. Il tema della socializzazione tra i funzionari è di prim'ordine. L'Unione europea non è uno stato ma neppure una semplice Oi. Gli elementi di sovranazionalità sono tantissimi, eppure chi lavora nella burocrazia europea continua ad avere una propria nazionalità, una propria cultura lavorativa e una propria visione dell'Ue e delle sue istituzioni. Le divergenze su questi punti si concretizzano talvolta in una diversa interpretazione del proprio ruolo, e ciò può influenzare negativamente (o positivamente) la coerenza all'interno di un ufficio, di una Dg, o di un'intera istituzione. In passato gli studi che hanno affrontato questa tema si sono focalizzati sui funzionari della Commissione e del Consiglio, la cui quotidiana interazione offriva spunti per comprendere, se e come, un processo di socializzazione fosse in atto.⁹ Amministrare una burocrazia sovranazionale in nome del proprio paese o in nome dell'Europa non è la stessa cosa, com'è differente rappresentare l'Ue a seconda dell'idea e dell'immagine che si ha di essa. Un'idea o un'immagine che influenza a sua volta la percezione esterna dell'Unione (Branter, 2009; Carta 2008, 2009; Lucarelli 2010).

⁹ Tra i tanti si segnala il pionieristico studio di Peck (1979) in ambito Onu, e poi Wodak (1994), Egeberg (1999) Hooghe (2001), Lewis (2005), Carta (2011a).

Nello studio della prassi lavorativa della Commissione sono stati presi in considerazione diversi aspetti. La composizione geografica e culturale (che si presenta molto varia), ma anche l'indagine su cosa pensa dell'Unione europea chi è chiamato a rappresentarla ed il ruolo che gli assegna sulla scena internazionale (Hooge, 2001; Carta, 2011a).

Per un corpo diplomatico la questione ha risvolti indubbiamente rilevanti.

Il Seae raggruppando nella stessa struttura funzionari della Commissione, del Consiglio e degli stati membri (ognuno con proprie differenze e peculiarità) si trova in una situazione più eterogenea, con potenziali ripercussioni sulla coerenza burocratico-amministrativa. In questo caso ad essere sotto esame, e a rischio, è l'unità dell'operato del Servizio.

Riuscire a fondere le tre anime della diplomazia europea è un obiettivo che necessita di tempo e dei giusti strumenti. I programmi di formazione comune, ad esempio, rientrano tra questi. Conoscere il proprio collega, condividere idee, opinioni o metodi di lavoro ed imparare insieme le nuove competenze richieste dall'Ue, sono tutte fasi di una socializzazione strumentale alla costruzione di uno spirito di corpo. La mancanza di coesione di corpo potrebbe sfociare nel perseguimento degli interessi particolaristici di chi, da dentro il Seae, vorrebbe supportare il proprio stato o la ex istituzione nella quale ha lavorato. Le diffidenze tra i diversi diplomatici esistono e non sono rare (intervista 4). Nei prossimi anni sarà interessante studiare l'evoluzione dei processi di socializzazione e *identity building* interni al Seae, per poter individuare con maggior precisione le tendenze in atto e gli effetti sulla coerenza.

La coerenza verticale

Considerando ora la coerenza verticale l'unico livello interessato dal Seae è quello tra gli stati e le istituzioni europee. La coerenza intra-stato è un dominio di esclusiva sovranità nazionale dove l'Ue non ha alcun ruolo, mentre sugli effetti della coerenza interna all'Unione e ai suoi organismi ci siamo già soffermati.

L'apporto del Servizio alla coerenza verticale è stato declinato in due modi. Attraverso la presenza dei diplomatici nazionali nell'organico e tramite l'obbligo di cooperazione

tra le delegazione dell'Ue e quelle degli stati membri. Si tratta di un coinvolgimento che interessa sia la sede centrale a Bruxelles che le delegazioni all'estero, e che si somma (nuovamente) all'azione di coordinamento dell'Ar/Vp.

La presenza dei funzionari nazionali nel Seae è in teoria strumentale all'affermazione, nel lungo periodo, di una coerenza verticale tra le diplomazie dei paesi e l'azione esterna dell'Ue. I diplomatici nazionali sono integrati nel Seae per un periodo di massimo dieci anni e dovrebbero svolgere il loro compito in piena indipendenza dagli interessi nazionali, nell'esclusivo interesse dell'Unione europea. Al ritorno nei rispettivi servizi è ipotizzabile che i diplomatici portino con sé le conoscenze e i metodi lavorativi acquisiti, influenzando positivamente le relazioni tra le diplomazie. Un periodo di assegnazione più lungo avrebbe potuto aumentare i benefici dell'europeizzazione a cui sono sottoposti, ma generare forse un eccessivo coinvolgimento professionale osteggiato dagli stati (Duke, 2012b, p. 63). Inoltre per i paesi più piccoli che non possono contare su un grande numero di diplomatici, periodi più lunghi sarebbero risultati poco sostenibili da un punto di vista delle risorse umane.

Sull'efficacia dell'incorporazione temporanea dei diplomatici i dubbi maggiori riguardano il cambiamento di lealtà richiesto: dalla nazionale alla sovrazionale. Se i funzionari nazionali svolgeranno i propri compiti nella dovuta indipendenza, si troveranno obbligati ad assicurare che le posizioni dei paesi siano coerenti con quelle dell'Ue, e non viceversa. Il fatto però che il periodo di servizio nel Seae sia limitato, presuppone un secondo cambio di lealtà nel giro di pochi anni, i cui effetti sulla coerenza saranno da prendere in considerazione. È difficile comunque immaginare che un diplomatico nazionale distaccato nel Servizio, recida tutti i rapporti con il proprio paese. Sembrerebbe più realistico affermare che il legame tra il diplomatico e il ministero di provenienza rimanga "vicino" (intervista 1 e 3), anche se la questione è dibattuta (Comelli, Matarazzo 2011, p. 4) e di estremo interesse.

La collaborazione tra le delegazioni del Seae e degli stati si basa sulla condivisione di informazioni e sulla ricerca, ove possibile, di coordinamento delle politiche o posizioni adottate. Non essendoci precise regole scritte, in merito alla cooperazione da attuarsi, *"as with the pre-Lisbon situation, much will continue to depend on the personal chemistry of those involved in situ"* (*ibidem*, p. 63).

Alcuni passi in avanti sono stati fatti: è in corso di sviluppo un progetto pilota per lo scambio a livello locale di informazioni classificate con gli stati membri (Alto rappresentante, 2011, par. 19) ed è frequente che i rappresentanti dell'Ue presso le Oi si incontrino con i rispettivi dei paesi europei, per un confronto costante su temi d'interesse.¹⁰

Dalla teoria alla pratica

La capillare ricerca della coerenza a tutti i livelli dell'azione esterna dell'Unione, sembra soffrire la mancanza di un approccio strategico generale sul quale impostare le politiche europee. Una mancanza riconducibile ad un'altra, quella della volontà politica degli stati a darsi vincoli di coordinamento più stringenti per via istituzionale.

In questa cornice, il Seae si presenta come uno strumento utile per raggiungere l'auspicata armonia.

A livello orizzontale molto dipenderà dalla *shuttle diplomacy* messa in campo dall'Ar/VP e da come questi riuscirà, grazie al suo staff, a rendere efficiente il lavoro a Bruxelles tra le istituzioni e gli uffici del Servizio, e fra la sua sede centrale e le delegazioni.

La socializzazione tra i diversi funzionari finalizzata alla diffusione di un *esprit de corps* è una premessa fondativa per la coerenza interna, e molto dipenderà dalle riorganizzazioni che vedranno la luce alla fine del 2013.

Nei riguardi della coerenza verticale le delegazioni dell'Ue possono fare moltissimo ma alla loro presenza capillare non corrisponde un uguale peso politico, né di risorse. Il Seae, a causa degli evidenti limiti di budget, ha mosso i primi passi sottorganico. Lo ha ammesso pubblicamente lo stesso direttore O'Sullivan: "*we have not received all the*

¹⁰ Le delegazioni dell'Ue e degli stati membri che fanno parte (come osservatori) dell'Organizzazione degli Stati americani (Osa) a Washington, organizzano degli incontri mensili a livello di rappresentanti per discutere e confrontarsi sulle tematiche in discussione. Gli incontri solitamente sono organizzati dalla delegazione Ue, e si tengono nella sua sede.

corresponding staff resources, either for the new roles we have taken on or for activities previously carried out by the Council and Commission services".¹¹

Una comparazione tra le risorse (di bilancio e del personale) del servizio diplomatico dell'Unione e quelli dei ventisette stati membri può apparire azzardata - date le differenze funzionali - ma descrive bene le enormi disparità di mezzi esistenti. La tabella 4 mostra i risultati di questo confronto.

Tabella 4: Personale e risorse finanziarie del Seae e dei servizi nazionali^a

	Seae	Stati membri
Numero di missioni	136	3.164
Personale totale (sede centrale e delegazioni)	3.720	93.912
-di cui nazionali	1.643	55.441
-personale locale	2.077	38.471
-cittadini per funzionario	1 per 134.677	1 per 5.335
Risorse a bilancio (milioni di euro)	464	7.529
-costo pro capite del servizio (euro)	1	15

^aI dati per gli stati membri si riferiscono al 2009, mentre quelli relativi al Seae fanno riferimento all'inizio del 2011. Nel conteggio del personale rientrano tutti i dipendenti a servizio.

A causa delle differenti strutture e competenze dei ministeri, i dati sono da considerarsi indicativi. Per ulteriori informazioni sulla raccolta dei dati in tabella si rinvia alla fonte.

Fonte: Emerson, Balfour, Corthaut, Wouters, Kaczyński, Renard, 2011,

¹¹ L'affermazione è tratta da un discorso che David O'Sullivan ha tenuto a Dublino il quattordici gennaio 2011, presso l'*Institute of International and European Affairs*.

Il dati evidenziano quanto sia ancora ridotto il servizio diplomatico europeo rispetto ai nazionali. Seppure il Seae non sia direttamente paragonabile alla somma delle risorse possedute da tutti gli altri servizi - la diplomazia dell'Ue agisce in un minor numero di ambiti - facendo una media semplice dei valori dei ventisette le risorse europee appaiono comunque insufficienti.

L'Ue si trova oggi a gestire interessi vitali per gli stati membri, vantando un personale e un budget simili a quelli di uno paese di media grandezza. In questi termini la situazione non può che apparire insoddisfacente.

Conclusioni

“[...] ‘l’ultima utopia del secolo breve’, l’unica sopravvissuta, forse, di quel secolo”¹

Silvio Fagiolo

Tra i burocrati di Bruxelles gira una battuta sul potere detenuto da un’istituzione e l’edificio che possiede come sede: “nell’Ue più è grande il palazzo di un’istituzione meno poteri ha!”. A guardare il grandioso edificio che ospita il Parlamento e poi quello più modesto del Consiglio, un fondo di verità sembrerebbe esserci, soprattutto in politica estera. Il Seae non è un’istituzione ma come gli altri organi dell’Unione ha una sede centrale, in un edificio *relativamente* grande ed in parte ancora inutilizzato. Allargando la similitudine dai poteri ad una più generica importanza ricoperta, l’incerta situazione logistica del Seae non potrebbe essere più esemplificativa della sua condizione attuale.

Nei primi capitoli, ripercorrendo l’*excursus* storico della diplomazia europea, si è descritto come i funzionari abbiano di frequente agito al limite delle funzioni assegnategli dai trattati, conquistandosi sul campo il ruolo di diplomatici. Il Seae presenta una struttura interna più complessa dei precedenti servizi e una posizione interistituzionale - a metà tra la Commissione e il Consiglio - più vincolata a decisioni prese “altrove”. Una condizione che rischia di limitare la libertà d’azione di cui ha goduto in passato.

¹ Fagiolo 2008, p. 77.

La composizione del Servizio e il suo organigramma rispecchiano il desiderio di unire in un unico corpo le tre anime della diplomazia europea, inconsapevoli esempi delle fasi evolutive del processo d'integrazione: i diplomatici nazionali in nome dei singoli stati, i funzionari del segretariato del Consiglio espressione del metodo intergovernativo e quelli della Commissione in rappresentanza del più avanzato esempio di esecutivo sovranazionale. L'unione di questi elementi ricalca le divisioni che connaturano il processo decisionale dell'Ue in politica estera. Una politica divisa tra *high politics* in mano agli stati *uti singuli* o riuniti nel Consiglio e una *low politics* affidati, in molti ambiti, alle scelte della Commissione. Negli anni, questa impostazione ha causato un'evidente mancanza di coerenza nell'azione dell'Europa al di fuori dei propri confini. Il Seae, quale corpo diplomatico, rimane pur sempre uno strumento in mano a chi prende le decisioni, e non può considerarsi la fonte principale dell'armonia che necessita la politica estera dell'Ue. La questione è ovviamente più ampia, rimanda alla natura dell'Unione europea quale democrazia composita e all'obiettivo finale che essa vuole raggiungere. La visione di un'Unione simbolo di "una totalità distinta da, e superiore a, le sue parti, e in cui quindi i componenti, essendo chiamati a esprimere il proprio consenso non *uti singuli* ma *uti universi*, sono tenuti ad esprimerlo *collegialiter* e non *separatim*" tramite il voto a maggioranza (Bobbio, 1994, p. 385), stride apertamente con il principio dell'unanimità richiesto per le decisioni del Consiglio. La posta in gioco è un ulteriore arretramento della sovranità nazionale, in uno degli ultimi ambiti di potere che legittima la stessa esistenza degli stati-nazione, e la conseguente natura di attori chiave nella costituzione dell'ordine internazionale (Bonanate, 2002; Levi, 2005).

Il trattato di Lisbona ha cercato di risolvere gli effetti problematici che affliggono la politica estera dell'Ue, e che scaturiscono da questa tensione latente tra i differenti livelli di integrazione europea, con la creazione di un Alto rappresentante, figura istituzionale intermedia tra la Commissione e il Consiglio. Il triplo cappello indossato dall'Ar/Vp dovrebbe assicurargli una presenza in tutti i luoghi dove si decidono le politiche esterne, ed il potere di iniziativa di cui gode è il naturale corollario per realizzare il coordinamento interistituzionale che gli si richiede. Ad una prima analisi delle funzioni assegnategli, l'Ar/Vp si dimostra una figura complessa, sovraccarica di compiti e ancora priva di un ruolo dai netti contorni, per i quali si aspetta l'azione di

una prassi attualmente *in fieri*. A causa del vasto campo d'azione che gli assegnano i trattati - indice di compromessi politici e portatore di una sostanziale incertezza - è ipotizzabile che i poteri dell'Alto rappresentante siano a geometria variabile, a seconda cioè dell'interpretazione fatta dalla persona che ne ricopre la carica. Nei prossimi anni, con l'avvicendamento di Catherine Ashton, sarà interessante compiere le prime valutazioni su questo aspetto fondamentale anche per il Seae.

In futuro molto di quello che potrà fare il Servizio dipenderà infatti dalla condotta dell'Ar/Vp. Nei capp. 3 e 4 abbiamo visto come il principale compito del Seae sia l'assistenza al lavoro dell'Alto rappresentante, i cui destini sono perciò legati indissolubilmente.

La struttura del Seae non poteva che risentire anch'essa dei compromessi politici, sia nelle scelte degli uffici che sono andati a comporlo, sia nelle selezioni delle (poche) politiche che contribuisce a definire. Le mediazioni sulla natura del corpo diplomatico europeo hanno messo in luce l'emergere di due differenti *cleavage* tra gli attori coinvolti. Il primo ha contrapposto i grandi stati contro i piccoli, i quali temevano un Servizio dotato di troppi poteri in mano ai paesi più influenti. Il secondo ha coinvolto le istituzioni dell'Ue, Pe e Consiglio in particolare, sull'identità maggiormente comunitaria o intergovernativa con la quale connotare il Servizio. Da questa sovrapposizione di fratture interstatali e interistituzionali ne è scaturito un Servizio dalla dubbia collocazione giuridico-istituzionale, dalle funzioni vaghe (definite in funzione dell'Ar/Vp) e da una composizione degli organi amministrativi fatta *à la carte*, sulla base delle prerogative di competenza avanzate dalle istituzioni a discapito della coerenza globale.

La selezione dei funzionari, apicali e non, sembra essersi piegata in parte a questi compromessi, lasciando al contempo molte domande aperte in merito alla difficile gestione di un personale eterogeneo sotto molti aspetti. L'interazione tra diverse culture lavorative e nazionali è un punto di criticità ma anche di potenziale sostegno al processo di europeizzazione auspicato. Tutto dipenderà dalla gestione organizzativa, dai programmi di formazione e dalle dinamiche di socializzazione che ne scaturiranno. Nell'analisi dell'apporto alla coerenza della politica estera dell'Ue da parte del Seae, due sono i contributi importanti che può offrire. Il primo agisce sulla coerenza interorizzontale ed è rappresentato dall'opera di coordinamento posta in essere dalla

capillare presenza dell'Ar/Vp, o da funzionari a lui facenti capo, nei gruppi di lavoro e negli organi delle istituzioni. La stessa incorporazione all'interno del Seae di uffici - prima separati - che si occupano differenti aspetti della politica estera è un miglioramento significativo nella ricerca dell'unità operativa.

Il secondo apporto alla coerenza inter-verticale è dato dalla cooperazione del Seae con le diplomazie nazionali. Le numerose delegazioni (ora) dell'Unione europea, forti del peso economico e, in prospettiva, politico, possono sicuramente svolgere un ruolo di primo piano nella scena internazionale e nella difficilissima concertazione degli interessi nazionali, colpevoli di ostacolare la coerenza dell'Ue. Le grandi decisioni non vengono prese nelle ambasciate, è vero, ma esse sono gli strumenti dei quali si servono i ministeri per ricevere informazioni, analizzare i contesti e maturare le scelte. Aprire, sotto un coordinamento europeo, spazi di cooperazione, consultazione, condivisione di funzioni e servizi tra le rappresentanze degli stati membri aiuterebbe l'indiretta risoluzione delle incongruenze. Nel raggiungimento di tale coordinamento un ruolo importante potrebbe essere svolto dai diplomatici nazionali all'interno del Servizio. La loro temporanea appartenenza al Seae unita alla loro provenienza "statale" è ideale per coadiuvare il dialogo cooperativo, che in passato ha sofferto delle diffidenze dei diplomatici nazionali nei confronti dei "tecnici" europei. Un'aspettativa che per non rimanere tale avrà bisogno di un processo di reclutamento più trasparente, soprattutto per le scelte dei capi delegazione che soffrono di sbilanciamenti a favore degli stati fondatori (Fomuszewicz, Kumoch, 2010). La competizione nazionale giocata sul campo delle nomine apicali è un fattore pericoloso, sia per la coerenza interna del Seae che per quella orizzontale (Carta, 2011b).

Alla fine del 2013 Lady Ashton dovrà presentare al Consiglio un rapporto sullo stato del Servizio europeo per l'azione esterna, proponendo eventuali riforme tese a migliorarne il funzionamento. Svolgere analisi in corso d'opera è sempre difficile, ma si tratta di una fase importante per capire gli elementi su cui fondare le proprie valutazioni e quindi, all'occorrenza, apportare le dovute modifiche.

Le criticità emerse in questo studio non sono poche, e molte sono dovute alle ristrettezze di bilancio a cui il Servizio deve sottostare. In questi mesi di profonda e preoccupante incertezza sul futuro dell'Unione europea, preoccuparsi di un aspetto in

apparenza secondario potrebbe apparire inadeguato. Eppure, i problemi di coerenza che affliggono la politica estera dell'Ue incidendo sulla sua efficienza e sul raggiungimento dei risultati, nascono dalla stessa artificiale separazione delle competenze politiche tra stati e Unione. Una separazione che declinata nei settori della politica economica, ha contribuito ad aggravare la crisi dei mercati finanziari (propagatasi poi all'economia reale) che ha investito l'Europa nel 2008. Prospettare oggi una più forte unione economica, monetaria, politica, o chiedere un'azione più incisiva dell'Ue nelle relazioni internazionali sono tutte risposte alla medesima domanda di coordinamento, di superamento delle incongruenze. Se il desiderio di coerenza e unità sembra forte non si può dire lo stesso della volontà politica necessaria per realizzarlo.

La nascita del Servizio europeo per l'azione esterna non ha portato quel cambio *della* diplomazia descritto nell'introduzione a questo studio. Una rivoluzione del sistema westfaliano non sembra essere alle porte e l'interesse europeo continua ad essere subordinato a quello nazionale, vera stella polare della politica estera degli stati.

La costruzione di un'unione di stati che dia vita ad una entità sovranazionale, con un ruolo internazionale paritario a quello dei paesi, resta un'utopia di altri tempi (futuri o passati è difficile dirlo). Ciò nonostante, la politica estera dell'Unione europea è una realtà, e in molti campi non è la semplice sommatoria delle politiche nazionali. Ugualmente esiste ora lo strumento per condurre l'azione esterna dell'Ue, ed è un qualcosa di nuovo e potenzialmente utile per raggiungere gli obiettivi che l'Unione si è data nel breve termine (senza avere idea di quelli a cui puntare nel lungo). C'è solo da sperare - come suggerisce la battuta iniziale - che molte delle sale del *Triangle Building* rimangano inutilizzate il più a lungo possibile.

Appendice

Domande intervista 1 e 2

- Si ricorda o è a conoscenza di alcune proposte per la struttura del Seae presentate dagli stati in fase negoziale?
- Ci sono state delle contrapposizioni in particolare?
- Può illustrarmi la posizione del suo paese?
- In che modo i diplomatici nazionali sono scelti all'interno dei ministeri?
- Il numero di candidature è stato alto o basso? Può farmi qualche esempio?
- Come avviene la selezione a livello europeo?
- Quanti sono i diplomatici del suo paese che ricoprono posizione apicali?
- Quanti sono i diplomatici del suo paese che non ricoprono posizione apicali?
- Secondo lei, per un diplomatico di uno stato membro, svolgere un periodo all'interno del Seae costituisce un'opportunità di crescita o un'esperienza neutra per la carriera?
- A livello di status lavorativo e di carriera, intravede problemi per i diplomatici nazionali? Se sì, sono state avanzate proposte per risolverli?
- Cosa ci si aspetta da un diplomatico nazionale al ritorno nel suo servizio dopo il mandato nel Seae?
- I funzionari del Seae svolgono una formazione comune su materie e politiche. Chi ha scelto il contenuto di questi seminari formativi?
- Come giudica il rapporto tra il ministero nazionale e il diplomatico all'interno del Seae? Indipendente, vicino o stretto?
- Pensa che si possa giungere in pochi anni ad uniformare, a livello europeo, le modalità di ammissione?

- Come giudica il nuovo aspetto della diplomazia dell'Ue? Gli stati sono più o meno coinvolti nelle scelte relative al Servizio per l'azione esterna?
- Nel Seae, secondo lei, ci sono stati che sono sovrarappresentati rispetto ad altri? Se sì, quali?
- Come giudica la collaborazione tra le ambasciate nazionali e le delegazioni dell'Ue? Insufficiente, sufficiente o buona.
- Nel concreto come si realizza la collaborazione?

(tempo stimato dell'intervista 30/40 minuti)

Domande intervista 3

- Le mansioni che svolge all'interno del Seae sono simili o diverse a quelle che svolgeva in precedenza?
- Tutti i suoi colleghi hanno accettato il trasferimento nel nuovo servizio?
- In che modo è avvenuta la selezione all'interno del Seae?
- Come giudica il rapporto tra il ministero nazionale e il diplomatico all'interno del Seae? Indipendente, vicino o stretto?
- I funzionari del Seae svolgono una formazione comune su materie e politiche. Chi ha scelto il contenuto di questi seminari formativi?
- Come giudica il periodo di formazione offerto dal Servizio? Positivo, neutro o negativo?
- Pensa che si possa giungere in pochi anni ad uniformare, a livello europeo, le modalità di ammissione?
- Come giudica il nuovo aspetto della diplomazia dell'Ue? Gli stati sono più o meno coinvolti nelle scelte relative al Servizio per l'azione esterna?
- Nel Seae, secondo lei, ci sono stati che sono sovrarappresentati rispetto ad altri? Se sì, quali?

- Come giudica la collaborazione tra le ambasciate nazionali e le delegazioni dell'Ue?
Insufficiente, sufficiente o buona?
- Nel concreto come si realizza la collaborazione?
- Quanto deve essere indipendente l'Ue dagli stati nelle relazioni internazionali? Molto, abbastanza o poco?

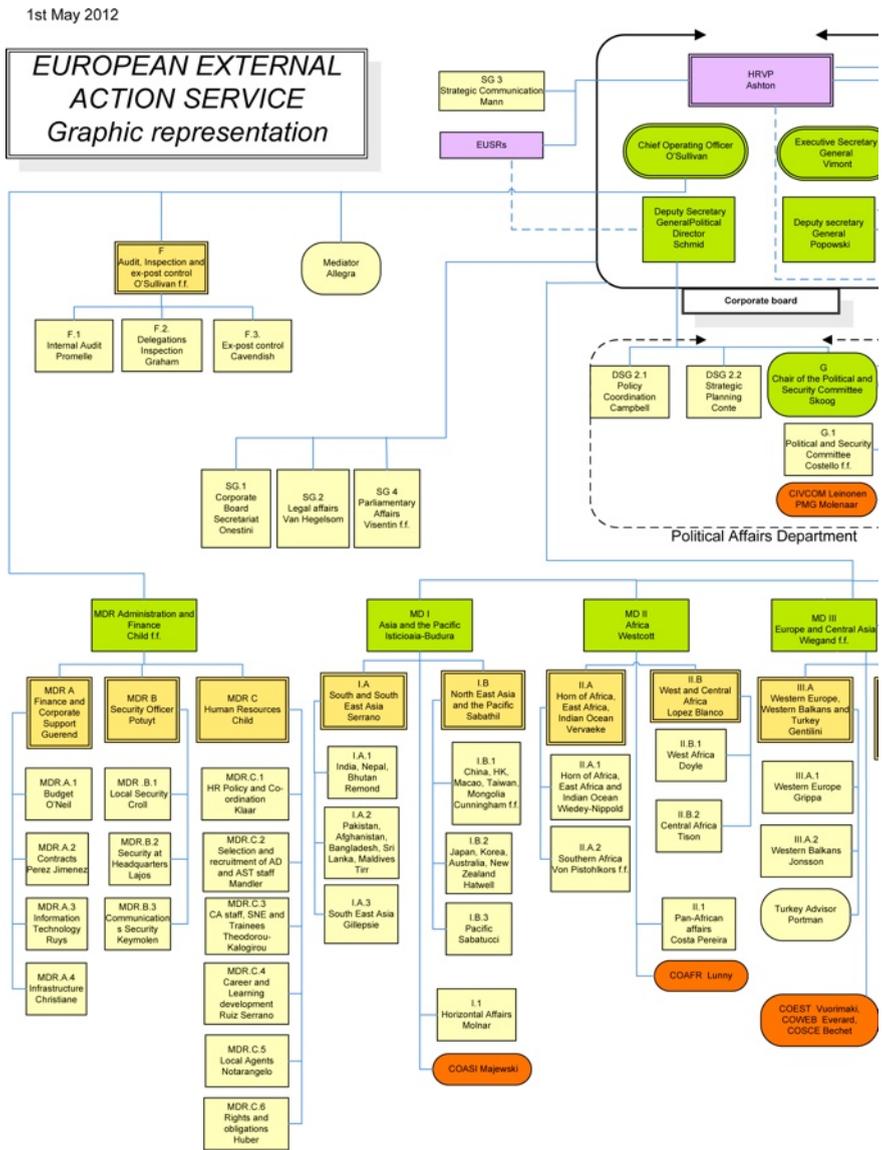
(tempo stimato dell'intervista 20/30 minuti)

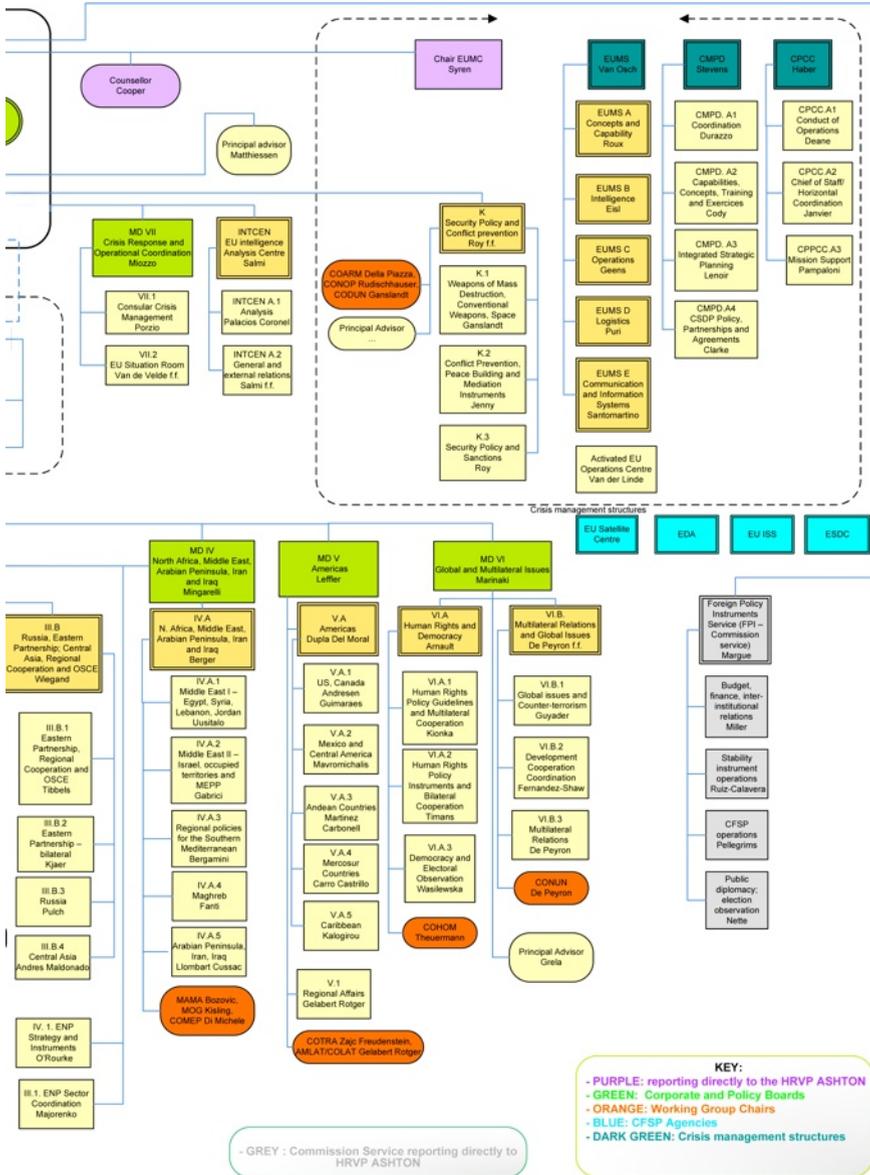
Domande intervista 4

- Come sono stati scelti i programmi formativi del Seae?
- Da chi e come sono svolte le lezioni?
- I funzionari vi partecipano su base volontaria o obbligatoria?
- Qual è la composizione delle classi?
- Quali sono le materia insegnate?
- Come giudica la preparazione dei funzionari che si presentano ai suoi corsi? Buona, sufficiente o insufficiente?
- I partecipanti ai corsi partecipano in modo attivi e/o propositivo alle lezioni?
- Come giudica il rapporto tra chi partecipa ai corsi? Buono, normale o indifferente?
- Quali sono, secondo lei, gli aspetti positivi delle modalità formative adottate dal Seae?
E gli aspetti critici?

(tempo stimato dell'intervista 30/40 minuti)

Organigramma ufficiale del Seae (aggiornato al 1° maggio 2012)





Bibliografia

Addler-Nissen, R.

2009 *Late Sovereign Diplomacy*, in "The Hague Journal of Diplomacy", 4, pp. 121-141.

Aggestam, L., Anesi, F., Edwards, G., Hill, C., Rijks, D.

2008 *Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, Swedish Institute for European Policy Studies, disponibile all'indirizzo: <http://www.sieps.se/en/publikationer/institutional-competences-in-the-eu-external-action-20086-7>

Allen, D.

1998 'Who speaks for Europe?' *The search for an effective and coherent external policy*, in Peterson J., Sjursen H. (a. c. d.), *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London, Routledge, pp. 41-58.

Altana, G., Baldi, S.

2009 *Vademecum della PESD*, Ministero degli Affari Esteri, Manuali Diplomatici.

Alto rappresentante

2010 *Declaration on political accountability*, 2010/C 210/01, Brussels.

2011 *Relazione dell'Alto rappresentante al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione*, PROC HR(2011) 018, 22 dicembre.

Andreatta, F.

2011 *The European Union's International Relations: A theoretical View*, in Hill C., Smith M., *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 21-43.

Angulo Barturen, C.

2011 *Retos y oportunidades del SEAE sobre el terreno*, in "Cuardenos Europeos de Deusto", 44, pp. 167-177.

Archick, K., Mix, E. M.

2011 *The European Union's Reform Process: The Lisbon Treaty*, in "Current Politics and Economics of Europe", 22:2, pp. 209-218.

Avery, G.

2008 *Europe's Future Foreign Service*, in "The International Spectator", 43:1, pp. 29-41.

Balfour, R. Ojanen, H.

2011 *Does the European External Action Service Represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy?*, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers, 11:17, disponibile all'indirizzo: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1117.pdf>

Bátora, J.

2005 *Does the European Union transform the institution of diplomacy?*, in "Journal of European Public Policy", 12:1, pp. 44-66

Becerril, B.

2009 *Un paso más hacia una diplomacia común europea*, in Sorroza Blanco A. (a. c. d.), *Presidencia española 2010: retos en una nueva Unión Europea*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas, pp. 143-147.

Bindi, F.

2010 *European Union Foreign Policy: A Historical Overview*, in Bindi F., (a. c. d.), *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Washington, The Brookings Institution, pp. 13-40.

Biscop, S., Coelmont, J.

2011 *CSDP and the 'Ghent Framework': The Indirect Approach to Permanent Structured Cooperation?*, in "European Foreign Affairs Review", 16, pp. 149-167.

Bobbio, N.

1999 *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi.

Bonanate, L.

2002 *Istituzioni di relazioni internazionali*, Torino, Giappichelli.

Branter, F.

2009 *The EU through the eyes of the United Nations*, in Fioramonti L., Lucarelli S. (a. c. d.), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London, Routledge, pp. 175-179.

Bruter, M.

1993 *Les Délégations Extérieures de la Commission Européenne: Un Outil Moderne de Diplomatie Communautaire?*, Mémoire, IEP, Bordeaux.

1999 *Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission*, in "Journal of European Public Policy", 6:2, pp. 183-205.

Cameron, F.

2002 *Speaking with one voice? The European union on the international scene*, in Rüb U. (a. c. d.), *European governance: views from the UK on democracy, participation and policy-making in the EU*, London, Federal Trust for Education and Research, pp. 163-176.

2011 *The EU's External Action Service. Golden or Missed Opportunity?*, in Müller-Brandeck-Bocquet G., Rüger C. (a. c. d.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Review and Prospects*, Baden-Baden, Nomos, pp. 235-257.

Cameron, F., Spence, D.

2004 *The Commission-Council tandem in the foreign policy arena*, in Dimitrakopoulos D. G. (a. c. d.), *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, pp. 121-137.

Carta, C.

2008 *The EU's International Image As Seen by the Commission's Diplomats*, in "European Foreign Affairs Review", 13, pp. 473-491.

2009 *Close enough? The EU's global role described by non-European diplomats in Brussels*, in Fioramonti L., Lucarelli S. (a. c. d.), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London, Routledge, pp. 207-217.

2011(a) *The European Union Diplomatic Service. Ideas, Preferences and identities*, London, Routledge.

2011(b) *The limits of institutional engineering: the EEAS and EU's power in a changing environment*, ISPI Analysis n. 79, disponibile all'indirizzo: http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_79_2011.pdf

Cebada Romero, A.

2011 *Hacia un Ministerio integral de acción exterior: ¿Un remedio eficaz para aliviar la irrelevancia de la Unión Europea en el escenario internacional?*, in "Revista española de Derecho Europeo", 39, pp. 277-306.

Clementi, M.

2004 *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, il Mulino.

Colangione, D. P.,

2010 *La personalità giuridica dell'Unione europea*, in "Il Politico", LXXV:1, pp. 207-229.

Comelli, M., Matarazzo, R.

2010 *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio per l'azione esterna*, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI, 10:10, disponibile all'indirizzo: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1010.pdf>

2011 *Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon*, IAI Working Papers, 11: 23, disponibile all'indirizzo: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1123.pdf>

Comelli, M., Pirozzi, N.

2013 *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, Istituto Affari Internazionali (a. c. d.), Osservatorio di Politica Internazionale n. 72, febbraio.

Comitato Politico

1995 *Report on the Training of Junior Diplomatic Staff*, 13033/95, 6 dicembre.

Commissione europea

2004 *Taking Europe to the world. 50 years of the European Commission's External Service*, disponibile all'indirizzo: http://eeas.europa.eu/delegations/docs/50_years_brochure_en.pdf

Conforti, B.

1999 *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Consiglio dell'Unione Europea

2003 *Strategia europea in materia di sicurezza. Un'Europa sicura in un mondo migliore*, disponibile all'indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ITC.pdf

2005 *Relazione sull'andamento dei lavori riguardanti il Servizio europeo per l'azione esterna diretta al Consiglio europeo*, 9956/05, 9 giugno.

2009 *Presidency Report to the European Council on the European External Action Service*, 14930/09, 23 ottobre.

2010(a) *Proposal for a Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, 25 marzo.

2010(b) *Decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, 2010/427/UE, 26 luglio.

Convenzione europea

2002 *Relazione finale del Gruppo VII "Azione esterna"*, CONV 459/02, 16 dicembre.

Coombes, D.

1970 *Politics and bureaucracy in the European Community. A portrait of the Commission of the EEC*, London, Political and Economic Planning.

Courtier, A.

2011 *The Challenge of Public Diplomacy for the European External Action Service*, European Institute of Public Administration, disponibile all'indirizzo: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912112645_EipascopeSpecialIssue_Art14.pdf

Cremona, M.

2011 *Coherence in European Union foreign relations law*, in Koutrakos P. (a. d. c.), *European Foreign policy: legal and political perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 55-92.

Cross, M. K. D.

2007 *The european diplomatic corps: diplomats and international cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Crowe, B.

2008 *The European External Action Service. Roadmap for Success*, Chatham House Report, disponibile all'indirizzo: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108810>

2005 *The Foreign Minister of Europe*, London, The Foreign Policy Center, disponibile all'indirizzo: <http://fpc.org.uk/fsblob/395.pdf>

Dastis Quecedo, A.

2009 *La diplomacia europea tras el Tratado de Lisboa*, in Sobrino Heredia J. M., Alcaide Fernández J., Purezza J. M. (a. c. d.), *Innovación y conocimiento: IV Jornadas Iberoamericana de Estudios Internacionales*, Madrid, Marcial Pons, pp. 403-417.

Dastoli, P. V.

2010 *L'Europa ci riprova*, in "il Mulino", 1, pp. 76-83.

De Castro Ruano, J. L.

2011 *Un nuevo instrumento para una nueva forma de diplomacia: el Servicio Europeo de Acción Exterior del Tratado de Lisboa*, in "Revista Unión Europea Aranzadi", 3, pp. 7-15.

Di Camillo, F., Miranda, V.

2012 *L'Unione europea e la politica di difesa e sicurezza comune*, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI, 12:04, disponibile all'indirizzo: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1204.pdf>

Diedrichs, U.

2004 *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*, in "The International Spectator" n. 2.

Dijkstra, H.

2009 *Commission Versus Council Secretariat: An Analysis of Bureaucratic Rivalry in European Foreign Policy*, in "European Foreign Affairs Review", 14, pp. 431-450.

Dimier, V.

- 2003 *L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG Développement). Du rôle des leaders dans la construction d'une administration multinationale 1958-1975*, in "Revue Études internationales", 34:3, pp. 401-427.
- 2004(a) *The invention of a Directorate General for development (1958-1975)*, in Smith A. (a. c. d.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependence, Legitimacy*, London, Routledge, pp. 83-95.
- 2004(b) *Administrative reforms as political control. Lessons from DG VIII, 1958-57*, in Dimitrakopoulos D. G. (a. c. d.), *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, pp. 74-85.
- 2004(c) *Préfets d'Europe: le rôle des délégations de la Commission dans les pays ACP (1964-2004)*, in "Revue française d'administration publique", 111, pp. 433-445.
- Dimier, V., McGeever, M.
- 2006 *Diplomats Without a Flag: The Institutionalization of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries*, in "Journal of Common Market Studies", 44:3, pp. 483-505.
- Dony, M.
- 2009 *The EU's external relations and their evolving legal framework*, in Telò M. (a. c. d.), *The European Union and Global Governance*, London, Routledge, pp. 131-155.
- Duch Guillot, D. J.
- 2011 *La intervención del Parlamento Europeo en la creación y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior*, in "Revista Unión Europea Aranzadi", 3, pp. 17-27.
- Duke, S.
- 2002 *Preparing for European Diplomacy?*, in "Journal of Common Market Studies", 40:5, pp. 849-870.
- 2003 *A Foreign Minister for the EU: but where's the Ministry?*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Discussion papers in Diplomacy n. 89, disponibile all'indirizzo: http://www.clingendael.nl/publications/2003/20031100_cli_paper_dip_issue89.pdf
- 2006 *Areas of Grey: Tension in EU external relations competences*, in "Eipascope", n.1, pp. 21-27.
- 2009 *Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The case of the European External Action Service*, in "The Hague Journal of Diplomacy", 4, pp. 211-233.

- 2011(a) *Learning to cooperate after Lisbon: Inter-institutional dimensions of the EEAS*, in “Cuardenos Europeos de Deusto”, 44, pp.43-62.
- 2011(b) *Under the Authority of the High Representative*, in Müller-Brandeck-Bocquet G., Rieger C. (a. c. d.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Review and Prospects*, Baden, Nomos, pp. 35-63.
- 2011(c) *Consistency, coherence and European Union external action: the path to Lisbon and beyond*, in Koutrakos P. (a. d. c.), *European Foreign policy: legal and political perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 15-54.
- 2011(d) *Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS*, in “The Hague Journal of Diplomacy”, 7:1, pp. 95-114.
- 2012(b) *The European External Action Service: Antidote against Incoherence?*, in “Foreign Affairs Review”, 17:1, pp. 45-68.

Duke, S., Vanhoonacker S.

- 2006 *Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice*, in “European Foreign Affairs Review”, 11, pp. 163-182.

Edwards, G.

- 2011 *The Pattern of the EU's Global Activity*, in Hill C., Smith M., *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 44-72.

Egeberg, M.

- 1999 *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*, in “Journal of European Public Policy”, 6:3, pp. 456-474.

Emerson, M., Balfour, R., Corthaut, T., Wouters, J., Kaczynsky, P. M., Renard, T.

- 2011 *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, Centre for European Policy Studies (CEPS), disponibile all'indirizzo: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1218_upgrading_the_eu_as_global_actor_e-version%5B1%5D.pdf

European Policy Centre,

- 2007 *The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy*, AA.VV. EPC Working Paper n. 28.

Fabbrini, S.

- 1994 *L'Unione europea come democrazia composita?*, in “Rivista italiana di Scienza Politica”, n. 1.

2005 *Madison in Brussels: The EU and the US as Compound Democracies*, in "European Political Science", 4:2, pp. 188 - 198.

2008 *Politica Comparata*, Roma - Bari, Laterza.

2010 *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press.

Fagiolo S.,

2008 *Le prospettive della Costituzione europea*, in AA.VV., *Il futuro dell'Europa e l'attualità di Altiero Spinelli*, Milano, Nagard.

2009 *L'idea dell'Europa nelle Relazioni Internazionali*, Milano, Franco Angeli.

Fernández, A. M.

2006 *The Europeanisation of Consular Affairs: The Case of Visa Policy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Discussion papers in Diplomacy, disponibile all'indirizzo: http://www.clingendael.nl/publications/2006/20061000_cdsp_paper_dip.pdf

Fernández Sola, N.

2008 *El Servicio europeo de Acción Exterior de la Unión Europea*, Documento de Trabajo n. 46/2008, Real Instituto Elcano, disponibile all'indirizzo: http://www.unizar.es/union_europea/publicaciones/Natividad/DT-46-2008.pdf

2009 *El Servicio europeo de acción exterior y la nueva gobernanza de los asuntos exteriores europeos*, in Sorroza Blanco A. (a. c. d.), *Presidencia española 2010: retos en una nueva Unión Europea*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas, pp. 148-152.

Ferrandi, J.

1962 *Address delivered to the African and Malagasy Economic Conference*, Marseilles 18, 19 and 20 October, disponibile all'indirizzo: <http://aei.pitt.edu/14839/>

Fomuszewicz, R., Kumoch, J.

2010 *The Practice of Appointing the Heads of EU Delegations in the wake of Council Decision on the European External Action Service*, Report of the Polish Institute of International Affairs, disponibile all'indirizzo: http://www.pism.pl/files/?id_plik=3087

Freeman, C. W.

1997 *The Diplomat's Dictionary*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press.

Furlan, F.

2010 *Il dopo Trattato di Lisbona: chi guiderà la politica estera dell'Unione europea?*, in "Quaderni Costituzionali", 30:1, pp. 139-141.

Gstöhl, S.

2009 *'Patchwork Power' Europe: The EU's Representation in International Institutions*, in "European Foreign Affairs Review", 14, pp. 385-403.

2012 *European Union Diplomacy: What Role for Training?*, College of Europe, EU Diplomacy paper, disponibile all'indirizzo: <http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=EUDP>

Guastaferrò, B.

2006 *L'Unione europea e la sineddoche democratica. Riflessioni sull'Unione europea quale 'democrazia composita'*, in "Il Filangieri", quaderno 2006, pp. 195-225.

Guinea Llorente, M.

2009 *Innovación diplomática: la naturaleza de la Unión europea como actor internacional*, in Sobrino Heredia J. M., Alcaide Fernández J., Pureza J. M. (a. c. d.), *Innovación y conocimiento: IV Jornadas Iberoamericana de Estudios Internacionales*, Madrid, Marcial Pons, pp. 437-443.

2010 *El Servicio europeo de acción exterior: génesis de una diplomacia europea*, in "Revista de Derecho Comunitario Europeo", 37:14, pp. 761-799.

Gutiérrez Espada, C.

2011 *El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?*, in "Cuardenos Europeos de Deusto", 44, pp. 63-92.

Gutiérrez Espada, C., Cervell Hortal, M.J.

2010 *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Granada, Comares.

Hardacre, A., Smith, M.

2009 *The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism*, in "The Hague Journal of Diplomacy", 4, pp. 167-188.

Hegea de Haro, A.

2009 *Una estrategia para el Servicio europeo de acción exterior*, in Sorroza Blanco A. (a. c. d.), *Presidencia española 2010: retos en una nueva Unión Europea*, Madrid, Instituto

- Universitario de Estudios Europeos, Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas, pp. 153-155.
- Hill, C.
1993 *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, in "Journal of Common Market Studies", 31:3, pp. 305-328.
2004 *Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001*, in "Journal of Common Market Studies", 42:1, pp. 143-163.
- Hillion, C.
2008 *Mind the gap!*, in "Common Market Law Review", 45, pp. 317-322.
- Hocking B., Bátor J.
2005 *Does European Union transform the institution of diplomacy?*, in "Journal of European Public Policy", 12:1, pp. 44-66.
2009(a) *Diplomacy and the European Union*, in "The Hague Journal of Diplomacy", 4, pp. 113-120.
2009(b) *EU-oriented bilateralism: evaluating the role of member state embassies in the European Union*, in "Cambridge Review of International Affairs", 22:1, pp. 163-182.
- Hocking, B., Smith, M.
2011 *An emerging diplomatic system for the EU? Frameworks and Issues*, in "Cuadernos Europeos de Deusto", 44, pp. 19-42.
- Hocking, B., Spence, D.
2005(a) *Europe raises its voice*, in "The world today", march, pp.14-18.
2005(b) *Towards a European Diplomatic System?*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Discussion papers in Diplomacy, disponibile all'indirizzo: http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050600_cli_paper_dip_issue98.pdf
- Hooghe L.
2001 *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Howorth, J.
2010 *The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?*, in "Journal of Common Market Studies", 48, pp. 455-474.

2011(a) *The EU's Security and Defence Policy: Towards a Strategic Approach*, in Hill C., Smith M., *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 197-225.

2011(b) *The "New Faces" of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage*, in "European Foreign Affairs Review", 16, pp. 303-323.

Jáuregui Atondo, R.

2010 *El Parlamento Europeo: un actor decisivo en las negociaciones sobre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Real Instituto Elcano, disponibile all'indirizzo: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f7ff8300445270a4917a9db769acd8f9/ARI147-2010_Jauregui_parlamento_europeo_servicio_europeo_accion_exterior.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7ff8300445270a4917a9db769acd8f9

2009 *The European Union in Multilateral Diplomacy*, in "The Hague Journal of Diplomacy", 4, pp. 189-209.

2011 *The EEAS and the challenges of multilateral diplomacy*, in "Cuadernos Europeos de Deusto", 44, pp. 93-42.

Kenis P., Schneider, V.

1987 *The EC as an international corporate actor: Two case studies in economic diplomacy*, in "European Journal of Political Research", 15, pp. 437-457.

Keukeleire, S.

2010 *European Security and Defense Policy: From Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy?*, in Bindi F., (a. c. d.), *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Washington, The Brookings Institution, pp. 51-72.

Keukeleire, S., Macnaughtan, J.

2008 *The foreign policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Keukeleire, S., Thiers, R., Justaert, A.

2009 *Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union*, in "The Hague Journal of Diplomacy", 4, pp. 143-165.

Kissinger, H.

1982 *Years of upheaval*, New York, Little Brown and Company.

Kluth, M., Pilegaard, J.

2012 *The Making of the EU's External Action Service: A Neorealist Interpretation*, in "European Foreign Affairs Review", 17:2, pp. 303-322.

Lemaigen, R.

1964 *L'Europe au beceau: souvenirs d'un technocrate*, Paris, Plon.

Levi, L.

2005 *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli.

Lewis, J.

2005 *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, in "International Organization", 59:4, pp. 937-931.

Lijphart, A.

1999 *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press.

Lucarelli, S.

2010 *Mirror of us: European political identity and the Others' image of the EU*, in Lucarelli S., Cerrutti F., Schmidt V., *Debating political identity and legitimacy in the European Union*, London, Routledge, pp. 149-167.

Mahncke, D.

2011 *Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy make a difference in World Politics?*, EU Diplomacy Paper, College of Europe, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=EUDP>

Maresca, A.

1994, *Profili storici delle istituzioni diplomatiche*, Milano, Giuffrè.

Martin, M., Lirola, I.

2006 *External Action of the European Union After the Constitutional Seatback*, in "European Constitutional Law Review", 2, pp. 358-374.

Martínez de Villareal Baena, J. A.

2009 *El Servicio europeo de acción exterior y la formación de los funcionarios diplomáticos*, in Sorroza Blanco A. (a. c. d.), *Presidencia española 2010: retos en una nueva Unión Europea*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas, pp. 141-142.

Mastronardi, F.

2006 *Storia dell'integrazione europea*, Napoli, Simone.

Matiello A.

2008 *Servizio diplomatico europeo*, (a. c. d.) con la collaborazione di Formosa L., Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche nel settore della politica estera e della difesa, disponibile all'indirizzo: http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2008/Dossier_019.pdf

Mazzei, F., Marchetti, R., Petito, F.

2010 *Manuale di Politica Internazionale*, Milano, Egea.

McGeever, M.

2003 *From Foreign Legion to Foreign Service - Evolution of the Status and Role of European Commission External Delegations 1976-1988*, paper del workshop "The EU as an External Actor: The Role of the Delegations of European Commission, 1954-2004", Florence, European University Institute.

Medel Gálvez, S.

2009 *La posición del Parlamento europeo en torno a la diplomacia común, con especial referencia al informe Brok*, in Sobrino Heredia J. M., Alcaide Fernández J., Pureza J. M. (a. c. d.), *Innovación y conocimiento: IV Jornadas Iberoamericana de Estudios Internacionales*, Madrid, Marcial Pons, pp. 445-455.

Meunier, S.

2007 *Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations*, in "Journal of Common Market Studies", 45:4, pp. 905-926.

Meunier, S., Nicolaidis, K.

1999 *Who speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU*, in "Journal of Common Market Studies", 37:3, pp. 477-501.

Missiroli, A.

2010 *The new EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress*, in "European Foreign Affairs Review", 15, pp. 427-452.

Missiroli, A., Pansa, A.

2007 *La difesa europea*, Genova, il melangolo.

Monar, J.

2000 *The Case for a Diplomatic Academy of the European Union*, in "European Foreign Affairs Review", 5, pp. 281-286.

Morillas, P.

2011 *Institutionalization of Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: The Implementation of the Lisbon Treaty* in "European Affairs Review", 16, pp. 243-257.

Müller-Brandeck-Bocquet, G., Rüger C.

2011 *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 Müller-Brandeck-Bocquet G., Rüger C. (a. c. d.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Review and Prospectst*, Baden, Nomos, pp. 259-302.

Nugent, N., Saurugger, S.

2002 *Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities*, in "Journal of European Public Policy", 9:3, pp. 345-364.

Olsen, J. P.

2002 *The many faces of Europeanization*, in "Journal of Common Market Studies", 40:5, pp. 921-952.

Openeurope

2007 *The Constitution by any other name: An analysis of the draft EU treaty*, disponibile all'indirizzo: <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/PDFs/byanyothername.pdf>

Palayret, J.-M., Legendre, A.

2004 *Entretien avec Jacques Ferrandi*, Histoire interne de la Commission européenne, disponibile all'indirizzo: <http://www.eu.eu/HAEU/OralHistory/pdf/INT711.pdf>

Parlamento europeo

1960 *Risoluzione del Parlamento europeo del 17/11/1960*, DOCE 16/12/1960.

2000(a) *Report on a common Community diplomacy*, A5-0210/2000, 24 luglio.

2000(b) *Risoluzione del Parlamento europeo sulla diplomazia comune comunitaria*, A5-0210/2000, 5 settembre.

2005 *Risoluzione del Parlamento europeo sugli aspetti istituzionali del servizio europeo per l'azione esterna*, B6-0320/2005, 26 maggio.

2009 *Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service*, A7-0041/2009, 10 novembre.

2010 *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, C7-0090/2010, 8 luglio.

Peck, R.

1979 *Socialization of permanent representatives in the United Nations: some evidence*, in "International Organization", 33:3, pp. 365-390.

Pérez Bernáñez, C.

2003 *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Educación.

2007 *Hacia el complejo establecimiento de un servicio europeo de acción exterior: las futuras embajadas de la Unión Europea*, in Pérez Bernáñez C. (a. c. d.), *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 57-114.

2009 *Un órgano 'in statu nascendi': el Servicio europeo de acción exterior (SEAE) post-Lisboa*, in Sobrino Heredia J. M., Alcaide Fernández J., Pureza J. M. (a. c. d.), *Innovación y conocimiento: IV Jornadas Iberoamericana de Estudios Internacionales*, Madrid, Marcial Pons, pp. 457-469.

2011 *Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, in "Cuardenos Europeos de Deusto", 44, pp. 111-146.

Piris, J-C.

2010 *The Lisbon Treaty. A legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pistone, S.

2004 *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, Torino, Utet.

Portela, C.

2009 *El Servicio europeo de acción exterior: un instrumento para reforzar la política exterior*, in Sorroza Blanco A. (a. c. d.), *Presidencia española 2010: retos en una nueva Unión Europea*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas, pp. 113-140.

Rasmussen, S. B.

2011(a) *La diplomacia de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior: innovación diplomática o vuelta al pasado?*, in "Revista Unión Europea Aranzadi", 3, pp. 29-36.

2011(b) *El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la Unión Europea*, in "Cuardenos Europeos de Deusto", 44, pp. 147-166.

Raube, K.

2009 *The Construction of the European External Action Service*, Centre for European Studies University of Oslo, disponible all'indirizzo: http://graspe.eu/document/Raube_ARENA2009.pdf

Rayner, L.

2005 *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, London, The Foreign Policy Centre, disponibile all'indirizzo: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=24874>

Ress, G.

1999 *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli, Guida.

Rüger, C.

2011 *A Position under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon*, in Müller-Brandeck-Bocquet G., Rüger C. (a. c. d.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Review and Prospects*, Baden, Nomos, pp. 201-233.

Sánchez Ramos, B.

2004 *La Unión Europea y la relaciones diplomáticas*, Valencia, Tirant lo Blanch.

2009 *La Representación exterior de la Unión europea tras el Tratado de Lisboa: en busca de la unidad, eficacia y coherencia*, in Sobrino Heredia J. M., Alcaide Fernández J., Pureza J. M. (a. c. d.), *Innovación y conocimiento: IV Jornadas Iberoamericana de Estudios Internacionales*, Madrid, Marcial Pons, pp. 481-490.

Schrijver, N.

2009 *The EU's common development cooperation policy*, in Telò M. (a. c. d.), *The European Union and Global Governance*, London, Routledge, pp. 176-191.

Selznick, P.

1957 *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, New York, Peterson.

Sharp, P.

1997 *Who needs diplomats?*, in "International Journal", 52:4, pp. 609-634.

Smith, M.E.

2001 *Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy*, in "Journal of Common Market Studies", 39:1, pp. 79-104.

Spence, D.

2006 *The Commission's External Service*, in Spence D., Edwards G. (a. c. d.), *The European Commission*, London, John Harper.

2009 *Taking Stock: 50 Years of European Diplomacy*, in "The Hague Journal of Diplomacy", 4, pp. 235-259.

Spinelli, A., Rossi, E.

1944 *Il Manifesto di Ventotene*, Milano, Mondadori, ed. 2011.

Stevens, A., Stevens H.

2001 *Brussel bureaucrats: the administration of the European Union*, Basingstoke, Palgrave.

Tomkys, R.

1987 *European Political Cooperation and the Middle East: a personal perspective*, in "International Affairs", 63:3, pp. 425-436.

Valigi, M.

2011, *The EEAS at work: structure and power distribution*, ISPI Analysis, disponibile all'indirizzo: http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_78_2011.pdf

Van Vooren, B.

2011 *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, in "Common Market Law Review", 48:2, pp. 475-502.

Vanhoonacker, S.

2011 *The institutional framework*, in Hill C., Smith M., *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 75-100.

Vanhoonacker, S., Reslow, N.

2010 *The European External Action Service: living Forwards by Understanding Backwards*, in "European Foreign Affairs Review", 15, pp. 1-18.

Verola, N.

2010 *The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon*, in Bindi F., (a. c. d.), *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Washington, The Brookings Institution, pp. 13-40.

Weiler, J. H. H.

2003 *La costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino.

Weiler, J., Haltern, U., Mayer, F.

1995 *European Democracy and its Critique*, in Hayward J. (a. c. d.), *The Crisis of Representation in Europe*, London, Frank Cass.

Wessel, R. A.

2001 *Revisiting the international legal status of the EU*, in "European Foreign Affairs Review", 5, pp. 507-537.

Wodak, R.

2004 *National and Transnational Identities: European and Other Identities Constructed in the Interviews with EU Officials*, in Herrmann R. K., Risse T., Brewer M.B. (a. c. d.), *Transnational identities: becoming European in the EU*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, pp.97-128.

Woll, C.

2006 *The road to external representation: the European Commission's activism in international air transport*, in "Journal of European Public Policy", 13:1, pp. 52-69.

Wouters, J., Coppens, D., De Meester, B.

2008 *The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty*, in Griller S., Ziller, J. (a. c. d.), *The Lisbon Treaty; EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienna, Springer, 2008, pp. 143-203.

Zielonka, J.

2011 *The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?*, in "European Foreign Affairs Review", 16, pp. 281-301.