

LE DELEGAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA. STRUTTURA, STATUS E FUNZIONI

ELISA BARONCINI

Professore aggregato di diritto internazionale
Dipartimento di scienze giuridiche, Università degli Studi di Bologna
Associate Research Fellow, Leuven Centre for Global Governance Studies

Recibido: 18.02.2014 / Aceptado: 21.02.2014

Riassunto: Il Trattato di Lisbona ha introdotto significative modifiche all'architettura istituzionale delle relazioni esterne dell'Unione europea (UE), al fine di accrescerne la coerenza, l'efficacia e la continuità. Una delle disposizioni essenziali in tal senso è l'art. 221 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale stabilisce che l'Europa venga rappresentata, presso i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, da una rete di delegazioni dell'Unione. Si tratta della prima volta che il diritto primario europeo contempla espressamente e direttamente il diritto di legazione attivo dell'Unione sotto il profilo della facoltà a stabilire, presso Paesi terzi ed organizzazioni internazionali, proprie missioni diplomatiche permanenti, anche se l'art. 221 TFUE si innesta, consolidandola ed ampliandola, in una prassi pluridecennale della rappresentanza esterna del processo di integrazione europea. Infatti, con un semplice cambio di denominazione, e con la sintetica, ma inequivoca, definizione dell'ampia funzione di "rappresentare l'Unione," l'art. 221 TFUE ha disposto l'evoluzione di quelle che erano le missioni della Commissione europea in "delegazioni dell'Unione," una rinnovata struttura di sedi diplomatiche che, coerentemente con l'impianto unitario adottato dal Trattato di Lisbona in materia di azione esterna, sono chiamate ad assicurare la rappresentanza dell'Unione per tutte le politiche europee, dunque anche per la politica estera e di sicurezza comune (PESC). Pertanto, le delegazioni rivestono ora il ruolo di single *diplomatic presence* dell'Unione, una presenza unica e permanente la quale assorbe la funzione di coordinamento e rappresentanza dell'Europa presso Paesi terzi e organizzazioni internazionali esercitata, prima dell'ultima revisione dei Trattati, dallo Stato detentore della presidenza a rotazione della UE. Sono, così, possibili, una notevole semplificazione della rappresentanza diplomatica e una significativa visibilità della proiezione esterna dell'Unione, che può ora fare affidamento sulle capacità delle proprie ambasciate e del personale che in queste ultime svolge la propria attività per dare continuità e spessore all'azione internazionale dell'Europa.

Nel presente lavoro si intendono ricostruire la collocazione delle delegazioni nella struttura istituzionale dell'Unione, l'organizzazione e le funzioni di dette missioni ed i loro rapporti con le ambasciate ed i consolati degli Stati membri, nonché il loro status sotto il profilo dei privilegi e delle immunità diplomatici, in modo da poter poi indicare come migliorare il funzionamento di tale struttura diplomatica dell'Unione, sempre più strategica per le politiche e per l'immagine dell'Europa.

Parole chiave: delegazioni dell'Unione europea; apertura e chiusura delle delegazioni; Capodelegazione; accreditamento; relazioni diplomatiche; accordi sullo stabilimento e sui privilegi ed immunità delle delegazioni europee; privilegi ed immunità diplomatici; protezione consolare, asilo diplomatico.

Abstract: The Lisbon Treaty has introduced significant modifications to the institutional architecture of EU external relations in order to increase the consistency, effectiveness and continuity of EU international action. One of the main provisions in this regard is Article 221 of the Treaty on

the Functioning of the European Union (TFEU), stating that Europe is represented in third countries and international organizations by a network of delegations of the Union. This is the first time that EU primary law expressly and directly provides for the right of active legation of the Union in terms of the possibility to establish, in third countries and international organizations, its permanent diplomatic missions, although Article 221 TFEU merges with the decades-long practice of the external representation of the process of European integration, consolidating and expanding it. In fact, with a simple change of name, and the synthetic, but unequivocal, definition of the broad function of “represent[ing] the Union,” Article 221 TFEU has established the evolution of what were the missions of the European Commission in “delegations of the Union,” a renewed diplomatic structure called to ensure the representation of the Union for all the European policies, and thus also for the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Therefore, the delegations now play the role of single diplomatic presence of Europe, absorbing the function of coordinating and representing the Union in international organizations and third countries, function carried out, until the last revision of the Treaties, by the State holding the rotating presidency of the EU. A considerable simplification of the EU diplomatic representation and a significant visibility of the Union’s external projection are thus possible, as Europe can now rely on the capacities of its embassies and personnel operating in the latter to provide continuity and depth to its international action.

In the present work we intend to consider the position of the delegations in the institutional structure of the Union, the organization and functions of such permanent missions and their relationships with the embassies and consulates of the EU Member States, as well as the status of the EU delegations in terms of diplomatic privileges and immunities, so as to be able to indicate how to improve the functioning of the EU diplomatic structure, which is constantly more and more strategic for the policies and the image of Europe.

Key words: EU delegations; opening and closing of delegations; Head of Delegation; accreditation; diplomatic relations; agreements on the establishment and the privileges and immunities of the delegations of the European Union; diplomatic privileges and immunities; consular protection; diplomatic asylum.

Sommario: I. Introduzione. II. Le delegazioni dell’Unione nella struttura istituzionale dell’azione internazionale dell’Europa e la loro inclusione nel SEAE. III. L’apertura e la chiusura delle delegazioni dell’Unione dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la creazione del SEAE. III.1 Gli “Uffici” dell’Unione europea presso enti non dotati della piena soggettività internazionale o Stati terzi aventi un approccio non condiviso, sotto il profilo del rispetto del diritto internazionale, su questioni particolarmente sensibili. III.2 Il Parlamento europeo e l’apertura e/o chiusura delle delegazioni dell’Unione: il caso dell’Iran IV. La figura ed il ruolo del capodelegazione. V. Il processo di accreditamento del capodelegazione, il titolo di “Ambasciatore”, e la sua classificazione nell’ordine protocollare dello Stato accreditatario. VI. Le funzioni delle delegazioni dell’Unione. VII. La “stretta cooperazione” con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri. VIII. Le delegazioni dell’Unione europea presso le organizzazioni internazionali. IX. I privilegi e le immunità diplomatici delle delegazioni dell’Unione e gli accordi sul loro insediamento. X. Le delegazioni e la tutela dei cittadini dell’Unione europea: la protezione consolare. XI. Le delegazioni dell’Unione europea e l’asilo diplomatico. XII. Conclusioni: prospettive di miglioramento del funzionamento delle delegazioni.

I. Introduzione

1. Il Trattato di Lisbona ha introdotto significative modifiche all’architettura istituzionale delle relazioni esterne dell’Unione europea (UE), al fine di accrescerne la coerenza, l’efficacia e la continuità. Una delle disposizioni essenziali in tal senso è l’art. 221 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), il quale stabilisce che l’Europa venga rappresentata, presso i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, da una rete di delegazioni dell’Unione.¹ Si tratta della prima volta che il diritto primario

¹ Cfr. E. HAYES, *EU Delegations: Europe’s Link to the World*, in K. E. JØRGENSEN, K. VERLIN LAATIKAINEN (Eds.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, Routledge, London, 2013, pp. 27-40.

europeo contempla espressamente e direttamente il diritto di legazione attivo dell'Unione² sotto il profilo della facoltà a stabilire, presso Paesi terzi ed organizzazioni internazionali, proprie missioni diplomatiche permanenti, anche se l'art. 221 TFUE si innesta, consolidandola ed ampliandola, in una prassi pluridecennale della rappresentanza esterna del processo di integrazione europea.³ Infatti, con un semplice cambio di denominazione, e con la sintetica, ma inequivoca, definizione dell'ampia funzione di "rappresentare l'Unione," l'art. 221 TFUE ha disposto l'evoluzione di quelle che erano le missioni della Commissione europea in "delegazioni dell'Unione," una rinnovata struttura di sedi diplomatiche che, "coerentemente con l'impianto unitario adottato dal Trattato di Lisbona in materia di azione esterna,"⁴ sono chiamate ad assicurare la rappresentanza dell'Unione per tutte le politiche europee, dunque anche per la politica estera e di sicurezza comune (PESC). Pertanto, le delegazioni rivestono ora il ruolo di "single diplomatic presence" dell'Unione,⁵ una presenza unica e permanente la quale assorbe la funzione di coordinamento e rappresentanza dell'Europa presso Paesi terzi e organizzazioni internazionali esercitata, prima dell'ultima revisione dei Trattati, dallo Stato detentore della presidenza a rotazione della UE.⁶ Sono, così, possibili, una notevole semplificazione della rappresentanza diplomatica e una significativa visibilità della proiezione esterna dell'Unione, che può ora fare affidamento sulle capacità delle proprie ambasciate e del personale che in queste ultime svolge la propria attività per dare continuità e spessore all'azione internazionale dell'Europa.⁷

2. Nel presente lavoro si intendono ricostruire la collocazione delle delegazioni nella struttura istituzionale dell'Unione, l'organizzazione e le funzioni di dette missioni ed i loro rapporti con le ambasciate ed i consolati degli Stati membri, nonché il loro status sotto il profilo dei privilegi e delle immunità diplomatici, in modo da poter poi indicare come migliorare il funzionamento di tale struttura diplomatica dell'Unione, sempre più strategica per le politiche e per l'immagine dell'Europa.

II. Le delegazioni dell'Unione nella struttura istituzionale dell'azione internazionale dell'Europa e la loro inclusione nel SEAE

3. La decisione n. 2010/427/UE, del 26 luglio 2010 -con la quale, in ottemperanza all'art. 27, par. 3 TUE, è stato istituito il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE),⁸ divenuto pienamente operativo il

² Sul diritto di inviare rappresentanti presso Stati terzi ed organizzazioni internazionali con specifico riferimento all'Unione europea si rinvia a E. CUJO, E. HENNEQUET, *Le droit de légation actif*, in M. BENLOLO-CARABOT, Ulaş CANDAS, Eglantine CUJO (sous la direction de), *Union européenne et droit international – En l'honneur de Patrick Daillier*, Editions A. Pedone, Paris, 2012, pp. 244-255; E. SAUVIGNON, *Les Communautés européennes et le droit de legation actif*, in *RMC*, 1978, pp. 176-191.

³ Già nell'aprile del 1956, a Londra, iniziò ad operare a pieno titolo la "Delegation of the High Authority of the European Coal and Steel Community to the United Kingdom." I lavori per l'apertura di tale delegazione iniziarono nel 1954, in occasione dei negoziati e della firma dell'Accordo di associazione tra la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e la Gran Bretagna: v. *Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Belgium, France, the Federal Republic of Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands and the High Authority of the European Coal and Steel Community concerning the relations between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Coal and Steel Community, signed at London, on 21 December 1954*, in *UNTS*, 1957, Vol. 258, p. 322. Lo stabilimento di una rappresentanza permanente della CECA si era resa necessaria per dare continuità e costante contatto alla relazione pattizia concordata. L'apertura della delegazione europea avvenne successivamente all'approvazione (22 luglio 1955) e all'entrata in vigore (29 ottobre 1955) dello *European Coal and Steel Community Act*, in cui la *House of Commons* definiva i privilegi e le immunità della rappresentanza della CECA e dei suoi membri. V. *European Coal and Steel Community Act, 1955*, in *ICLQ*, 1956, pp. 132-133.

⁴ Così B. GENCARELLI, *Commento all'art. 221 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 1831-1834, a p. 1832.

⁵ V. S. BLOCKMANS, C. HILLION (EDS.), *EEAS 2.0 – A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, CLEER Working Paper 2013/1, Article 5 – *Union Delegations*, pp. 47-54, a p. 48.

⁶ V. SEC(2011)881/3, *European Commission – Vademecum on the External Action of the European Union*, a p. 20.

⁷ Cfr. G. EDWARDS, D. RIKS, *Boundary Problems in EU External Representation*, in L. AGGESTAM, F. ANESI, G. EDWARDS, C. HILL, D. RIKS (EDS.), *Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 6–7 May/2008; D. RIKS, *EU Diplomatic Representation in Third Countries*, Paper presentato alla Conferenza GARNET "The EU in International Affairs," Bruxelles, 24-26 Aprile 2008.

⁸ Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna n. 2010/427/UE, in GU L201/30 del 3.8.2010.

1 gennaio 2011⁹ ha ribadito la centralità e l'importanza delle delegazioni dell'Unione presso i paesi terzi e le organizzazioni internazionali configurando le rappresentanze europee come l'articolazione esterna del nuovo corpo diplomatico dell'Unione,¹⁰ dunque come “fully-fledged EU embassies,”¹¹ un altissimo profilo politico-istituzionale per le missioni europee. Pertanto, al pari del braccio “interno” del SEAE, sia le delegazioni cd “bilaterali,” ovvero presso gli Stati terzi, che quelle “multilaterali,” vale a dire presso le organizzazioni internazionali, devono ora essere formate da funzionari della Commissione, dipendenti del Consiglio, e, quindi, diplomatici provenienti dalle amministrazioni nazionali degli Stati membri.¹²

4. Garante della coerenza delle attività esercitate presso le rappresentanze europee è il capodelegazione, ossia il responsabile dell'intera azione svolta dalle strutture esterne permanenti espressione della capacità diplomatica dell'Unione. Il capo della delegazione (*Head of Delegation*, HoD), infatti, ha un'autorità generale su tutte le questioni trattate nelle missioni europee, gestendo sia lo staff della Commissione, che esegue le politiche dell'ormai ex pilastro “comunitario,” che i funzionari del SEAE (provenienti anche dal Consiglio dell'Unione e dalle diplomazie degli Stati membri), i quali lavorano sulle questioni PESC. L'HoD, quindi, e la struttura della quale è responsabile sono istituzionalmente predisposti a garantire efficacia e coesione alle politiche europee presso il paese terzo o l'organizzazione internazionale nella quale è ubicata la delegazione dell'Unione, dando concreta attuazione al principio ed obiettivo di coerenza codificato all'art. 21, par. 3, seconda frase TUE,¹³ in base al quale istituzioni ed

⁹ Sul SEAE cfr., tra gli altri, S. BLOCKMANS, *The European External Action Service one year on: First signs of strengths and weaknesses*, Working Paper 2012/2, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague, 2012; S. BLOCKMANS, *EEAS re-loaded: Recommendations for the 2013 review*, Commentary, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2012; S. BLOCKMANS, C. HILLION, *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Working Paper 2013/1, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague, 2013; I. BOSSE-PLATIÈRE, *La mise en place du Service européen pour l'action extérieure del l'UE (SEAE)*, in *RTD Eur.*, 2011, pp. 242-245.; C. CARTA, *The European Union Diplomatic Service*, Abingdon, Routledge, 2012; S. DUKE, *The European External Action Service: Antidote against Incoherence?*, in *EFA Rev.*, 2012, pp. 45-68; L. ERKELENS, S. BLOCKMANS, *Setting up the European External Action Service: An Act of Institutional Balance*, in *EuConst*, 2012, pp. 246-279; R. FAURE, M. GAVAS, S. MAXWELL, *The Review of the European External Action Service. A commentary on the report*, Overseas Development Institute (ODI), 2013; M. FURNESS, *The Lisbon Treaty, the European External Action Service and the reshaping of EU Development Policy*, in S. GÄNZLE, S. GRIMM, D. MAKHAN (EDS.), *The European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?*, Basingstoke, 2012, pp. 74-93; M. GATTI, *The Role of the European External Action Service in the External Dimension of the Area of Freedom Security and Justice*, in C. FLAESCH MOUGIN, L. S. ROSSI (sous la direction de), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, Brussels, 2012, pp. 171-190; M. GUINEA LLORENTE, *El Servicio europeo de acción exterior: génesis de una diplomacia europea*, in *RDCE*, 2010, pp. 761-790; I. INGRAVALLO, *La decisione sul Servizio europeo per l'azione esterna*, in *Sud in Europa*, 2010, n. 2, www.sudineuropa.net; P. KOUTRAKOS, *Habemus European External Action Service*, in *ELR*, 2010, pp. 607-608; F. LAURSEN, *The European External Action Service (EEAS): the idea and its implementation*, in F. LAURSEN (ED.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham-London-Burlington, 2012, pp. 171-200; M. LEFEBVRE, C. HILLION, *The European External Action Service: towards a common diplomacy?*, European Policy Analysis 2010/6, Swedish Institute for European Policy Studies, 2010; H. MERKET, *The European External Action Service and the Nexus between CFSP/CSDP and Development Cooperation*, in *EFA Rev.*, 2012, pp. 625-651; C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico*, in *SIE*, 2013, pp. 19-46; P. PETROV, K. POMORSKA, S. VANHOONACKER, *The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after 'Lisbon'*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, pp. 1-9; G. QUILLE, *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, in E. GRECO, N. PIROZZI, S. SILVESTRI (EDS.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, 2010, pp. 55-70; K. RAUBE, *The European External Action Service and the European Parliament*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, pp. 65-80; J. SANTOS VARA, *The Establishment of the European External Action Service*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2011, pp. 109-133; B. VAN VOOREN, *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, in *CML Rev.*, 2011, pp. 475-502.

¹⁰ “Il SEAE si articola in un'amministrazione centrale e nelle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali.” Art. 1, par. 4 della Decisione n. 2010/427/UE, cit.

¹¹ M. BENSON-REA, C. SHORE, *Representing Europe: The Emerging “Culture” of EU Diplomacy*, in *Public Administration*, 2012, pp. 480-496, a p. 491.

¹² Si veda ancora l'art. 27, par. 3 TUE, ai sensi del quale “[n]ell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna ... [che] 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.”

¹³ “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.”

organi europei devono non solo evitare incongruenze o conflitti tra la politica estera, le politiche esterne e quelle interne dell'Unione, ma anche adoperarsi per creare sinergie “in grado di far conseguire risultati complessivi migliori di quelli derivanti dalla mera somma delle singole azioni svolte.”¹⁴ E', pertanto, possibile affiancare la duplice investitura -per le questioni ex-primis pilastro, e per le questioni PESC-dell'HoD al “doppio cappello” predisposto dal Trattato di Lisbona per l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR). Come noto, detta figura istituzionale è chiamata a “vigila[re]” sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione¹⁵ e a presiedere su base stabile il Consiglio affari esteri;¹⁶ ha il compito di contribuire, con le proprie proposte, ad elaborare, nonché a guidare ed attuare, in qualità di mandatario del Consiglio, la PESC e la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC); ed è anche uno dei Vice-Presidenti della Commissione europea, “incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione.”¹⁷

5. L'inclusione delle delegazioni dell'Unione nel SEAE conferma, peraltro, l'impostazione costantemente suggerita durante i lavori della Convenzione per la Costituzione europea a partire dal contributo del 30 giugno 2003 di Michel Barnier e António Vitorino, ove i due membri della Commissione sostenevano che “[I]es délégations de l'Union dans les pays tiers ... devraient également faire partie du Service européen commun d'action extérieure,”¹⁸ impostazione successivamente ribadita nella Relazione del 9 giugno 2005 sull'andamento dei lavori preparatori per l'istituzione del SEAE, elaborata congiuntamente dal Segretario Generale/Alto Rappresentante Javier Solana e dalla Commissione, nella quale si attestava l'esistenza di “un ampio accordo sul fatto che l'attuale rete di delegazioni della Commissione sia trasformata ... nelle delegazioni dell'Unione le quali, in conseguenza delle disposizioni del Trattato costituzionale che le colloca sotto l'autorità del Ministro degli affari esteri, diventerebbero parte integrante del SEAE.”¹⁹

6. Il diritto primario europeo, inoltre, definisce chiaramente il rapporto delle delegazioni con l'Alto Rappresentante, sotto la cui autorità sono poste (art. 221, par. 2 TFUE), nonché la stretta cooperazione che deve caratterizzare le relazioni delle ambasciate dell'Europa con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri a) ai fini dell'azione internazionale dell'Unione nel suo insieme (art. 221, par. 2 TFUE) e b) con particolare riferimento alla garanzia del rispetto e dell'attuazione delle decisioni dell'Unione nella PESC (art. 35, cc. 1 e 2 TUE), nonché c) per contribuire ad attuare il diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi (art. 35, c. 3, TUE, e artt. 20, par. 2, lett. c), e 23 TFUE). Indubbiamente, e nonostante i molti margini di miglioramento della loro struttura e della gestione delle loro attività, le delegazioni dell'Unione, così come riviste e rafforzate dal Trattato di Lisbona e dalla sua successiva prassi attuativa, risultano, per i partner della UE, di crescente importanza nella conduzione dell'azione internazionale dell'Europa.²⁰ Infatti, la capillare rete diplomatica globale realizzata dalle attuali 139 delegazioni dell'Unione -accreditate presso 163 Paesi terzi ed un rilevante

¹⁴ Così C. NOVI, *Il principio di coerenza e la clausola di compatibilità*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 27-29, a p. 27.

¹⁵ V. l'art. 18, par. 4 TUE.

¹⁶ Cfr. l'art. 18, par. 3 TUE.

¹⁷ Così l'art. 18, par. 4 TUE. Sulla figura dell'Alto Rappresentante v. E. DENZA, *Article 27 [Role and Powers of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (EDS.), *The Treaty on European Union (TEU) – A Commentary*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2013, pp. 967-980.

¹⁸ CONV 839/03, *Contributo dei Sigg. Barnier e Vitorino, membri della Convenzione europea – Servizio comune per l'azione esterna*, Bruxelles, 30 giugno 2003, a p. 5.

¹⁹ Consiglio dell'Unione europea, Doc. 9956/05, *Servizio europeo per l'azione esterna – Relazione congiunta sull'andamento dei lavori per il Consiglio europeo elaborata dal Segretario generale/Alto Rappresentante e dalla Commissione*, Bruxelles, 9 giugno 2005, a p. 5; v. F. LAURSEN, *The European External Action Service (EEAS): The Idea and Its Implementation*, in F. LAURSEN (ED.), *The EU's Lisbon Treaty – Institutional Choices and Implementation*, Ashgate, Farnham, Burlington, 2012, pp. 171-201.

²⁰ European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B - Policy Department, *Union Delegations in Bilateral and Multilateral Settings*, in *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, Bruxelles, 2013, pp. 62-82.

numero di enti intergovernativi- unitamente alla loro competenza a 360 gradi per l'azione internazionale dell'Europa fanno delle ambasciate della UE un solido supporto logistico e politico per le istituzioni europee, gli Stati membri, i cittadini dell'Unione, gli operatori economici, nonché tutti gli *stakeholders* che si relazionano all'Europa, un supporto dotato di un significativo potenziale di ulteriori e importanti sviluppi. Basti pensare che solo Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna hanno più missioni all'estero rispetto all'Unione europea, e che vi sono solo 8 Paesi terzi (Cina, Egitto, India, Israele, Giappone, Russia, Turchia e Stati Uniti) nei quali almeno 25 Stati membri hanno un'ambasciata, mentre in più di 70 sedi nelle quali l'Unione ha una delegazione vi sono meno di 10 Stati membri rappresentati, ed in 50 Paesi le missioni dei Paesi europei sono meno di cinque.²¹ Le delegazioni dell'Unione, quindi, laddove sapientemente gestite, nonché rafforzate, possono rappresentare l'avamposto dell'Europa quale *soft power* delle relazioni internazionali, promotrice delle più ampie ed approfondite forme di cooperazione bilaterale e multilaterale, per affrontare e risolvere questioni e problemi di portata transnazionale, e, al tempo stesso, rappresentare con maggior forza e compiutezza istanze di particolare interesse dei singoli Stati membri dell'Unione.²²

III. L'apertura e la chiusura delle delegazioni dell'Unione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la creazione del SEAE

7. La decisione di aprire, o chiudere, una delegazione spetta all'Alto Rappresentante, che deve agire di concerto con il Consiglio e la Commissione, conformemente a quanto previsto dall'art. 5, par. 1, della decisione n. 2010/427/UE. L'obbligo, per il massimo esponente della politica estera europea, di ricercare la convergenza con l'istituzione intergovernativa e con quella che rappresenta l'interesse comune dell'Unione attesta la rilevante importanza politica che contraddistingue la scelta di stabilire o di rinunciare ad una missione, instaurando o interrompendo le relazioni diplomatiche con un Paese terzo, o i rapporti con una organizzazione internazionale. Attualmente, la fitta e rilevante rete diplomatica bilaterale e multilaterale dell'Unione -la prima ad essere creata, nella storia della diplomazia, da un attore non statale- conta 139 delegazioni e uffici sparsi in tutto il mondo e presso le principali organizzazioni internazionali.²³

8. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della decisione SEAE, l'AR ha adottato in base alla nuova procedura le decisioni per l'apertura delle delegazioni in Libia,²⁴ Sud-Sudan,²⁵ Myanmar (Burma),²⁶ ed Emirati Arabi Uniti.²⁷ La struttura delle decisioni dell'AR per l'apertura delle delegazioni è stata, sinora, caratterizzata da un testo pressochè simile, e dalla stringatezza dell'articolato, che mai si è avventurato, nella parte preambolare, ad illustrare le ragioni politiche ed economiche in virtù delle quali l'Unione ha scelto di stabilire le missioni europee permanenti oggetto

²¹ Dati tratti da *EEAS Review*, Brussels, July 2013, a p. 3.

²² R. BALFOUR, K. RAIK, *EU Delegations: Revolutionizing EU Foreign Policy in the Field?*, in *Equipping the European Union for the 21st Century – National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy*, FIIA Report 36, FIIA Occasional Report 1, Helsinki, 2013, pp. 43-48.

²³ Cfr. C. NOVI, *Il diritto di legazione e il servizio europeo per l'azione esterna*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., pp. 127-134. Per i dati aggiornati sulle delegazioni dell'Unione si rinvia al sito web ufficiale del SEAE http://www.eeas.europa.eu/index_en.htm.

²⁴ PROC HR(2011) 014, European External Action Service, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 11 November 2011 Regarding the Opening of a Delegation of the European Union to Libya*.

²⁵ PROC HR(2011) 015, European External Action Service, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 11 November 2011 Regarding the Opening of a Delegation of the European Union to the Republic of South Sudan*.

²⁶ HR DEC(2013) 001, European External Action Service, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Opening of a Delegation of the European Union to the Republic of the Union of Myanmar (Burma)*.

²⁷ HR DEC(2013) 002, European External Action Service, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Opening of a Delegation of the European Union to the United Arab Emirates*.

dei provvedimenti dell'Alto Rappresentante. L'unica, minima, difformità terminologica si nota nella denominazione delle missioni diplomatiche europee: infatti, negli atti del 2011 relativi alla Libia e al Sud-Sudan, l'art. 1 indica che “[a] *Union Delegation* ... shall be opened”, mentre nella disposizione iniziale dei provvedimenti approvati nel 2013 per Myanmar (Burma) e gli Emirati Arabi Uniti si afferma che “[a] *European Union Delegation* ... shall be opened.”²⁸ Inoltre, tutte le decisioni dell'AR vedono un'ampia delega al Direttore generale amministrativo del SEAE (“Chief Operating Officer of the EEAS”), carica attualmente detenuta dall'irlandese David O'Sullivan, il quale è chiamato a prendere “the necessary steps to ensure the implementation” dei provvedimenti sull'apertura delle delegazioni.²⁹ In particolare, il Direttore generale amministrativo, in cooperazione con la Commissione europea, deve farsi carico dell'attribuzione e del trasferimento delle risorse necessarie alla creazione e al funzionamento della nuova delegazione dell'Unione, occupandosi anche della definizione dell'organigramma di quest'ultima. Infatti, in base all'art. 2, lett. a), comune a tutte le decisioni dell'AR sopra citate, “[t]he Chief Operating Officer of the EEAS shall take the necessary steps to ensure ... the allocation and transfer of resources, in cooperation with the European Commission, including the adoption of an organisation chart for the Delegation.” Sempre al Direttore generale amministrativo è affidato il compito di adottare opportune misure per assicurare alla delegazione e alle sue proprietà, nonché a tutto lo staff che vi presta servizio, privilegi e immunità equivalenti a quelli contemplati dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (CVRD) del 18 aprile 1961, espressione del diritto internazionale diplomatico.³⁰ Pertanto, all'art. 2, lett. b) delle decisioni di apertura delle delegazioni sinora adottate dall'AR, in particolare nella più ampia formula dei provvedimenti assunti nel gennaio 2013, si stabilisce che il Direttore generale amministrativo assicuri “that the Delegation, its property, its head and its members, as well as the members of their families forming part of their respective households, are granted privileges and immunities equivalent to those laid down in the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961.”³¹

9. L'unica delegazione ad essere stata chiusa da quando sono entrati in vigore i nuovi meccanismi istituzionali post-Lisbona è quella presso lo Suriname. Nel gennaio 2013, l'AR ha assunto la decisione sulla chiusura³² nell'ambito di una razionalizzazione delle risorse delle missioni europee permanenti, mantenendo le relazioni diplomatiche con lo Stato latino-americano attraverso la delegazione della Guyana, il cui capodelegazione è accreditato anche presso lo Suriname, ed è, dunque, chiamato a gestire il dialogo politico dell'Unione con il governo di Paramaribo nonché la realizzazione dei progetti allo sviluppo già avviati, dedicati, in particolare, a rafforzare le infrastrutture nel settore dei trasporti per promuovere l'integrazione e la cooperazione regionale, e, così, rafforzare la lotta alla povertà e migliorare l'accesso a beni e servizi.³³ Anche in questo caso, è il Direttore generale amministrativo del SEAE ad essere delegato ad adottare “all the necessary administrative and budgetary arrangements” per eseguire la decisione dell'AR sulla chiusura.³⁴

²⁸ I corsivi sono nostri.

²⁹ Cfr. l'art. 2, par. 1, comune a tutti gli atti in questione.

³⁰ *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Vienna 18 April 1961, in *UNTS*, Vol. 500, p. 95, pubblicata anche, in una traduzione italiana non ufficiale, in R. LUZZATTO, F. POCAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 91 ss. Su tale Convenzione cfr. E. DENZA, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008; M. FRAGOLA, *Nozioni di diritto diplomatico e consolare: tecnica, prassi, esperienza*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004; H. P. HESTERMEYER, *Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, Gennaio 2009.

³¹ HR DEC(2013) 001, cit., e HR DEC(2013) 002, cit.; sui privilegi e le immunità delle delegazioni v. *infra* il par. IX.

³² HR DEC(2013) 003, European External Action Service, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Closing of the European Union Delegation to the Republic of Suriname*.

³³ European Union, Press Release A19/13, *EU to Open Delegations to Myanmar and to the United Arab Emirates*, 17 January 2013.

³⁴ V. l'art. 2 della *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 10 January 2013 Regarding the Closing of the European Union Delegation to the Republic of Suriname*, cit.

1 Gli “Uffici” dell’Unione europea presso enti non dotati della piena soggettività internazionale o Stati terzi aventi un approccio non condiviso, sotto il profilo del rispetto del diritto internazionale, su questioni particolarmente sensibili

10. Ci si può certo chiedere anche quali margini di manovra rimangano all’AR laddove il Consiglio e la Commissione, oppure solo una delle due istituzioni, non approvino la decisione di aprire una nuova delegazione, eventualmente anche perchè potrebbe non essere condivisa, a livello di Stati membri, che ancora conservano una prerogativa esclusiva nel riconoscimento di nuovi Stati o nell’*endorsement* a nuovi governi stranieri, la valutazione sulla personalità giuridica internazionale in capo a determinati soggetti. Parimenti, ci si può interrogare sulla discrezionalità configurabile in capo all’AR laddove l’esigenza e l’opportunità di agire in tempi stretti comprimano i tempi di coordinamento con le istituzioni europee. In tali circostanze è possibile sostenere che l’AR abbia il potere di procedere autonomamente limitandosi, però, a mandare un inviato, o a stabilire un tipo di presenza meno prestigioso -aprendo, ad esempio, un semplice “Ufficio” (*EU Liaison Office, EU Technical Office*), oppure una “Rappresentanza”, anziché una vera e propria delegazione. Si tratta di soluzioni già perseguite sia prima che dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

11. A parte, come si vedrà subito nel prosieguo, il caso del Kosovo, il ripiego verso soluzioni istituzionali prive della completezza della rappresentatività dell’Unione data dalla “delegazione” non è mai avvenuto a causa di una contrapposizione tra Stati membri e istituzioni europee sull’opportunità o meno di riconoscere un nuovo Paese, o sull’appoggio ad una rinnovata classe politica. Al contrario, la scelta di aprire un “Ufficio” o una “Rappresentanza” in luogo di una vera e propria “Delegazione” si è compiuta nella piena condivisione degli attori del processo di integrazione europea sull’opportunità di stabilire, comunque, una presenza costante dell’Unione presso la seguente tipologia di soggetti:

- a) un ente che non dispone della piena soggettività internazionale -è il caso dello *European Union Office to Hong Kong and Macao*, le due regioni amministrative speciali della Repubblica popolare cinese, ex-colonie, rispettivamente, di Gran Bretagna e Portogallo;
- b) un ente la cui personalità giuridica internazionale debba ancora completarsi -come accade per i territori palestinesi con lo *European Union Technical Assistance (or Representative) Office for the West Bank and Gaza Strip*;
- c) uno Stato da poco affacciato ad un percorso democratico dopo difficili conflitti -l’Ufficio di rappresentanza della Commissione europea aperto a Sarajevo nel 1996, venne poi ribattezzato nel 2000 “Delegazione” dell’Europa presso la Bosnia-Erzegovina avendo accertato l’attuazione ed il buon funzionamento degli Accordi di Dayton e il positivo processo di consolidamento nel Paese della democrazia e della *rule of law*; e, infine,
- d) uno Stato che non si attiene alle richieste della Comunità internazionale su una o più specifiche questioni -come è accaduto per l’Indonesia, la quale, sino alla fine degli anni ’90, non era disposta a riconoscere l’indipendenza di Timor orientale, né aveva compiuto sufficienti progressi verso lo Stato di diritto e la democrazia, con la conseguenza che la Commissione europea preferì definire la propria missione a Giacarta, aperta nel 1988, “Ufficio di rappresentanza,” per poi rinominarla “Delegazione” una volta superate le divergenze sullo status di Timor est e rafforzata la democraticità dell’assetto istituzionale dell’Indonesia.³⁵

12. La decisione, invece, di mantenere lo *European Union Office* in Kosovo riflette la persistente assenza, da parte di cinque dei 28 Stati membri dell’Unione europea (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna), del riconoscimento del Kosovo quale soggetto internazionale a seguito della dichiarazione di indipendenza dalla Serbia adottata il 17 febbraio 2008 da 109 dei 120 membri dell’Assemblea parlamentare kosovara, e dal Presidente del Kosovo, che non è membro dell’Assemblea. Tale mancanza

³⁵ Sulla tipologia di “uffici” o “rappresentanze” qui elencati v., più diffusamente, E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, pp. 210 ss.

di omogeneità tra gli Stati UE a proposito della personalità giuridica internazionale del Kosovo ha indotto l'Unione europea non solo a mantenere la denominazione di "Ufficio" per la propria sede a Pristina, ma anche a precisare ufficialmente, sul sito web dedicato alle relazioni UE/Kosovo, che l'uso della designazione "Kosovo ... is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence."³⁶ Recentemente il Parlamento europeo ha esortato i 5 Stati membri dell'Unione "a procedere al riconoscimento del Kosovo" al fine di intensificare le relazioni economiche, sociali e politiche tra quest'ultimo e l'Unione europea.³⁷

13. Nel periodo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si segnala l'apertura, il 22 maggio 2011, di un Ufficio dell'Unione europea a Bengasi,³⁸ successivamente ampliato con la sede di un *Humanitarian Office* a Tripoli il 31 agosto dello stesso anno.³⁹ Si tratta di un'iniziativa condotta interamente dall'AR, nella convinzione che il potere per una simile attività risieda nelle funzioni generali dell'AR riguardo la conduzione della PESC. L'iniziativa è stata annunciata dallo stesso AR prima al Parlamento europeo nella seduta plenaria dell'11 maggio 2011,⁴⁰ naturalmente comunicata alla Commissione, di cui l'AR è Vice-Presidente, e pienamente supportata e condivisa dal Consiglio affari esteri del 23-24 maggio 2011.⁴¹ La presenza operativa di un Ufficio tecnico della UE a Bengasi, infatti, risultava essere una condizione logistica imprescindibile per coordinare gli aiuti europei con quelli degli Stati membri e degli altri attori della Comunità internazionale in riferimento alle questioni di emergenza umanitaria e alla predisposizione tempestiva di azioni di ricostruzione e stabilità una volta cessati i disordini interni della cd "Primavera araba," ed era anche un chiaro segno politico di solidarietà dell'Unione europea al popolo libico, nonché di appoggio e fiducia al Consiglio nazionale transitorio (CNT) dei ribelli al regime di Gheddafi ancora prima che l'opposizione alle forze lealiste riuscisse a divenire il governo ufficiale della Libia, detenendo il pieno potere su territorio e comunità del Paese nordafricano. Rovesciato il regime e liberata la città di Tripoli, il CNT è divenuto a pieno titolo il nuovo governo della Libia. L'interesse strategico dell'Unione ad avere rapporti stretti e solidi con detto Stato, anche per promuovere la stabilità della zona al confine meridionale dell'Europa e mantenere saldi i rapporti economici con il Paese nordafricano, ricco di risorse naturali, ha significativamente incentivato il rapido *upgrading* dell'Ufficio di Tripoli in Delegazione dell'Unione presso la Libia.⁴² Come già riportato, il 12 novembre 2011 l'AR ha, così, aperto ufficialmente la rappresentanza ufficiale dell'Europa a Tripoli, una scelta che rappresenta "both a political symbol and a necessary step to allow the EU to provide ef-

³⁶ V. UN Security Council, *Security Council Resolution 1244 (1999) [on the deployment of international civil and security presences in Kosovo]*, 10 June 1999, S/RES/1244; ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.*, 2010, p. 403. Sul parere della Corte internazionale di giustizia riguardo la conformità al diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008 cfr. A. BERNARDINI, *Il parere della Corte internazionale di Giustizia sulla questione del Kosovo*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2011, pp. 7-9; A. CARCANO, *Sul rapporto fra diritto all'autodeterminazione dei popoli e secessione: in margine al parere della Corte Internazionale di Giustizia riguardante il Kosovo*, in *RDI*, 2010, pp. 1135-1143; B. CONFORTI, *La risoluzione del Consiglio di sicurezza e il parere della Corte Internazionale di Giustizia*, in *RDI*, 2010, pp. 1128-1131; P. FOIS, *Il parere della Corte Internazionale di Giustizia sull'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale à la carte*, in *RDI*, 2010, pp. 1131-1135; L. GRADONI, E. MILANO (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, Cedam, Padova, 2010; L. IANNUZZI, *La Corte internazionale di giustizia si esprime sull'annosa questione del Kosovo*, in *La Comunità Internazionale*, 2011, pp. 113-134; A. TANCREDI, *Il parere della Corte internazionale di Giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, in *RDI*, 2010, pp. 994-1052.

³⁷ *Risoluzione del Parlamento europeo del 18 aprile 2013 sul processo di integrazione europea del Kosovo* (2012/2867(RSP)), par. 3. Sulla articolata e sensibile posizione dell'Unione europea nella definizione delle sue relazioni con il Kosovo v. W. KOETH, *State Building Without a State: the EU's Dilemma in Defining Its Relations with Kosovo*, in *EFA Rev.*, 2010, pp. 227-247.

³⁸ EEAS, *EU High Representative Catherine Ashton Opens European Union Office in Benghazi*, 22.5.2011.

³⁹ EEAS, *Libya: European Union / EEAS Mission Arrives in Tripoli*, 31,8,2011; Consilium Highlights, *Showing the Flag in Tripoli*, 8.9.2011.

⁴⁰ Parlamento europeo, *Discussioni - Principali aspetti e scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune (articolo 36 del TUE)*, Strasburgo, 11.5.2011.

⁴¹ Consiglio dell'Unione europea, Presse 143, *Comunicato stampa - 3091a Sessione del Consiglio Affari esteri*, Bruxelles, 23 e 24 maggio 2011, pp. 10-11.

⁴² European Union Press Release A 451/11, *Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the Opening of the New EU Delegation in Tripoli*, Brussels, 12.11.2011.

fective support for the Libyan transition.”⁴³ L'Unione europea, infatti, ha attivato una importante serie di progetti di cooperazione: dopo aver investito ben € 80,5 milioni in assistenza umanitaria, Bruxelles è attualmente impegnata in un programma di € 30 milioni che riguarda anche la politica di migrazione e la sicurezza dei confini, l'assistenza tecnica per ricostruire l'apparato amministrativo ed istituzionale dello Stato libico, le politiche di riconciliazione, rispetto dei diritti fondamentali e democratizzazione, la salute e l'educazione, nonché la promozione della partecipazione delle donne nella vita pubblica.⁴⁴

14. Analoga evoluzione ha conosciuto l'insediamento di una presenza permanente dell'Unione europea presso la Repubblica dell'Unione di Myanmar (Burma), anche se i passaggi istituzionali dinanzi alla Commissione europea ed al Consiglio dell'Unione sono contraddistinti da una precisa pianificazione e privi di ristrettezze temporali. Il nuovo governo del Paese asiatico, che ha iniziato ad esercitare le proprie funzioni all'inizio del 2011, ha voluto rimarcare la netta discontinuità rispetto al precedente –e molto pesante- regime dittatoriale, mostrando un notevole impegno verso le riforme istituzionali, economiche e sociali, e il processo di riconciliazione nazionale, sia rispetto a chi si era strenuamente opposto alla precedente e opprimente nomenclatura, sia riguardo ai diversi gruppi etnici minoritari che caratterizzano lo Stato birmano. Proprio per segnalare la vicinanza al popolo di Myanmar e l'apprezzamento per la svolta democratica del Paese asiatico, l'AR ha aperto, il 28 aprile 2012, l'*Office of the European Union to Myanmar*,⁴⁵ una scelta già appoggiata dalla Commissione, con una propria decisione dell'8 febbraio 2012,⁴⁶ ed avallata dal Consiglio affari esteri del 23 gennaio 2012, il quale ha ribadito nelle sue conclusioni “il ... pieno sostegno alla decisione [dell'AR] di aprire un ufficio dell'UE a Yangon”, auspicandone “la pronta inaugurazione.”⁴⁷ A seguito del consolidamento delle riforme strutturali, e del rinnovato impegno verso uno sviluppo economico contraddistinto dalla responsabilità sociale delle imprese, dall'attenzione alla tutela ambientale e agli investimenti “responsabili”, dunque caratterizzati anche da adeguati standard di protezione dei diritti fondamentali,⁴⁸ l'Unione, per meglio realizzare i vari progetti di cooperazione con Myanmar anche in collaborazione con gli altri soggetti internazionali, e per significare la valutazione positiva della costante dedizione della nuova leadership birmana al rafforzamento del

⁴³ European Union, Press Release A 448/11, *EU High Representative Catherine Ashton visits Tripoli and Opens European Union Delegation*, Brussels, 12 November 2011, Annex “EU Support to Libya”.

⁴⁴ Cfr. C(2012)4805 – PE/2012/4316, *Commission Implementing Decision of 13/07/2012 Modifying the Commission Decisions and Commission Implementing Decisions for Inclusion of Libya in Relevant Regional Programmes of the Euro-Mediterranean Partnership under the European Neighbourhood and Partnership Instrument*; EuroMed, *European Commission Adopts Decision Adding Libya to Euro-Med Regional Cooperation Programmes*, 24.7.2012; *EU-Interpol Programme Supporting Libya Border Security*, in *The Tripoli Post*, 7 March 2013; EU / UNICEF Joint Press Release, *The European Union and UNICEF Support Libya's Education Programmes - Better Trained Teachers Are Key To Better Quality Education*, Tripoli, March 2013; Decisione n. 2013/233/PESC del Consiglio del 22 maggio 2013 sulla missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia (EUBAM Libia), in GU L138/15 del 24.5.2013; Andrew Gardner, *EU Backs Mission to Secure Libya's Borders*, in *europeanvoice.com*, 23.5.2013; *EU Supports Building of a New Modern Libya*, in *Libya-Business News*, 29.5.2012.

⁴⁵ HR DEC (2012) 004, European External Action Service, *Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 7 March 2012 Regarding the Opening of an Office of the European Union to the Republic of the Union of Myanmar (Burma)*; v. anche IP/12/439, *HR/VP Catherine Ashton Opens the EU Office in Burma/Myanmar*, 28.4.2012; European Union, A 197/12, *Catherine Ashton Visits Burma/Myanmar to Open A New Chapter in the Relationship*, Brussels, 27.4.2012.

⁴⁶ PV(2012) 1989 final, *Minutes of the 1989th Meeting of the Commission Held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 8 February 2012*, Brussels, 22.2.2012, a p. 19.

⁴⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Comunicato stampa 3142a sessione del Consiglio affari esteri*, Bruxelles, 23 gennaio 2012, a p. 8; v. anche MEMO/12/102, *Statement by Andris Piebalgs, Eu Commissioner for Development from His Mission to Burma/Myanmar*, 13.2.2012; SPEECH/12/273, *Catherine Ashton, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, Speech on Myanmar*, European Parliament, Strasbourg, 17.4.2012; European Union A 186/12, *Remarks by High Representative Catherine Ashton upon Arrival to FAC, Brussels, 23 April 2012*; European Union A 204/12, *Remarks by High Representative Catherine Ashton at the End of Her Visit to Burma/Myanmar*, 30.4.2012.

⁴⁸ Cfr. European Union A 276/12, *Joint Statement by EU Representative Catherine Ashton and EU Trade Commissione Karel De Gucht on Burma-Myanmar*, 15.6.2012; *Factsheet – The European Union and Burma/Myanmar – A New Chapter in Bilateral Relations*, 5.3.2013; Council of the European Union, *Council Conclusions on Myanmar/Burma, 3236th Foreign Affairs Council Meeting, Luxembourg*, 22.4.2013.

principio dello Stato di diritto e ad una transizione irreversibile verso la democrazia, ha quindi deciso, alla fine del 2012, di rafforzare la propria presenza in loco verso “a full European Union delegation.”⁴⁹ Per tale “full diplomatic mission” dell'Europa,⁵⁰ nel maggio 2013 è stato nominato il nuovo capodelegazione, il funzionario europeo Roland Kobia,⁵¹ divenuto “the first-ever EU Ambassador resident in Myanmar” nel settembre 2013, quando la missione europea a Yangon ha formalmente assunto lo status di “full-fledged EU Delegation.”⁵²

2 Il Parlamento europeo e l'apertura e/o chiusura delle delegazioni dell'Unione: il caso dell'Iran

15. Formalmente, la decisione SEAE non prevede alcun ruolo del Parlamento europeo nell'apertura, o nella chiusura, di una delegazione dell'Unione. Tuttavia, l'istituzione assembleare interviene frequentemente e puntualmente nella gestione delle missioni europee, definite come “the eyes, ears and mouthpiece of the European Union ... in all corners of the world.” Così, nelle relazioni annuali sulla politica estera dell'Unione, il Parlamento europeo, anche in quanto autorità di bilancio insieme al Consiglio dell'Unione, riserva sistematicamente congruo spazio a considerazioni sulle delegazioni. Ciò sia per orientare lo sviluppo e la conduzione delle ambasciate dell'Europa, in modo tale da poter predisporre, in sede di definizione del bilancio, adeguate risorse rispetto alla pianificazione delle strutture diplomatiche della UE, sia per guadagnare spazio e spessore nella conduzione dell'azione internazionale europea, dunque pure della PESC, politica per la quale, formalmente, l'Assemblea non interviene nell'assunzione di strategie e decisioni. Così, nell'ultima Risoluzione sulla relazione annuale del Consiglio europeo sulla PESC, il Parlamento ha chiesto che venisse “riesaminata la distribuzione delle infrastrutture e la dotazione di personale delle delegazioni dell'Unione europea onde garantire che l'efficienza, la visibilità e la rappresentazione dell'Unione nei paesi terzi rifletta le nostre ambizioni politiche e le priorità previste,”⁵³ sollecitando la discussione della revisione del braccio esterno del SEAE “con la commissione competente del Parlamento europeo, specialmente nei casi in cui i suoi esiti richiedano una redistribuzione delle risorse o la decisione di aprire o chiudere delegazioni nei paesi terzi.”⁵⁴ In particolare, l'Assemblea ha “rinnova[to] la sua richiesta di apertura di una delegazione dell'UE in Iran,”⁵⁵ caldeggiata dagli eurodeputati anche per supportare il possibile processo di cambiamento che Teheran sta attraversando dopo l'elezione di Hassam Rouhani, leader moderato considerato capace di modernizzare il Paese mediorientale dopo il regime repressivo di Ahmadinejad.⁵⁶ Oltre che in chiave di stabilità e pacificazione, l'apertura di una missione diplomatica permanente dell'Unione, soprattutto dopo l'accordo raggiunto a Ginevra nel novembre 2013 sul programma nucleare⁵⁷ e l'atteso ritiro delle sanzioni,⁵⁸ è considerata di

⁴⁹ PV(2012) 2028 final, *Minutes of the 2028th Meeting of the Commission Held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 19 December 2012*, Strasbourg, 15.1.2013, a p. 10; v. anche HR DEC(2013) 001, cit.

⁵⁰ English Xinhuanet.com, *Opening of EU Office Signals New Chapter of Myanmar-EU Relations*, 28 April 2012.

⁵¹ EEAS, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Head of Delegation to Myanmar/Burma*, 31.05.2013.

⁵² Cfr. il messaggio di benvenuto di Roland Kobia, Ambasciatore dell'Unione europea a Myanmar, pubblicato sul sito web ufficiale delle delegazione al link http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/about_us/welcome/index_en.htm.

⁵³ P7_TA-PROV(2013)0453, *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2013 sulla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla politica estera e di sicurezza comune (2013/2081(INI))*, par. 17.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Sul punto si rinvia alle considerazioni dell'eurodeputato Tarja Cronberg, che ha guidato la delegazione del Parlamento europeo nella visita ufficiale in Iran nel dicembre 2013: Tarja CRONBERG, *The Election of A New Iranian President Should Be A Signal for Europe to Review Its Stance Towards Tehran*, in *Theparliament.com*, 5.7.2013.

⁵⁷ V. il *Joint Plan of Action* concluso a Ginevra il 24 novembre 2013 tra l'Iran e il cd gruppo E3+3 3 (ossia i tre paesi europei, Gran Bretagna, Francia e Germania, più le altre tre potenze non europee USA, Russia e Cina), il cui testo è disponibile al link http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf. Si sottolinea che, pur non espressamente contemplato nel gruppo E3-3, l'AR ha condotto i negoziati sul programma nucleare iraniano, sino all'accoglimento del testo finale del *Joint Plan of Action*: v. Permanent Delegation of the European Union to the UN Office and Other International Organizations in Geneva, *Iran Nuclear Talks - Agreement in Geneva*, 24.11.2013.

⁵⁸ L'Unione europea ha sospeso un primo blocco di misure restrittive nel gennaio 2014. V. decisione 2014/21/PESC del Consiglio del 20 gennaio 2014 che modifica la decisione 2010/413/PESC del Consiglio, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, in GU L15/22 del 20.1.2014.

rilevante importanza pure in termini economici:⁵⁹ l'Iran, infatti, rappresenta un potenziale mercato di 76 milioni di persone con un ottimo livello di istruzione, dotato di buone infrastrutture, estremamente ricco di petrolio e gas, e perfettamente alla portata degli esportatori europei.⁶⁰

IV. La figura ed il ruolo del capodelegazione

16. La gestione delle attività delle delegazioni dell'Unione è affidata al cd "capodelegazione," figura già presente nella precedente prassi delle missioni della Commissione europea, ora formalmente –seppur non espressamente– inquadrata come funzionario del SEAE nella decisione istitutiva del corpo diplomatico europeo, e contemplata anche in diversi atti di diritto secondario, volti a precisare i poteri che l'*Head of Delegation* può e deve esercitare al fine di garantire una rappresentanza esterna dell'Europa chiara ed unitaria. Riguardo l'affiliazione dell'HoD al SEAE, essa può essere desunta da una lettura congiunta delle rilevanti disposizioni della decisione n. 2010/427/UE con l'art. 221 TFUE. Infatti, l'art. 5, par. 2 della decisione SEAE stabilisce che "ciascuna delegazione dell'Unione è posta sotto l'autorità di un capodelegazione." Raccordando tale disposizione a) con quanto sancito dall'art. 221, par. 2 TFUE, in base al quale l'attività dell'insieme delle missioni diplomatiche europee ricade nella responsabilità dell'AR, b) con il disposto della seconda frase dell'art. 5, par. 2 della decisione SEAE, relativo all'obbligo del capodelegazione di "risponde[re] all'alto rappresentante della gestione complessiva dei lavori della delegazione e del coordinamento di tutte le azioni dell'Unione", e c) con quanto previsto dalla prima frase dell'art. 5, par. 3 del medesimo atto, che codifica il potere dell'AR e del SEAE di inviare "istruzioni" al capodelegazione, per la cui "esecuzione" detta figura "è responsabile," ne deriva necessariamente, anche se solo implicitamente, l'inquadramento del capodelegazione nel SEAE.

17. L'insieme dei poteri attribuiti al capodelegazione fa di quest'ultimo una figura centrale per realizzare, mantenere, e promuovere coerenza, efficacia e continuità nell'attività diplomatica dell'Unione, poiché il capodelegazione può e deve correlarsi strettamente e su base continuativa anche con la Commissione europea. Quest'ultima, in virtù dell'autonomia con la quale può organizzare la propria attività in base al diritto primario europeo,⁶¹ e dei poteri ad essa attribuiti sempre dal Trattato per l'attuazione e l'esecuzione delle politiche e degli atti secondari europei⁶² come pure del bilancio dell'Unione,⁶³ ha, naturalmente, rivendicato ed ottenuto, in occasione dell'approvazione della decisione SEAE, la possibilità di mantenere, nello staff delle delegazioni europee, "membri del personale della Commissione", ove, per l'appunto, ciò risulti "opportuno ai fini dell'esecuzione del bilancio dell'Unione e dell'attuazione di politiche dell'Unione che esulano dal mandato del SEAE,"⁶⁴ come accade, in particolare, per la programmazione e la gestione degli strumenti finanziari per l'azione esterna,⁶⁵ eseguite dalla Commissione

⁵⁹ Cfr. S. KHALOOZADEH, *The Logic Behind EU Tehran Office*, in *IDN-InDepth NewsAnalysis*, 8.1.2014.

⁶⁰ V. A. RETTMAN, *Member States Want EU Embassy in Iran, MEP Says*, in *EUObserver.com*, 27.12.2013; *Iran Would Review EU Embassy Request*, in *Al-Alam News Network*, 29.12.2013; T. CRONBERG, *EU Doesn't Need A New Approach to Iran - It Just Needs An Approach*, in *The Guardian*, 20.1.2014.

⁶¹ Cfr., in particolare, gli artt. 248 e 249 TFUE.

⁶² V. gli artt. 290 e 291 TFUE.

⁶³ Secondo quanto disposto dall'art. 317 TFUE.

⁶⁴ Art. 5, par. 2, terza frase, della decisione n. 2010/427/UE, i corsivi sono nostri.

⁶⁵ Quali lo strumento di cooperazione allo sviluppo (Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, in GU L378/41 del 27.12.2006), lo strumento per la democrazia e i diritti umani (Regolamento (CE) n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo, in GU L386/1 del 29.12.2006), lo strumento europeo di vicinato e partenariato (Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, in GU L310/1 del 9.11.2006), lo strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati (Regolamento (CE) n. 1934/2006 del Consiglio, del 21 dicembre 2006, che istituisce uno strumento finanziario per la cooperazione con paesi e territori industrializzati e con altri ad alto reddito, in GU L405/34 del 30.12.2006), nonché gli altri atti elencati all'art. 9 della decisione SEAE. Si sottolinea che gli strumenti finanziari citati, in scadenza al termine del 2013, verranno sostituiti da nuovi regolamenti il cui iter di approvazione sta per essere completato: cfr., in proposito, European Parliamentary Research

anche attraverso propri funzionari presso le delegazioni dell'Unione. Occorre, infatti, ricordare che una parte sostanziosa dei programmi finanziati dalla UE ricadono nella responsabilità di servizi (come le direzioni generali Allargamento, Aiuto umanitario e protezione civile (ECHO), e Sviluppo e Cooperazione EuropeAid) che trattano materie diverse da quelle di diretta responsabilità del Vice-Presidente della Commissione, nonché Alto Rappresentante della UE, per cui sono posti sotto la responsabilità di altri Commissari. Dunque, per preservare ed esprimere la propria dinamica interna, la Commissione ha voluto mantenere la gestione diretta degli strumenti di finanziamento attraverso membri del proprio personale dislocati presso le delegazioni presenti nei Paesi terzi,⁶⁶ che identificano i progetti da finanziare, in stretto coordinamento con gli Stati terzi beneficiari. Inoltre, in virtù delle sue prerogative, confermate dal Trattato di Lisbona, di istituzione deputata ad assicurare “la rappresentanza esterna dell'Unione,”⁶⁷ la decisione SEAE prevede che “nei settori in cui esercita i poteri conferitile dai trattati, la Commissione [possa] anche ... impartire istruzioni alle delegazioni, cui è data esecuzione sotto la responsabilità generale del capodelegazione.”⁶⁸ Pertanto, l'*Head of Delegation* può ricevere e deve dar seguito anche alle istruzioni della Commissione europea, e ciò nonostante non sia un funzionario di tale istituzione. Si sottolinea, però, che il capodelegazione “risponde [unicamente] all'alto rappresentante della gestione complessiva dei lavori della delegazione e del coordinamento di tutte le azioni dell'Unione,”⁶⁹ mentre non vi è alcuna relazione di responsabilità con i Commissari UE, rispetto ai quali il compito del capodelegazione è, più semplicemente e come appena sopra rimarcato, quello di sovrintendere all'esecuzione delle istruzioni impartite dal Collegio alle delegazioni.

18. Per evitare conflitti con la disciplina pluridecennale dello Statuto dei funzionari europei, imperniata sul principio cardine del divieto di “chiedere [o] accettare istruzioni” da governi, autorità, organizzazioni o persone “estrane alla istituzione di appartenenza,”⁷⁰ si è apportata una apposita modifica a detto Statuto. Il nuovo art. 96 della normativa dedicata ai funzionari UE prevede ora che “[u]n funzionario del SEAE chiamato a svolgere compiti per conto della Commissione nel quadro delle proprie funzioni ricev[a] da quest'ultima istruzioni sull'espletamento di tali compiti, in conformità dell'articolo 221, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.”⁷¹ In tal modo, il capodelegazione, formalmente affiliato del corpo diplomatico europeo, viene ufficialmente inserito nel braccio operativo del Collegio, naturalmente tenendo pienamente conto della natura istituzionale *sui generis* del responsabile di una delegazione dell'Unione: il richiamo all'art. 221, par. 2 TFEU, dunque al fatto che “le delegazioni dell'Unione sono poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza,” indica evidentemente che la Commissione, nell'impartire istruzioni e compiti a funzionari del SEAE per eseguire le politiche europee, dovrà adeguatamente raccordarsi con l'AR e lo staff del corpo diplomatico della UE, e non, invece, limitarsi ad annunciare direttive al di fuori di ogni possibilità di confronto e discussione. Inoltre, il nuovo art. 96 dello Statuto dei funzionari dell'Unione stabilisce anche che “[i]n deroga all'articolo 11, un funzionario della Commissione che lavora presso una delegazione dell'U-

Service, *The Development Cooperation Instrument*, 13 February 2014; European Commission, Development and Cooperation – EuropeAid, *EU Budget and External Cooperation*, 2013, disponibile al link http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/eu-budget_en.htm; Council of the European Union, doc. 15259/13, *Council Adopts the Multiannual Financial Framework 2014-2020*, 2 December 2013.

⁶⁶ V., in tal senso, A. IANNIELLO SALICETI, *Commento all'art. 35 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Edizioni Simone, Napoli, 2012, pp. 347-355 a p. 349.

⁶⁷ V. l'art. 17, par. 1 TUE.

⁶⁸ Art. 5, par. 3, seconda frase, della decisione SEAE.

⁶⁹ Art. 5, par. 2, seconda frase della decisione SEAE.

⁷⁰ V. l'art. 11 del Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in GU 45/1385 del 14.6.1962, da ultimo modificato dal Regolamento (UE) n. 1240/2010 del Consiglio del 20 dicembre 2010 che adegua, a decorrere dal 1° luglio 2010, l'aliquota del contributo al regime pensionistico dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea, in GU L338/7 del 22.12.2010.

⁷¹ V. 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, in GU L311/8 del 26.11.2010.

nione [sia] tenuto a chiedere e ricevere istruzioni dal capo delegazione, in conformità del ruolo previsto per quest'ultimo dall'articolo 5 della decisione 2010/427/UE del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna." Il legislatore europeo ha voluto, così, inequivocabilmente superare ogni eventuale perplessità del personale dell'esecutivo di Bruxelles sul dovere di collaborazione con il responsabile della delegazione, che, come già sottolineato, è stato investito dalla decisione istitutiva del SEAE del compito di garantire il coordinamento di tutte le azioni dell'Unione e di assicurare una gestione "complessiva," dunque coerente, dei lavori della rappresentanza europea, indipendentemente dal fatto che riguardino solo questioni PESC o meno.⁷²

19. Nel preambolo della decisione SEAE è posta una regola di trasparenza, in base alla quale "quando la Commissione impartirà istruzioni alle delegazioni, essa ne trasmetterà nel contempo una copia al capodelegazione ed all'amministrazione centrale del SEAE,"⁷³ e si richiede al Collegio ed al SEAE di concordare "le modalità di comunicazione delle istruzioni della Commissione alle delegazioni," nell'evidente intento di scongiurare un abuso dell'esecutivo di Bruxelles del suo diritto a corrispondere direttamente con il proprio staff distaccato presso una rappresentanza dell'Unione, come pure con i funzionari del SEAE "when carrying out tasks for the Commission as part of their duties,"⁷⁴ pregiudicando coerenza ed efficacia dell'azione esterna dell'Europa laddove le istruzioni della Commissione risultino in conflitto con l'impostazione del capodelegazione, come definita dall'AR e dal SEAE. I problemi di coordinamento non sono mancati in particolare nella prima fase di assestamento della nuova *governance* delle delegazioni UE: in presenza della costante preferenza del Collegio a trasmettere direttamente le proprie istruzioni ai propri funzionari distaccati presso le missioni europee, ignorando sistematicamente il capodelegazione, diverse sono state le doglianze degli Stati membri.⁷⁵ Pertanto, nei *working arrangements* concordati all'inizio del 2012, i servizi della Commissione europea ed il SEAE hanno sottolineato che il Collegio può impartire le proprie istruzioni alle delegazioni solo coinvolgendo pienamente anche il capodelegazione, il quale ha la "overall responsibility" per la loro esecuzione.⁷⁶

20. Coerentemente alla responsabilità complessiva per la conduzione della totalità delle attività delle delegazioni dell'Unione, il capodelegazione ha ricevuto poteri amministrativo-finanziari, oltre che per le questioni SEAE, anche per le azioni ricadenti nell'ex primo pilastro. Pertanto, in base all'art. 8 della decisione SEAE, il capodelegazione può ricevere dall'AR la delega ad eseguire il bilancio amministrativo del SEAE relativo alla rappresentanza europea. Parimenti, la Commissione può delegare il Responsabile delle missioni dell'Unione. Infatti, l'art. 5, par. 4 della decisione n. 2010/427/UE stabilisce che "il capodelegazione [dia] esecuzione agli stanziamenti operativi collegati ai progetti dell'Unione nel paese terzo in questione, in caso di sottodelega della Commissione" in conformità del Regolamento finanziario della UE. Quest'ultimo è stato conseguentemente modificato per renderlo coerente con la decisione SEAE, garantendo la necessaria "continuità del funzionamento delle delegazioni dell'Unione e in particolare la continuità e l'efficienza della gestione dell'aiuto esterno da parte delle delegazioni."⁷⁷ L'attuale art. 56 del Regolamento finanziario dell'Unione europea prevede, dunque, che la Commissione

⁷² Cfr. l'art. 5, par. 2, seconda frase della decisione n. 2010/427/UE.

⁷³ Considerando n. 13 del preambolo della decisione n. 2010/427/UE.

⁷⁴ European Commission, European External Action Service, *Note to the Heads of Delegation – Management of Staff in Delegations*, Brussels, 20.12.2011, p. 2.

⁷⁵ Cfr. T. VOGEL, *Ashton on Defensive over EU's Diplomatic Service*, in *Europeanvoice.com*, 5.1.2012, il quale riporta che "[t]he Commission routinely issues direct instructions to Commission staff working in EU delegations instead of routing them through the Head of Delegation".

⁷⁶ "[T]he Commission can, through the Head of Delegation, call on EU Delegations to carry out activities related to policy implementation, demarches and policy advocacy on issues of Commission competences (e.g. trade, humanitarian affairs, etc.)," SEC(2012) 48, *Working Arrangements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in Relation to External Relations Issues*, Brussels, 13.1.2012, a p. 3).

⁷⁷ Settimo considerando del 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, in GU L311/9 del 26.11.2010.

possa ora “delegare i propri poteri d’esecuzione del bilancio relativamente agli stanziamenti operativi figuranti nella sua sezione ai capi delle delegazioni dell’Unione,” informandone “al contempo l’alto rappresentante.”⁷⁸ Naturalmente, laddove agiscono “in qualità di ordinatori sottodelegati della Commissione, i capi delle delegazioni dell’Unione applicano le norme della Commissione in materia di esecuzione del bilancio e sono soggetti agli stessi doveri, obblighi e responsabilità di tutti gli altri ordinatori sottodelegati della Commissione,”⁷⁹ e devono, pertanto, collaborare “strettamente con la Commissione con riguardo alla corretta esecuzione dei fondi, al fine di garantire in particolare la legittimità e la regolarità delle operazioni finanziarie, il rispetto del principio della sana gestione finanziaria nella gestione dei fondi e l’efficace protezione degli interessi finanziari dell’Unione.”⁸⁰ Pertanto, “in qualità di ordinatori sottodelegati della Commissione”, gli HoD “fanno capo” al Collegio “in quanto istituzione responsabile della definizione, dell’esercizio, della sorveglianza e della valutazione delle loro funzioni e responsabilità di ordinatori sottodelegati.”⁸¹ Nelle parole del Tribunale dell’Unione europea, il rapporto che si viene, così, ad instaurare a seguito della delega dei poteri di esecuzione del bilancio dell’Unione è quello di un “ruolo di assistenza” delle delegazioni dell’Unione alla Commissione, nell’ambito del quale “gli atti adottati in forza dei poteri delegati sono normalmente attribuiti all’istituzione delegante, alla quale spetta difendere in giudizio l’atto di cui trattasi.”⁸²

21. Tali compiti amministrativo-finanziari si stanno rivelando particolarmente pesanti per i capi-delegazione, dando anche luogo a situazioni di accesa conflittualità da parte dei privati che partecipano alle procedure di aggiudicazione di appalti di beni e servizi nell’ambito dei programmi europei di assistenza esterna, i quali non hanno, a volte, esitato a portare in giudizio anche le stesse delegazioni dinanzi al pilastro giurisdizionale dell’Unione.⁸³ Le funzioni amministrativo-finanziarie delegate assorbono una notevole parte delle attività degli HoD, a discapito dell’importante ruolo politico e di coordinamento che i responsabili delle missioni europee sono chiamati ad esercitare, e ciò anche in ragione del fatto che i capidelegazione, a seguito dell’istituzione del SEAE, sono spesso diplomatici degli Stati membri, dunque non avvezzi alle procedure burocratiche, in particolare, della Commissione, con inevitabile allungamento dei tempi e maggiori incertezze nella definizione delle decisioni di finanziamento. Pertanto, sia in dottrina che negli ambienti diplomatico-istituzionali, si suggerisce in modo sempre più marcato l’opportunità di intervenire nuovamente sul Regolamento finanziario della UE, per permettere la delega dell’amministrazione finanziaria anche ai vice-capidelegazione e al personale della Commissione, consentendo ai Responsabili delle missioni europee di concentrarsi sui compiti ad essi conferiti, dedicando maggior tempo ed energie all’importante ruolo di coordinamento per un’azione esterna coerente ed efficace delineato dal complessivo quadro giuridico ad essi dedicato dal sistema istituzionale dell’Unione,⁸⁴ “facilitando in tal modo la gestione e il buon funzionamento delle delegazioni.”⁸⁵

⁷⁸ Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012, in GU L298/1 del 26.10.2012.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Art. 67, par. 1 del Regolamento finanziario dell’Unione.

⁸¹ Art. 65, par. 6 del Regolamento finanziario dell’Unione.

⁸² Ordinanza del Tribunale del 4 giugno 2012, *Elti d.o.o. c. Delegazione dell’Unione europea in Montenegro*, causa T-395/11, non ancora pubblicata in *Racc.*, ptt. 44 e 62.

⁸³ Oltre al caso *Elti*, appena richiamato, si ricordano qui Ordinanza del Tribunale del 30 giugno 2011, *Tecnoprocess Srl c. Commissione europea e Delegazione dell’Unione europea in Marocco*, causa T-264/09, in *Racc.*, 2011, p. II-208; Order of the General Court of 13 September 2012, *Diadikasia Symboloi Epicheiriseon AE v. European Commission, EU Delegation to Turkey and Central Finance & Contracts Unit (CFCU)*, case T-369/11, non disponibile nella versione italiana e non ancora pubblicato in *Racc.*

⁸⁴ S. DUKE, *The European External Action Service: Antidote Against Incoherence?*, in *EFA REv.*, 2012, pp 45-68; *Joint letter from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden To the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, Catherine Ashton*, 8 December 2011, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201203/20120321_fmletter_en.pdf.

⁸⁵ P7_TA-PROV(2013)0278, *Raccomandazione del Parlamento europeo del 13 giugno 2013 destinata all’alto rappresentante dell’Unione per la politica estera e di sicurezza/vicepresidente della Commissione europea, al Consiglio e alla Com-*

22. La rilevanza ora assegnata alla figura del capodelegazione trova la sua più significativa espressione in quanto sancito dall'art. 5, par. 8 della decisione SEAE. In base a tale disposizione, infatti, "il capodelegazione 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." Il responsabile di una missione europea, pertanto, ha la capacità di compiere dichiarazioni e interventi politici (*démarches*), avviare ed eseguire contatti e dialoghi rappresentando compiutamente l'Unione europea come soggetto internazionale. Oltre che da una copiosissima prassi, la funzione cruciale assegnata ai capidelegazione si evince con la massima chiarezza dalla semplice lettura della disposizione riportata, la quale recita che il capodelegazione è abilitato "in particolare" – e non, invece, "esclusivamente" o "unicamente" – a rappresentare l'Unione per stipulare negozi e agire o resistere nei procedimenti giudiziari nello Stato terzo presso il quale la missione europea è stabilita. L'ampia portata di tale disposizione è confermata dall'esame del contesto nel quale essa è collocata. L'art. 5, par. 8 della decisione SEAE, infatti, va ricordato con il par. 2 della medesima disposizione, ai sensi del quale, come già visto, al capodelegazione è conferita "l'autorità" a guidare la sede diplomatica dell'Unione cui è preposto nell'interesse delle sue attività: l'HoD è, quindi, la figura di vertice di ogni delegazione europea, che meglio può garantire, esprimere e manifestare la coerenza nella rappresentanza internazionale dell'Europa. I significativi poteri attribuiti al capodelegazione per rappresentare l'Unione naturalmente includono una funzione di coordinamento rispetto allo staff della missione europea: l'HoD, che riceve istruzioni dall'AR come pure dalla Commissione, dovrà adoperarsi per far convergere e ricondurre ad unità impostazioni suscettibili di incompatibilità, in modo tale da trasmettere un chiaro e singolo messaggio al Paese terzo o all'organizzazione internazionale presso i quali rappresenta l'Europa. Il capodelegazione potrà certo richiedere a funzionari della missione europea facenti capo alla Commissione o al SEAE di esprimere la posizione dell'Unione, ma detti funzionari non potranno fare dichiarazioni pubbliche non previamente concordate con l'HoD. In particolare, il personale della Commissione distaccato presso una delegazione non potrà dar seguito alle richieste provenienti da Bruxelles laddove divergano dalla sintesi operata dal capodelegazione, che dovrà farsi carico di appianare i contrasti discutendo con gli uffici SEAE e della Commissione, assicurando l'unità della diplomazia dell'Unione.

V. Il processo di accreditamento del capodelegazione, il titolo di "Ambasciatore", e la sua classificazione nell'ordine protocollare dello Stato accreditatario

23. L'importante e piena funzione rappresentativa del capodelegazione ovviamente trova adeguata considerazione nelle procedure di accreditamento osservate per tale figura di vertice. La prassi post-Lisbona dell'accREDITAMENTO del capodelegazione si inserisce nella pregressa esperienza della Comunità europea, avviata già negli anni '70, e nell'ambito della quale le lettere credenziali dei capi delle missioni della Commissione erano firmate unicamente dal Presidente di tale istituzione europea. Attualmente, la sottoscrizione di dette lettere vede affiancati il Presidente del Consiglio europeo ed il Presidente della Commissione europea, una "doppia firma" che simboleggia l'insieme dell'azione internazionale dell'Unione, nella sua componente di politica "estera" e di politiche "esterne." Solitamente presentate al Presidente dello Stato accreditatario,⁸⁶ come pure al Ministro degli affari esteri del Paese ospitante, le *lettres d'agrément* richiedono al Paese terzo di dare credito a tutto ciò che il capodelegazione possa dichiarare a nome dell'Unione europea, secondo la prassi universale delle *letters of credence*.⁸⁷ Inoltre, sin dagli anni '80, nelle procedure di accreditamento si richiede che lo Stato terzo conceda "the personal rank and courtesy title of Ambassador" al capodelegazione

missione sulla revisione 2013 relativa all'organizzazione e al funzionamento del SEAE (2012/2253(INI)), par. 19. Su tale raccomandazione cfr. C. DELCOURT, *Suggestions du Parlement européen dans la perspective d'un examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE*, in *RTD Eur.*, 2013, pp. 585-587.

⁸⁶ Cfr. ad esempio, *Delegation of the European Union to Belarus, Head of EU Delegation to Belarus Ambassador Maira Mora Handed in the Letters of Credence to the President of Belarus*, 20 September 2011.

⁸⁷ "[T]he ... phrase asking that credit may be given to all that the agent may say in the name of his sovereign or government is of universal application. This is what constitutes the essential part of a Letter of Credence", in I. ROBERTS (ED.), *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 62; v. anche J. WOUTERS, S. DUQUET, *The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, pp. 31-49, a p. 40.

dell'Unione,⁸⁸ titolo che viene, ormai, sistematicamente concesso anche dalle organizzazioni internazionali.

24. Nella lista diplomatica, l'HoD è inserito dopo gli ambasciatori degli Stati, e non, invece, nella sezione dedicata ad elencare i rappresentanti delle organizzazioni internazionali.⁸⁹ In tal modo, lo status *sui generis* dell'Unione europea quale attore diplomatico internazionale viene significato attraverso l'inclusione del capodelegazione nel gruppo degli ambasciatori degli Stati, non parificando, però, in modo completo il primo ai secondi, poiché il posizionamento sistematico del responsabile della delegazione dell'Unione alla fine dell'elenco degli ambasciatori deroga all'ordine di precedenza fissato per i capi delle missioni diplomatiche dall'art. 16 CVRD, basato sulla data e l'ora in cui i capi missione hanno assunto le loro funzioni -data ed ora che, a loro volta, coincidono con la presentazione delle credenziali, oppure con la notifica dell'arrivo del responsabile della delegazione e di una copia della lettera credenziale alle autorità competenti dello Stato accreditatario.⁹⁰ Nella Lista diplomatica dell'Australia, ad esempio, David Daly, l'attuale capodelegazione dell'Unione, che ha presentato le proprie credenziali il 10 febbraio 2009, figura dopo Clemencia Forero-Ucros, ambasciatrice della Colombia, le cui credenziali sono state ricevute il 20 febbraio 2013.⁹¹ Tale prassi ha oramai dato vita al principio del congelamento dell'anzianità,⁹² una eccezione nell'applicazione della Convenzione di Vienna del 1961 alle relazioni dell'Unione europea con gli Stati terzi che, però, a sua volta, già conosce una deroga. Infatti, il Ministero degli affari esteri del Canada elenca l'Unione europea, in ordine alfabetico, tra le missioni diplomatiche degli Stati; e, conseguentemente, nel proprio ordine protocollare (*order of precedence*) colloca l'Ambasciatore della Delegazione ad Ottawa in ordine cronologico, tra i capi missione degli Stati -più precisamente, Sua Eccellenza Bernhard Matthias Brinkmann, capodelegazione della UE, si trova tra l'ambasciatore dell'Azerbaijan e quello della Mongolia.⁹³

25. I capidelegazioni vengono nominati dall'AR. Analogamente a quanto accade per i capi delle missioni diplomatiche di uno Stato (cfr. l'art. 4 CVRD), l'Unione deve previamente assicurarsi che la persona che intende accreditare come capodelegazione abbia ricevuto il gradimento dello Stato accreditatario, come puntualizzato nei comunicati stampa predisposti dall'AR per annunciare la designazione dei nuovi ambasciatori dell'UE: “to complete appointments, an accreditation request for a new Head of Delegation is sent to the host country. The selected candidate may take up duty only once accreditation of the host country has been granted and a number of administrative formalities have been completed.”⁹⁴

26. Il Parlamento europeo avrebbe voluto essere coinvolto a pieno titolo nella designazione dei capi delegazione. Tuttavia, l'Assemblea non ha ottenuto l'inserimento di una regola *ad hoc* nel testo finale della Decisione istitutiva del SEAE, anche se nella Dichiarazione sulla responsabilità politica presentata dall'Alto Rappresentante al Parlamento europeo, Catherine Ashton si è impegnata a

⁸⁸ P. DE SCHOUTHEETE, S. ANDOURA, *The Legal Personality of the European Union*, Working Paper European Affairs Program, Egmont Royal Institute for International Relations, 2007, a p. 7; Véronique Dimier, Mike McGeever, *Diplomats Without a Flag: The Institutionalization of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries*, in *JCMS*, 2006, pp. 483-505, a p. 496.

⁸⁹ Cfr., ad esempio, Commonwealth of Australia - Department of Foreign Affairs and Trade, *Diplomatic List and List of Representatives of International Organisation*, February 2013.

⁹⁰ V. l'art. 13 CVRD.

⁹¹ V. Commonwealth of Australia - Department of Foreign Affairs and Trade, *Diplomatic List and List of Representatives of International Organisation*, cit., a p. 15.

⁹² “Principle of freezing of seniority,” come espresso da J. WOUTERS, S. DUQUET, *The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, pp. 31-49, a p. 44.

⁹³ Cfr. Foreign Affairs and International Trade Canada, *Office of Protocol – Foreign Representatives in Canada*, in <http://www.international.gc.ca/protocol-protocole/reprs.aspx>.

⁹⁴ European Union, Press Release A 304/13, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Heads of EU Delegations to Peru and Serbia*, 7.6.2013; European Union, Press Release A 319/13, *High Representative Catherine Ashton Appoints 12 New Heads of EU Delegations*, 14.7.2013; European Union A 340/13, *High Representative Catherine Ashton Appoints New Chair of the Political and Security Committee, a New Head of Delegation/EU Special Representative to Afghanistan and New Heads of Delegations to Mauritania and Sierra Leone*, 21.7.2013.

“risponder[e] affermativamente a richieste del Parlamento europeo affinché i capi delegazione ... nominati in paesi e organizzazioni che il Parlamento ritenga strategicamente importanti compaiano dinanzi all'AFET [Commissione affari esteri dell'Assemblea di Strasburgo] per uno scambio di punti di vista (diverso dalle audizioni) prima di assumere le proprie funzioni”, e a “facilit[are] la presenza dei capi delegazione ... nelle commissioni e sottocommissioni parlamentari competenti in modo che forniscano informazioni regolari.”⁹⁵

VI. Le funzioni delle delegazioni dell'Unione

27. La disamina delle attività delle delegazioni rivela una gamma estremamente ampia di rilevanti compiti ed azioni, che dimostra capacità organizzativa –pur perfettibile e migliorabile- da parte del SEAE, delle istituzioni dell'Unione, come pure degli Stati membri, i quali hanno saputo trasformare “a few words in the Lisbon Treaty into a global foreign policy service.”⁹⁶ In particolare, l'esercizio del diritto di legazione attivo dell'Unione presenta molte affinità con le funzioni classicamente svolte dalle ambasciate, e dai consolati, degli Stati.⁹⁷ Pertanto, esso si presta ad essere illustrato seguendo la categorizzazione che l'art. 3 della Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche fa delle funzioni delle missioni statali,⁹⁸ disposizione il cui elenco di attività diplomatiche pare proprio sistematicamente ispirare la presentazione del ruolo delle delegazioni dell'Unione nei rispettivi siti internet ufficiali.⁹⁹

28. Come già considerato, e come si continuerà ad illustrare nei paragrafi seguenti, conformemente al dettato dell'art. 221 TFUE, le delegazioni rappresentano l'Unione presso i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali –si tratta della funzione di rappresentanza contemplata dalla lett. a) dell'art. 3, par. 1, della CVRD, che elenca tra i compiti di una missione diplomatica quella di “rappresentare lo Stato accreditante presso lo Stato accreditatario.” Le rappresentanze europee, infatti, costituiscono il collegamento permanente dell'Unione con lo Stato terzo o l'ente intergovernativo. Esse assicurano, così, la piena partecipazione dell'Unione alla vita internazionale, e pure interna, dello Stato accreditatario, approntando contatti strutturati e sistematici con gli organi nazionali competenti per le questioni sia internazionali che interne. Oltre a presentare ufficialmente le dichiarazioni di politica estera dell'Unione alle autorità preposte del Paese terzo, le delegazioni intervengono, quindi, con note e documenti in questioni interne dello Stato ospite, in particolar modo sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali. Ad esempio, nell'ambito della lotta dell'Unione europea per l'abolizione della pena di morte, si ricordano qui le numerose lettere inviate dal Capo della delegazione dell'Unione presso gli Stati Uniti d'America alle autorità degli Stati federati, attraverso le quali sono rivolti appelli umanitari a favore dei condannati all'esecuzione capitale.¹⁰⁰ Inoltre, le delegazioni rappresentano l'Unione presso le organizzazioni internazionali, rispetto alle quali la UE può essere membro od osservatore, partecipando ai lavori dei vari organi intergovernativi, presentando le posizioni europee, e, laddove l'Europa ne abbia il diritto, manifestando il voto dell'Unione.¹⁰¹

⁹⁵ Adozione della decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) - (2010/C 210/01) - Progetto di dichiarazione dell'Alta rappresentante sulla responsabilità politica, in GU C210/1 del 3 agosto 2010, par. 5 e 7; v. anche Leendert Erkelens, Steven Blockmans, *Setting up the European External Action Service: An Institutional Act of Balance*, CLEER Working Papers 2012/1.

⁹⁶ Catherine Ashton, *Foreword*, in *EEAS Review*, Bruxelles, July 2013, a p. 1.

⁹⁷ V. E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, cit., pp. 133 ss.; M. MELLONI, *Commento all'art. 221 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Edizioni Simone, Napoli, 2012, pp. 1644-1647.

⁹⁸ Per una disamina di tale disposizione v. A. TANZI, *Relazioni diplomatiche*, in *Digesto IV, Discipline pubblicistiche*, vol. XIII, UTET, 1996, pp. 122-147.

⁹⁹ V. <http://eeas.europa.eu/delegations/>

¹⁰⁰ Da ultimo v. *Georgia v. Warren Lee - EU Letter to Georgia Governor Nathan Deal*, Feb 13, 2013, riportata insieme alle altre iniziative della delegazione di Washington D.C. in <http://www.euintheus.org/what-we-do/policy-areas/democracy-and-human-rights/torture-and-capital-punishment/death-penalty/>; v. anche EEAS, *Background: The Death Penalty and the EU's Policy on its Abolition*, July 2013.

¹⁰¹ Su questo aspetto v. *infra* il par. VIII.

29. Le delegazioni proteggono, inoltre, gli interessi dell'Unione -naturalmente anche sotto il profilo della promozione dei valori dell'azione esterna europea, come la promozione del diritto internazionale e dello sviluppo sostenibile, l'eliminazione della povertà e la tutela dei diritti fondamentali, codificati agli artt. 3, par. 5 e 21 TUE- attraverso un'attività di controllo del rispetto degli accordi internazionali sottoscritti insieme allo Stato accreditatario, come pure dei programmi di cooperazione ed assistenza esterna finanziati con fondi europei. Le delegazioni dell'Unione svolgono un ruolo fondamentale nell'attuazione dell'assistenza esterna (*external assistance*), in particolare a seguito della devoluzione operata dalla Commissione europea nel 2000 per far sì che l'azione dell'Unione fosse più rapida ed efficiente.¹⁰² Le delegazioni, infatti, sono ora più strettamente coinvolte nella programmazione e nella gestione dei progetti dal loro avvio sino al loro pieno completamento, in costante contatto con l'ufficio di cooperazione EuropeAid, il quartier generale del SEAE a Bruxelles e le autorità locali, nel quadro delle regole fissate dall'Unione. Inoltre, le delegazioni possono assumere un ruolo guida nel coordinamento sul campo delle varie forme di assistenza, siano dette forme bilaterali, dunque tra Unione e Paese terzo, o multilaterali, e perciò con la presenza di enti intergovernativi e/o ONG, al fine di accrescere le sinergie tra i vari programmi e le varie risorse di aiuto allo sviluppo disponibili, nonché la visibilità stessa dell'Unione. A seconda del Paese terzo interessato, l'assistenza coordinata dalle delegazioni può spaziare dal tradizionale aiuto allo sviluppo ad aree come l'educazione e la salute, l'assistenza umanitaria, il supporto per la democrazia ed i diritti fondamentali, lo sminamento e la ricostruzione, anche a livello di *capacity building* istituzionale.¹⁰³ Le attività testé richiamate possono essere ricondotte alle funzioni di cui alle lettere b) ed e) dell'art. 3, par. 1 CVRD, in base alle quali una missione diplomatica deve "proteggere nello Stato accreditatario gli interessi dello Stato accreditante e dei suoi cittadini," e "promuovere relazioni amichevoli e sviluppare relazioni economiche, culturali e scientifiche fra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario." Riguardo la tutela degli interessi dei cittadini dell'Unione, essi risultano certamente protetti dall'attività della delegazione volta a far rispettare gli accordi internazionali stipulati dal Paese terzo, o facenti capo ad una data organizzazione (come gli accordi sulla liberalizzazione degli scambi dell'Organizzazione mondiale del commercio), laddove il miglioramento della loro posizione di operatori economici o consumatori costituisca il risultato della corretta esecuzione degli impegni pattizi sottoscritti. Sempre con riferimento ai cittadini europei, si richiama qui, la competenza delle delegazioni in materia di protezione consolare, illustrata *infra*.¹⁰⁴

30. Si sottolinea, poi, che la gestione della fitta rete di accordi e dei numerosi programmi di cooperazione finanziati dall'Unione, oltre ad attestare la capacità delle delegazioni di promuovere relazioni amichevoli e sviluppare relazioni economiche, realizza forme di collaborazione nel campo culturale e scientifico, data l'ampiezza degli accordi sottoscritti, come pure l'estensione dei temi suscettibili di beneficiare dei contributi europei.¹⁰⁵ Inoltre, la promozione di relazioni amichevoli e cooperazione è evidenziata come una precisa finalità delle delegazioni dell'Unione nello stesso Preambolo degli accordi bilaterali su privilegi e immunità della sede e dei funzionari europei, ove il Paese ospitante e l'Unione si dichiarano "[d]esirous of further strengthening and developing the friendly relations and cooperation between [the third country] and the European Union and the European Atomic Energy Community."¹⁰⁶

¹⁰² V. SEC(2000) 814/5, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, Brussels, 16.5.2000.

¹⁰³ S. BARTELT, *The Institutional Interplay Regarding the New Architecture For the EC's External Assistance*, in *European Law Journal*, 2008, pp. 655-679.

¹⁰⁴ Par. X.

¹⁰⁵ Si consideri, solo per fare un esempio, l'accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall'altra, formato da 337 articoli suddivisi in 13 titoli con 14 allegati, che include la cooperazione nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico, come pure molteplici aspetti dei rapporti tra liberalizzazione degli scambi e tutela della diversità culturale: v. Decisione del Consiglio, del 31 maggio 2012, n. 2012/735/UE, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall'altra, in GU L354/1 del 21.12.2012.

¹⁰⁶ *Model Agreement between the Government of [the Kingdom/Republic of] XXX, the European Union, and the European Atomic Energy Community on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the European Union in [idem] XXX*, secondo considerando del Preambolo.

31. Riguardo la competenza delle missioni diplomatiche a “negoziare con il governo dello Stato accreditario,” contemplata dalla lett. c) dell’art. 3, par. 1 CVRD, si può sostenere che le delegazioni, in particolare nella persona del capodelegazione, possono negoziare, o, comunque, svolgere attività di supporto ai negoziati, con il Paese terzo –contribuendo all’attività della Commissione europea oppure dell’AR, conformemente a quanto stabilito dall’art. 218 TFUE, unitamente agli artt. 17 e 27 TUE- sia in riferimento a specifici strumenti pattizi, sia, più in generale, nella redazione di atti politici e di pianificazione, quali, in particolare, i *country strategy papers* pluriennali, i documenti elaborati dall’Unione rispetto a diversi Paesi terzi, per definire settori, obiettivi e tempistica di cooperazione e progetti, per la cui definizione il ruolo svolto dalle rappresentanze europee è di notevole valore.

32. Vi è, infine, la funzione codificata alla lett. d) dell’art. 3, par. 1 CVRD, in base alla quale le missioni diplomatiche hanno il compito di “informarsi con tutti i mezzi leciti delle condizioni e dello sviluppo degli avvenimenti nello Stato accreditario e farne rapporto allo Stato accreditante.” La funzione diplomatica di informazione rientra tra le originarie finalità delle prime rappresentanze della Commissione europea presso i Paesi terzi. Infatti, come sottolineato dalla rara dottrina sul tema, “[t]he first delegation in the history of the European communities ... opened in 1954 in London by the European Coal and Steel Community (ECSC) ... was originally designed to serve merely as an information and communications office of the ECSC.”¹⁰⁷

33. Alla tradizionale corposa documentazione sulla situazione dei Paesi terzi essenzialmente di natura economica, per consentire alla Commissione la relativa programmazione degli strumenti di finanziamento europei, nonché la predisposizione di accordi commerciali, si affianca un’attività di informazione sempre più politica e di politica estera,¹⁰⁸ relativa al rispetto, da parte del Paese terzo, della politica di condizionalità dell’Unione sui diritti fondamentali, alle questioni di sostenibilità e di *governance* riflesse nelle rilevanti clausole degli accordi promossi dalla UE,¹⁰⁹ nonché nei requisiti richiesti dagli atti unilaterali europei per accedere ai benefici economici in essi contemplati.¹¹⁰ In particolare, sin dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le delegazioni dell’Unione, sostituendosi al ruolo svolto dalla Presidenza dell’Unione nel coordinamento tra la missione europea e le ambasciate degli Stati membri nei rapporti con lo Stato terzo ospitante, hanno intensificato la loro attività di comunicazione ed informazione anche attraverso il sistema COREU (*COR-respondance Européenne*), il network di scambio di informazioni confidenziali di politica estera stabilito nel 1973 e gestito dal Segretariato generale del Consiglio dell’Unione, che rappresenta un centro imprescindibile per l’acquisizione di analisi e dati per l’elaborazione delle politiche europee sul piano internazionale,¹¹¹ i cui messaggi equivalgono, ad avviso dello stesso Consiglio, “a telegrammi diplomatici.”¹¹²

34. Inoltre, la creazione del SEAE ha rinnovato e rafforzato il compito delle delegazioni UE nella preparazione di “political reports,” di resoconti sulla situazione politica del Paese nel quale sono collocate o delle organizzazioni internazionali presso le quali sono stabilite. Si tratta di un’attività av-

¹⁰⁷ M. BRUTER, *Diplomacy without a State: The External Delegations of the European Commission*, in *Journal of European Public Policy*, 1999, pp. 183-205, a p. 183.

¹⁰⁸ E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, cit., pp. 176 ss.

¹⁰⁹ V. A. DI MARCO, *Le clausole di condizionalità politica alla luce degli accordi di associazione – Il recente caso siriano*, Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper* 2011/n. 31, Maggio 2011; S. ANGIOI, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell’Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006.

¹¹⁰ Cfr. ad esempio, il Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo all’applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio, in GU L303/1 del 31.10.2012; in dottrina v., anche in riferimento all’attività pattizia europea, T. TAKÁCS, *Human Rights in Trade: the EU’s Experience with Labour Standards Conditionality and its Role in Promoting Labour Standards in the WTO*, in J. E. WETZEL (Ed.), *The EU as A “Global Player” in Human Rights?*, Routledge, London, 2011, pp. 97-112.

¹¹¹ F. BICCHI, C. CARTA, *The COREU/Courtesy Network and the Circulation of Information within the EU Foreign Policy*, RECON Online Working Paper 2010/01.

¹¹² Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 luglio 2001, *Olli Mattila c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, Causa T-204/99, in *Racc.*, 2001, p. II-2265, par. 49.

viata successivamente alla creazione della figura istituzionale dell'Alto Rappresentante, introdotta dal Trattato di Amsterdam, nuova carica che, inevitabilmente, implicava la necessità di ricevere su base costante adeguate relazioni sulla situazione *in loco* da parte delle delegazioni europee. Con il Trattato di Lisbona e l'istituzione del SEAE, alle delegazioni viene ora richiesto un impegno più assiduo e approfondito nella redazione dei *political reports*, che devono affiancare l'analisi politica a raccomandazioni per la formulazione delle future determinazioni europee, in merito a singoli eventi come pure a situazioni generali di ampio respiro. In base alle indicazioni dell'attuale AR, i *political reports* devono essere stringati (anche una sola pagina), andare dritti al cuore della questione affrontata, ed avere una cadenza settimanale. Pur ricadendo nella responsabilità formale dei Capi delegazione, che li sottoscrivono, il lavoro sui resoconti politici in oggetto rientra essenzialmente nell'attività dei consiglieri politici delle delegazioni, un profilo professionale introdotto nel 2005, e che ora caratterizza la maggior parte delle missioni dell'Unione, le quali attualmente dispongono di almeno un consigliere politico nel team che compone la rappresentanza dell'Unione. Tali esperti delle delegazioni devono operare in stretto contatto con gli attori politici locali -inclusi le organizzazioni non governative e i diplomatici degli Stati membri presso i Paesi o gli enti intergovernativi interessati. Il contenuto dei *political reports*, però, non deve essere di certo concertato con le ambasciate nazionali degli Stati UE: detti *reports*, infatti, sono volti a fornire analisi e input al SEAE, per l'elaborazione di proposte e iniziative europee che risultino convincenti e capaci di attrarre il consenso dei Paesi membri riguardo l'azione internazionale dell'Unione.¹¹³

35. Nonostante le risorse limitate, anche a causa della difficile congiuntura economica –in totale, le delegazioni dell'Unione possono disporre di 1960 funzionari facenti capo al SEAE, 3500 unità facenti capo alla Commissione, nonché di 1137 agenti locali-, le rappresentanze europee devono anche assistere le istituzioni dell'Unione, “in particolare il Parlamento europeo, nei loro contatti con le organizzazioni internazionali o i paesi terzi presso cui le delegazioni sono accreditate” (art. 5, par. 7 della decisione SEAE). Il supporto logistico e l'assistenza da prestare alle istituzioni europee sono, evidentemente, volti a consentire a tutti gli attori istituzionali del processo di integrazione europea di avere contezza ed accesso diretto alle questioni e situazioni internazionali di interesse per la loro attività, in modo tale da contribuire alla definizione di un'azione esterna dell'Unione piena, coerente ed efficace. L'espresso richiamo al Parlamento europeo è dovuto a) alla particolare importanza che l'istituzione assembleare ha, in quanto autorità di bilancio insieme al Consiglio dell'Unione, per l'approvazione delle spese necessarie anche al funzionamento delle delegazioni, e b) al significativo potenziamento della sua partecipazione all'azione internazionale dell'Unione, a partire dalla conclusione di accordi internazionali, rispetto ai quali, oramai, in base all'art 218 TFUE, l'Assemblea è pressochè costantemente chiamata ad esprimere la sua preventiva approvazione.¹¹⁴ Detti, marcati, tratti istituzionali, unitamente alla costante ricerca di un incisivo controllo sulle politiche esterne ed estera dell'Unione, hanno, peraltro, consentito al Parlamento europeo, di ottenere la possibilità di richiedere l'audizione dei capidelegazione, dei Rappresentanti speciali dell'Unione europea, e di alti funzionari del SEAE dinanzi alle proprie Commissioni.¹¹⁵

VII. La “stretta cooperazione” con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri

36. L'art. 221, par. 2 TFUE prevede che le delegazioni dell'Unione “agisc[a]no in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri.” Si tratta di un obbligo richiamato dall'art. 35 TUE con specifico riferimento alla collaborazione tra gli enti appena citati “al fine di garantire

¹¹³ F. BICCHI, *The European External Action Service: A Pivotal Actor in EU Foreign Policy Communications?*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, pp. 81-94.

¹¹⁴ Cfr. su tale aspetto E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2013, pp. 5-37, pp. 15 ss.

¹¹⁵ V. *Progetto di dichiarazione dell'Alta rappresentante sulla responsabilità politica - Adozione della decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) (2010/C 210/01)*, in C 210/1 del 3.8.2010, par. 5 e 7; K. RAUBE, *The European External Action Service and the European Parliament*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, pp. 65-80.

il rispetto e l'attuazione" delle decisioni PESC –collaborazione per la cui realizzazione le rappresentanze nazionali ed europee presso Stati terzi, conferenze ed organizzazioni internazionali devono “intensificare” gli “scambi di informazioni” e le “valutazioni comuni”¹¹⁶ che viene reiterato e puntualizzato dall'art. 5, par. 9 della decisione SEAE, il quale ribadisce il dovere delle delegazioni di “condivid[ere] le informazioni con i servizi diplomatici degli Stati membri.” Tale obbligo reciproco costituisce una espressa articolazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3 TUE, un principio tradizionale del processo di integrazione europea che è stato particolarmente valorizzato dal Trattato di Lisbona. Quest'ultimo, infatti, lo ha inserito nelle disposizioni iniziali del Trattato sull'Unione europea, le quali enunciano le politiche e gli ambiziosi obiettivi dell'Europa, ponendolo inequivocabilmente quale principio strutturale dell'ordinamento giuridico della UE, rivolto al contempo agli Stati membri e alle istituzioni europee, che devono rispettarsi e assistersi “reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.”

37. Con specifico riferimento alla relazioni esterne dell'Unione, il “principle of sincere cooperation,” come anche viene espresso il principio di leale collaborazione, indica lo spirito di cooperazione costruttiva che deve guidare gli attori della politica internazionale dell'Europa, essendo le relazioni esterne e la politica estera dell'Unione settori, oltre che strategici, molto delicati sotto il profilo istituzionale per dare concreta unità, efficacia e coerenza all'azione della UE al tempo stesso individuando costantemente adeguate forme di pieno coinvolgimento degli Stati membri nella conduzione dell'attività europea.¹¹⁷ Riguardo, più puntualmente, alla “diplomatic cooperation” che deve caratterizzare i rapporti tra delegazioni dell'Unione ed ambasciate e consolati degli Stati membri, detta cooperazione si articola su due livelli di collaborazione, vale a dire a) la condivisione delle capacità diplomatico-consolari, e b) quella delle risorse logistiche.¹¹⁸

38. Il primo profilo della cooperazione tra rappresentanze europee e missioni nazionali, quello della condivisione delle capacità diplomatico-consolari, viene, naturalmente, attuato attraverso una intensa concertazione e un forte coordinamento tra le strutture dell'Unione e quelle degli Stati membri. Richiamando e rinviando anche alle considerazioni che si svolgeranno a proposito delle delegazioni presso le organizzazioni internazionali,¹¹⁹ nonché quanto verrà presentato nel paragrafo dedicato alla protezione consolare,¹²⁰ si sottolinea qui che, in linea di principio, pur non mancando situazioni di insufficienza e di attrito, la collaborazione tra le delegazioni dell'Unione e le missioni degli Stati membri si svolge in modo positivo e si consolida nel tempo. I vertici delle sedi estere della UE si consultano sistematicamente con le autorità diplomatiche degli Stati membri, coordinandosi a livello di ambasciatori in merito ad ogni questione politica, coinvolgendo i gruppi di lavoro a Bruxelles laddove non sia possibile individuare convergenze *in loco*.

39. Naturalmente, il ruolo di coordinamento e di rappresentanza delle delegazioni dell'Unione risulta notevolmente semplificato nelle sedi geograficamente decentrate interessate da temi politici di minore importanza, ove i diplomatici nazionali hanno spesso uno status non prominente, mentre il capo-delegazione gode di alta considerazione presso le autorità locali. Per l'ipotesi in cui entrino in gioco interessi speciali di questo o quello Stato membro, però, il coordinamento con le delegazioni dell'Unione diviene meno semplice, come accade nelle maggiori capitali diplomatiche, ove nessun Paese della UE rinuncia ad una significativa presenza –ad esempio a Washington D.C., New York, Ginevra.

¹¹⁶ Cfr, l'art. 35, seconda frase, TUE.

¹¹⁷ Su tale principio v. F. CASOLARI, *The Principle of Loyal Co-operation: A “Master Key” for EU External Representation?*, in S. BLOCKMANS, R. A. WESSEL (EDS.), *Principles and practices of EU External Representation*, CLEER Working Papers 2012/5, pp. 11-35; G. DEBAERE, “O, where is faith? O, where is loyalty?” - *Some Thoughts on the Duty of Loyal Co-operation and the Union's External Environmental Competences in the Light of the PFOS Case*, in *ELR*, 2011, pp. 405-419; M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014; E. NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations*, in *CML Rev.*, 2010, pp. 323-359.

¹¹⁸ “The term ‘diplomatic cooperation’ covers two main levels of local cooperation: the sharing of diplomatic facilities and the sharing of diplomatic capabilities.” Così P. PACZOLAY, *Article 35 TEU - Coordination Among Member States' Diplomatic and Consular Missions*, in H. -J. BLANKE, S. MANGIAMELI (EDS.), *The Treaty on European Union (TEU) – A Commentary*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2013, pp. 1107-1118, a p. 1108.

¹¹⁹ V. *infra* il par. VIII.

¹²⁰ Si tratta del par. X.

40. Riguardo le comunicazioni e la redazione di rapporti, spesso si riscontra un maggiore flusso dalle delegazioni dell'Unione alle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri, una asimmetria che, comunque, contribuisce a promuovere posizioni convergenti tra la UE ed i suoi Paesi. Indubbiamente, occorre potenziare i sistemi di trasmissione e condivisione di dati ed informazioni che garantiscano la doverosa confidenzialità, oltre alla più piena diffusione, delle notizie negli ambienti diplomatici, come pure individuare più puntuali meccanismi di coordinamento che permettano di raccordare regolarmente le risorse e le professionalità delle ambasciate nazionali e delle delegazioni dell'Unione per redigere relazioni, operare complete rassegne stampa e tenere gli opportuni contatti con gli organi di informazione.¹²¹

41. Certo anche sulla spinta delle ristrettezze dei bilanci pubblici che caratterizza l'attuale congiuntura economica, il secondo livello della cooperazione tra delegazioni e missioni degli Stati membri, quello sulle risorse logistiche, risulta caratterizzato, in particolar modo, dalla scelta dei funzionari europei e di quelli nazionali di condividere fisicamente i locali dei loro uffici presso i Paesi terzi. Sono considerate molto positive le esperienze di "physical co-location of missions" in Etiopia e Yemen, indicate anche come "Europe Houses."¹²² Ad Addis Abeba, infatti, l'ambasciata del Lussemburgo è ospitata presso i locali della delegazione dell'Unione, in base ad un Memorandum sottoscritto dal SEAE con il governo lussemburghese il 22 maggio 2012.¹²³ Simile soluzione è stata adottata dalla Spagna, che ha scelto di collocare la propria missione diplomatica presso lo Yemen nell'edificio della delegazione dell'Unione a Sana'a, sempre in ossequio ad un Memorandum tra il governo spagnolo ed il Servizio europeo per l'azione esterna.¹²⁴ Più risalente nel tempo è, invece, la "Umoja House" a Dar es Salaam, in Tanzania, nella quale sono installate, oltre alla delegazione dell'Unione, anche le ambasciate di Gran Bretagna, Olanda e Germania.¹²⁵

42. Mentre si prevede l'aumento delle collocazioni congiunte pianificate di missioni nazionali ed europee, si segnala qui la proficua soluzione scelta in occasione delle recente crisi siriana, allorchè gli uffici delle missioni nazionali, in particolare i funzionari consolari, sono stati trasferiti nell'edificio della delegazione dell'Unione europea a Damasco, facendo di quest'ultima un importante e strategico avamposto diplomatico per monitorare costantemente la difficile situazione nel Paese mediorientale, e per coordinare gli aiuti ed i rimpatri dei cittadini dell'Unione.¹²⁶ Inoltre, vanno affermandosi intese logistiche molto più limitate, volte semplicemente a consentire l'uso dei locali di una delegazione UE da parte di un singolo agente nazionale. E' il fenomeno dei cd "laptop diplomats," verificatosi, ad esempio, per l'Ambasciatore britannico presso il Marocco, che è anche Ambasciatore non residente presso la Mauritania, ed attualmente usa un locale della delegazione dell'Unione a Nouakchott quando abbia l'esigenza di svolgere in loco il proprio lavoro di rappresentanza del Regno Unito, e in riferimento al quale la Finlandia sta negoziando con il SEAE per piazzare un proprio diplomatico presso la delegazione dell'Unione a Bogotà.¹²⁷

¹²¹ Cfr. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B - Policy Department, *Union Delegations in Bilateral and Multilateral Settings*, in *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, Bruxelles, 2013, pp. 62-82, alle pp. 70-76 e 78-79.

¹²² Cfr. Juliette Coin, Katinka Koke, *Interview with David O'Sullivan, Chief Operating Officer of the European External Action Service*, College of Europe, 25.4.2013.

¹²³ V. European Union Committee of the House of Lords, *The EU's External Action Service*, 11th Report of Session 2012-13, 19 March 2013, a p. 22.

¹²⁴ EEAS Press Release, *EEAS and Spain Sign Memorandum of Understanding to Establish Spanish Embassy on Premises of EU Delegation to Yemen*, 10.12.2012-

¹²⁵ V. R. BALFOUR, K. RAIK, *EU Delegations: Revolutionizing EU Foreign Policy in the Field?*, in *Equipping the European Union for the 21st Century – National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy*, FIIA Report 36, FIIA Occasional Report 1, Helsinki, 2013, a p. 47.

¹²⁶ C. ADAMO, *Workshop Summary*, in European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, *The Role of the European External Action Service in Consular Protection and Services for EU Citizens*, Brussels, 2013, a p. 8.

¹²⁷ K. RAIK, T. RANTANEN, *Managing the Decline of European Diplomacy - More Burden-Sharing in the EU Is Needed to Counter the Cuts in National Foreign Services*, FIIA Comment no. 4/2013.

43. L'attività di coordinamento tra le missioni diplomatiche degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione indubbiamente è particolarmente intensa nelle rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, *in primis* nell'ambito della sede del Palazzo di vetro a New York. La procedura di coordinamento tra Unione e Stati membri che precede le sessioni dell'Assemblea generale dell'ONU, nonché le riunioni del Consiglio di sicurezza e gli incontri di diverse importanti commissioni delle Nazioni Unite, come quella sullo sviluppo sostenibile, è volta a mettere a punto e a comunicare la posizione dell'Unione in tali, rilevanti, consessi internazionali, ed ha come suo perno centrale, logistico e decisionale, proprio la delegazione dell'Unione presso l'ONU a New York, delegazione che è incaricata, al termine del processo di coordinamento, di presentare e difendere la posizione europea nelle sessioni dell'Assemblea generale e nelle riunioni degli altri organi delle Nazioni Unite.¹²⁸

VIII. Le delegazioni dell'Unione europea presso le organizzazioni internazionali

44. Sono otto le delegazioni dell'Unione presso le organizzazioni internazionali: a Ginevra, dove dal gennaio 2011 la UE ha due rappresentanze, una presso l'Organizzazione mondiale del commercio, ed una presso le Nazioni Unite e gli altri enti intergovernativi aventi sede nella città svizzera –si tratta di uno sdoppiamento e di un potenziamento della delegazione unica aperta originariamente nel 1964 dalla Commissione europea, al fine di interagire con tutte le organizzazioni internazionali ginevrine; a New York, in cui, già nel 1974, la Commissione europea ha trasformato il suo semplice ufficio informazioni in delegazione presso il Palazzo di vetro dell'ONU; a Parigi, che dal lontano 1964 ospita la delegazione presso l'OCSE e poi l'UNESCO; a Roma, nella quale è stabilita la delegazione presso la Santa Sede, l'Ordine di Malta e gli istituti specializzati dell'ONU ubicati nella capitale italiana –dunque l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), il Programma mondiale per l'alimentazione (WFP), il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD); a Vienna, dove dal 1979 vi è la rappresentanza europea presso le diverse organizzazioni internazionali aventi sede nella città austriaca -tra le quali l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga ed il crimine (UNODC), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO), e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)- oltre che presso i vari, importanti, enti ivi stabiliti -come la Commissione preparatoria per l'Organizzazione del Trattato per il divieto completo dei test nucleari (CTBTO), l'Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio (OPEC), e l'Intesa di Wassenaar sul controllo delle esportazioni di armi convenzionali e di beni e tecnologie a doppio uso (*Waassenaar Arrangement*); ad Addis Abeba, che ospita la rappresentanza UE presso l'Unione africana, istituita nel gennaio 2008; e, da ultimo, a Strasburgo, ove l'Unione ha aperto la propria delegazione presso il Consiglio d'Europa il 1 settembre 2010.

45. Laddove l'Unione non abbia una rappresentanza ad hoc presso un ente intergovernativo, la delegazione europea situata nel Paese terzo nel quale ha sede un'organizzazione internazionale ha spesso il compito di coordinare le relazioni dell'Europa con l'organizzazione in questione; infine, per l'ipotesi in cui vi siano dei dialoghi politici strutturati tra gli Stati membri dell'Unione ed un gruppo di Paesi terzi facenti capo alla regione nella quale è stabilita una delegazione europea, quest'ultima può essere chiamata a coordinare detti dialoghi politici. Così, nel settembre 2005 la Commissione europea ha stabilito a Montreal, nell'ambito della struttura organizzativa della sua delegazione in Canada, un ufficio presso l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (*International Civil Aviation Organization*, ICAO), l'istituto specializzato delle Nazioni Unite la cui attività riguarda anche il miglioramento della sicurezza e dell'efficienza dell'aviazione civile, nonché la riduzione delle emissioni di gas serra, e, più in generale, degli effetti negativi sull'ambiente causati dalla navigazione aerea, tutti settori nei quali l'Unione si adopera per garantire alti standard, e che, dunque, le impongono di rapportarsi costantemente e

¹²⁸ M. MELLONI, *Commento all'art. 221 TFUE*, in Carlo Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Edizioni Simone, Napoli, 2012, pp. 1644-1647.

di partecipare incisivamente ai lavori di detto ente intergovernativo.¹²⁹ Inoltre, il Capodelegazione della missione europea in Indonesia è anche accreditato presso l'ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*), l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico stabilita il 18 agosto 1967 con la Dichiarazione di Bangkok e che raggruppa i dieci Paesi della regione; e la delegazione di Giacarta funge pure da supporto logistico e di coordinamento dell'ASEM (*Asia-Europe Meeting*) Dialogue, del quale fanno parte 20 Paesi asiatici, includendo sia l'India che la Cina.¹³⁰

46. Le delegazioni dell'Unione presso le organizzazioni internazionali sono responsabili del coordinamento e della definizione delle posizioni e delle dichiarazioni dell'Unione da presentare negli organi comuni o in merito ad iniziative facenti capo agli enti intergovernativi, così da sviluppare compiutamente ed efficacemente l'azione internazionale dell'Unione, orientando le attività degli enti intergovernativi in modo conseguente ed utile anche alle politiche interne europee. Inoltre, le missioni europee gestiscono il coordinamento con i diplomatici degli Stati membri, incentrato, in particolare, sul controllo della coerenza delle linee politiche e delle proposte presentate nelle varie riunioni che si svolgono nell'ambito delle organizzazioni internazionali.¹³¹

47. Più in generale, e soprattutto a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le delegazioni "assicurano la rappresentanza dell'Unione" e la sua attiva partecipazione nelle questioni di interesse europeo presso le varie istituzioni ed organi degli enti intergovernativi, un aspetto di fondamentale importanza sulla cui definizione e messa a punto occorre soffermarsi. Come già sottolineato, infatti, l'art. 221 TFUE ha trasferito alle delegazioni i compiti previamente svolti dalla Presidenza a rotazione dell'Unione. Pertanto, le missioni dell'Europa rappresentano -in ogni suo aspetto, politica estera inclusa- l'Unione presso le autorità locali. Nell'imminenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Commissione e Consiglio, al fine di realizzare una trasformazione rapida limitando le incertezze nei soggetti terzi, hanno inviato una *note verbale* ai partner dell'Unione per informarli del fatto che "EU Delegations shall assume as soon as possible the role and functions currently performed by the rotating Presidency."¹³² In particolare, nella propria notifica, l'Unione ha comunicato ai governi dei Paesi terzi e alle organizzazioni internazionali che "a decorrere" dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, 1 dicembre 2009, le delegazioni della Commissione europea presso di loro accreditate sarebbero divenute "delegazioni dell'Unione europea," precisando che "conformemente [a detto] Trattato ... la rappresentanza locale dell'Unione europea a livello di delegazione [sarebbe stata] unificata sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, riunendo le funzioni svolte [nel periodo pre-Lisbona] dalle delegazioni della Commissione e il ruolo e le funzioni ... [fino a quel momento] esercitati, in relazione alle competenze previste dai trattati, dallo Stato membro [avente] la presidenza semestrale del Consiglio a rotazione."¹³³ La Presidenza spagnola del primo semestre del 2010 si è molto adoperata per un tempestivo passaggio delle consegne dalla Presidenza semestrale alle delegazioni dell'Unione. Il trasferimento dei compiti è stato realizzato a tappe e concluso il 1 gennaio 2011, e si è rivelato meno problematico per le rappresentanze presso i Paesi terzi, mentre si sono incontrate maggiori difficoltà con riferimento alle missioni dell'Europa specificamente stabilite presso le organizzazioni internazionali. Infatti, a differenza delle missioni bilaterali presso i Paesi terzi -le quali hanno un "country-specific mandate"- le rappresentanze presso le organizzazioni internazionali hanno,

¹²⁹ Cfr. EEAS, *The EU at the International Civil Aviation Organization*, disponibile al link http://eeas.europa.eu/delegations/canada/about_us/eu_icao/index_en.htm.

¹³⁰ V. Delegation of the European Union to Indonesia, Brunei Darussalam and ASEAN, *The Role of the Delegation*, disponibile al link http://eeas.europa.eu/delegations/indonesia/about_us/welcome/index_en.htm.

¹³¹ V. T. CORTHAUT, D. VAN ECKHOUTTE, *Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella*, in J. WOUTERS, H. BRUYNINCKX, S. BASU, S. SCHUNZ (EDS.), *The European Union and Multilateral Governance – Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012, pp. 145-170, a p. 163.

¹³² Cfr. P. SKYTTE CHRISTOFFERSEN, *The Creation of the European External Action Service*, in *A Man for All Treaties – Liber Amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 97-133, a p. 122.

¹³³ Consiglio dell'Unione europea, doc. 16654/1/09 REV 1, *Progetto di notifica a terzi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Bruxelles, 27 novembre 2009, a p. 3.

come già sopra delineato, compiti molto estesi, da svolgere, peraltro, in un contesto istituzionale particolarmente complesso.¹³⁴

48. Nell'ambito dell'ambiziosa strategia dell'*effective multilateralism*,¹³⁵ le delegazioni multilaterali devono occuparsi di tutti i temi trattati dagli enti intergovernativi dei quali l'Europa è osservatore, oppure membro a pieno titolo; raccordarsi con le diplomazie degli Stati membri; e decidere costantemente quale figura istituzionale (Presidente del Consiglio europeo, AR, Commissione o la delegazione stessa) debba prendere la parola presso gli enti intergovernativi e in rappresentanza di quali soggetti (solo l'Unione, oppure l'Unione e gli Stati membri). Non stupisce che tutto ciò inevitabilmente comporti "maggiore complessità delle questioni giuridiche e di attribuzione delle competenze,"¹³⁶ una complessità che, investendo i sensibili aspetti dell'equilibrio interistituzionale dell'Unione, come pure la portata dei poteri degli Stati membri, inevitabilmente ha implicato un rallentamento dei lavori per la creazione del SEAE, che, per l'appunto, ha potuto aver luogo solo il 1 gennaio 2011.

49. Di conseguenza, le delegazioni multilaterali si sono trovate in prima linea nel predisporre le modalità attraverso le quali sostituirsi, nei rapporti con le organizzazioni internazionali, alla Presidenza semestrale a rotazione degli Stati membri, senza poter beneficiare di una adeguata preparazione nell'avvicendamento con la *Rotating Presidency*. Nelle battute d'avvio delle nuove delegazioni multilaterali dell'Unione, particolarmente insidiosa si è rivelata la gestione delle dichiarazioni da compiere negli organi delle organizzazioni interazioni. Non mancavano, infatti, gli Stati membri che sostenevano la possibilità di procedere autonomamente, a livello, per l'appunto, nazionale, laddove fosse impossibile raggiungere un'intesa sulla dichiarazione da parte dell'Unione in un foro multilaterale. Addirittura, nell'estate del 2011, il governo britannico aveva dato mandato ai propri diplomatici di bloccare le proposte di dichiarazione dell'Unione che non contenessero la seguente frase: "the EU delegation speaks for the EU in areas of EU competence where agreed by Member States."¹³⁷

50. Il sistema delle Nazioni Unite, per la sua articolata e insuperata ampiezza nel panorama degli enti intergovernativi, è sempre risultato centrale per la definizione dell'approccio dell'Unione europea alle organizzazioni internazionali, approccio basato sul multilateralismo efficace ora codificato, anzi costituzionalizzato, dal Trattato di Lisbona quale fondamento ed obiettivo dell'azione esterna dell'Europa -cfr. gli artt. 3 e 21 TUE. Dopo una proposta di risoluzione dell'Assemblea generale andata a vuoto,¹³⁸ è stato possibile intervenire sui poteri dell'Unione europea nella trattazione delle questioni ONU in modo tale da riflettere il nuovo quadro normativo sulla rappresentanza esterna dell'Unione. Così, nel maggio 2011, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha definito con 180 voti a favore e 2 astenuti (Siria e Zimbabwe) le modalità di partecipazione dell'Unione "in the sessions and work of the General Assembly and its committees and working groups, in international meetings and conferences convened under the auspices of the Assembly and in United Nations conferences."¹³⁹ Innestandosi sullo status di osservatore presso l'Assemblea generale, acquisito dall'allora Comunità economica europea (CEE) nel 1974,¹⁴⁰ la Risoluzione 65/276 del 3 maggio 2011 riconosce le seguenti prerogative all'Unione: il diritto

¹³⁴ Cfr. ancora P. SKYTTE CHRISTOFFERSEN, *The Creation of the European External Action Service*, cit.

¹³⁵ Già affermata nel documento COM(2003) 526, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Unione europea e Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo*, 10 settembre 2003.

¹³⁶ PROC HR (2011) 018, Servizio europeo per l'azione esterna, *Relazione dell'Alta Rappresentante al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione*, 22.12.2011, a p. 8.

¹³⁷ D. SPENCE, D. ALLEN, *From Maastricht to Lisbon: An Uncomfortable Transition for the Delegation of the EU in Geneva*, Paper presented at the Clingendael Workshop, The Hague, 21-22 February 2012, p. 13.

¹³⁸ V. A/64/L.67, *Participation of the European Union to the United Nations - Draft Resolution*, 31 August 2010.

¹³⁹ A/RES/65/276, *Participation of the European Union in the work of the United Nations*, Resolution adopted by the General Assembly on 3 May 2011, par. 2; su tale risoluzione, oltre al nostro commento sull'art. 220 TFUE, cfr. L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, pp. 85-103; e P. A. SERRANO DE HARO, *Participation of the EU in the Work of the UN: General Assembly Resolution 65/276*, CLEER Working Papers 2012/4.

¹⁴⁰ Resolution 3208 (XXIX), *Status of the European Economic Community in the General Assembly*, 11 October 1974.

di intervenire nei lavori dell'AG partecipando al dibattito; il diritto di replica sulle posizioni assunte dall'Unione con il limite di un unico intervento per ciascun oggetto posto in discussione; la possibilità di far circolare ufficialmente propri documenti in merito ai lavori dell'ONU; la possibilità di presentare proposte ed emendamenti, anche se solo in forma verbale e a condizione che uno Stato membro della UE, nell'esercizio delle sue prerogative di membro dell'ONU, ne faccia richiesta. Inoltre, la Risoluzione 65/276 statuisce che l'esercizio di detti poteri, in rappresentanza dell'Unione, spetta alle figure istituzionali individuate dal Trattato di Lisbona: oltre al Presidente del Consiglio europeo, all'AR, ed alla Commissione europea, il settimo considerando del Preambolo della Risoluzione 65/276 richiama espressamente le delegazioni dell'Unione, in stretta osservanza del disposto dell'art. 221, par. 1 TFUE.

51. In base alla disposizione di diritto primario appena richiamata, e, sostanzialmente, all'accoglimento di quanto da essa prescritto nella Risoluzione 65/276, la missione europea presso le Nazioni Unite a New York può e deve agire a nome dell'Unione, avvalendosi delle prerogative sopra elencate, e in tutti gli ambiti del TUE e TFUE, dunque per tutte le questioni riconducibili all'azione internazionale dell'Unione. In veste di rappresentante dell'Unione, pertanto, il Capodelegazione, come pure l'incaricato d'affari, o, comunque, un alto funzionario della missione europea a New York, intervengono, tra l'altro, in materia di commercio, ambiente, diritto internazionale umanitario, pace e sicurezza internazionali, diritti fondamentali e sviluppo socio-economico, dinanzi all'AG,¹⁴¹ e nei vari organi e comitati dell'ONU.¹⁴² Con l'ausilio, poi, dell'art. 39 delle *Provisional Rules of Procedures of the Security Council*, in base al quale “[t]he Security Council may invite ... other persons, whom it considers competent for the purpose, to supply it with information or to give other assistance in examining matters within its competence,” la delegazione presso l'ONU, previo invito, può rappresentare l'Unione anche dinanzi al Consiglio di sicurezza. Ciò, ad esempio, è di recente accaduto a proposito della discussione sulla protezione dei giornalisti inviati nelle zone di conflitto¹⁴³ e sul rapporto tra gestione delle risorse naturali e prevenzione dei conflitti.¹⁴⁴

52. Il modello di partecipazione dell'Unione ai lavori delle Nazioni Unite è stato prontamente ripreso, nei suoi tratti generali, e trasposto per indicare come definire le modalità per la formulazione di dichiarazioni a nome dell'Unione presso le altre organizzazioni internazionali. Così, i *General Arrangements* del Consiglio della UE dell'ottobre 2011 richiamano anch'essi tra gli *EU Actors* –vale a dire le figure istituzionali preposte dal Trattato di Lisbona a rappresentare l'Unione sul piano internazionale- le delegazioni europee, sottolineando l'importanza del previo coordinamento e della leale cooperazione con gli Stati membri della UE per una presenza efficace ed ottimale dell'Europa nelle organizzazioni internazionali multilaterali.¹⁴⁵

¹⁴¹ V., ad esempio, *European Union Intervention delivered by Mr Thomas Mayr-Harting, Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the United Nations General Assembly Informal interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention”*, 11 September 2013, New York; *European Union Statement delivered by Mr. Carl Hallergard, Delegation of the European Union to the United Nations, at the United Nations General Assembly Informal meeting of the General Assembly to mark the Observance of the International Day against Nuclear Tests*, 5 September 2013, New York; *Statement on behalf of the European Union delivered by H.E. Thomas Mayr-Harting, Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the United Nations General Assembly Informal Plenary to listen to a briefing by the Chair of the Independent International Commission of Inquiry, Mr. Pinheiro, on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic*, 29 July 2013, New York.

¹⁴² Cfr., *ex multis*, *Statement on behalf of the European Union and its Member States delivered by Gilles Marhic, Minister Counsellor, Delegation of the European Union to the United Nations, at the 67th General Assembly Sixth Committee on Agenda item 165: Report of the Committee on Relations with the Host Country*, 16 November 2012, New York.

¹⁴³ *Statement on behalf of the European Union and its Member States by H.E. Thomas Mayr-Harting, Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the Security Council Open Debate on Protection of Journalists in Conflict*, 17 July 2013, New York.

¹⁴⁴ *Statement on behalf of the European Union and its Member States by H.E. Mr. Ioannis Vrailas, Chargé d'affaires a.i., Delegation of the European Union to the United Nations, at the United Nations Security Council Open Debate on Conflict Prevention and Natural Resources*, 19 June 2013, New York.

¹⁴⁵ V. Consiglio dell'Unione europea, doc. 15901/11, *Dichiarazioni dell'UE in sede di organizzazioni multilaterali - Modalità generali*, 22 ottobre 2011, parr. 1 – 3.

IX. I privilegi e le immunità diplomatici delle delegazioni dell'Unione e gli accordi sul loro insediamento

53. Come sopra evidenziato, l'attività delle missioni che rappresentano l'Europa presso i Paesi terzi e gli enti intergovernativi presenta estese e significative similarità con quella delle ambasciate e dei consolati nazionali, analogia che non può stupire alla luce dell'ampiezza e dello spessore delle competenze conferite all'Unione dai diversi trattati europei, da ultimo dal Trattato di Lisbona. Al tempo stesso indispensabile strumento per svolgere detta attività ed ulteriore prova dell'affinità delle delegazioni dell'Unione con le missioni diplomatiche degli Stati è lo status di cui godono le rappresentanze europee, che è quello delle immunità e dei privilegi diplomatici anche codificati dalla CVRD del 1961.¹⁴⁶ Infatti, il pieno esercizio del diritto di legazione attivo da parte dell'Unione richiede l'approntamento di una adeguata tutela delle delegazioni e dei suoi funzionari, adeguata tutela che, per l'estensione e l'articolazione delle competenze delle rappresentanze europee, può essere al meglio garantita proprio dai privilegi e dalle immunità diplomatici codificati dalla CVRD per le missioni e gli agenti diplomatici nazionali. Con la sola eccezione del Canada,¹⁴⁷ il quale concede una tutela equivalente agli agenti diplomatici ai "senior officials" della delegazione dell'Unione, ossia il capodelegazione ed il suo vice, nonché i consiglieri economici e politici ed i loro assistenti, mentre riserva agli altri funzionari ed ai locali della rappresentanza europea la stessa protezione prevista dalla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, adottata dall'Assemblea generale il 13 febbraio 1946,¹⁴⁸ tutti gli altri Stati accreditari riservano alle delegazioni europee lo status diplomatico previsto dalla CVRD.

54. La declinazione, in tutti i suoi aspetti, del principio *ne impediatur legatio* è riconosciuta nella maggioranza dei casi attraverso la conclusione di un accordo ad hoc tra l'Unione europea e lo Stato ospite, mentre, in episodi circoscritti, alcuni Paesi terzi disciplinano attraverso atti unilaterali lo status diplomatico delle missioni e dei funzionari europei: oltre alla situazione *sui generis* del Canada, appena considerata, si tratta della Svizzera (per le delegazioni a Ginevra presso le organizzazioni internazionali, e quella di Berna presso la Confederazione, i privilegi e le immunità diplomatici sono riconosciuti da decisioni ad hoc del Consiglio federale elvetico assunte, rispettivamente, nel 1964 e nel 2005, ed aventi natura confidenziale in quanto delibere dell'esecutivo svizzero, e dunque non accessibili al pubblico); degli Stati Uniti d'America;¹⁴⁹ e, infine, dell'Australia.¹⁵⁰

55. Laddove non vi sia un riconoscimento esplicito dello status diplomatico delle delegazioni attraverso un atto unilaterale dello Stato accreditario, si rende, naturalmente, necessaria la sottoscrizione di uno specifico accordo sulla configurazione di detto status, in quanto l'Unione europea, non essendo a

¹⁴⁶ M. LIČKOVÁ, *European Exceptionalism in International Law*, in *EJIL*, 2008, pp. 463-490; T. TIILIKAINEN, *To Be or not to Be? An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity*, in *EFA Rev.*, 2001, pp. 223-241; I. ROBERTS, *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 399 ss.

¹⁴⁷ V. *Order Respecting the Privileges and Immunities of the European Communities in Canada*, P.C. 1976-3173, 23 December 1976, SOR /77-48, *Canada Gazette* Part II, Vol. 111, No. 1, 29 December 1976, ora facente parte dei regolamenti attuativi del *Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 1991, c. 41.

¹⁴⁸ UNTS, Vol. 1, p. 15.

¹⁴⁹ V. per la delegazione di Washington D.C. presso gli USA Public Law 92-499, *An Act to extend diplomatic privileges and immunities to the Mission to the United States of America of the Commission of the European Communities and to members thereof*, approved October 18, 1972, 86 STAT. 815, e *Executive Order 11689 Extending Diplomatic Privileges and Immunities to the Mission to the United States of America of the Commission of the European Communities and to Certain Members thereof*, December 5, 1972, in 37 FR 25987, 3 CFR, 1971-1975 Comp., p. 732; per la delegazione presso le Nazioni Unite cfr. U.S.C. Section 288h, *Commission of European Communities; Extension of Privileges and Immunities to Members*, sezione inserita nello *US Code* dalla Public Law 100-204 del 22 dicembre 1987 (101 STAT. 1394), e *Executive Order 12651 - Offices of the Commission of the European Communities*, September 9, 1988, in 53 FR 35287, 3 CFR, 1988 Comp., p. 581.

¹⁵⁰ *Diplomatic Privileges and Immunities Act 1967*, Act No. 16 of 1967 as amended and in force on 29 June 2013, Compilation prepared on 30 July 2013 by the Office of Legislative Drafting and Publishing, Attorney-General's Department, Canberra, C2013A00103; e *Diplomatic Privileges and Immunities Regulations 1989*, Statutory Rules No. 287 as amended, Compilation prepared on 22 July 2004 by the Office of Legislative Drafting and Publishing, Attorney-General's Department, Canberra, in *Federal Register of Legislative Instruments*, F2004C00068.

tutt'oggi assimilabile ad uno Stato, benchè “[EU] delegations are closer to embassies than any other mission of an international organization,”¹⁵¹ non potrebbe rivendicare, senza il supporto dello strumento pattizio, l'applicazione alle sue rappresentanze del diritto diplomatico consuetudinario codificato nella CVRD per le missioni e gli agenti nazionali. Pertanto, nelle relazioni esterne prima della Comunità ed ora dell'Unione, vi è ormai una prassi consolidata di conclusione di accordi bilaterali sullo stabilimento e sui privilegi ed immunità delle delegazioni europee, basati su un modello pressochè costantemente rispettato nei negoziati con i Paesi terzi. A partire dal marzo 1974, quando venne stipulato l'accordo con il Giappone,¹⁵² e sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, detti accordi, per conto della Comunità, erano conclusi dalla Commissione europea. Riguardo il fondamento giuridico del *treaty-making power* di detta istituzione, esso veniva individuato, da un lato, a proposito delle delegazioni aperte presso le organizzazioni internazionali, nel vecchio art. 302 TCE,¹⁵³ poiché dette delegazioni sicuramente potevano rappresentare un esempio di “utile collegamento” con gli enti intergovernativi che l'istituzione in oggetto era chiamata ad assicurare, in via esclusiva, nel periodo pre-Lisbona. Dall'altro, più in generale e per tutte le rappresentanze europee insediate presso i Paesi terzi, il fondamento giuridico dell'operato della Commissione veniva individuato nel suo potere di auto-organizzazione dei propri servizi, di cui la Commissione doveva – e deve, naturalmente, ancora – poter disporre al fine di svolgere le funzioni ad essa affidate dai Trattati comunitari – dal potere di negoziato degli accordi comunitari, al quasi monopolio di iniziativa legislativa, all'attività di esecuzione del diritto comunitario e di attuazione delle politiche europee. Poiché le delegazioni della Commissione, per svolgere pienamente i loro compiti, avevano anch'esse necessità dell'indipendenza garantita dallo status diplomatico, la capacità del Collegio di stipulare gli accordi sui privilegi e le immunità veniva ascritta al medesimo potere di auto-organizzazione. Dunque, il *treaty-making power* della Commissione per concludere gli accordi sullo status delle sue rappresentanze era ricondotto ai trattati comunitari, in quanto le delegazioni, unitamente ai privilegi e alle immunità loro e dei loro staff, erano considerate articolazioni e condizioni necessarie al Collegio per svolgere i compiti istituzionali ad esso riservati dal sistema disegnato dal diritto comunitario primario. Inoltre, come sottolineato dall'Avvocato generale Tesauro, nella ben nota causa C-327/91 *Francia c. Commissione* del 1994, gli accordi di sede conclusi dalla Commissione erano legittimati anche dalla tacita approvazione che ricevevano da Consiglio e Parlamento allorchè, nella loro veste di autorità di bilancio, tali istituzioni adottavano gli stanziamenti necessari al funzionamento delle delegazioni della Commissione all'estero.¹⁵⁴ Con riferimento alle modalità di approvazione degli accordi di sede da parte della Commissione, si era consolidato un iter procedurale *sui generis*, certo non estraneo al consueto clima di sobrietà che contraddistingue l'attività internazionale di carattere pattizio della Commissione. Il Collegio, infatti, adottava una Comunicazione, rivolta al Consiglio e al Parlamento, relativa allo sviluppo del suo servizio esterno, ove indicava, con le appropriate motivazioni, che intendeva aprire nuove delegazioni; contestualmente all'approvazione della Comunicazione, il Collegio abilitava il Commissario per le relazioni esterne a prendere le decisioni di apertura delle delegazioni previste nella Comunicazione; e tale abilitazione si considerava come inclusiva del potere del Commissario di concludere gli accordi sui privilegi e le immunità con gli Stati terzi.¹⁵⁵

¹⁵¹ Così H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law – Unity within Diversity*, Nijhoff, Boston, 2003, alle pp. 1170-1171.

¹⁵² *Japan and European Economic Community, European Coal and Steel Community and European Atomic Energy Community - Agreement on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the Commission of the European Communities*, firmato a Bruxelles l'11.3.1974, in *UNTS*, vol. 1002, p. 222.

¹⁵³ Ai sensi del quale la Commissione doveva “assicura[re] ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite,” nonché “i collegamenti [ritenuti] opportuni con qualsiasi organizzazione internazionale.” Detta disposizione, unitamente ai artt. 303 e 304 TCE, è ora sostituita dall'art. 220 TFEU, il quale stabilisce che l'Unione debba “attua[re] ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico,” nonché “assicura[re] ... i collegamenti che ritiene opportuni con altre organizzazioni internazionali,” ripartendo tra AR e Commissione il compito di dar seguito alla collaborazione tra Unione ed enti intergovernativi. L'art. 220, par. 2 TFEU sancisce, infatti che “[l]’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione sono incaricati dell’attuazione” della disposizione in oggetto.

¹⁵⁴ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro nella causa C-327/91, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, sentenza della Corte di giustizia del 9 agosto 1994, in *Racc.*, 1994, p. I-3641, par. 28 e nota 28.

¹⁵⁵ Sul punto cfr., più estesamente, E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, cit., pp. 190 ss.

56. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, comportando una nuova configurazione delle delegazioni (ormai rappresentanze a pieno titolo dell'Unione in tutti i suoi profili), nuovi poteri dell'AR, nonché la creazione del SEAE, ha conseguentemente implicato alcune modifiche sui soggetti istituzionali competenti a concludere gli accordi di sede e sulla relativa procedura di adozione, mentre la struttura ed il contenuto di tali strumenti pattizi sono analoghi al modello pre-Lisbona. Partendo dal contenuto del modello di Accordo tra l'Unione europea e lo Stato accreditario sullo stabilimento e sui privilegi e le immunità della delegazione dell'Unione aperta in quello Stato, ed analizzandolo alla luce del testo dell'unico Accordo di sede cui ci è stato consentito di avere accesso, ossia quello con il Governo dell'Uzbekistan (per gli altri strumenti pattizi, le nostre richieste sono state, sinora, rigettate dal SEAE sulla base del diniego opposto alle autorità europee dai Paesi terzi, specificamente Libia e Sud Sudan), notiamo, innanzitutto, che, conformemente a quanto codificato all'art. 2 della Convenzione del 1961, in base al quale “lo stabilimento di relazioni diplomatiche ... e l'invio di missioni diplomatiche permanenti avv[engono] per mutuo consenso,” l'accordo di sede si apre con la dichiarazione della disponibilità del governo uzbeko “to the establishment on its territory of a Delegation of the European Union.”¹⁵⁶ Quindi, all'art. 2 il Governo di Tashkent si impegna a riconoscere la personalità giuridica dell'Unione –come pure della Comunità europea dell'energia atomica, che non è stata assorbita, analogamente alla CECA, né inglobata, analogamente alla CE, nell'unico soggetto dell'Unione, ma continua a funzionare attraverso le istituzioni, figure, organi e servizi di quest'ultima. In particolare, detta disposizione sancisce che UE e CEEA, “in accordance with the requirements imposed by the national legislation of the Republic of Uzbekistan”, abbiano la capacità di concludere contratti, di acquistare e disporre di beni mobili ed immobili nella misura necessaria all'efficace svolgimento dei loro compiti, come pure quella di stare in giudizio, precisando che, per tali attività, saranno rappresentate dal Capo delegazione.

57. Passando, poi, a definire lo status diplomatico da garantire alla rappresentanza europea e al suo personale da parte dello Stato territoriale, l'art. 3 dell'Accordo UE/Uzbekistan compie il più ampio rinvio alla CVRD. Infatti, come già considerato, l'Unione non può essere considerata uno Stato cui applicare i privilegi e le immunità diplomatici del diritto internazionale generale, né può, in quanto “non-state actor,” aderire alla Convenzione sulle relazioni diplomatiche al fine di chiederne il rispetto, nei suoi confronti, da parte di tutti gli Stati contraenti.¹⁵⁷ Pertanto, accanto all'impegno unilaterale da parte dello Stato territoriale, l'altra modalità tecnica per assicurare alle proprie delegazioni la stessa protezione riservata ad ambasciate ed agenti diplomatici è la stipulazione di un accordo che richiami il diritto diplomatico espresso dalla CVRD, perfettamente funzionale alle attività delle missioni europee e del personale che in tali sedi lavora. Così, l'art. 3, par. 1, dell'Accordo di sede stabilisce che “[t]he Delegation, its Head and its members, as well as the members of their families forming part of their respective households, shall, on the territory of the Republic of Uzbekistan, enjoy such rights, privileges and immunities and be subject to such obligations as correspond to those laid down in the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 and respectively accorded to and assumed by Diplomatic Missions accredited to the Republic of Uzbekistan, the heads and members of those Missions, as well as the members of their families forming part of their respective households.”

58. Inoltre, conformemente alla condizione di reciprocità che contraddistingue le relazioni diplomatiche, in base alla quale ogni Stato concede, nel proprio territorio, protezione ad agenti e sedi straniere sul presupposto che pari tutela venga accordata ai propri rappresentanti e alle proprie missioni diplomatiche accreditati e stabilite nei Paesi terzi, l'art. 3, par. 3, dell'Accordo di sede prevede che i diritti, i privilegi e le immunità richiamati nella stessa disposizione tramite il rinvio alla CVRD, siano riconosciuti alla missione uzbeka presso l'Unione europea a Bruxelles, unitamente al suo Responsabile e agli altri

¹⁵⁶ Art. 1 dell'*Agreement between the Government of the Republic of Uzbekistan, the European Union and the European Atomic Energy Community on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the European Union in the Republic of Uzbekistan*, Brussels, 24 January 2011.

¹⁵⁷ Gli artt. 48 e 50 della CVRD permettono l'adesione a tale accordo di codificazione unicamente agli Stati, siano essi membri dell'ONU, di un'istituzione specializzata, dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, o invitati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a divenire contraenti della Convenzione.

membri. Naturalmente, l'Unione europea, in quanto *non-state international actor* privo dell'elemento di sovranità della territorialità, non può autonomamente garantire tale reciprocità nella concessione dello status diplomatico ad agenti ed ambasciate stranieri. Per superare questa carenza gli Stati membri dell'Unione, sin dal 1965, hanno concordato che lo Stato “sul cui territorio è situata la sede dell'Unione –vale a dire il Belgio- riconosc[a] alle missioni dei Paesi terzi accreditate presso l'Unione le immunità e i privilegi diplomatici d'uso.”¹⁵⁸ Tale soluzione pragmatica viene espressamente indicata nell'Accordo di sede, il quale chiarisce, per l'appunto, che la reciprocità sulla concessione dello status diplomatico avviene “in conformity with the provisions of article 16 of Protocol 7 on the privileges and immunities of the European Union annexed to the Treaty on the European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union and the Treaty establishing the European Atomic Energy Community.”¹⁵⁹ L'esplicito richiamo alla condizione di reciprocità, peraltro, indica una profonda differenza tra le relazioni che lo Stato accreditatario ha con l'Unione e quelle instaurate con altre organizzazioni internazionali. Infatti, la richiesta di reciprocità, con la quale lo Stato ospite vuole assicurarsi che anche la propria missione presso la UE abbia uno status diplomatico, contraddistingue le relazioni diplomatiche fra le Nazioni, e non è oggetto di trattativa allorchè un'organizzazione internazionale, diversa dall'Unione, chieda ad uno Stato di aprire un proprio ufficio di rappresentanza sul suo territorio – tale ente intergovernativo, infatti, non disponendo di un territorio, e, in particolare, non essendo espressione di un processo di integrazione quale quello comunitario, che vede, attraverso il Protocollo del 1965, l'impegno di tutti gli Stati membri a garantire lo status diplomatico per le missioni degli Stati terzi presso l'Unione, altro non può fare che rinviare alle condizioni stabilite nell'*Headquarters Agreement* che ha stipulato con il Paese ove si trova la sua sede principale, il quale solitamente contempla anche il trattamento da riservare alle missioni degli Stati presso quella data organizzazione internazionale.¹⁶⁰

59. Accanto alla reciprocità *sui generis* offerta dall'Unione, imperniata sull'impegno del Belgio ad accogliere e concedere privilegi e immunità alle missioni presso la UE, il Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea individua un'ulteriore, concreta, soluzione alle esigenze di protezione dell'azione diplomatica dell'Europa, che viene anch'essa inglobata negli accordi di sede stipulati per le delegazioni. Poiché l'Unione non rilascia ancora veri e propri passaporti diplomatici per lo staff delle sue delegazioni, l'art. 6 del Protocollo n. 7 stabilisce che “[i] presidenti delle istituzioni dell'Unione possano rilasciare ai membri ed agli agenti di dette istituzioni lasciapassare la cui forma è stabilita dal Consiglio, che delibera a maggioranza semplice.” Tali lasciapassare, oltre a dover essere “riconosciuti dalle autorità degli Stati membri come titoli di viaggio validi,¹⁶¹ possono ricevere la medesima considerazione e svolgere la medesima funzione in riferimento alle autorità e al territorio dei Paesi terzi: la Commissione europea, infatti, “può concludere accordi per far riconoscere tali lasciapassare come titoli di viaggio validi sul territorio di Stati terzi.”¹⁶²

60. Per quanto a noi noto, tale base giuridica, una delle poche di diritto primario a contemplare espressamente il *treaty-making power* della Commissione europea, è stata utilizzata una sola volta per concludere un accordo unicamente dedicato ai lasciapassare, ossia nel 1974, nell'intesa raggiunta con la

¹⁵⁸ Art. 16 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea adottato a Bruxelles l'8 aprile 1965, come modificato dal Trattato di Lisbona.

¹⁵⁹ Art. 3, par. 3 dell'*Agreement between the Government of the Republic of Uzbekistan, the European Union and the European Atomic Energy Community on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the European Union in the Republic of Uzbekistan*, cit.

¹⁶⁰ Sugli accordi di sede delle organizzazioni internazionali cfr. N. BLOKKER, *Headquarters Agreements*, in P. J. VAN KRIEKEN, D. MCKAY (EDS.), *The Hague: Legal Capital of the World*, TMC Asser Press, The Hague, 2005, pp. 61-110; Z. HETESY, *The Making of the Basic Principles of the Headquarters Agreement*, in *Fordham International Law Journal*, 2002, pp. 625-637; T. A. MENSAH, *Headquarters Agreement and the Law of International Organizations*, in H. P. HESTERMEYER, D. KÖNIG, N. MATZLÜCK, V. RÖBEN, A. SEIBERT-FOHR, Peter-Tobias STOLL, Silja VÖNEKY (EDS.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity – Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012, pp. 1463-1495

¹⁶¹ Così ancora l'art. 6 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione.

¹⁶² *Ibid.*

Svizzera.¹⁶³ Infatti, anziché moltiplicare gli strumenti pattizi, nella prassi pre-Lisbona la Commissione aveva ben presto preferito inserire una disposizione ad hoc sui lasciapassare negli accordi di sede che sottoscriveva con i Paesi terzi per stabilire e tutelare le sue missioni. Tale tecnica è confermata nell'attuale *modus operandi* dell'Unione, per cui, all'art. 4 dell'accordo UE/Uzbekistan, si può leggere che “[t]he Government of the Republic of Uzbekistan ... recognises the *laissez-passer* issued by the European Union to officials and other servants of its institutions as valid travel documents,” e che “[i]n case of introduction of new travel documents or modification of the existing ones, the European Union shall inform the Government of the Republic of Uzbekistan and shall convey through diplomatic channels specimens of new or modified documents no later than thirty days prior to their application.”

61. Le rimanenti clausole dell'Accordo di sede -le disposizioni sono in totale dieci- stabiliscono che le controversie relative a tale accordo vengano risolte tramite consultazioni tra le due parti “with the aim of arriving at a conciliation,”¹⁶⁴ che possano essere apportati emendamenti e modifiche all'intesa bilaterale “by mutual agreement of the Parties .. by separate protocols which shall form an integral part of [the] Agreement,”¹⁶⁵ e, infine, che l'accordo “is concluded for an indefinite period and shall be terminated after six months following the notification by either of the parties through diplomatic channels about the intention to terminate the Agreement.”¹⁶⁶

62. Passando, quindi, ad esaminare il soggetto competente a stipulare tali accordi di sede per conto dell'Unione, si nota, in primo luogo, che la decisione SEAE, all'art. 5, par. 6, stabilisce che l'AR “conclud[a] gli *accordi necessari* con il paese ospitante, l'organizzazione internazionale o il paese terzo interessato,” puntualizzando, “in particolare,” che detta figura istituzionale “adott[i] le *misure necessarie* per assicurare che gli Stati ospitanti accordino alle delegazioni dell'Unione, al loro personale e ai relativi beni, privilegi e immunità equivalenti a quelli di cui alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 18 aprile 1961.” Pur essendo stata adottata una norma che, rispetto alla prassi pre-Lisbona, fa espresso riferimento agli accordi di sede, al loro contenuto, nonché alla figura istituzionale competente a concluderli a nome dell'Unione, non si può non notare la cautela “terminologica” che costantemente caratterizza la descrizione del *treaty-making power* dell'Unione laddove esso venga esercitato attenendosi a procedure diverse da quelle contemplate dall'art. 218 TFUE. Detta cautela risalta ancor di più se si raffrontano le diverse versioni linguistiche della disposizione qui considerata. Infatti, il potere di concludere gli *accordi necessari* per le rappresentanze ufficiali dell'Europa viene anche reso con le frasi, volutamente più indefinite, di *necessary arrangements* (versione inglese), e *arrangements qui s'imposent* (versione francese), per tornare ad una scelta lessicale più netta, per la presentazione dell'attività pattizia a nome dell'Unione, che può riscontrarsi nella versione tedesca *-die erforderlichen Vereinbarungen-* o spagnola *-los acuerdos necesarios*. Inoltre, spicca con evidenza l'uso della prudente e neutra espressione *misure necessarie* -la cui traduzione nelle varie versioni linguistiche consultate è, invece, letteralmente fedele rispetto a quella italiana (*necessary measures, mesures nécessaires, erforderlichen Maßnahmen, medidas necesarias*)- per illustrare il potere dell'Alto Rappresentante di adoperarsi per assicurare l'applicazione, alle delegazioni dell'Unione, delle norme internazionali che tradizionalmente tutelano le rappresentanze diplomatiche. Detto uso appare decisamente volto ad allontanare l'attenzione dallo strumento attraverso il quale l'AR potrà ottenere dal paese ospitante l'impegno ad osservare l'inviolabilità della sede, degli archivi e della corrispondenza delle missioni europee, unitamente alle immunità e ai privilegi diplomatici per i funzionari delle delegazioni dell'Unione. Tuttavia, nonostante le accortezze lessicali, gli strumenti concordati con i Paesi terzi, come ben si può evincere dall'Accordo UE/Uzbekistan sopra considerato, sono indubbiamente dei veri e propri accordi internazionali, in quanto presentano tutti gli elementi costitutivi della fonte pattizia –ossia la presenza di due o più soggetti inter-

¹⁶³ Scambio di lettere del 5 dicembre 1974 tra la Missione svizzera presso le Comunità europee e la Direzione generale per le relazioni estere della CEE concernente il riconoscimento del lasciapassare rilasciato dalle Comunità europee ai membri e ai funzionari delle loro istituzioni.

¹⁶⁴ Art. 8.

¹⁶⁵ Art. 9.

¹⁶⁶ Art. 10, par. 2.

nazionali (nel nostro caso, la UE ed il Paese terzo), l'incontro delle loro volontà nel senso di assumere impegni vincolanti, e la scelta delle parti contraenti di sottoporre gli obblighi e i diritti congiuntamente definiti alla disciplina del diritto internazionale.

63. Riguardo la qualifica del fondamento giuridico del *treaty-making power* posto dalla decisione SEAE in capo all'AR, ci pare che detto potere possa essere considerato come riconosciuto, formulando una delega *sui generis*, proprio dall'atto istitutivo del servizio europeo per l'azione esterna, il quale, sul presupposto dell' "autorità" dell'AR sulle delegazioni contemplato dall'art. 221, par. 2 TFUE, ha potuto articolare tale nozione di "autorità" come inclusiva della capacità di decidere l'apertura delle missioni europee, e, dunque, di quella di adoperarsi per dotare queste ultime dell'indispensabile status diplomatico.¹⁶⁷

64. Inoltre, il *treaty-making power* esercitabile dall'AR in nome dell'Unione può anche essere ricondotto, analogamente a quanto definito per l'operato della Commissione nel periodo pre-Lisbona, al potere istituzionale di auto-organizzazione del nuovo servizio europeo per l'azione esterna posto sotto l'autorità dell'AR,¹⁶⁸ con la differenza che l'attuale quadro normativo, pur permeato di "cautela lessicale," è indubbiamente più soddisfacente rispetto all'epoca antecedente al 1 dicembre 2009, in quanto contraddistinto dal diritto positivo, anziché essere caratterizzato dalla prassi non scritta dell'epoca pre-Lisbona. La capacità di sottoscrivere accordi di sede da parte dell'AR, sia essa qualificata come potere riconosciuto e articolato dalla decisione SEAE, o considerata insita nel potere di auto-organizzazione del servizio europeo per l'azione esterna, comporta il superamento di quanto stabilito dall'art. 27, par. 2 TEU –il quale prevede che l'AR possa, sul piano delle relazioni esterne, rappresentare l'Unione solo per le questioni PESC- consentendo all'AR di negoziare e concludere un tipo di accordo quale quello sui privilegi e le immunità anche se non è solo di politica estera, in quanto le delegazioni, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rappresentano, sul piano internazionale, l'Unione nel suo complesso, e non solo per la PESC. Naturalmente, sotto un profilo di chiarezza politico-istituzionale, è importante che il riconoscimento dell'esercizio del *treaty-making power* dell'Unione attraverso l'AR sia stato compiuto nella decisione SEAE, indubbiamente *sui generis* per il processo decisionale che la contraddistingue –infatti, detta decisione, lo si ricorda, è stata adottata, in base all'art. 27, par. 3 TUE, dal Consiglio su proposta dell'AR, con la previa approvazione della Commissione e la previa consultazione del Parlamento europeo, dunque esprime un compromesso, lungamente e approfonditamente discusso ed affinato, raggiunto e sostenuto con l'ampia partecipazione delle tre istituzioni che danno vita al cd triangolo decisionale europeo.

65. Tuttavia, il potere dell'AR -sia che lo si consideri come riconosciuto dalla decisione n. 2010/427/UE articolando l'"autorità" sulle delegazioni che l'art. 221, par. 2 TFUE riserva a detta figura istituzionale, oppure come manifestazione dell'auto-organizzazione del SEAE- non è sufficiente a concludere gli accordi di sede per conto della CEEA e per quanto riguarda la disposizione, sistematicamente inserita in detti strumenti pattizi, sull'impegno dello Stato accreditatario a riconoscere i lasciapassare rilasciati dai presidenti delle istituzioni europee. Per quanto riguarda la Comunità europea dell'energia atomica, infatti, l'art. 106 bis CEEA stabilisce che anche l'art. 17 TUE si applichi al trattato istitutivo di detta Comunità. L'art. 17, par. 1 TUE, a sua volta, prevede che la Commissione "[a]ssicuri la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati": pertanto, è detta istituzione che, sul piano esterno, ha il potere di rappresentare la CEEA. La decisione SEAE, che, come già illustrato in precedenza, all'art. 5, par. 6 prevede il potere dell'AR di concludere gli accordi sui privilegi e le immunità, e all'art. 5, par. 8, conferisce al Capodelegazione la capacità di rappresentare l'Unione presso il Paese terzo nel quale la delegazione europea è accreditata, non si applica, però, alla CEEA: quindi, spetta alla Commissione, per conto della CEEA e sempre sulla base del potere di auto-organizzazione già esercitato nel periodo pre-Lisbona, concordare

¹⁶⁷ V. il più volte citato art. 5, parr. 1 e 6 della decisione n. 2010/427/UE.

¹⁶⁸ Cfr. gli artt. 27, par. 3 TEU e 221, par. 2 TFUE.

le relative intese in nome della Comunità europea dell'energia atomica. Con riferimento, invece, all'impegno a riconoscere i lasciapassare europei, regolarmente incluso nell'articolato degli accordi di sede, l'art. 6 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea conferisce alla Commissione il potere di "concludere accordi per far riconoscere tali lasciapassare come titoli di viaggio validi sul territorio di Stati terzi": dunque, ancora una volta, in base all'attuale impianto normativo di diritto primario dell'Unione, spetta alla Commissione stipulare intese in tal senso.

66. Il composito quadro dei fondamenti giuridici conferenti il potere di concludere gli accordi di sede, indispensabili alle delegazioni dell'Unione, si è affacciato, per la prima volta, proprio a proposito della stipulazione dell'Accordo con l'Uzbekistan –sottoscritto, come si è visto, il 24 gennaio 2011, dunque poche settimane dopo il varo ufficiale del SEAE, avvenuto il 1 gennaio dello stesso anno,¹⁶⁹ mentre l'altra intesa di insediamento della quale si è a conoscenza, quella con il Sud-Sudan, è stata sottoscritta successivamente.¹⁷⁰ "In order to have only one signature on [the] agreement for the EU and Euratom side," l'AR e il Commissario europeo per l'energia hanno quindi inviato una Comunicazione alla Commissione, ove si è suggerito a quest'ultima "to authorize the HR/VP to sign the agreement on behalf of Euratom and as regards the recognition of the laissez-passer."¹⁷¹ In particolare, essi hanno proposto che la Commissione approvasse il testo dell'Accordo di stabilimento per conto della CEEA e in merito alla disposizione sui lasciapassare, e che il Collegio autorizzasse l'AR "to sign the agreement on behalf of Euratom and, in case of impediment, to appoint a representative to sign in her place" come pure "to sign the agreement as regards the recognition of the laissez-passer and, in case of impediment, to appoint a representative to sign in her place."¹⁷² Infine, la Commissione è stata invitata ad autorizzare "the HR/VP to ensure, via the Delegation in Uzbekistan, the representation of the European Atomic Energy Community in [that] country," precisando che "[w]here atomic energy issues arise, the Commission may also issue instructions to the delegation in Uzbekistan, which shall be executed under the overall responsibility of the Head of Delegation."¹⁷³

67. La soluzione giuridica proposta dall'Alto Rappresentante e dal Commissario per l'energia per la semplificazione nella procedura di conclusione degli accordi di sede e l'accentramento, nella figura del Capodelegazione, della rappresentanza di Unione e CEEA nel Paese terzo, ha trovato subito riscontro nella prassi post-Lisbona. Anzi, l'AR si è anche immediatamente avvalso della possibilità di nominare un suo sostituto per la sottoscrizione dell'intesa sui privilegi e le immunità. Infatti, il firmatario dell'Accordo UE/Uzbekistan per conto di Unione e CEEA è Pierre Vimont, Segretario generale esecutivo del SEAE; e, come sopra riportato,¹⁷⁴ nelle decisioni di apertura delle delegazioni, ora approvate di concerto con la Commissione ed il Consiglio, è già inserita la delega per gli accordi di sede al *Chief Operating Officer*, ossia al Direttore generale amministrativo, del SEAE. Infatti, l'art. 2, lett. b) dei provvedimenti in questione recita, per l'appunto, che "[t]he Chief Operating Officer of the EEAS shall take the necessary steps to ensure the implementation of [the decision regarding the opening of a Delegation] in particular ... to ensure that the Delegation, its property, its head and its members, as well as the members of their families forming part of their respective households, are granted privileges and immunities equivalent to those laid down in the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961."¹⁷⁵

¹⁶⁹ V. European Commission News, *Republic of Uzbekistan – European Union Memorandum of Understanding Signatures: Extracts*, Brussels, 24 January 2011.

¹⁷⁰ Cfr. EEAS Press Release, *Establishment Agreement Signed between the European Union and the Republic of South Sudan*, Brussels, 9 December 2011.

¹⁷¹ SEC(2011) 111/1, *Communication of HR/VP Catherine Ashton and Günther Oettinger, Commissioner for Energy, to the Commission on the Signature of the Agreement between the EU, the European Atomic Energy Community and the Government of the Republic of Uzbekistan on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the European Union in Uzbekistan*, Brussels, 21 January 2011, a p. 2.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Cfr. *supra* il par. III.

¹⁷⁵ V. PROC HR(2011) 014, PROC HR(2011) 015, HR DEC(2013) 001, HR DEC(2013) 002, cit.

X. Le delegazioni e la tutela dei cittadini dell'Unione europea: la protezione consolare

68. Si è già sopra sottolineato, analizzando le funzioni delle delegazioni dell'Unione, che queste ultime possono essere accostate alle ambasciate nazionali anche perché, come indicato dall'art. 3, lett. b), CVRD, concorrono a “proteggere,” nello Stato ospite, i cittadini europei “nei limiti ammessi dal diritto internazionale.” Infatti, concretizzando una delle finalità proclamate dall'art. 3, par. 5 TUE, ai sensi del quale “[n]elle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini,” l'art. 35 TUE affianca le delegazioni europee alle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri per “contribuire” a) “all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi” di cui all'art. 20, par. 2, lett. c) TFUE, nonché b) all'esecuzione delle misure adottate, in base all'art. 23 TFUE, proprio “per facilitare tale tutela.”

69. Non si ha qui l'intenzione di addentrarsi nella questione, molto dibattuta in dottrina, sull'ampiezza della tutela che il diritto primario dell'Unione indica per la dimensione esterna della cittadinanza europea –se si debba trattare solo di assistenza consolare, oppure includa la protezione diplomatica, e ciò nonostante il dato letterale dell'art. 20 TFUE formalmente non escluda quest'ultima, visto che contempla, per i cittadini dell'Unione, “il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro,” mentre l'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali, rubricato “tutela diplomatica e consolare,” addirittura codifica l'accezione più ampia della “tutela.”¹⁷⁶ Ci si limiterà, infatti, ad analizzare unicamente il tipo di attività sinora concretamente svolta dalle delegazioni europee a protezione dei cittadini dell'Unione, nonché a rendere conto dell'unica proposta già effettivamente presentata per disciplinare la tutela consolare degli europei nei paesi terzi.

70. Nel diritto secondario e nella prassi si può riscontrare, in riferimento ad alcuni aspetti dell'assistenza consolare, un ruolo sostanzialmente di supporto delle delegazioni europee rispetto all'attività svolta dalle ambasciate e dai consolati degli Stati membri. Infatti, la notevole sensibilità politica che il tema della tutela dei propri cittadini all'estero inevitabilmente presenta per la manifestazione della sovranità degli Stati membri, la limitata disponibilità di risorse economiche ed umane da parte del SEAE (e dunque delle delegazioni e del loro staff), unitamente alle incertezze giuridiche riguardo le effettive competenze esercitabili dall'Unione, sia sotto il profilo del diritto UE che del diritto internazionale, hanno indotto a non attuare compiutamente, almeno per il momento, il dato letterale del diritto primario dell'Unione. Invero, l'art. 35, terza frase, TUE, stabilendo che delegazioni dell'Unione e missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri “*contribuiscono* all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi,” pone su un piano di parità, proprio attraverso l'uso del verbo “contribuire” -ripreso dall'art. 3, par. 5 TUE-¹⁷⁷ dette rappresentanze, europee e nazionali. Inoltre, come già evidenziato, la neutrale espressione “del diritto di tutela dei cittadini” formalmente non distingue tra protezione consolare e protezione diplomatica. Tuttavia, la complessità del tema ha, sino ad oggi, implicato una notevole cautela negli ambienti europei. Così, la stessa decisione SEAE si è limitata a richiamare espressamente solo l'aspetto consolare per l'attività di collaborazione tra rappresentanze dell'Unione e degli Stati membri presso i Paesi terzi, adottando, per di più, una formulazione lontana dal ruolo paritario che gli artt. 35 e 3, par. 5 TUE riservano all'Unione, rispetto alle missioni nazionali, per la tutela dei cittadini europei all'estero. Infatti, l'art. 5, par. 10 della decisione n. 2010/427/UE stabilisce unicamente che “le delegazioni dell'Unione, che agiscono conformemente all'articolo 35 terzo comma, TUE e su richiesta degli Stati membri, *assistono* gli Stati membri nelle loro relazioni diplomatiche e nella loro funzione di protezione consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi su base neutra dal punto di vista delle risorse”¹⁷⁸: tale attività di “assistenza” -peraltro da condursi senza comportare spese

¹⁷⁶ V. J. WOUTERS, S. DUQUET, K. MEUWISSEN, *The European Union and Consular Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 107, June 2013, e la bibliografia ivi citata.

¹⁷⁷ Ai sensi del quale, lo si ricorda ancora, “[n]elle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini.”

¹⁷⁸ Il corsivo è nostro.

per il bilancio dell'Unione, come puntualizzato dall'espressione "su base neutra dal punto di vista delle risorse"- ovviamente pone le rappresentanze dell'Unione in una posizione meramente ausiliaria rispetto all'attività delle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri, per quanto riguarda la protezione degli europei all'estero.

71. Nonostante, poi, la Commissione, nel suo Piano d'azione 2007 – 2009, avesse indicato, per rendere significativa ed efficace la tutela consolare nei paesi terzi, "la possibilità di ottenere il consenso dei paesi terzi affinché l'Unione possa esercitare la sua protezione tramite le delegazioni,"¹⁷⁹ nella proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero, basata sull'art. 23 TFUE, essa ha, però, riservato alle rappresentanze dell'Europa un ruolo estremamente defilato.¹⁸⁰ In sostanza, la Commissione ha previsto che la delegazione dell'Unione possa eventualmente assumere la presidenza delle riunioni di cooperazione locale per lo scambio regolare di informazioni sui cittadini non rappresentati,¹⁸¹ e partecipi al coordinamento dei piani di emergenza, cooperando con gli Stati membri per garantire un'assistenza efficace ai cittadini europei in caso di crisi.¹⁸²

72. Il Parlamento europeo ha ritenuto che la proposta di direttiva della Commissione non sia sufficientemente "ambiziosa ... in particolare [proprio] per quanto riguarda il ruolo delle delegazioni dell'UE."¹⁸³ Ritenendo che "la presente direttiva del Consiglio dovrebbe gettare le basi per il rafforzamento del ruolo della vasta rete di delegazioni dell'UE per quanto riguarda la protezione consolare,"¹⁸⁴ l'Assemblea, al fine di rafforzare la cittadinanza europea e la solidarietà a livello dell'Unione, nonché per dare maggiore visibilità all'Europa nei paesi terzi, e dunque promuovere l'identità di quest'ultima a livello internazionale, ha approvato una serie di emendamenti volti a) ad attribuire espressamente alle delegazioni dell'Unione una funzione consolare per i cittadini non rappresentati, e dunque a consentir loro la possibilità di farsi tutelare anche da una rappresentanza europea, e b) a porre in capo alle delegazioni dell'Unione l'intero coordinamento della pianificazione di emergenza, compresa la ripartizione dei compiti, la definizione dei punti di raccolta e delle informazioni da fornire ai soggetti bisognosi di assistenza, e, in particolare, la gestione delle operazioni di evacuazione.¹⁸⁵

73. Quanto proposto dal Parlamento europeo nella sua Risoluzione legislativa trae origine anche dalle esperienze positive delle attività di raccolta informazioni, comunicazione, trasporto, evacuazione e coordinamento *in loco* svolte delle delegazioni dell'Unione durante le crisi libica e siriana, nonché dopo il terremoto e il disastro nucleare di Fukushima.¹⁸⁶ Inoltre, la posizione dell'Assemblea a favore di un ruolo più marcato delle missioni permanenti europee nella protezione consolare dei cittadini dell'Unione è ispirata dalle Linee guida adottate su tale tema dallo stesso Consiglio dell'Unione. Quest'ultimo, infatti, pur non perdendo mai l'occasione di rimarcare, nei propri documenti, che "la responsabilità nazionale per le questioni consolari ... preval[e],"¹⁸⁷ ha introdotto importanti elementi di valorizzazione

¹⁷⁹ COM(2007) 767, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea - Piano d'azione 2007-2009*, 5.12.2007, a p. 11.

¹⁸⁰ V. COM(2011) 881, *Proposta di Direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero*, 14.12.2011.

¹⁸¹ Cfr. l'art. 14 della *Proposta di Direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero*, cit.

¹⁸² Cfr. l'art. 15 della *Proposta di Direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero*, cit.

¹⁸³ A7-0288/2012, *Relazione sulla proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero* (COM(2011)0881 – C7-0017/2012 – 2011/0432(CNS)), Relatore: Edit Bauer, 26.9.2012, Parere della Commissione per gli affari esteri, p. 39).

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ P7_TA-PROV(2012)0394, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 ottobre 2012 sulla proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero* (COM(2011)0881 – C7-0017/2012 – 2011/0432(CNS)), emendamenti nn. 25, 26, 27, 29, 47 e 48.

¹⁸⁶ V. European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, *The Role of the European External Action Service in Consular Protection and Services for EU Citizens*, Brussels, 2013; Kristi Raik, *Serving the Citizens? Consular Role of the EEAS Grows in Small Steps*, EPC Policy Brief, 30 April 2013.

¹⁸⁷ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Linee direttrici dell'Unione europea relative all'attuazione del concetto di Stato gui-*

delle delegazioni dell'Unione a proposito della protezione consolare dei cittadini europei, nell'evidente consapevolezza, al di là delle disquisizioni sul quadro giuridico e sulle funzioni in esso rinvenibili per le delegazioni UE, del vantaggio economico e logistico rappresentato dalla rete diplomatica universale dell'Unione per la piena attuazione del diritto di tutela dei cittadini europei all'estero codificato dal Trattato di Lisbona. Ci riferiamo qui, in particolare, alle indicazioni date dall'istituzione intergovernativa a proposito della cooperazione tra delegazioni europee e missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri “[e]n dehors des périodes de crise”¹⁸⁸: il Consiglio ha, per l'appunto, osservato che “[l]e rappresentanze degli Stati membri e le delegazioni dell'UE nei paesi terzi dovrebbero ... condividere le informazioni sulle modifiche della normativa locale che si ripercuotono direttamente sulle attività consolari, in particolare se esse possono determinare cambiamenti nel trattamento dei detenuti, nelle procedure giudiziarie, nelle cure mediche, ecc.,” rimarcando pure che “[l]e missioni degli Stati membri e le delegazioni dell'UE potrebbero mettere in comune le informazioni relative all'assistenza legale disponibile in loco, in particolare specificando quali avvocati siano disposti a fornire servizi di gratuito patrocinio ai cittadini dell'UE che altrimenti non sarebbero finanziariamente in grado di farsi rappresentare.”¹⁸⁹

XI. Le delegazioni dell'Unione europea e l'asilo diplomatico

74. Si discute se, nelle proprie delegazioni, l'Unione possa concedere asilo diplomatico, dunque rifugio ad un individuo ricercato dalle autorità del governo locale, o, comunque, sottoposto a grave pericolo senza possibilità di essere adeguatamente tutelato dalle forze dell'ordine territoriali. Come noto, il diritto internazionale non contempla un diritto generalizzato di uno Stato ad accogliere e proteggere nei locali delle proprie ambasciate, in virtù dell'inviolabilità di queste ultime come codificata dall'art. 22 CVRD, persone sottoposte a provvedimenti di fermo, o comunque restrittivi, da parte del Paese accreditatario. Infatti, l'inviolabilità delle sedi diplomatiche è stata riconosciuta e viene concessa per evitare che le funzioni tipiche delle missioni diplomatiche possano subire ingerenze da parte dello Stato ospitante. Detta inviolabilità, pertanto, non può, in linea di principio, essere utilizzata per impedire al governo locale di esercitare appieno la propria autorità di polizia e l'amministrazione della giustizia verso persone non collegate alle attività ufficiali di un'ambasciata, poiché una simile interpretazione della portata dell'inviolabilità delle missioni concretebbe una violazione dell'art. 41 CVRD, ossia dell'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario, del dovere di non ingerenza negli affari interni di quest'ultimo, e dell'impegno a non utilizzare i locali delle sedi diplomatiche in modo incompatibile con le funzioni di dette sedi. Tuttavia, nella prassi internazionale si può riscontrare una significativa convergenza degli Stati a concedere rifugio nei locali delle proprie missioni all'estero in situazioni di carattere prettamente umanitario –dunque, laddove i diplomatici ravvisino un rischio concreto, per un individuo, della violazione dei suoi diritti fondamentali da parte delle autorità dello Stato locale governato da un regime totalitario e dittatoriale, o ritengano che una persona sia seriamente minacciata senza che lo Stato territoriale sia in grado di adottare adeguati provvedimenti preventivi e repressivi perché indebolito da grosse difficoltà interne o sconvolto da disordini o guerra civile. Insomma, una situazione di emergenza umanitaria e la conseguente necessità di tutelare valori irrinunciabili della comunità internazionale, espressi da norme di *jus cogens*, risultano predominanti rispetto all'osservanza del divieto di ingerenza, da parte del personale diplomatico, negli affari interni dello Stato accreditatario, divieto che, ovviamente, viene messo in discussione dalla concessione dell'asilo diplomatico. Parimenti, si può individuare una importante prassi internazionale a proposito della possibilità, per gli agenti diplomatici, di offrire protezione presso le loro sedi agli autori di delitti ritenuti politici, e ciò indipendentemente dal rischio, per detti autori, di subire un trattamento disumano e degradante da parte dello Stato territoriale, essendo considerato motivo sufficiente alla concessione dell'asilo diplomatico la semplice persecuzione

da in materia consolare (2008/C 317/06), in GU C317/6 del 12.12.2008, par. 1; Consiglio dell'Unione europea, doc. 15613/10, *Linee direttrici in materia di tutela consolare dei cittadini dell'UE nei Paesi terzi*, Bruxelles, 5 novembre 2010, par. 1.

¹⁸⁸ V. E. CUJO, E. HENNEQUET, *Le droit de légation actif*, cit., a p. 254.

¹⁸⁹ Consiglio dell'Unione europea, doc. 15613/10, *Linee direttrici in materia di tutela consolare dei cittadini dell'UE nei Paesi terzi*, Bruxelles, 5 novembre 2010, par. 9.10 e 9.12.

per motivi politici. E', comunque, opinione diffusa che l'asilo diplomatico, laddove concesso, debba essere limitato nel tempo, con il conseguente obbligo, per gli Stati interessati, di raggiungere un accordo –il quale sfocia generalmente nel consentire la partenza dei soggetti rifugiati, ma anche nella riconsegna di questi ultimi allo Stato territoriale, previa garanzia della loro incolumità.¹⁹⁰

75. In generale, per le organizzazioni internazionali la prassi e la dottrina concordano nel ritenere che i loro funzionari non possano concedere asilo diplomatico se non per questioni relative agli addebi- tati nell'esercizio dei compiti svolti per conto dell'ente intergovernativo. Infatti, e ad esempio, gli accordi di sede conclusi dalle Nazioni Unite, o dagli istituti specializzati della famiglia ONU, con gli Stati che ne ospitano gli edifici prevedono immunità e privilegi di carattere unicamente funzionale, dunque relativi all'attività ufficiale delle organizzazioni internazionali;¹⁹¹ oppure l'art. 6, par. 5, dell'Accordo di sede tra la Corte penale internazionale e i Paesi Bassi del 7 giugno 2007, relativo al dovere di quel tribunale di impedire che i suoi locali siano usati "as a refuge by persons who are avoiding arrest or the proper administration of justice under any law of the host State."¹⁹² Nondimeno, anche per gli enti intergover- nativi si riscontra una prassi, avallata in dottrina, che considera legittimo l'asilo diplomatico laddove la concessione di quest'ultimo "sia res[a] indispensabile da impellenti esigenze di carattere umanitario."¹⁹³

76. Indubbiamente, per un ente sovranazionale *sui generis* come l'Unione, fondato sui valori del rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali, inclusi la tutela delle minoranze (art. 2 TUE), e che si è dato il compito di affermare e promuovere "nelle relazioni con il resto del mondo" detti valori (art. 3, par. 5, TUE), si può affermare che le delegazioni europee abbiano non solo il "diritto" di concede- re asilo diplomatico, ma, soprattutto, il "dovere" di fornire rifugio alle persone in presenza di emergenze di natura umanitaria e laddove sia realmente evidente un rischio ai diritti fondamentali dell'individuo.¹⁹⁴

XII. Conclusioni: prospettive di miglioramento del funzionamento delle delegazioni

77. L'appropriata attuazione e la continua messa a punto del funzionamento delle delegazioni dell'Unione sono centrali per realizzare l'obiettivo di migliorare l'efficacia, la coerenza, l'unità e la la visibilità dell'azione internazionale dell'Europa, finalità caratterizzante del Trattato di Lisbona, che ha, tra i suoi elementi distintivi, proprio quello di promuovere l'Europa come "attore globale." Indubbia- mente, l'attività delle delegazioni potrebbe essere notevolmente migliorata investendo nuove risorse e incentivando la creazione di una cultura comune del corpo diplomatico europeo. Sotto il profilo delle risorse, si consideri che il costo delle delegazioni dell'Unione previsto per l'esercizio finanziario 2014

¹⁹⁰ Cfr. ICJ, *Haya de la Torre Case, Judgment of 13 June 1951 (Colombia v. Peru)*, ICJ Rep. 1951, p. 71, a p. 83; E. DENZA, *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 141 ss.; L. DEMBINSKI, *External Mission of States and International Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988, pp. 247 ss.; F. FRANCONI, *Asilo diplomatico - Contributo allo studio delle consuetudini locali nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1973; F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani – L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 37 ss.; I. ROBERTS, *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford University Press, Oxford, p. 108; Prakash Shah, *Asylum, Diplomatic*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007; E. SCISO, *Missione diplomatica (sede della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, [agg. VI, 2002], par. 6.

¹⁹¹ Cfr., tra gli altri, la sezione 9 (b) dell'art. 3 dell'Accordo di sede tra l'ONU e gli Stati Uniti del 26 giugno 1947, la quale stabilisce che "the United Nations shall prevent the headquarters district from becoming a refuge either for persons who are avoiding arrest under the federal, state, or local law of the United States or are required by the Government of the United States for extradition to another country, or for persons who are endeavoring to avoid service of legal process" (*Agreement between the United Nations and the United States of America Regarding the Headquarters of the United Nations*, consultabile al link <http://archive.icann.org/en/psc/annex3.pdf>).

¹⁹² ICC-BD/04-01-08, *Headquarters Agreement between the International Criminal Court and the Host State*, consultabile al link <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/99A82721-ED93-4088-B84D-7B8ADA4DD062/280775/ICCB040108ENG1.pdf>.

¹⁹³ F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani – L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, cit., a p. 82; v. anche E. DENZA, *Diplomatic Asylum*, in A. ZIMMERMANN (Ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 1425-1440, a p. 1437 ss.

¹⁹⁴ Così J. WOUTERS, S. DUQUET, *The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, pp. 31-49, a p. 47.

ammonta a 312.923.884 milioni di euro,¹⁹⁵ una cifra certo non esorbitante se considerata alla luce della rilevanza ed ampiezza delle funzioni esercitate, e rapportata al bilancio complessivo dell'Unione per il 2014, che ammonta a 135,50 miliardi di euro.¹⁹⁶

78. Naturalmente, si è ben consapevoli delle ristrettezze imposte dalla crisi economica che da tempo affligge l'Europa: dunque, in primo luogo, occorre verificare la possibilità di migliorare la gestione delle risorse esistenti. Sotto tale profilo, lo staff delle delegazioni potrebbe essere potenziato, senza costi aggiuntivi, consentendo maggiore flessibilità per le attività da svolgersi da parte del personale distaccato della Commissione. Infatti, i funzionari del SEAE attualmente presenti presso le rappresentanze europee (1960 unità) possono già occuparsi, senza alcun tipo di vincolo, anche di questioni non rientranti nella politica estera europea. Tuttavia, la maggiorparte del personale delle delegazioni è formata da funzionari della Commissione (si tratta di circa 3500 persone), i quali, in base alle regole vigenti, possono dedicare al massimo il 20% del loro tempo lavorativo alle questioni PESC –inoltre, si consideri che i soggetti appositamente assunti nell'ambito dei progetti europei, anche se gestiti dalle delegazioni, non possono svolgere alcun tipo di attività al di fuori di quella finanziata dai fondi dedicati dell'Unione.¹⁹⁷ Allentando i vincoli posti sull'attività lavorativa del personale distaccato dalla Commissione –certo nel pieno rispetto del “centro di gravità” del “job assignment”- potrebbe essere agevolmente rafforzata la sezione delle delegazioni dedicata alle questioni più squisitamente politiche, attualmente sacrificata, e ciò senza dover attendere la disponibilità di risorse aggiuntive. Nuove risorse potrebbero, poi, essere acquisite dando seguito alle proposte del Parlamento europeo, contenute nella Raccomandazione di tale istituzione sulla revisione dell'organizzazione e del funzionamento del SEAE. In particolare, l'Assemblea ricorda la possibilità di integrare il personale del SEAE attraverso propri funzionari,¹⁹⁸ coerentemente con quanto contemplato dalla stessa decisione SEAE, la quale, al considerando n. 11, prevede che “[s]uccessivamente [al 1 luglio 2013] tutti i funzionari e gli altri agenti dell'Unione europea dovrebbero potersi candidare ai posti vacanti nel SEAE.”

79. Per quanto riguarda, poi, la creazione di una cultura comune del corpo diplomatico europeo, si potrebbe valorizzare, nell'ambito della preparazione alla carriera diplomatica europea e con spese estremamente contenute, l'esperienza dei capidelegazione, prevedendo che i responsabili delle missioni europee, ora investiti di rilevanti compiti, una volta di ritorno a Bruxelles dopo aver completato il loro mandato, tengano seminari ad hoc per condividere le conoscenze acquisite e approntare un prezioso e insostituibile contributo alla formazione del personale destinato alle delegazioni della UE.¹⁹⁹

80. Infine, pare davvero urgente attuare la più piena trasparenza dei provvedimenti ufficiali adottati dal SEAE, che includono ovviamente anche quelli relativi alle delegazioni. A tutt'oggi, infatti, nonostante l'art. 11 della decisione SEAE richiedesse l'istituzione di un registro dei documenti del servizio, e l'art. 10 della successiva decisione dell'AR sull'accesso ai documenti richiamasse tale dovere, precisando che il registro in questione deve essere accessibile tramite il sito internet del SEAE,²⁰⁰ nulla, purtroppo, è stato fatto. Tale inadempimento, oltre ad arrecare pregiudizio al principio di trasparenza –che, come oramai sottolineato da dottrina e giurisprudenza, è oramai un principio generale del

¹⁹⁵ Cfr. Unione europea, Bilancio online 2014, Sezione X – Servizio europeo per l'azione esterna, a p. 36, disponibile al link <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-it.htm>.

¹⁹⁶ Cfr. Council of the European Union, doc. 16005/13, *2014 EU Budget Agreed*, Brussels, 12 November 2013.

¹⁹⁷ European Commission, European External Action Service, *Note to the Heads of Delegation – Management of Staff in Delegations*, Brussels, 20.12.2011, p. 3; *EEAS Review*, Bruxelles, July 2013, a p. 14.

¹⁹⁸ P7_TA-PROV(2013)0278, *Raccomandazione del Parlamento europeo del 13 giugno 2013 destinata all'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza/vicepresidente della Commissione europea, al Consiglio e alla Commissione sulla revisione 2013 relativa all'organizzazione e al funzionamento del SEAE (2012/2253(INI))*, par. 44.

¹⁹⁹ Simon Duke, *Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2011, pp. 95-114, a pag. 111.

²⁰⁰ Decisione dell'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 19 luglio 2011 relativa alle norme sull'accesso ai documenti n. 2011/C 243/08, in GU C243/16 del 20.8.2011.

sistema giuridico dell'Unione²⁰¹- implica un *vulnus* anche per l'attività stessa delle delegazioni. Pur riconoscendo le esigenze di confidenzialità suscettibili di caratterizzare diversi aspetti delle relazioni internazionali, infatti, l'assenza di un registro che raccolga sistematicamente e tempestivamente anche i provvedimenti sulle delegazioni non rende giustizia all'ampia e importante attività svolta dalle missioni europee, laddove la consapevolezza della rilevante e copiosa azione delle rappresentanze dell'Unione costituisce un insostituibile punto di forza per attrarre adeguata attenzione, e, quindi, consone risorse.

²⁰¹ V. G. DE BAERE, *Access to Documents and Data Protection in the European External Action Service*, Working Paper No. 103 – March 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies.