Relazioni esterne dell'Unione europea – Sara Poli

PRIMA PARTE – LA COMPETENZA ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

1. *Cenni sull'azione esterna dell'Unione europea*

Le relazioni esterne sono le azioni intrattenute dall'Unione con soggetti di diritto internazionale, stati terzi od organizzazioni internazionali.
Gli obbiettivi dell'azione esterna dell'Unione sono esplicati negli **articoli 3, comma 5** e nell'**articolo 21 TUE**.
L'Unione europea si basa infatti su de Trattati:

1) il **Trattato sull'Unione europea** (TUE)
2) il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE)

master COPY

Le disposizioni relative al funzionamento dell'azione esterna dell'Unione sono contenute nel TFUE con l'eccezione della **PESC** e della **politica di difesa che ritroviamo nel TUE**, in particolare le norme contenute nel **Titolo V TUE**.
La **Parte V del TFUE** invece tratta le **politiche esterne diverse da quelle PESC** (politiche ambientali, commerciali, di vicinato e le normative sulle sanzioni).

Con il Trattato di Lisbona, che ha abolito i tre pilastri del Trattato di Maastricht, l'UE ha sostituito la CE ed è diventata il solo soggetto di diritto internazionale esistente nel diritto unionale.
I tre pilastri si occupavano di:

1) **primo pilastro**: mercato interno, con il metodo comunitario (di competenza CE)
2) **secondo pilastro**: PESC, con il metodo intergovernativo (di competenza UE)
3) **terzo pilastro**: cooperazione giudiziaria, immigrazione, asilo e polizia, con il metodo intergovernativo (di competenza UE)

Metodo comunitario: a prevalere è l'aspetto sovranazionale sulla sovranità degli Stati membri, per cui le istituzioni che agiscono per l'interesse dell'Unione più che degli Stati membri hanno poteri più importanti (come Commissione e Parlamento)

Metodo intergovernativo: a prevalere è la volontà degli Stati membri, per cui prevalgono quelle istituzioni in cui essi hanno un ruolo maggiore (come il Consiglio dell'Unione europea e il Consiglio europeo)

master COPY

Con il Trattato di Lisbona si applica il metodo comunitario agli ex primo e terzo pilastro mentre nel secondo il metodo intergovernativo viene attenuato e la CdG vede ampliata la sua competenza PESC.

2. *Obbiettivi e principi dell'azione esterna*

L'**articolo 3, comma 5 TUE** stabilisce che gli **obbiettivi** dell'Unione europea nell'azione esterna sono la **promozione dei valori e degli interessi propri e dei propri cittadini**; in ottica ONU l'Unione promuove anche politiche per la sicurezza e la pace, ambientali, economiche e la tutela dei diritti umani.

L'**articolo 21 TUE** menziona i principi che hanno ispirato la creazione e l'allargamento dell'Unione.
A questi articoli vanno poi aggiunti due principi procedurali:

1) **il rispetto della Carta ONU** e dell'atto finale di Helsinki
2) **il multilateralismo**, ovvero la scelta di adottare decisioni multilaterali a problemi comuni nelle sedi appropriate, come le Nazioni Unite;
   il multilateralismo entra in gioco per argomenti come il terrorismo internazionale, il clima, la proliferazione di armamenti di massa, la promozione internazionale di organi a carattere multilaterale (ad esempio la CPI)

L'**articolo 21, comma 3 TUE** afferma poi il **principio di coerenza**:
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
L'UE deve quindi assicurare la coerenza fra la PESC e tutte le altre azioni esterne.
Questa enfasi sulla coerenza è stata inserita dal Trattato di Lisbona.

L'**articolo 4, comma 3 TUE** esprime invece il **principio di leale cooperazione**:
l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati
Tale principio vale nei rapporti fra l'Unione e gli Stati membri, i quali devono collaborare nella realizzazione dell'azione esterna dell'UE.

Non sempre però questi due principi sono pienamente rispettati: ad esempio nelle decisioni riguardanti l'**uso della forza** in determinate relazioni internazionali alcuni Stati sono tradizionalmente più propensi al pacifismo, come la Germania, mentre altri sono più propensi all'uso della forza, come la Francia.
Finché sussiste una posizione dell'UE in politica estera gli Stati membri sono tenuti a cooperare, tuttavia laddove non ci sia una decisione dell'Unione ogni Stato è libero di attuare la propria strategia politica.

3. *La personalità giuridica dell'UE*

L'**articolo 47 TUE** dice che l'Unione europea ha **personalità giuridica**, il che significa che l'UE può agire sul piano internazionale stabilendo relazioni e concludendo accordi con Stati terzi od organizzazioni internazionali.
A stabilire la personalità giuridica dell'Unione è stato il Tratto di Lisbona e ad oggi **l'UE è il SOLO soggetto con personalità giuridica internazionale all'interno del sistema unionale**.
Per far sì che un'organizzazione internazionale abbia personalità giuridica serve anche che gli Stati terzi e/o gli altri attori internazionali riconoscano questa organizzazione internazionale come un soggetto con cui concludere accordi internazionali.
La personalità giuridica non va però confusa con la **capacità giuridica** dell'UE, ovvero la capacità di concludere contratti all'interno di un certo Stato membro per poter svolgere i compiti assegnati all'Unione dai Trattati.

4. *La capacità di intrattenere relazioni internazionali: il diritto di legazione attivo e passivo dell'Unione europea*

L'UE, non essendo uno Stato, non è parte della Convenzione di Ginevra del 1961.
Tuttavia in base al **Protocollo n.7** del Trattato di Lisbona ha il potere di esercitare il **diritto di legazione passiva** presso Stati terzi o OI, utilizzando il territorio del Belgio.
L'UE può **ricevere ed accreditare rappresentanze e missioni diplomatiche di Stati terzi presso la sua sede**, a Bruxelles.
Per far sì che ciò avvenga il presidente della Commissione e quello del Consiglio europeo devono accettare la **lettera di accreditamento** dello Stato terzo.

L'**articolo 221 TFUE** stabilisce inoltre che l'UE possa anche esercitare essa stessa **attivamente il diritto di legazione** presso Stati terzi o OI, poggiando su una rete di **delegazioni**.
L'apertura o la chiusura di una delegazione è decisa dall'**Alto Rappresentante PESC** con il consenso dello Stato terzo o della OI e con la stipulazione di un **accordo di sede**.

Tutto ciò che riguarda l'apertura, la chiusura ed il funzionamento di queste delegazioni è disciplinato da una **decisione del Consiglio del 2010**, che ha istituito il **Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE)**, aggiuntosi al corpo diplomatico di Bruxelles.
Tale decisione è stata poi recepita dall'**articolo 27, comma 3 TUE**.

Il **Parlamento** ha soltanto **poteri consultivi**, i **protagonisti** della rappresentanza esterna sono **l'Alto Rappresentante PESC** e il **Consiglio dell'Unione europea**, mentre la Commissione deve dare la sua approvazione.
Con il Trattato di Lisbona le delegazioni, prima conosciute con il nome ***"delegazioni della Commissione europea"***, diventano ***"delegazioni dell'Unione europea"*** e il grosso del **potere decisionale** viene spostato nelle mani dell'Alto Rappresentante PESC e del Consiglio.
Le delegazioni dell'UE nel mondo sono svariate e coprono quasi tutti gli Stati, alcuni Stati membri hanno addirittura un numero maggiore di sedi diplomatiche (i c.d. ***"Stati grandi"*** dell'UE: Italia, Spagna, Francia, Germania e Regno Unito – la Polonia è *"Stato grande"* ma ha solo una delegazione).

Quando non si è certi dell'**effettiva statualità** di un'entità politica, l'UE non apre una delegazione vera e propria ma un **ufficio** (ad esempio in Kossovo).
Quando invece si vuole mandare un **messaggio di disapprovazione** ad uno Stato **non viene aperto nemmeno un ufficio** (ad esempio in Indonesia con la questione Timor Est).

L'**articolo 221 TFUE** stabilisce che l'**Alto Rappresentante PESC** è **responsabile delle delegazioni**.
L'**articolo 220 TFUE** stabilisce invece che **Alto Rappresentante** e **Commissione** si occupino della **cooperazione con le principali OI**: Consiglio d'Europa, ONU, OSCE e OCSE.

Le **principali funzioni** delle delegazioni dell'Unione europea sono:
1) **influenzare la politica dello Stato estero**
2) **aprire negoziati e negoziare in senso stretto** determinati accordi presso il governo accreditatario, come braccio operativo dell'Alto Rappresentante o della Commissione
3) **gestire progetti che coinvolgono l'UE e lo Stato terzo**, come i progetti di cooperazione

master COPY

Nel TFUE è previsto che le delegazioni dell'UE e quelle nazionali agiscano in **stretta collaborazione**.
I cittadini degli Stati membri possono rivolgersi alle proprie missioni diplomatiche e consolari, ma anche ad altre missioni di Stati membri che le delegazioni dell'Unione contribuiscono a coordinare ed assistere (**principio di sussidiarietà**).
I cittadini europei, quando non possono rivolgersi alle proprie missioni diplomatiche, possono **in ultima istanza rivolgersi alle delegazioni dell'UE**.
Il tentativo della Commissione di dare più potere alle delegazioni dell'UE si è scontrato con la volontà degli Stati membri di voler privilegiare la le proprie missioni diplomatiche e consolari a quelle unionali.

master COPY

5. *Lo status dell'UE presso le Nazioni Unite*

La delegazione dell'UE presso le Nazioni Unite ha visto **aumentare il suo ruolo** nel corso degli anni anche grazie al Trattato di Lisbona, il quale ha tolto parte del potere esterno del Consiglio **in favore della delegazione esterna dell'Unione e del Consiglio europeo**.
L'Unione presso l'ONU ha uno status di **osservatore sui generis**, stabilito da una risoluzione dell'Assemblea Generale del 2011.
L'Unione europea:

1) **NON ha diritto di voto** presso l'Assemblea
2) **NON può sponsorizzare progetti di risoluzione** senza il supporto di uno Stato
3) **può presentare delle osservazioni** e delle proposte proprie
4) **ha diritto di replica** sugli argomenti osservati e proposti

Questi ruoli valgono ovviamente **solo per l'Assemblea della Nazioni Unite**, in quanto non essendo uno Stato l'UE non può entrare a far parte del Consiglio di Sicurezza.
Gli interessi dell'Unione vengono dunque portati avanti nel Consiglio di Sicurezza secondo l'**articolo 34 TUE**, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza di informare gli altri Stati membri e l'Alto Rappresentante delle decisioni (**principio di concertazione**).

6. *Il capo delegazione*

Ogni delegazione è posta sotto l'autorità di un **capo-delegazione**, che dipende dall'Alto Rappr. PESC ed opera all'interno dello Stato terzo secondo principi simili a quelli di un normale ambasciatore.
Egli dovrà presentare alle autorità dello Stato accreditatore la **lettera di credenziali, firmata dal presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione**: la doppia firma è necessaria per le diverse rappresentanze sul piano esterno dell'Unione in campo di PESC e politica commerciale.
Il Capo di Stato dello Stato terzo deve poi esprimere il proprio **gradimento** sul capo-delegazione.
Il capo delegazione:

- ha il **rango di ambasciatore**
- viene sempre **dopo gli ambasciatori degli Stati membri**, ma prima di quelli delle OI
- può concludere contratti presso lo Stato terzo e **stare in giudizio** in rappresentanza dell'Unione
- gode degli **stessi privilegi e immunità degli ambasciatori degli Stati** per far sì che svolga in completa indipendenza il proprio lavoro

Tali privilegi e immunità gli vengono conferiti tramite l'**accordo di sede**, in quanto non possono basarsi sulla Convenzione di Vienna del 1961 né sul diritto consuetudinario diplomatico.

7. *Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE)*

Il **SEAE** costituisce il **corpo diplomatico europeo** ed è articolato in due componenti:

1) un'amministrazione decentralizzata, ovvero le delegazioni dell'UE)
2) un'amministrazione centrale, cioè i funzionari che lavorano a Bruxelles

Dipende direttamente dall'Alto Rappresentante.
La decisione del Consiglio del 2010 stabilisce che il SEAE collabora con l'Alto Rappresentante nelle funzioni assegnategli dai Trattati:

1) **guidare ed attuare la PESC** come mandatario del Consiglio dell'Unione europea
2) **presiedere il Consiglio Affari Esteri** (formazione del Consiglio dell'Unione europea)
3) **assicurare il rispetto del principio di coerenza nell'azione esterna**
4) **svolgere le funzioni di uno dei Vice-Presidenti della Commissione europea**

Il SEAE inoltre **coadiuva ed aiuta l'azione** del presidente del Consiglio europeo, del presidente della Commissione e della Commissione stessa.
I Trattati si limitano a dire che il presidente del Consiglio europeo svolge le attività residuali non toccate dall'Alto Rappresentante, come la presentazione dei progetti dell'Unione all'apertura dell'anno delle Nazioni Unite.
Nelle materie non PESC invece è la Commissione a gestire l'azione esterna assistita dal SEAE.

8. *La capacità di concludere accordi internazionali – Il Treaty Making power dell'UE*

L'**articolo 216 TFUE** attribuisce all'Unione un ***treaty making power*** e stabilisce quali sono le materie di competenza dell'UE nella stipula di trattati e i loro effetti su quelle degli Stati membri.
Sono quindi **quattro** le situazioni in cui l'Unione europea può concludere accordi internazionali:

1) **quando i trattati lo prevedono esplicitamente per il principio di attribuzione delle competenze**, cioè sulla base dei poteri che gli Stati membri le hanno concesso
2) **quando la conclusione di un accordo è necessaria per realizzare un obbiettivo fissato dai Trattati nell'ambito delle politiche dell'Unione**;
   questa norma testimonia la necessità di una certa flessibilità nella normativa europea al fine di poter fronteggiare gli imprevisti senza dover sottostare a tempi più lunghi in cui l'Unione dovrebbe rivolgersi ai singoli Stati membri;
   questo elemento riprende inoltre la **clausola di flessibilità** stabilità nell'**articolo 352 TFUE**
3) **quando la conclusione di un accordo internazionale da parte dell'UE è prevista da un altro suo atto vincolante** (direttive, regolamenti e decisioni)
4) **quando la materia dell'accordo incide su norme comuni interne o è tale da alterarne la portata**;
   questo caso è derivato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea e **l'Unione deve dimostrare che se fossero gli Stati membri a concludere tale accordo questo pregiudicherebbe o altererebbe in qualche modo una norma comune**

master COPY