



COLLANA QUADERNI AISDUE
SERIE CONVEGNI ANNUALI AISDUE
1



L'UNIONE EUROPEA SULLA SCENA INTERNAZIONALE SFIDE E TRASFORMAZIONI SUL PIANO INTERNO ED ESTERNO

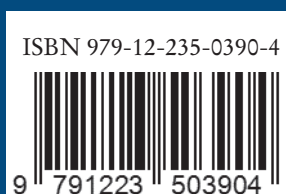
*Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE
Università di Pisa, 25-26 ottobre 2024*

a cura di
SARA POLI e SIMONE MARINAI

EDITORIALE SCIENTIFICA NAPOLI

L'UNIONE EUROPEA SULLA SCENA INTERNAZIONALE
SFIDE E TRASFORMAZIONI SUL PIANO INTERNO ED ESTERNO

IN COPERTINA: PISA - PIAZZA DEI CAVALIERI



euro 30

Direttore Responsabile

Antonio Tizzano

Comitato scientifico della Collana Quaderni AISDUE

Adelina Adinolfi, Giandonato Caggiano, Patrizia De Pasquale,
Alessia Di Pascale, Pietro Manzini, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi,
Paola Mori, Bruno Nascimbene, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri, Antonio Tizzano,
Ennio Triggiani, Jacques Ziller

COLLANA QUADERNI AISDUE

Serie Convegni annuali AISDUE

n. 1

**L'UNIONE EUROPEA
SULLA SCENA INTERNAZIONALE:
SFIDE E TRASFORMAZIONI
SUL PIANO INTERNO ED ESTERNO**

Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE

Università di Pisa, 25-26 ottobre 2024

a cura di

SARA POLI e SIMONE MARINAI

Editoriale Scientifica
Napoli

I contributi presenti in questo volume sono stati sottoposti a un processo di *peer review* in modalità *single-blind*.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-235-0390-4

INDICE

<i>Presentazione</i> di ANTONIO TIZZANO	9
---	---

SARA POLI, SIMONE MARINAI, <i>L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno. Considerazioni introduttive</i>	11
---	----

Sessione I

L'Unione europea e le sfide poste dai conflitti armati

FABIO FERRARO, <i>Le istituzioni dell'Unione e l'autonomia strategica di fronte ai recenti conflitti</i>	33
--	----

LORENZO SCHIANO DI PEPE, <i>Le spinte verso l'allargamento e le riforme istituzionali</i>	51
---	----

MARIA EUGENIA BARTOLONI, <i>Pace, sicurezza internazionale e prevenzione dei conflitti: il contributo "multiforme" della Corte di giustizia</i>	73
---	----

Sessione II

La coerenza dell'azione esterna e interna nel rispetto dei valori dell'Unione

FRANCESCO BESTAGNO, <i>Le relazioni convenzionali dell'UE nel quadro del Consiglio d'Europa e le prospettive di adesione alla CEDU</i>	101
--	-----

SARA IGLESIAS SÁNCHEZ, <i>The Jurisdiction of European Courts in the CFSP: Between Exceptionalism and Consistency of Legal Remedies in a Union Based on the Rule of Law</i>	123
---	-----

ALESSIA DI PASCALE, <i>L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere esterne: alla ricerca di "soluzioni originali e innovative"</i>	141
---	-----

MARTINA COLI, <i>La tutela dei valori fondanti dell'Unione alla prova delle recenti domande di adesione: alla ricerca della coerenza perduta?</i>	171
---	-----

GIADA GRATTAROLA, <i>"Autonomia" e "coerenza" nelle relazioni esterne dell'Unione europea: profili di interazione tra i due principi</i>	203
--	-----

Sessione III

Le trasformazioni dell'Unione europea con riguardo all'equilibrio istituzionale

MAURO GATTI, <i>L'equilibrio istituzionale nella rappresentanza esterna dell'Unione europea</i>	221
---	-----

FRANCESCO CHERUBINI, <i>I rapporti tra la Commissione e il Consiglio nella procedura di conclusione degli accordi internazionali</i>	251
--	-----

VALERIA DI COMITE, <i>Il ruolo del Parlamento europeo nella conclusione degli accordi internazionali</i>	271
--	-----

Sessione IV

La capacità di influenza esterna dell'Unione europea

MICHELE VELLANO, <i>Note introduttive sulla capacità di influenza esterna dell'Unione europea</i>	289
---	-----

SUSANNA VILLANI, <i>La via europea dell'IA nello scenario internazionale</i>	297
--	-----

ELEONORA FRASCA, <i>Gli effetti dell'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione sugli ordinamenti degli Stati terzi</i>	331
--	-----

CLARA HELEN LAETITIA LABUS, *L'esclusione dell'effetto diretto negli accordi internazionali dell'Unione alla luce della prassi recente*

Sessione III

**Le trasformazioni dell'Unione europea
con riguardo all'equilibrio istituzionale**

L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NELLA RAPPRESENTANZA ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

Mauro Gatti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nozione di rappresentanza esterna. – 3. L'attribuzione del potere di rappresentanza esterna. 4. La rappresentanza esterna nella conclusione di strumenti internazionali. – 5. La bipartizione della rappresentanza fra PESC e altre politiche. – 6. Il margine di azione del rappresentante. – 7. Conclusione.

1. *Introduzione*

L'azione dell'Unione sulla scena internazionale è spesso mediata dall'intervento delle sue istituzioni, che la rappresentano nei rapporti con i terzi. La «capacità di rappresentanza sul piano internazionale» è, invero, una delle caratteristiche distintive dell'Unione individuata dalla Corte già in *Costa*¹.

Prima della riforma di Lisbona, vi era la diffusa percezione che troppi attori parlassero a nome dell'Unione², tanto che i terzi potevano non capire a chi rivolgersi³. I lavori della Convenzione europea hanno evidenziato come taluni ritenessero necessario che l'Unione parlasse con una «sola voce», mentre altri ritenevano sufficiente «that it had a single message»⁴. Il trattato di Lisbona ha semplificato il quadro giuridico della rappresentanza, introducendo una regola generale, all'art. 17, par. 1, TUE, secondo cui la Commissione «assicura la rappresentanza esterna dell'Unione». I Trattati, però, prevedono varie eccezioni a tale regola e non disciplinano nel dettaglio il rapporto fra rappresentanza e altri poteri.

Non sorprende, dunque, che la rappresentanza esterna sia sempre più oggetto di conflitti interistituzionali, dal c.d. *sofagate* al memorandum UE-

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Alma mater studiorum – Università di Bologna.

¹ Corte giust. 15 luglio 1964, 6/64, *Costa*.

² Convenzione europea, *Final report of Working Group VII on External Action*, 16 dicembre 2002, CONV 459/02, par. 67.

³ Convenzione europea, Praesidium, *EU External Action*, 3 luglio 2002, CONV 161/02, par. 35.

⁴ Convenzione europea, *Summary Report of the Plenary Session*, 16 luglio 2002, CONV 200/02, par. 13.

Tunisia sulla migrazione⁵. Tali conflitti minacciano la credibilità dell'Unione come attore internazionale, come evidenziato dalla risposta alla crisi di Gaza, rispetto alla quale i rappresentanti dell'Unione hanno presentato al mondo almeno tre posizioni difformi. Il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, ha genericamente affermato che Israele ha diritto a difendersi da Hamas, «in linea con il diritto internazionale»⁶. La Presidente della Commissione, Ursula Von Der Leyen, ha omesso di invitare Israele a rispettare il diritto internazionale, esprimendo incondizionato supporto al governo di Netanyahu⁷. L'Alto rappresentante, al contrario, ha criticato Israele, ad esempio per aver causato «a catastrophic level of killing, destruction and starvation, in addition to forced displacements of civilians»⁸.

I conflitti interistituzionali riguardanti la rappresentanza esterna hanno portato la Corte di giustizia a occuparsi ripetutamente, soprattutto di recente, della rappresentanza esterna. Sebbene la Corte abbia chiarito alcuni aspetti dell'equilibrio istituzionale in questo settore, le attribuzioni delle istituzioni non paiono ancora del tutto evidenti. I persistenti dubbi interpretativi dipendono, oltre che dalle lacune dei Trattati, dalla peculiarità del potere di rappresentanza, che non ha necessariamente ad oggetto l'adozione di atti giuridici e si configura in modo variabile, a seconda dell'area di *policy*, del *forum* e del livello protocollare del rappresentante⁹.

Il presente contributo analizza l'equilibrio istituzionale nella rappresentanza esterna, al fine di chiarire quali istituzioni e organi¹⁰ dell'Unione possano agire a nome dell'Unione e con quale margine di azione essi possano operare. A tal fine, sono prese in considerazione tanto le norme di diritto primario e di diritto derivato, quanto la giurisprudenza e la prassi delle istituzioni politiche. Se tale prassi non può modificare le norme dei Trattati¹¹, essa illustra, quanto meno, il modo in cui le norme sulla rappresentanza vengono applicate *in concreto*. L'articolo tratta del solo equilibrio istituzionale a livello di Unione e non sono presi in considerazione il riparto di

⁵ V. sotto, par. 2.

⁶ Remarks by President Charles Michel at the International Humanitarian Conference for Gaza's Civilian Population, Paris, 9 novembre 2023, disponibile online.

⁷ Statement by President von der Leyen on the occasion of the minute of silence held by the College in honour of the victims of the terrorist attacks in Israel, in presence of the ambassador of Israel to the EU, 10 ottobre 2023, disponibile online; Statement by President von der Leyen with Israeli Prime Minister Netanyahu, 12 ottobre 2023, disponibile online.

⁸ Statement by the High Representative on the urgent need to respect International Humanitarian law in Gaza, 26 ottobre 2024, disponibile online.

⁹ Questi esempi sono discussi sotto, al par. 4.

¹⁰ Sull'equiparazione dell'Alto rappresentante agli «organi» dell'Unione, v. Corte giust. ord. 3 marzo 2022, C-551/21, *Commissione/Consiglio (Firma)*, punto 14.

¹¹ Corte giust. 9 aprile 2024, C 551/21, *Commissione/Consiglio (Firma)*, punto 82.

competenze fra Stati membri e Unione, la rappresentanza dell'Unione da parte degli Stati membri, né la collaborazione fra rappresentanti europei e nazionali¹². L'analisi si concentra sull'equilibrio istituzionale in quanto tale e, per ragioni di brevità, non tratta profili di tutela giurisdizionale¹³. Per lo stesso motivo, non è qui affrontato il c.d. *treaty-making power* di specifici organi, organismi, o istituzioni dell'Unione¹⁴.

L'articolo è diviso in tre parti. Nella prima, si discute la nozione di «rappresentanza esterna» (par. 2). Nella seconda parte, si analizza l'attribuzione del potere rappresentanza esterna, mettendo in luce come esso sia generalmente assegnato alla Commissione (par. 3); le eccezioni a tale potere riguardano, non la conclusione di strumenti internazionali (par. 4), ma la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), e sollevano diverse problematiche (par. 5). Nella terza parte dell'articolo, si affronta il rapporto fra potere di rappresentanza e poteri di altre istituzioni, mettendo in luce il margine di azione del rappresentante rispetto al Consiglio (par. 6). L'articolo si conclude con una discussione delle conseguenze pratiche e dei possibili sviluppi futuri dell'equilibrio istituzionale nella rappresentanza esterna (par. 7).

2. La nozione di rappresentanza esterna

Per una corretta impostazione di uno studio sull'equilibrio istituzionale nella rappresentanza esterna è necessario fornire preliminarmente una definizione di «rappresentanza esterna». I Trattati menzionano, a più riprese,

¹² V., *inter alia*, Corte giust. 22 novembre 2022, C-24/20, *Commissione/Consiglio (Atto di Ginevra)*; 5 aprile 2020, C-161/20, *Commissione/Consiglio (IMO)*; 7 ottobre 2014, C-399/12, *Germania/Consiglio (OIV)*, punto 52; in dottrina, v., *ex multis*, T. VERELLEN, *Exercising EU External Competence in International Organizations of Which the EU Is Not a Member*, in *ELR*, n. 3, 2023, p. 379; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020, pp. 237-240.

¹³ Alcuni problemi sono rilevati, ad esempio, da P. GARCÍA ANDRADE, *Respect for Institutional Balance in the Adoption of Non-legally Binding Agreements: France v Commission II*, in G. BUTLER e R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law the Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 443, pp. 452-453.

¹⁴ V., ad esempio, l'art. 6 del Protocollo 7, riguardante la conclusione di accordi internazionali sul riconoscimento dei *laissez-passer* dell'Unione; v., *inter alia*, A. OTT, *The EU Commission's Administrative Agreements: "Delegated Treaty-Making" in Between Delegated and Implementing Rule-Making*, in E. TAUSCHINSKY e W. WEIß (eds.), *The Legislative Choice Between Delegated and Implementing Acts in EU Law*, p. 200 ss.; S. DUQUET, *EU Diplomatic Law*, Oxford, 2022, pp. 80 ss.; C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2015, pp. 43-47; E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Napoli, 2008.

la rappresentanza esterna, ma non ne forniscono una definizione¹⁵. La nozione di rappresentanza è stata delineata nella recente sentenza sulla firma del protocollo all'accordo di pesca col Gabon (di seguito, la sentenza sulla *Firma*)¹⁶. Secondo la Corte, la nozione di rappresentanza esterna sarebbe da individuarsi a partire dalla più generale nozione di rappresentanza: «nella sua accezione abituale, la nozione giuridica di “rappresentanza” implica un'azione a nome di un soggetto presso un terzo» che «può essere [...] una manifestazione di volontà di tale soggetto»¹⁷.

Sul piano oggettivo, la definizione di rappresentanza offerta dalla Corte pare ampia. La rappresentanza può avere ad oggetto, innanzitutto, una manifestazione di volontà produttiva di effetti giuridici. Tali effetti possono essere prodotti direttamente dall'atto del rappresentante, ad esempio nel caso della firma di accordi internazionali, che manifesta la volontà dell'Unione di impegnarsi a non adottare atti che priverebbero l'accordo del suo oggetto e del suo scopo¹⁸. Inoltre, la rappresentanza può avere ad oggetto una manifestazione di volontà funzionale alla formazione di un atto giuridico. Ad esempio, rappresenta l'Unione chi negozia accordi internazionali a suo nome (art. 218, par. 3, TFUE). Similmente, il rappresentante può esprimere la posizione dell'Unione in organi creati da accordi internazionali, nell'ambito di procedure volte all'adozione di atti aventi effetti giuridici (art. 218, par. 9, TFUE).

La rappresentanza può avere ad oggetto anche una manifestazione di volontà non produttiva di effetti giuridici. La Corte ha affermato, nella sentenza sulla *Firma*, che la rappresentanza ha ad oggetto un'«azione» e, eventualmente, una «manifestazione di volontà», ma non ha specificato che tale manifestazione di volontà deve avere effetti giuridici. La prassi delle istituzioni politiche conferma che la rappresentanza dell'Unione riguarda anche manifestazioni di volontà prive di effetti giuridici. Secondo la Commissione, “external representation” covers all forms of expression of the EU position¹⁹. Anche secondo il Consiglio costituirebbe rappresentanza esterna ogni «comunicazione della posizione dell'Unione»²⁰. In altri termini, eser-

¹⁵ V., in particolare, gli artt. 17, par. 1 e 27, par. 2, TUE.

¹⁶ *Commissione/Consiglio (Firma)*, C 551/21, sopra citata.

¹⁷ *Ivi*, punto 71; v. anche le conclusioni dell'Avv. Gen Kokott, del 13 luglio 2023, C-551/21, *Commissione/Consiglio (Firma)*, par. 50.

¹⁸ *Commissione/Consiglio (Firma)*, C 551/21, sopra citata, punti 72-75; v. anche Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, 23 maggio 1969, art. 18, lett. a).

¹⁹ Commissione europea, *Vademecum on the External Action of the European Union*, SEC(2011)881/3, p. 21.

²⁰ *Commissione/Consiglio (Firma)*, C 551/21, sopra citata, punto 56. Curiosamente, il Consiglio sosteneva che, poiché la firma di un accordo internazionale crea «effetti giuridici in diritto internazionale [...] essa non rientrerebbe nella mera «rappresentanza esterna

cita la rappresentanza esterna dell'Unione chiunque esprima la posizione dell'UE nei confronti di terzi, indipendentemente dagli effetti giuridici di tale espressione. Ciò può avvenire in vari modi: attraverso dichiarazioni in seno a *fora* multilaterali²¹, con comunicazioni trasmesse a specifici Stati terzi (ad esempio, *démarches*), con comunicati stampa delle istituzioni (che generalmente prendono la forma di dichiarazioni), o con osservazioni giuridiche presentate davanti a giudici internazionali²². Perché tali manifestazioni di volontà siano attribuibili all'Unione, è comunque necessario che siano fatte esplicitamente a suo nome o, quanto meno, a nome dell'organo o istituzione titolare del potere di rappresentanza²³. Eventuali dichiarazioni fatte a titolo personale da parte di politici dell'Unione non costituiscono, perciò, esercizio del potere di rappresentanza esterna²⁴.

La rappresentanza esterna può avere ad oggetto anche azioni che non comportano una manifestazione di volontà. Secondo la Corte, la rappresentanza implica un'azione che «può» essere una manifestazione di volontà dell'Unione nei confronti di terzi²⁵; a ciò consegue che un'azione può *non* essere una manifestazione di volontà. La Corte non precisa in cosa possano consistere le azioni diverse dalla manifestazione di volontà, ma la dottrina e la prassi suggeriscono che esse possano ricomprendere, quanto meno, lo svolgimento di attività materiali²⁶. Ad esempio, i «rappresentanti» dell'Unione – identificati come tali nel diritto derivato – svolgono attività materiali supervisionando l'applicazione del Protocollo sul Nord Irlanda nel territorio del Regno Unito²⁷.

dell'Unione». In altri termini, sembrerebbe che, secondo il Consiglio, una presa di posizione a nome dell'Unione consista nell'esercizio della rappresentanza esterna *soltanto* laddove *non* produca effetti giuridici – tesi rigettata dalla Corte, per le ragioni sopra indicate.

²¹ V., ad es., EU Statement – UN General Assembly: Informal interactive dialogue on Promoting compliance with international humanitarian law, 28 gennaio 2025, disponibile online.

²² Sulla rappresentanza in giudizio davanti a giudici internazionali, v. sotto, par. 3.

²³ V. Commissione europea, *Vademecum on the External Action of the European Union*, *op. cit.*, p. 24: «as the Commission is the institution which is entrusted with the external representation of the Union in non-CFSP areas, it cannot, in international relations, distinguish between an EU position and a Commission position».

²⁴ È il caso delle interviste rilasciate dai rappresentanti dell'Unione a titolo personale, v. ad esempio, El País, *Josep Borrell: 'Trump has not won yet, just as Putin has not won yet, but Europe has to wake up'*, 26 febbraio 2024, disponibile online.

²⁵ Commissione/Consiglio (Firma), C 551/21, sopra citata, punto 71.

²⁶ R. DAOUDI, *La Représentation en Droit International Public*, Parigi, 1980, pp. 68-69. Daodi riconduce a questa categoria anche la ricezione di atti di soggetti terzi (c.d. rappresentanza passiva); ad esempio, i rappresentanti dell'Unione ricevono le credenziali dei diplomatici di Stati terzi, v. DUQUET, *op. cit.*, pp. 76-77.

²⁷ Art. 12, par. 2, del Protocollo su Irlanda/Irlanda del nord, allegato all' Accordo sul

Poiché l'oggetto della rappresentanza è ampio, ampio è anche il potere di rappresentanza. Dato che la rappresentanza esterna può avere ad oggetto un'«azione» a nome dell'Unione presso terzi – e non soltanto l'adozione di atti giuridici – qualunque azione presso terzi, condotta a nome dell'Unione, può costituire esercizio del potere di rappresentanza. Di conseguenza, un'azione presso terzi compiuta da un'istituzione priva del potere di rappresentanza comporta una violazione dell'equilibrio istituzionale, indipendentemente dai suoi effetti giuridici. In particolar modo, è *ultra vires* l'espressione di una posizione a nome dell'Unione presso terzi, compiuta da un'istituzione cui non è attribuito il potere di rappresentanza esterna (o che non ha il potere necessario per esprimere quella specifica posizione). La prassi delle istituzioni politiche corrobora tale interpretazione. Ad esempio, quando Orbán ha visitato Mosca nel luglio 2024, per un semplice incontro politico con Putin, l'Alto rappresentante ha precisato che, sebbene l'Ungheria assicurasse la presidenza di turno del Consiglio, «that does not entail any external representation of the Union, which is responsibility of the President of the European Council [...] and of the High Representative»²⁸.

La nozione di rappresentanza accettata dalla Corte pare ampia, non solo sul piano oggettivo, ma anche su quello soggettivo. La Corte non limita l'esercizio della rappresentanza a determinate entità, ma afferma che essa implica genericamente «un'azione a nome di un soggetto presso un terzo». Sembra, dunque, che varie entità possano assicurare la rappresentanza dell'Unione. Da un lato, possono rappresentare l'Unione altri soggetti internazionali. Nella prassi, l'Unione attribuisce talvolta la propria rappresentanza ai suoi Stati membri, ad esempio per la conclusione di accordi internazionali sui tassi di cambio²⁹. Ad ogni modo, la rappresentanza dell'Unione da parte degli Stati membri, come già precisato, non è affrontata dal presente contributo. Particolarmente, non sarà trattata in questa

recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, 24 gennaio 2020; v. anche l'art. 2 della Decisione N. 6/2020 del comitato misto istituito dall'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica del 17 dicembre 2020 che stabilisce le modalità di lavoro pratiche relative all'esercizio dei diritti dei rappresentanti dell'Unione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, del protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord.

²⁸ Russia: Statement by High Representative on the visit of Prime Minister Orbán to Moscow, 5 luglio 2024, disponibile online; v. anche Politico, Hungary's Orbán to meet Putin in Moscow, days after Kyiv visit, 4 luglio 2024, disponibile online. Un altro esempio è costituito dalle dichiarazioni di Von der Leyen sulla crisi di Gaza, discusse sotto, parr. 4 e 5.

²⁹ V., ad esempio, la Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano, 17 dicembre 2009.

sede l'azione degli Stati membri nell'interesse dell'Unione³⁰, un rapporto talvolta ricondotto alla rappresentanza³¹.

D'altro canto, possono esercitare la rappresentanza dell'Unione anche le sue articolazioni istituzionali (ed è questo il focus del presente contributo). Sono sicuramente rappresentanti dell'Unione alcuni suoi organi ed istituzioni (ad esempio, la Commissione), cui i Trattati attribuiscono espressamente un potere di rappresentanza esterna. Data l'ampia definizione di rappresentanza data dalla Corte, parrebbe che anche entità infra-istituzionali, come amministrazioni, servizi e semplici agenti, possano essere qualificati come «rappresentanti» dell'Unione. Ad esempio, le delegazioni dell'Unione rappresentano l'Unione quando pubblicano dichiarazioni a suo nome o inviano comunicazioni a Stati terzi³². Possono essere rappresentanti dell'Unione anche persone fisiche; ad esempio, un accordo internazionale dell'Unione può essere firmato, a nome dell'Unione, tanto dal Presidente della Commissione, quanto da un Commissario³³.

L'esistenza di una pluralità di rappresentanti istituzionali ed infra-istituzionali non è una peculiarità dell'Unione. Anche gli Stati sono rappresentati da varie entità, a diversi livelli: ad esempio, il capo di stato o di governo, il ministro, l'ambasciatore, o il semplice agente. Il livello di rappresentanza è politicamente significativo, perché segnala la solennità di un evento e la sua rilevanza internazionale, ma può avere anche conseguenze giuridiche. Ad esempio, i capi di Stato o di governo possono firmare un accordo internazionale a nome del proprio Stato senza produrre pieni poteri, richiesti invece al semplice agente³⁴. Il livello di rappresentanza ha particolare rilevanza nell'ordinamento dell'Unione, perché il potere di rappresentanza si atteggia in modo parzialmente difforme ai diversi livelli, come si vedrà in seguito³⁵.

³⁰ V. sopra, nota 12.

³¹ Si può dubitare che si tratti, in questo caso, di un reale rapporto di rappresentanza, posto che «ogniquale volta gli Stati membri agiscono congiuntamente nell'interesse dell'Unione, [...] essi non agiscono in qualità di rappresentanti dell'Unione, bensì in nome proprio, come suoi gestori», conclusioni dell'Avv. Gen. Szpunar, del 25 novembre 2021, C-161/20, *Commissione/Consiglio (IMO)*, par. 84; v. anche *Commissione/Consiglio (IMO)*, C-161/20, sopra citata, punto 58.

³² V., in tal senso, art. 221 TFUE.

³³ Cfr. l'art. 7 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, 21 marzo 1986, che individuano le persone abilitate a rappresentare soggetti internazionali ai fini della firma di trattati.

³⁴ Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, 23 maggio 1969, art. 7, par. 2; v. anche M. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden, 2009, p. 142.

³⁵ V. sotto, par. 5.

3. *L'attribuzione del potere di rappresentanza esterna*

Avendo definito i contorni del potere di rappresentanza esterna, è possibile individuare l'equilibrio istituzionale ad essa riferito. Secondo la giurisprudenza, il principio dell'equilibrio istituzionale ha due versanti: ciascuna istituzione dell'Unione deve agire *a)* «nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati» e *b)* nel «rispetto di quelle delle altre istituzioni» e del principio di leale cooperazione³⁶. È opportuno trattare dapprima l'*attribuzione* del potere di rappresentanza esterna: in questo paragrafo si introduce la regola generale (e i suoi corollari) e nei paragrafi successivi si analizzano le eccezioni previste dai Trattati (parr. 4 e 5). L'altro versante dell'equilibrio istituzionale, cioè il rispetto, da parte dei rappresentanti dell'Unione, dei poteri delle altre istituzioni, è affrontato nel par. 6.

La riforma di Lisbona ha introdotto, per la prima volta, una regola generale in materia di rappresentanza esterna: ai sensi dell'art. 17, par. 1, TUE la Commissione «assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.» La Commissione ha dunque «competenza esclusiva» ad assicurare la rappresentanza dell'Unione³⁷, indipendentemente dal tipo di competenza dell'Unione (esclusiva o concorrente) che viene in rilievo³⁸. Il potere di rappresentanza della Commissione è limitato «soltanto in virtù delle deroghe espressamente contemplate dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE»³⁹.

La Commissione trae un potere di rappresentanza, oltre che dall'art. 17, par. 1, TUE anche dall'art. 335 TFUE, il quale «costituisce l'espressione di un principio generale in virtù del quale l'Unione possiede la capacità giuridica e a tal fine è rappresentata dalla Commissione», anche davanti a giudici internazionali⁴⁰. Non è chiaro se l'art. 335 TFUE costituisca un'espressione specifica del potere di rappresentanza esterna *ex art.* 17, par. 1, TUE, o se costituisca un fondamento autonomo per la rappresentanza in giudizio⁴¹. Ad ogni modo, essa pare quanto meno comparabile alla

³⁶ *Inter alia*, Commissione/Consiglio (Firma), C-551/21, sopra citata, punto 62; Commissione/Consiglio (Atto di Ginevra), C-24/20, sopra citata, punto 83.

³⁷ Commissione/Consiglio (IMO), C-161/20, sopra citata, punto 76.

³⁸ *Ivi*, punti 50-52.

³⁹ *Ivi*, punto 53.

⁴⁰ Corte giust. 6 ottobre 2015, C-73/14, Consiglio/Commissione (ITLOS), punto 58.

⁴¹ Secondo la Corte, l'art. 335 TFUE «offriva alla Commissione una base per rappresentare» l'Unione davanti a giudici internazionali; la Corte non ha, però, affrontato la relazione tra l'art. 335 TFUE e l'art. 17 TUE; v. S. R. SÁNCHEZ TABERNERO, *Swimming in a Sea of Courts: The EU's Representation Before International Tribunals*, in EP, n. 2, 2016, p. 752 ss., p. 757.

rappresentanza esterna *ex art.* 17, par. 1, TUE, in quanto il rappresentante dell'Unione, in entrambi i casi, agisce presso terzi a nome dell'Unione e il suo margine d'azione è limitato dal potere decisionale del Consiglio (v. sotto, par. 6). Di conseguenza, ai fini della presente analisi la rappresentanza in giudizio davanti a giudici internazionali sarà trattata come parte della rappresentanza esterna.

La principale eccezione al potere di rappresentanza della Commissione è costituita dalla PESC, come si avrà modo di vedere in seguito⁴². È comunque opportuno anticipare che, in materia di PESC, i Trattati attribuiscono il potere di rappresentanza esterna all'Alto rappresentante e al Presidente del Consiglio europeo (artt. 15, par. 6 e 27, par. 2, TUE). I Trattati non attribuiscono, invece, alcun potere di rappresentanza alla Presidenza di turno del Consiglio, diversamente da quanto avveniva prima del trattato di Lisbona, sebbene, come mostrato sotto, la prassi si sia talvolta discostata dal diritto primario⁴³.

Dall'attribuzione di un potere di rappresentanza ad alcuni organi e istituzioni dell'Unione discendono alcuni corollari. *In primis*, il potere di rappresentanza appartiene alle istituzioni e agli organi cui esso è attribuito dai Trattati, come la Commissione e l'Alto rappresentante, anche qualora la rappresentanza sia assicurata nella prassi da entità infra-istituzionali⁴⁴. Le amministrazioni e gli agenti che assistono gli organi e istituzioni dell'Unione agiscono per loro conto e non adottano atti a proprio nome. Ad esempio, le delegazioni dell'Unione non hanno un proprio potere di rappresentanza esterna, ma costituiscono articolazioni amministrative attraverso cui Commissione e Alto rappresentante esercitano i loro poteri⁴⁵. Perciò, le delegazioni sono funzionalmente subordinate all'Alto rappresentante e alla Commissione e agiscono per loro conto e da questi ricevono istruzioni⁴⁶.

In secondo luogo, l'attribuzione del potere di rappresentanza ad organi ed istituzioni dell'Unione comporta la loro autonomia nell'esercizio del loro potere, e quindi nella definizione delle modalità con cui la rappresentanza è assicurata. Ad esempio, è in linea generale la Commissione a decidere quale dei suoi membri o agenti deve firmare un accordo internaziona-

⁴² V. sotto, par. 5.

⁴³ V. sotto, par. 4.

⁴⁴ V. sopra, par. 2.

⁴⁵ Tribunale ord. 4 giugno 2012, T-395/11, *Elti d.o.o.*, punti 37-44.

⁴⁶ Decisione (UE) 2010/427 del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna, art. 5, par. 3. Alla subordinazione funzionale della delegazione si accompagna la sua integrazione nella struttura amministrativa del SEAE, cui le delegazioni appartengono; in tal senso, le delegazioni sono poste «sotto l'autorità dell'Alto rappresentante», *ex art.* 221, par. 2, TFUE.

le a nome dell'Unione⁴⁷. Costituisce dunque violazione dell'equilibrio istituzionale, a mio avviso, l'intervento di un'istituzione che interferisce con la definizione delle modalità di rappresentanza decise dall'istituzione o organo titolare del potere di rappresentanza. Ciò si è verificato, ad esempio, nel 2024, allorché il Consiglio ha disposto che la Commissione dovesse invitare il rappresentante di ogni Stato membro a partecipare, nell'ambito della delegazione dell'Unione, alle riunioni della conferenza delle parti della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale⁴⁸. Poiché rappresentare l'Unione in una conferenza internazionale costituisce esercizio del potere di rappresentanza, la delegazione dell'Unione che esercita tale potere deve essere formata e organizzata dall'istituzione cui il potere è conferito, nell'ispecie la Commissione.

Infine, è bene precisare che il potere di rappresentanza è esercitato in ragione di un'attribuzione contenuta nei Trattati, non in virtù del mandato di un'altra istituzione. In particolare, sebbene nella prassi si faccia talvolta riferimento al «mandato negoziale» che il Consiglio darebbe alla Commissione, tale espressione è scorretta, perché la Commissione negozia gli accordi internazionali sulla base del suo potere di rappresentanza *ex art.* 17 TUE, non di un mandato del Consiglio⁴⁹. Il rapporto fra rappresentanti dell'Unione e Consiglio è retto, non da un mandato, ma dall'equilibrio istituzionale determinato dall'attribuzione di poteri prevista dai Trattati. Di conseguenza, il Consiglio non può né individuare liberamente il rappresentante dell'Unione (v. sotto, par. 4 e 5), né limitarne arbitrariamente il margine d'azione (v. sotto, par. 6).

4. *La rappresentanza esterna nella conclusione di strumenti internazionali*

Posto che la Commissione ha, in via generale, il potere di rappresentare l'Unione, è necessario individuare i casi in cui la Commissione non esercita

⁴⁷ Ma v. sotto, par. 6, quanto alla limitazione imposta a tale discrezione per quanto concerne il livello di rappresentanza del firmatario.

⁴⁸ Decisione (UE) 2024/2218, del 28 agosto 2024, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto, considerando 7. È discutibile se la Commissione sia vincolata al rispetto di quanto previsto nel preambolo di tale decisione, ma è certo che il Consiglio intendesse restringere il margine di discrezione della Commissione. Ringrazio Susanna Villani per la segnalazione.

⁴⁹ Conclusioni dell'Avv. gen. Wathelet, del 17 marzo 2015, C 425/13, *Commissione/Consiglio (ETS Australia)*, par. 157-161; P. J. KUIJPER, *The Court and the New EU Foreign Relations Law: Institutional Balance?*, in J. CZUCZAI and F. NAERT (eds.), *The EU as a Global Actor - Bridging Legal Theory and Practice*, p. 48, p. 58.

tale potere. Oltre alla PESC, di cui si dirà nel prossimo paragrafo, le principali eccezioni suggerite dalla dottrina e dalla prassi riguardano la rappresentanza dell'Unione nella conclusione di strumenti internazionali.

Un'eccezione, piuttosto limitata, è prevista dall'art. 219, par. 3, TFUE, secondo cui il Consiglio «decide le modalità per la negoziazione e la conclusione» degli accordi in materia di regime monetario o valutario. L'art. 219 TFUE introduce esplicitamente un'eccezione al potere di rappresentanza esterna della Commissione, la quale deve essere soltanto «associata a pieno titolo ai negoziati». Nella prassi, l'Unione ha concluso vari accordi fondati sull'art. 219 TFUE, per la conclusione dei quali il Consiglio ha talvolta affidato la rappresentanza dell'Unione a degli Stati membri⁵⁰.

Ci si può chiedere se il Consiglio possa discrezionalmente individuare il rappresentante dell'Unione, non soltanto per la conclusione di accordi sul regime monetario, ma per gli accordi internazionali in genere⁵¹. Il trattato di Lisbona ha introdotto, all'art. 218 TFUE una procedura unificata per la conclusione degli accordi internazionali⁵². I rappresentanti dell'Unione sono inclusi in due fasi della procedura di conclusione degli accordi internazionali: il negoziato e la firma.

È opportuno iniziare discutendo della rappresentanza nella firma degli accordi internazionali, in quanto questione ormai chiarita dalla giurisprudenza. Per decenni, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio ha autorizzato sistematicamente la propria presidenza a designare le persone abilitate a firmare accordi internazionali⁵³. Tale prassi è continuata anche dopo la riforma di Lisbona, sebbene essa confliggesse potenzialmente con il potere di rappresentanza esterna attribuito alla Commissione dall'art. 17 TUE⁵⁴. Il Consiglio ha sostenuto di poter mantenere la prassi pre-Lisbona poiché l'art. 218, par 5, TFUE gli attribuisce il potere di autorizzare la firma degli accordi internazionali. La designazione del firmatario di un accordo internazionale costituirebbe, secondo il Consiglio, il «prolungamento» del suo potere di autorizzarne la firma⁵⁵.

La Corte ha rigettato questa interpretazione nella sentenza sulla *Firma*, rilevando che la decisione del Consiglio che autorizza la firma di un accor-

⁵⁰ V. esempio citato sopra, nota 29.

⁵¹ La domanda non si pone per gli accordi in materia commerciale, i quali, per espressa previsione dell'art. 207, par. 3, TFUE sono negoziati dalla Commissione.

⁵² Corte giust. 2 settembre 2021, C-180/20, *Commissione/Consiglio (Accordo con l'Armenia)*, punto 27; vi sono, evidentemente, delle eccezioni, tra cui l'art. 219 TFUE.

⁵³ Per uno dei primi esempi in tal senso, v. la decisione 70/374/CE del Consiglio, del 20 luglio 1970, relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità economica europea e il Pakistan sul commercio dei prodotti di iuta, art. 2.

⁵⁴ Cf. *Commissione/Consiglio (Firma)*, C 551/21, sopra citata, punto 50.

⁵⁵ *Ivi*, punto 56.

do non include «l'atto ulteriore consistente nella firma stessa di tale accordo»⁵⁶. In altri termini, il Consiglio autorizza la firma, ma non designa il firmatario⁵⁷. Poiché la firma di un accordo comporta un'azione dell'Unione, essa deve essere apposta dal suo rappresentante, cioè generalmente la Commissione. L'art. 218, par. 5, TFUE, che nulla dispone in merito alla designazione del firmatario degli accordi internazionali, non introduce alcuna eccezione al potere di rappresentanza della Commissione di cui all'art. 17, par. 1, TUE⁵⁸. L'esistenza di una prassi del Consiglio di segno contrario è irrilevante: «una prassi, sia pure costante, non può modificare le norme dei trattati che le istituzioni sono tenute a rispettare»⁵⁹. Perciò, in seguito alla sentenza sulla *Firma*, il Consiglio ha dovuto modificare la sua prassi pluridecennale: le decisioni sulla firma degli accordi internazionali recano ora la formula «la Commissione assicura la firma dell'accordo»⁶⁰.

Più complessa è l'individuazione del rappresentante dell'Unione nella negoziazione degli accordi internazionali. Secondo l'art. 218, par. 3, TFUE il Consiglio «designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.» È stato sostenuto che questa disposizione comporterebbe una deroga all'art. 17, par. 1, TUE, tale per cui il Consiglio potrebbe designare in maniera discrezionale il negoziatore di un accordo internazionale⁶¹. La stessa Corte di giustizia sembrerebbe avere sposato questa tesi nella sentenza sulla *Firma*. Secondo la Corte, l'art. 218, par. 5, non menzionando una competenza del Consiglio a designare il firmatario di un accordo, «non comporta una deroga all'articolo 17, paragrafo 1,» TUE, «contrariamente all'articolo 218, paragrafo 3, TFUE», che conferisce al Consiglio il potere di «designare il negoziatore»⁶². Sembra di doversi intendere che, secondo la Corte, l'art. 218, par. 3, TFUE «comporta una deroga» all'art. 17, par. 1, TUE; esso consentirebbe, dunque, al Consiglio di designare il negoziatore in modo discrezionale.

⁵⁶ *Ivi*, punto 67.

⁵⁷ *Ivi*, punto 79.

⁵⁸ *Ivi*, punto 79.

⁵⁹ *Ivi*, punto 82.

⁶⁰ V., ad esempio, Decisione (UE) 2024/2875 del Consiglio, del 5 novembre 2024, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo, in forma di scambio di lettere, che modifica e integra l'accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra l'Unione europea e il Regno hascemita di Giordania volto a stabilire i termini e le condizioni della partecipazione del Regno hascemita di Giordania al partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area mediterranea, art. 2.

⁶¹ V., ad es., A. P. VAN DER MEI, *EU External Relations and Internal Inter-Institutional Conflicts*, in *MJECL*, n. 6, 2016, p. 1051 ss., p. 1053, nota 11.

⁶² *Commissione/Consiglio (Firma)*, C 551/21, sopra citata, punto 79 (corsivo mio).

Tale interpretazione pare poco convincente. È vero che, ai sensi dell'art. 218, par. 3, TFUE, il Consiglio «designa» il negoziatore dell'Unione. Ma tale potere del Consiglio non comporta una discrezionalità illimitata: ogni istituzione deve esercitare le proprie competenze «conformemente al principio dell'equilibrio istituzionale»⁶³, cioè, nel rispetto delle competenze delle altre istituzioni. Nella designazione del negoziatore, *ex art.* 218, par. 3, TFUE, il Consiglio deve rispettare, in particolare, il potere di rappresentanza delle altre istituzioni⁶⁴: della Commissione, in generale, e dell'Alto rappresentante, in ambito PESC (come si vedrà nel prossimo paragrafo). Non a caso, l'art. 218, par. 3, TFUE dispone che il Consiglio designa il negoziatore in funzione della «materia dell'accordo previsto»: per gli accordi in materia di PESC, il Consiglio deve designare l'Alto rappresentante come negoziatore; gli accordi che riguardano altre materie sono invece negoziati dalla Commissione⁶⁵. Alla medesima conclusione si giunge con un'interpretazione storica dell'art. 218 TFUE: nei lavori della Convenzione europea si dava per scontato che «the [Foreign] Minister would be in charge for exclusively or mainly CFSP agreements; the Commission would retain its role for other agreements»⁶⁶.

Le considerazioni sopra esposte in merito alla rappresentanza per la conclusione di accordi internazionali paiono applicabili, *mutatis mutandis*, anche alla conclusione di strumenti non vincolanti contenenti impegni politici per l'Unione (di seguito: accordi politici). La procedura di conclusione di accordi politici non è disciplinata espressamente dai Trattati, ma deve essere individuata alla luce «della ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale» stabiliti dai Trattati⁶⁷. Ammesso che la rappresentanza esterna deve essere esercitata generalmente dalla Commissione *ex art.* 17 TUE, anche la negoziazione e la firma degli accordi politici dovranno essere generalmente svolte dalla Commissione. Tale interpretazione è peraltro confermata da un'intesa fra i servizi di Consiglio, Commissione e

⁶³ *Ivi*, punto 80.

⁶⁴ Per una più ampia trattazione, mi permetto di rinviare a M. GATTI e P. MANZINI, *External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, in *CMLR*, n. 5, 2012, p. 1793 ss., pp. 1708-1709.

⁶⁵ È possibile che un accordo riguardi tanto la PESC quanto altre materie: in tal caso, il Consiglio nominerà, per espressa previsione dell'art. 218, par. 3, TFUE, una «squadra di negoziato», che dovrà essere composta da Alto rappresentante e Commissione, con a «capo» il primo, per accordi riguardanti principalmente la PESC, e la seconda, per accordi riguardanti soprattutto altre materie.

⁶⁶ Convenzione europea, Praesidium, Draft Articles on external action in the Constitutional Treaty, 23 aprile 2003, CONV 685/03, par. 9.

⁶⁷ Corte giust. 23 marzo 2004, C-233/02, *Francia/Commissione*, punto 40.

Alto rappresentante, che qualifica come negoziatori di accordi politici soltanto «Commissione and EEAS (on behalf of the High Representative)»⁶⁸.

Una particolare categoria di strumenti internazionali – i c.d. accordi di lavoro o accordi amministrativi – sembrerebbe, a prima vista, costituire un'eccezione a quanto sopra esposto. Gli accordi di lavoro sono strumenti non giuridicamente vincolanti, negoziati e firmati da istituzioni o amministrazioni dell'Unione con omologhi di Stati terzi, al fine di facilitarne la cooperazione⁶⁹. La Commissione non è necessariamente coinvolta nella negoziazione e la firma di questi strumenti,⁷⁰ ma ciò non confligge con il suo potere di rappresentanza. Il potere di rappresentanza riguarda soltanto l'azione *a nome dell'Unione*, mentre gli accordi di lavoro contengono impegni che «engage the relevant institution or service» e non impegnano l'Unione, nemmeno sul piano politico⁷¹. La sentenza della Corte relativa all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) pare andare in tal senso⁷². La Corte ha ivi affermato che gli accordi di lavoro conclusi dal BEREC riguardavano le modalità di partecipazione ai lavori del BEREC da parte di omologhi stranieri e non avevano ad oggetto la «rappresentanza esterna in quanto tale», cioè – par di capire – l'azione a nome dell'Unione nei confronti di Stati terzi⁷³.

Da quanto sopra esposto, si può evincere che la conclusione di strumenti internazionali – vincolanti o meno – non costituisce, in quanto tale, un'eccezione alla generale regola di cui all'art. 17, par. 1, TUE, secondo cui

⁶⁸ Segretariato generale del Consiglio, Segretariato generale della Commissione, Segretariato generale del SEAE, Arrangements for non-binding instruments, 4 dicembre 2017, allegato al documento del Consiglio 15367/17.

⁶⁹ Alcuni accordi amministrativi firmati da amministrazioni dell'Unione potrebbero astrattamente contenere, quanto meno, impegni politici (e costituire, quindi accordi politici dell'Unione), v. A. OTT, *No General Treaty Making Power of the Commission to Conclude International Administrative Agreements: France v Commission I*, in G. BUTLER e R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 279, p. 285. La qualificazione degli specifici strumenti conclusi dalle amministrazioni dell'Unione, ad ogni modo, eccede l'oggetto del presente contributo.

⁷⁰ Salvo, beninteso, quando tali strumenti sono conclusi direttamente dalla Commissione o da una sua articolazione.

⁷¹ Arrangements for non-binding instruments, sopra citati; v. anche le Conclusioni dell'Avv. Gen. Tesauro, del 16 dicembre 1993, C-327/91, *Francia/Commissione*, par. 22; A. OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in YEL, n. 1, 2020, p. 569 ss., spec. p. 578; P. GARCÍA ANDRADE, *The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs through Non-Binding Instruments*, in EP, n. 1, 2016, pp. 115 ss., p. 121.

⁷² Corte giust. 17 gennaio 2023, C-632/20 P, *Spagna/Commissione (BEREC)*.

⁷³ *Ivi*, punto 112. V. anche le conclusioni dell'Avv. Gen. Kokott del 16 giugno 2022, *Spagna/Commissione (BEREC)*, par. 11; in senso contrario, Tribunale 23 settembre 2020, T 370/19, *Spagna/Commissione (BEREC)*, punti 77-79.

la rappresentanza dell'Unione è assicurata dalla Commissione. Come si vedrà di seguito, la principale eccezione al potere di rappresentanza della Commissione riguarda, non uno strumento specifico (l'accordo con terzi), ma piuttosto un'area di *policy*, cioè la PESC.

5. *La bipartizione della rappresentanza fra PESC e altre politiche*

L'azione esterna è, come noto, divisa in due principali settori, caratterizzati da procedure decisionali difforni e diverso equilibrio istituzionale: la PESC, da un lato, e le altre politiche dell'Unione, dall'altro. Tale divisione risale al trattato di Maastricht, che ha introdotto la PESC, e non è stata interamente superata con le riforme successive. La bipartizione dell'azione esterna riguarda anche l'attribuzione del potere di rappresentanza. Prima del trattato di Lisbona, la Commissione rappresentava la Comunità, mentre la Presidenza di turno del Consiglio assicurava la rappresentanza in materia di PESC; su richiesta della presidenza, il dialogo politico coi terzi poteva essere condotto dall'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune⁷⁴. Il trattato di Lisbona ha semplificato questo quadro, eliminando il ruolo di rappresentanza della Presidenza di turno del Consiglio, per assicurare una maggiore continuità nella rappresentanza dell'Unione e, più in generale, per far sì che i terzi entrassero in contatto con rappresentanti dell'Unione e non con quelli degli Stati membri⁷⁵.

Se l'eliminazione del ruolo di rappresentanza della Presidenza del Consiglio ha semplificato il quadro istituzionale, la riforma di Lisbona ha introdotto alcune complicazioni. Come anticipato, l'art. 17, par. 1, TUE prevede una regola generale per cui la Commissione assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, *fatta eccezione per la PESC* (e per gli altri casi previsti dai trattati). In materia di PESC, la rappresentanza dell'Unione è assicurata da due organi. In via generale, l'Alto rappresentante «rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella [PESC]», *ex art.* 27, par. 2 TUE⁷⁶. Allo stesso tempo, l'art. 15, par. 6, TUE prevede che il Presidente del Consiglio europeo assicura «al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla [PESC]», fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante. Il «livello» del Presidente del Consiglio europeo è quello di capo di stato o di governo, stante la composizione dell'istituzione che presiede. Il potere di rappresentanza esterna è, dunque,

⁷⁴ V. artt. 18 e 26 TUE, e 133 e 300 TCE, nella versione consolidata successiva alla riforma di Nizza.

⁷⁵ Cf. *Commissione/Consiglio (Firma)*, C 551/21, sopra citata, punto 49.

⁷⁶ V. anche art. 34, par. 2, terzo comma, TUE.

così distribuito: al di fuori della PESC, esso è esercitato esclusivamente dalla Commissione; in ambito PESC è generalmente esercitato dall'Alto rappresentante, salvi gli incontri a livello di capo di Stato o di governo, nei quali l'Unione è rappresentata dal Presidente del Consiglio europeo.

Un'ulteriore complicazione del quadro della rappresentanza è costituita dal c.d. 'doppio cappello' dell'Alto rappresentante. Nella sua veste di Vice-presidente della Commissione, l'Alto rappresentante può esercitare i poteri dell'istituzione cui appartiene, laddove essa lo autorizzi in tal senso. A ciò consegue che l'Alto rappresentante, in quanto Vice-presidente della Commissione, può rappresentare l'Unione anche in materie esterne alla PESC. Ciò avviene nella prassi, ad esempio nella negoziazione di accordi quadro con Stati terzi⁷⁷, ma non di frequente⁷⁸.

La bipartizione della rappresentanza esterna, fra PESC e altri settori, riguarda tutte le forme di rappresentanza, cioè tutte le azioni compiute a nome dell'Unione presso terzi⁷⁹. Ad esempio, la Commissione ha, in linea generale, il potere di negoziare e firmare accordi internazionali, così come il potere di rilasciare dichiarazioni a nome dell'UE. In ambito PESC, però, tali poteri appartengono all'Alto rappresentante (con l'eccezione degli incontri internazionali a livello di capo di stato o di governo).

La bipartizione della rappresentanza riguarda anche tutti i livelli di rappresentanza, in quanto si estende alle amministrazioni che assistono Commissione e Alto rappresentante. A livello amministrativo, l'Unione è generalmente rappresentata dai servizi della Commissione, ma, in materia di PESC, è rappresentata dalla principale amministrazione che assiste l'Alto rappresentante, cioè il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Va poi precisato che il SEAE può anche operare a nome della Commissione, sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante/Vice-Presidente della Commissione, ma solo laddove questa lo autorizzi⁸⁰.

⁷⁷ Segretariato generale della Commissione europea e SEAE, 'Note for the Attention of Director-Generals and Heads of Service: Operational Guidelines for the Preparation and Conduct of Negotiations for Framework Agreements with Third Countries Involving Both the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR)'; il documento non è datato e non è pubblicato in fonti aperte.

⁷⁸ Come rilevato da F. HOFFMEISTER, *Of Presidents, High Representatives and European Commissioners – the external representation of the European Union seven years after Lisbon*, in *Europe and the World*, n. 1, 2017, p. 1, p. 45, in questo settore «the double-hatting of the High Representative had much less effect than probably expected by the drafters of the Convention and the Lisbon Treaty».

⁷⁹ v. sopra, par. 2.

⁸⁰ È il caso, ad esempio, della negoziazione dell'Accordo quadro con la Malesia, come si evince dalla Comunicazione della Commissione europea, del 21 ottobre 2022, Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte,

La principale eccezione alla bipartizione della rappresentanza è costituita dalla diplomazia dell'Unione. L'art. 221, par. 1, TFUE dispone che «le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione». Ciò comporta che le delegazioni, e particolarmente i Capi delegazione, rappresentano l'Unione nei confronti dei soggetti presso cui sono accreditate, tanto in materia di PESC quanto negli altri settori. Posto che le delegazioni, come già menzionato, non dispongono di poteri propri, esse assistono le istituzioni e gli organi titolari del potere di rappresentanza, e quindi ricevono istruzioni tanto da Alto rappresentante (sulle posizioni dell'UE in materia di PESC) quanto dalla Commissione (sulle posizioni dell'UE in altri settori)⁸¹.

Tabella 1
*La distribuzione delle responsabilità di rappresentanza dell'Unione*⁸²

<i>Livello di rappresentanza</i>	PESC	Materie non PESC
Capo di Stato o di governo	Presidente del Consiglio europeo	Presidente della Commissione
Ministeriale	Alto rappresentante	Commissari (incluso l'Alto rappresentante/Vice-Presidente)
Amministrativo	SEAE	Servizi della Commissione (e SEAE)
Diplomatico	Delegazione	

La bipartizione della rappresentanza dell'Unione ha alcune conseguenze potenzialmente problematiche. Innanzitutto, essa comporta la necessità di delimitare le aree di intervento dei diversi rappresentanti. A tal fine, si deve individuare il fondamento giuridico (PESC o non PESC) dell'azione compiuta dal rappresentante. Secondo la giurisprudenza, un'azione dell'Unione che ha una «finalità o componente principale» (PESC o non

e il governo della Malaysia, dall'altra, COM (2022) 354 final.

⁸¹ V. sopra, nota 46.

⁸² Questa tabella è in larga misura riproduttiva di una simile tabella in Commissione europea, *Vademecum*, op. cit., p. 17.

PESC) si deve fondare sulla base giuridica corrispondente a tale finalità o componente⁸³. Di conseguenza, se un'azione ha una finalità o componente principale PESC, sarà svolta dall'Alto rappresentante; se, invece, la componente principale è riconducibile ad un settore non-PESC (come la politica commerciale), sarà svolta dalla Commissione. Ad esempio, il memorandum sulla migrazione UE-Tunisia, firmato dalla Presidente della Commissione nel 2023, ha una componente principale relativa alla migrazione. Sebbene influenzi le relazioni politiche tra l'Unione e la Tunisia⁸⁴, il suo oggetto riguarda la PESC solo indirettamente. È dunque a torto, a mio avviso, che l'Alto rappresentante ha lamentato di non essere stato «properly associated to the negotiation»⁸⁵.

Laddove un'azione abbia due componenti (PESC e non PESC), non ancillari l'una all'altra, l'Unione dovrà essere rappresentata da due istituzioni o organi. Ad esempio, nei *summit* a livello di capo di Stato o di governo, dov'è prassi discutere tanto di politica estera (PESC) quanto di altre materie, l'Unione è rappresentata contemporaneamente dal Presidente del Consiglio europeo e dal Presidente della Commissione. Questa dualità è problematica sul piano simbolico, e può condurre a conflitti tra i rappresentanti dell'Unione⁸⁶. Il caso più noto è quello del c.d. *Sofagate*. Nel corso di un summit tra Turchia e Unione ad Ankara, nel 2021, al Presidente di Consiglio europeo è stato offerto un posto su una poltrona, di fianco al Presidente Turco, mentre la Presidente della Commissione è stata fatta accomodare su un divano⁸⁷. Tale soluzione protocollare, peraltro, è manifestamente scorretta, poiché i Presidenti di Consiglio europeo e Commissione rappresentano l'Unione al medesimo livello (capo di stato e di governo) e differiscono piuttosto per la materia in cui possono esprimere la posizione dell'Unione.

Anche quando l'Unione non è rappresentata da più persone nel medesimo evento, resta la possibilità che diversi rappresentanti si esprimano sulla stessa questione, in momenti diversi. Tanto il Presidente del Consiglio europeo quanto l'Alto rappresentante possono pronunciarsi in materia di

⁸³ Corte giust. 4 settembre 2018, C-244/15, *Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*, punti 37-38; v. anche *Commissione/Consiglio (Accordo con l'Armenia)*, C-180/20, sopra citata. Sulle potenziali difficoltà nella delimitazione di PESC e altri settori, v., ad esempio, F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, pp. 5-6; T. VERELLEN, *The delineation between CFSP and non-CFSP Matters: Commission v Council (Kazakhstan)*, in G. BUTLER e R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 939, pp. 946-947.

⁸⁴ Lettera di Josep Borrell Fontelles a Ursula von der Leyen, 7 settembre 2023, A(2023)9472294.

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁷ V. BBC, *Turkey Blames EU in "Sofagate" Diplomatic Spat*, 8 aprile 2021.

PESC, come avvenuto rispetto alla crisi di Gaza del 2023⁸⁸. Inoltre, può darsi che un rappresentante dell'Unione esondi dai propri poteri, sovrapponendosi all'azione del rappresentante cui è attribuito il potere di rappresentanza in una certa area. Un esempio in tal senso è offerto, nuovamente, dalla crisi di Gaza, in risposta alla quale la Presidente della Commissione si è esplicitamente espressa, a nome dell'Unione, su una questione relativa alla PESC⁸⁹.

È bene ricordare che l'azione di un rappresentante in un'area che esula dalle sue attribuzioni costituisce una violazione dell'equilibrio istituzionale, che la sua azione sia produttiva o meno di effetti giuridici⁹⁰. Come già rilevato, la rappresentanza esterna ha ad oggetto un'«azione» a nome dell'Unione presso un terzo, che può essere anche una generica «manifestazione di volontà»⁹¹. Costituisce esercizio del potere di rappresentanza esterna, in particolare, la presentazione a terzi della posizione dell'Unione, segnatamente tramite dichiarazioni di natura politica. Posto che il potere di rappresentanza attribuito dai Trattati a singoli organi e istituzioni è limitato *ratione materiae*, l'esercizio di tale potere al di là di tali limiti è *ultra vires*, anche qualora l'azione del rappresentante non sia produttiva di effetti giuridici⁹².

L'esistenza di una pluralità di rappresentanti non è una peculiarità dell'UE, né costituisce, di per sé, un problema insormontabile. Anche gli Stati hanno diversi rappresentanti, inclusi Capo di Stato, Capo di governo e ministro degli esteri⁹³. A livello statale, la molteplicità dei rappresentanti pare, però, meno problematica di quanto non sia per l'Unione. I rappresentanti degli Stati tendono a presentare la medesima posizione verso l'esterno, in quanto appartenenti alla medesima istituzione (è il caso di Capo di governo e Ministro degli esteri) o privi di significativi poteri in materia di relazione esterne (ad esempio, il Presidente delle Repubblica in Italia)⁹⁴. I rappresentanti dell'Unione, al contrario, sono *autonomi* fra loro:

⁸⁸ V. sopra, par. 1.

⁸⁹ V. sopra, nota 7.

⁹⁰ In tal senso, v. sopra, par. 3.

⁹¹ V. sopra, par. 2.

⁹² La prassi delle istituzioni politiche, peraltro, va in tal senso, come visto sopra, al par. 2. La violazione dell'equilibrio istituzionale in materia di rappresentanza va tenuta distinta, a mio modo di vedere, dall'eventuale possibilità di far valere tale violazione davanti alla Corte di giustizia. Come rilevato nell'introduzione, ad ogni modo, la questione esula dall'oggetto del presente contributo.

⁹³ V. Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, 23 maggio 1969, Art. 7, par. 2, lett. a.

⁹⁴ Cfr., ad es., Corte int. giust. 1° aprile 2011, *Georgia/Russia*. par. 38: «in international law and practice, it is the Executive of the State that represents the State in its international

Commissione, Presidente del Consiglio europeo e Alto rappresentante hanno attribuzioni proprie e, nella prassi, tendono ad avere diverso orientamento politico.

Inoltre, a livello statale il potere di rappresentanza è usualmente attribuito all'istituzione – il governo – che esercita, almeno in larga misura, il potere di definire la posizione politica in materia di relazioni esterne⁹⁵. Diversamente, nell'Unione i poteri di rappresentanza e decisione sono attribuiti a diverse istituzioni. Poiché i rappresentanti godono di un certo margine di azione nell'esercizio del proprio potere, essi possono utilizzarlo per perseguire le proprie priorità, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

6. *Il margine di azione del rappresentante*

I rappresentanti dell'Unione, nell'esercizio dei loro poteri, sono vincolati dall'equilibrio istituzionale, che richiede loro di agire nel rispetto delle attribuzioni delle altre istituzioni e del principio di leale cooperazione. Ammesso che l'azione del rappresentante ha per oggetto principalmente, seppur non esclusivamente⁹⁶, l'espressione della volontà dell'Unione nei confronti di terzi, è opportuno chiedersi se il rappresentante possa contribuire a definire questa volontà. Il potere di definire la posizione dell'Unione in materia di relazioni esterne appartiene al Consiglio, il quale

relations and speaks for it at the international level»; v. anche, *inter alia*, R. IBRIDO, *Le competenze del Presidente della Repubblica in ambito diplomatico-militare: organo di indirizzo o di garanzia?*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2024, p. 32 ss.

⁹⁵ Il potere del governo di fissare la posizione dello Stato in materia di politica estera ha dei limiti, ad esempio, per l'intervento degli organi rappresentativi nella procedura di conclusione di taluni accordi internazionali (v. l'art. 80 della Costituzione italiana). Ciò nonostante, i governi hanno il potere di concludere alcuni accordi in forma semplice e mettono sovente in atto prassi elusive dei limiti costituzionali, v., ad esempio, A. FIORENTINO, *L'art. 80 della Costituzione alla prova della prassi: brevi note e spunti comparatistici a partire dal caso del Protocollo italo-albanese in materia migratoria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2024, p. 43. Peraltro, il potere di concludere trattati è solo «una delle numerose forme» del potere di fissare la posizione in materia di politica estera, che resta «terreno di esercizio tuttora incontrastato del potere estero governativo», L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in AAVV, *Il Parlamento della Repubblica Organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, 2013, p. 999, in part. pp. 1000 e 1066.

⁹⁶ Come rilevato sopra, al par. 2, il rappresentante può svolgere azioni diverse dall'espressione della volontà, come lo svolgimento di attività materiali. In tali situazioni, il rapporto tra rappresentanza e altri poteri dell'Unione può risultare difforme al rapporto indagato nel presente paragrafo, ma non trattiamo della questione in questa sede per ragioni di brevità.

esercita «funzioni di definizione delle politiche» ed «elabora l'azione esterna dell'Unione» (art. 16, parr. 1 e 6, TUE)⁹⁷. È dunque il Consiglio a definire la posizione politica dell'Unione in materia di relazioni esterne, generalmente all'unanimità in materia di PESC e a maggioranza qualificata negli altri settori⁹⁸.

Il potere di rappresentanza e il potere decisionale nelle relazioni esterne sono attribuiti a istituzioni e organi diversi. In altri termini, chi decide la posizione dell'Unione non la presenta a terzi, e chi la presenta non la decide. Ciò non significa, comunque, che il rappresentante dell'Unione è un mero *nuncius*, che si limita a trasmettere a terzi la volontà del Consiglio⁹⁹. I rappresentanti godono di un certo margine di azione, la cui ampiezza varia a seconda del genere di attività che svolgono a nome dell'Unione.

Il margine di azione del rappresentante è particolarmente ampio quando manifesta una *posizione non definitiva*, cioè nel negoziato di strumenti internazionali. Per poter negoziare accordi internazionali (vincolanti), il rappresentante dell'Unione deve ottenere la previa autorizzazione da parte del Consiglio (art. 218, par. 3 TFUE). Il Consiglio può anche «impartire direttive al negoziatore» e «designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati» (art. 218, par. 4, TFUE)¹⁰⁰. Però, il Consiglio non può imporre al negoziatore direttive di negoziato con «effetti vincolanti» o autorizzare il suo Comitato speciale a «stabilire posizioni di negoziato», come la Corte ha rilevato nel caso *ETS Australia*¹⁰¹. In altri termini, la posizione dell'Unione durante il negoziato è stabilita dal negoziatore, in virtù del suo potere di rappresentanza. Tale posizione non è comunque definitiva: il Consiglio può, in un momento successivo al negoziato, negare la firma (e la conclusione) dell'accordo, discostandosi dalla posizione determinata in precedenza dal negoziatore¹⁰². L'ampio margine di azione del negoziatore non incide, quindi, sul potere del Consiglio di decidere la posizione dell'Unione in materia di relazioni esterne, *ex art. 16 TUE*.

Considerazioni simili sono applicabili al negoziato di accordi non vincolanti di natura politica. Anche in questo caso, è il negoziatore a «concor-

⁹⁷ V. anche, per quanto riguarda la PESC, art. 25, lett. b), art. 26, par. 2, e art. 29 TUE.

⁹⁸ Vi sono, ovviamente, eccezioni; v., ad esempio, l'art. 207, par. 4, TFUE.

⁹⁹ Sul diverso margine di azione di *nuncius* e rappresentante, pur in diverso contesto, v., ad esempio, A. P. SERENI, *La Représentation En Droit International*, L'Aja, 1948, p. 95; R. DAOUDI, *op. cit.*, p. 200 ss.

¹⁰⁰ V. Corte giust. 16 luglio 2015, C-425/13, *Commissione/Consiglio (ETS Australia)*, punti 66-84.

¹⁰¹ *Commissione/Consiglio (ETS Australia)*, C-425/13, sopra citata, punti 87-90.

¹⁰² In tal senso, v. J. HELISKOSKI, *The Procedural Law of International Agreements: A Thematic Journey Through Article 218 TFEU*, in CMLR, n. 1, 2020, p. 79 ss., spec. p. 98.

dare provvisoriamente» gli impegni politici con la controparte, cioè a fissare la posizione dell'Unione nel negoziato¹⁰³. Ciò non comporta una violazione dell'equilibrio istituzionale, perché il Consiglio può successivamente decidere, in virtù del suo potere *ex art. 16 TUE*, di non autorizzare la firma dell'accordo politico¹⁰⁴.

Il margine di azione del rappresentante è, invece, molto stretto quando manifesta una posizione che: *a)* è *definitiva* e *b)* incide sull'assunzione di *impegni, giuridici o politici*, nei confronti di terzi. L'esempio più evidente è la firma degli accordi internazionali (vincolanti). Nel diritto internazionale, come noto, la firma di un accordo genera l'obbligo di astenersi da atti che lo priverebbero del suo oggetto e del suo scopo¹⁰⁵. Posto che la firma di un accordo internazionale comporta l'assunzione di obblighi giuridici, essa deve essere approvata dal Consiglio, come espressamente riconosciuto dall'*art. 218, par. 5, TFUE*. Il rappresentante dell'Unione non può, dunque, firmare un accordo internazionale senza la previa approvazione del Consiglio (né, tanto meno, può concludere l'accordo)¹⁰⁶. Una volta che il Consiglio ha deciso in merito alla firma di un accordo, il rappresentante si limita a dare seguito a tale decisione, apponendo «quanto prima» la firma¹⁰⁷. Il margine di azione del rappresentante pare limitato agli aspetti protocollari, come identificare il livello del rappresentante designato¹⁰⁸. E, persino in questo ambito, il rappresentante ha poca discrezione: la firma deve avvenire «in condizioni che riflettano adeguatamente l'importanza» dell'accordo¹⁰⁹.

Regole simili valgono anche per la firma degli accordi politici. Tali accordi, pur non generando obblighi, comportano l'assunzione di impegni politici. La decisione di firmare un accordo politico implica, dunque, la necessità di valutare gli interessi dell'Unione nell'ambito delle relazioni con il paese terzo interessato. Ne consegue che spetta al Consiglio, in virtù del suo potere *ex art. 16 TUE*, decidere in merito alla firma degli accordi politici, come la Corte ha riconosciuto nel caso del *Memorandum svizzero*¹¹⁰.

¹⁰³ Arrangements for non-binding instruments, sopra citato, p. 3 (traduzione dell'a.).

¹⁰⁴ Corte giust. 28 luglio 2016, C 660/13, *Consiglio/Commissione (Memorandum svizzero)*.

¹⁰⁵ Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, 23 maggio 1969, art. 18.

¹⁰⁶ V. Corte giust. 9 agosto 1994, C-327/91, *Francia/Commissione*. Fanno eccezione i casi specifici in cui al rappresentante è attribuito il potere di approvare accordi internazionali a nome dell'Unione, questione che comunque esula dall'oggetto del presente contributo, v. sopra n 14.

¹⁰⁷ *Commissione/Consiglio (Firma)*, C 551/21, sopra citata, punti 69 e 83.

¹⁰⁸ *Ivi*, punto 55.

¹⁰⁹ *Ivi*, punto 83.

¹¹⁰ *Consiglio/Commissione (Memorandum svizzero)*, C 660/13, sopra citata, punti 39-40;

Non è sufficiente che l'accordo politico sia coerente con una politica esistente dell'Unione: il Consiglio deve poter valutare se ogni specifico accordo politico corrisponda sempre all'interesse dell'Unione, indipendentemente dall'esistenza di una politica previa in materia¹¹¹. Sulla scorta di questa pronuncia, le amministrazioni che assistono Consiglio, Commissione e Alto rappresentante hanno stipulato un'intesa, che riconosce la necessaria approvazione di ogni accordo politico da parte del Consiglio¹¹². Sebbene sia ora prassi ottenere l'approvazione del Consiglio per la firma degli accordi politici¹¹³, ancora nel 2023 la Presidente della Commissione europea ha firmato un *memorandum* con la Tunisia in materia migratoria, apparentemente senza autorizzazione da parte del Consiglio¹¹⁴.

Paragonabile alla firma di strumenti internazionali, per quanto riguarda il margine di azione del rappresentante, è la manifestazione della posizione dell'Unione nel contesto di procedure decisionali internazionali. Anche in questo caso, il rappresentante esprime una posizione definitiva dell'Unione, che può incidere sugli impegni presi dall'UE a livello internazionale. Ai sensi dell'art. 218, par. 9, TFUE, «il Consiglio stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici»¹¹⁵. Si tratta, ad esempio, di decisioni volte a modificare allegati tecnici di accordi conclusi dall'Unione.¹¹⁶ In linea di principio, il rappresentante deve presentare, in seno all'organo internazionale, la posizione approvata dal Consiglio, e non può modificarla¹¹⁷.

v. anche *Francia/Commissione*, C-233/02, sopra citata, punto 40.

¹¹¹ *Consiglio/Commissione (Memorandum svizzero)*, C 660/13, sopra citata, punto 42.

¹¹² Arrangements for non-binding instruments, sopra citato, p. 3 (traduzione dell'a.).

¹¹³ V., ad es., Commission decision on the adoption of a Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership to promote and develop the potential of investment in renewable energy and ensure strategic energy supply between the EU and Tunisia, 29 maggio 2024, C(2024)3648 final; v. anche A. OTT, *op. cit.*, p. 589.

¹¹⁴ Lettera dell'Alto rappresentante alla Presidente della Commissione, 7 settembre 2023, A(2023)9472294.

¹¹⁵ Come rilevato in *OIV*, l'art. 218, par. 9, TFUE riguarda la comunicazione della posizione dell'Unione nel corso di procedure volte all'adozione non soltanto di atti vincolanti, ma anche di strumenti non vincolanti, ma produttivi di effetti giuridici (ad esempio, che incidono sull'interpretazione di norme interne), v. *Germania/Consiglio*, sopra citata, punti 63 e 64. Fanno eccezione gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale creato da accordi internazionali, per espressa previsione dell'art. 218, par. 9, TFUE.

¹¹⁶ V., ad esempio, Decisione (UE) 2025/30 del Consiglio, del 17 dicembre 2024.

¹¹⁷ Talora, però, il rappresentante dell'Unione può trovarsi nella condizione di dover reagire a breve termine a prese di posizione di terzi, senza poter richiedere la previa approvazione del Consiglio. Perciò, il Consiglio può autorizzare il rappresentante dell'Unione a modificare, eventualmente di concerto coi rappresentanti degli Stati membri *in loco*, aspetti

Il margine di azione del rappresentante pare meno facilmente definibile quando questi esprima una posizione che è sì *a) definitiva* (come nel caso della firma o dell'art. 218, par. 9, TFUE), ma che *b) non comporta impegni*, giuridici o politici, per l'Unione. A tale proposito, vengono in rilievo due fattispecie principali: la rappresentanza in giudizio davanti a giudici internazionali e le dichiarazioni dei rappresentanti.

Le osservazioni giuridiche presentate da un rappresentante dell'Unione dinanzi a un organo giurisdizionale internazionale integrano una posizione definitiva (che non può essere modificata dal Consiglio), ma che non comporta generalmente l'assunzione di impegni, giuridici o politici, da parte dell'Unione¹¹⁸. Come la Corte ha affermato nella sentenza *ITLOS*, il rappresentante dell'Unione deve consultare il Consiglio prima di presentare osservazioni giuridiche¹¹⁹, ma non deve necessariamente ottenerne l'approvazione. Infatti, la procedura di cui all'art. 218, par. 9, TFUE – che impone al rappresentante di ottenere la previa approvazione del Consiglio¹²⁰ – non trova applicazione con riferimento alla presentazione di osservazioni giuridiche. La rappresentanza in giudizio concerne l'espressione di una posizione «dinanzi» a un giudice internazionale, il quale agisce nell'ambito della sua competenza e in modo indipendente dalle parti¹²¹. In altri termini, è eventualmente l'atto del giudice internazionale, non del rappresentante dell'Unione o di un organo cui esso partecipa, ad incidere sugli impegni dell'Unione.

In linea generale, le osservazioni presentate davanti ad un giudice internazionale non possono «essere considerate quali volte alla definizione di una politica», ai sensi dell'articolo 16, par. 1, TUE¹²². Ciò nonostante, il rappresentante non sembra poter autonomamente fissare la posizione

di «minore entità» contenuti nella posizione stabilita *ex art.* 218, par. 9, TFUE. V., ad es., Decisione (UE) 2024/3217 del Consiglio, del 5 dicembre 2024, art. 2, par. 3. Il margine di azione del rappresentante dell'Unione è ancora più ampio laddove il Consiglio decida, al momento della conclusione di un accordo, di abilitare il negoziatore ad approvare modifiche dell'accordo stesso, ai sensi dell'art. 218, par. 7, TFUE), v., ad esempio, Decisione (UE) 2024/3016 del Consiglio, del 18 marzo 2024.

¹¹⁸ Sulla comparabilità tra la rappresentanza in giudizio e la rappresentanza esterna, v. sopra, par. 3. Laddove il rappresentante dell'Unione rendesse dichiarazioni comportanti impegni (giuridici o politici) davanti ad un giudice internazionale, verrebbero in rilievo le regole procedurali discusse in seguito, v. nota 126. Sulla possibilità che dichiarazioni rese davanti a giudici internazionali siano produttive di obblighi, v. E. KASSOTI, *Interpretation of Unilateral Acts in International Law*, in *Netherlands International Law Review*, n. 2, 2022, p. 295, spec. p. 312.

¹¹⁹ *Consiglio/Commissione (ITLOS)*, C-73/14, sopra citata, punto 86.

¹²⁰ *Ivi*, punto 63.

¹²¹ *Ivi*, punti 63 e 65.

¹²² *Ivi*, punto 73.

dell'Unione ai fini della rappresentanza in giudizio. Secondo la Corte, le osservazioni presentate dalla Commissione davanti all'ITLOS non avevano ad oggetto la definizione di una politica, ma erano fondate su un'«analisi delle disposizioni internazionali e della normativa dell'Unione»¹²³. Pare di comprendere, perciò, che il rappresentante davanti ad un giudice internazionale possa sì presentare la posizione dell'Unione senza la previa approvazione del Consiglio, ma solo laddove tale posizione corrisponda alla normativa interna dell'Unione. Per contro, se il rappresentante presentasse, davanti ad un giudice internazionale, delle osservazioni non corrispondenti a politiche esistenti dell'Unione, esso dovrebbe probabilmente richiedere la previa approvazione del Consiglio, in modo da consentirgli di definire la posizione dell'Unione, *ex art. 16 TUE*¹²⁴.

Comparabile alla rappresentanza in giudizio è il rilascio, da parte dei rappresentanti, di dichiarazioni di natura politica. Queste consistono in posizioni definitive¹²⁵, ma generalmente non comportano l'adozione di impegni da parte dell'Unione¹²⁶. Rientrano in questa categoria gli strumenti che manifestano la posizione dell'Unione in una data materia, rivolti a specifici soggetti terzi (ad esempio, le *démarches*)¹²⁷ o privi di specifici destinatari (dichiarazioni o *statement*). Per brevità, si fa riferimento di seguito alle

¹²³ *Ivi*, punto 71.

¹²⁴ V., in tal senso, Conclusioni dell'Avv. Gen. Sharpston, 16 luglio 2015, C 73/14, *Consiglio/Commissione (ITLOS)*, parr. 86-91; J. HELISKOSKI, *op. cit.*, p. 103; S. SÁNCHEZ TABERNERO, *op. cit.*, pp. 755 e 758; A. KORNEZOV, *EU representation in International Litigation: Council v Commission (International Tribunal for the Law of the Sea)*, in G. BUTLER e R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law the Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 805, spec. pp. 812-813.

¹²⁵ Una volta espressa, una posizione non può essere modificata dal Consiglio. Questi può, semmai, adottare una seconda posizione, diffidente dalla prima, già espressa dal rappresentante.

¹²⁶ Laddove una dichiarazione di un rappresentante dell'Unione comportasse l'assunzione di impegni, giuridici o politici, a nome dell'Unione, è presumibile che il rappresentante sarebbe obbligato ad ottenere la previa approvazione del Consiglio. I Trattati non disciplinano l'adozione di dichiarazioni unilaterali comportanti impegni (politici o giuridici), ma la giurisprudenza sopra discussa suggerisce che, affinché l'Unione assuma impegni – giuridici o politici – sul piano internazionale, il Consiglio deve essere posto in condizione di approvarli immediatamente prima che tali impegni vengano presi. Non si può escludere, peraltro, che anche il Parlamento europeo debba essere coinvolto nella procedura, almeno laddove la dichiarazione produca effetti vincolanti, in analogia con la procedura dell'art. 218 TFUE, cfr. Conclusioni dell'Avv. Gen. Sharpston, C 103/12 e C 165/12, *Parlamento e Commissione/Consiglio*, parr. 103-123.

¹²⁷ Su *démarches* e note verbali, v. Commissione europea, *Vademecum*, *op. cit.*, pp. 33-36.

sole «dichiarazioni», di frequente usate nella prassi, soprattutto in materia di PESC¹²⁸, ma anche in altri settori¹²⁹.

Secondo l'Alto rappresentante, Commissione e Consiglio, il rappresentante dell'Unione può fare dichiarazioni in seguito ad una specifica approvazione dal Consiglio (in questo caso, le dichiarazioni PESC prendono la forma di «Declarations by the High Representative on behalf of the EU») oppure in presenza di una «politica esistente» dell'Unione, espressa nel diritto derivato o in precedenti prese di posizione del Consiglio o del Consiglio europeo, come linee guida o conclusioni (le dichiarazioni PESC prendono, in questo caso, la forma di «Statements by the HR/VP»)¹³⁰. Il rappresentante dovrebbe, in ogni caso, consultare il Consiglio, a meno che non sia necessaria una risposta rapida dell'Unione ad un evento internazionale¹³¹.

I rappresentanti dell'Unione, e particolarmente l'Alto rappresentante, rilasciano spesso dichiarazioni non approvate dal Consiglio, ma fondate su «politiche esistenti». Ad esempio, a settembre 2024, l'Alto rappresentante ha riconosciuto, con una dichiarazione, la «significatività» della Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite che «richiedeva inter alia la fine dell'occupazione del territorio palestinese da parte di Israele»¹³². È presumibile che tale dichiarazione non sia stata approvata dal Consiglio, poiché ha preso la forma di uno «statement by the High Representative» (e

¹²⁸ L'Unione adotta centinaia di dichiarazioni in materia di PESC ogni anno, v., ad esempio, i dati riportati in Main aspects and basic choices of the CFSP, 20 luglio 2015, documento del Consiglio 11083/15, allegato III; Main aspects and basic choices of the CFSP, 23 luglio 2014, documento del Consiglio 12094/14, allegato V; Main aspects and basic choices of the CFSP, 16 ottobre 2013, documento del Consiglio 14924/13, allegato III.

¹²⁹ V., ad es., Commissione europea, Statement on the US Reciprocal Tariff policy, 31 febbraio 2025, disponibile online.

¹³⁰ V. documenti citati alla nota 128; v. anche Commissione europea, *Vademecum*, op. cit., p. 24; Risposta data dall'Alto rappresentante/Vicepresidente Borrell i Fontelles, 7 novembre 2024, disponibile online: «In the framework of his mandate to conduct the EU's foreign policy, the HR/VP may deliver ad hoc statements on current developments or in situations requiring an urgent or immediate response without seeking approval of the Council, as long as such statements remain within agreed EU policy positions».

¹³¹ Il Consiglio stesso pare ammettere che, in tale situazione, le dichiarazioni dell'Alto rappresentante possano essere fatte «without formal consultation of the Member States», v. ad esempio il rapporto presentato dall'Alto rappresentante (e «endorsed» dal Consiglio) Main aspects and basic choices of the CFSP, 20 luglio 2015, sopra citato, p. 288.

¹³² Statement by the High Representative on the UN General Assembly Special Session vote, 18 settembre 2024, https://www.eeas.europa.eu/node/445106_fr; v. anche Assemblea generale delle Nazioni unite, Advisory opinion of the International Court of Justice on the legal consequences arising from Israel's policies and practices in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and from the illegality of Israel's continued presence in the Occupied Palestinian Territory, 18 settembre 2024.

non di una «declaration on behalf of the EU»). Peraltro, vari Stati membri (tra cui l'Italia) non avevano votato a favore della succitata Risoluzione in sede di Assemblea generale delle Nazioni unite, quindi difficilmente avrebbero approvato, in sede di Consiglio UE, una dichiarazione che riconosceva la «significatività» della Risoluzione¹³³. Ciò nonostante, la dichiarazione dell'Alto rappresentante pare giustificata, poiché coerente con la politica dell'Unione, che da tempo rifiuta di riconoscere la legittimità dell'occupazione israeliana¹³⁴.

Il potere dei rappresentanti di rilasciare dichiarazioni corrispondenti ad una «politica esistente» trova un sostegno, seppure indiretto, nella giurisprudenza. Alla luce della sentenza *PFOS*, non sembra indispensabile che la posizione approvata dal Consiglio rivesta una «forma determinata», perché possa essere comunicata a terzi¹³⁵; potrebbe, quindi, non essere necessario che il Consiglio approvi, con atti specifici, ogni singola dichiarazione dei rappresentanti dell'Unione. La succitata sentenza *ITLOS*, poi, suggerisce che presentare una posizione coerente con la politica esistente dell'Unione non lede le prerogative del Consiglio, anche qualora questi non la approvi esplicitamente (v. sopra). È vero che la sentenza *ITLOS* riguarda la rappresentanza in giudizio, ma essa parrebbe individuare, più generalmente, l'equilibrio tra potere decisionale (art. 16 TUE) e potere di rappresentanza rispetto alle manifestazioni di volontà che non comportano l'assunzione di impegni, e potrebbe quindi venire in rilievo anche per le dichiarazioni dei rappresentanti¹³⁶.

¹³³ I risultati della votazione nell'Assemblea generale sono disponibili online.

¹³⁴ V., ad esempio, le Conclusioni del Consiglio sul Processo di pace in Medio Oriente, 15 giugno 2009, documento del Consiglio 11046/09, par. 4; cfr. l'intervento del rappresentante della Svezia in seno all'Assemblea generale delle Nazioni unite, 18 settembre 2024, A/ES-10/PV.55, p. 31.

¹³⁵ Corte giust. 20 aprile 2010, C-246/07, *Commissione/Svezia (PFOS)*, punto 77. In tal senso, v. l'argomentazione della Commissione in *Consiglio/Commissione (Memorandum svizzero)*, C 660/13, sopra citata, punto 26.

¹³⁶ V., in tal senso, P. GARCÍA ANDRADE, *op. cit.*, p. 124. A prima vista, sostenere che il rappresentante dell'Unione possa fare dichiarazioni coerenti con politiche esistenti, ma non approvate espressamente dal Consiglio, potrebbe apparire in contrasto con quanto affermato dalla Corte in *Memorandum svizzero*. Secondo la Corte, il Consiglio deve autorizzare la firma di accordi politici, in modo da verificare se una politica esistente «corrisponda sempre» all'interesse dell'Unione (*Consiglio/Commissione (Memorandum svizzero)*, C 660/13, sopra citata, punto 42). La rilevanza di tale affermazione della Corte, però, pare circoscrivibile allo specifico contesto di quel caso, cioè la firma di uno strumento con cui l'Unione assumeva degli impegni politici nei confronti di terzi. L'assunzione di tali impegni era il prodotto di un negoziato, cioè di un incontro di volontà con una controparte; il contenuto dell'accordo politico, perciò, non poteva essere «né prestabilito né previsto» *ex ante* (*Ivi*, punto 43). Il Consiglio doveva quindi poter approvare il contenuto dell'accordo una volta

A quanto sopra esposto consegue che il rappresentante ha un certo margine discrezionale nel rilascio di dichiarazioni. Spetta al rappresentante decidere *se* fare una dichiarazione basata su una «politica esistente» dell'Unione. Ed è sempre il rappresentante a definire il preciso contenuto di dichiarazioni corrispondenti a «politiche esistenti». Di tali decisioni il rappresentante è, comunque, politicamente responsabile nei confronti del Consiglio e, nel caso della Commissione, anche del Parlamento europeo¹³⁷.

D'altronde, il rappresentante non può esprimere una posizione priva di fondamento in una politica esistente dell'Unione o addirittura contraria alla posizione approvata dal Consiglio. Ciò è, invece, occorso ad ottobre 2023, quando la Presidente della Commissione ha enfatizzato il «diritto a difendersi» di Israele, senza far menzione dell'obbligo per Israele di rispettare il diritto internazionale¹³⁸, che pure era stato affermato dal Consiglio¹³⁹. Come rilevato dal Presidente del Consiglio europeo e dall'Alto rappresentante, le dichiarazioni di Von der Leyen non rappresentavano la posizione degli Stati membri ed erano state fatte «without any legitimacy»¹⁴⁰. Non a caso, di lì a poco il Consiglio europeo ha adottato un'ulteriore dichiarazione, che ribadiva «Israel's right to defend itself *in line with humanitarian and international law*»¹⁴¹.

7. Conclusione

La rappresentanza esterna da tempo solleva interesse e controversie. L'analisi svolta ha messo in luce come, sebbene rimangano aree di incertezza, l'equilibrio istituzionale nella rappresentanza esterna si possa deli-

terminato il negoziato. Diverso è il caso di una dichiarazione, la quale è atto unilaterale dell'Unione, e che può quindi replicare una posizione che il Consiglio ha già approvato in passato.

¹³⁷ Non si può, peraltro, escludere la possibilità che le dichiarazioni dei rappresentanti dell'Unione possano oggetto di controllo giurisdizionale, questione che però esula dall'oggetto del presente contributo, come sopra indicato.

¹³⁸ V. dichiarazioni citate sopra, in nota 7.

¹³⁹ Informal video conference of foreign affairs ministers, 10 ottobre 2023, disponibile online (corsivo mio).

¹⁴⁰ EUObserver, Michel: we've 'paid the bill' for von der Leyen's 'geopolitical' commission, 3 giugno 2024, disponibile online; China: Press remarks by High Representative Josep Borrell after concluding his visit to the country, 15 ottobre 2023, disponibile online; v. anche Politico, Von der Leyen accused of 'unacceptable bias' toward Israel, 14 ottobre 2023, disponibile online; Idependent, Von der Leyen does 'not speak for Ireland' on Israel-Hamas conflict, 16 ottobre 2023, disponibile online.

¹⁴¹ Consiglio europeo, Statement of the Members of the European Council on the situation in the Middle East, 15 ottobre 2023, disponibile online (corsivo mio).

neare con una certa precisione, anche grazie a recenti pronunce della Corte di giustizia.

Il potere di rappresentanza esterna appartiene soltanto ad istituzioni e organi dell'Unione. Diversamente da quanto avveniva prima del trattato di Lisbona, alla Presidenza di turno del Consiglio non è più attribuito il potere di rappresentanza. Per interagire con l'Unione, i terzi non necessitano di interfacciarsi con rappresentanti nazionali, ma solo con organi e istituzioni dell'Unione. Ciò pare rafforzare la «capacità di rappresentanza sul piano internazionale» dell'Unione, da sempre un suo tratto caratteristico¹⁴².

Rimane, comunque, una significativa frammentazione della rappresentanza esterna, giacché il potere di rappresentanza è attribuito a diversi attori (Commissione, Alto rappresentante, e Presidente del Consiglio europeo). Questi esprimono la posizione definita dal Consiglio, ma mantengono un certo margine di azione, più o meno ampio a seconda dei casi. Poiché le posizioni apicali dell'Unione sono spesso assegnate a persone con diverso orientamento politico, vi è il concreto rischio che i rappresentanti dell'Unione presentino al mondo posizioni fra loro divergenti, non sempre allineate alla posizione dell'Unione. Finché l'Unione non parla con una «sola voce», è probabile che non trasmetta un «solo messaggio»¹⁴³.

Allo stesso tempo, l'autonomia dei rappresentanti dell'Unione può essere un fattore di dinamismo nelle relazioni esterne, giacché consente talvolta all'Unione di esprimersi senza una decisione del Consiglio, spesso difficile da ottenere, soprattutto in materia PESC. Non è sempre richiesta l'approvazione del Consiglio, in particolare, per stabilire posizioni negoziali, presentare osservazioni giuridiche davanti a giudici internazionali, o rilasciare dichiarazioni a nome dell'UE. I rappresentanti dell'Unione possono così svolgere, entro certi limiti, un ruolo di «supplenza» rispetto al Consiglio.

La presenza di più rappresentanti autonomi fra loro, e in qualche misura autonomi dall'istituzione dotata di potere decisionale (il Consiglio) è una caratteristica tipica dell'Unione, che la distingue dagli Stati, nei quali i poteri di rappresentanza e decisione in materia di relazioni esterne tendono ad essere accentrati nel governo. Per assicurare un'unità nella rappresentanza dell'Unione, comparabile a quella degli Stati, occorrerebbe una riforma dei Trattati o, quanto meno, un allineamento dell'indirizzo politico dei principali attori della sua azione esterna, entrambi scenari al momento improbabili.

¹⁴² Costa, sopra citata.

¹⁴³ Cfr. Convenzione europea, *Summary Report of the Plenary Session*, sopra citato, par. 13.

