

## Riflessioni sul ruolo dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione e sul funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna

di Valerio Colan

**Buona parte delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona** in ambito di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC), compresi il “doppio Cappello” dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente (AR/VP) e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), risalgono alla Convenzione Europea 2002-2003. La loro ideazione e articolazione devono molto ai membri della delegazione italiana, che nel dibattito convenzionale ripresero e ampliarono posizioni sostenute dall'Italia fin dai negoziati per i Trattati di Amsterdam e Nizza. Le loro proposte passarono pressoché indenni attraverso le vicissitudini del “Trattato Costituzionale”, per approdare al Trattato di Lisbona e determinare gli assetti attuali. **Ricordarne la “ratio” originaria può essere utile per confrontare il progetto iniziale con gli sviluppi successivi e fare un punto della situazione sul ruolo dell'Alto Rappresentante e del SEAE.**

### **1. Gli alti e bassi dell'Alto Rappresentante: uno status incerto, non sempre confortato dalla capacità di accreditarsi nelle capitali, e insidiato dalla Commissione**

Per cominciare può essere utile richiamare la logica che ha presieduto alla creazione dell'AR/VP.

Come noto, la figura dell'“Alto Rappresentante” è stata istituita dal Trattato di Amsterdam. Fino al Trattato di Lisbona, però, questi aveva esclusivamente la funzione di rappresentare all'esterno il Consiglio, cioè gli Stati membri. Una funzione prettamente diplomatica, quindi, che non ha impedito peraltro al primo Alto Rappresentante (lo spagnolo Solana) di fare anche da abile “tessitore” e facilitatore delle posizioni consiliari.

Con la proposta di unificare la figura dell'Alto Rappresentante e quella del Commissario responsabile per le Relazioni Esterne si mirava fundamentalmente a raggiungere tre obiettivi:

- a) Creare una **figura “forte”**, che avrebbe riunito in un “**doppio cappello**” le prerogative di rappresentante degli Stati membri e i poteri amministrativo-burocratici del Commissario per le Relazioni esterne (Relex);

- b) Assicurare in questo modo la **coerenza dell'azione esterna della UE**. In virtù delle sue prerogative, infatti, l'AR/VP avrebbe dovuto esercitare un "naturale" ruolo di coordinamento su tutti gli aspetti della politica internazionale dell'Unione, consentendo di superare la storica divisione fra "Relazioni Esterne della UE" (regolate dal vecchio "primo Pilastro") e PESC ("secondo pilastro");
- c) **Facilitare l'avvicinamento delle politiche estere nazionali**. Qualcosa di più di una semplice convergenza delle posizioni su singoli dossier: una vera e propria "ibridazione" delle tradizioni diplomatiche nazionali e delle strutture deputate alla conduzione della politica estera.

L'evoluzione degli ultimi anni ha in parte deviato rispetto a questi obiettivi.

### **1.1 La progressiva perdita di status**

In primo luogo, gli ultimi AR/VP, lungi dal prendere le redini dell'intera azione esterna dell'Unione, hanno subito una **progressiva perdita di status, all'interno della Commissione e negli equilibri istituzionali**.

Per gli estensori della Costituzione Europea e poi del Trattato di Lisbona, l'AR/VP avrebbe dovuto essere il **"numero 2" della Commissione**. È questo il senso della disposizione del Trattato che gli conferisce esplicitamente il rango di Vice Presidente. Il problema è che i **successivi Presidenti della Commissione, Juncker e von der Leyen, l'hanno sostanzialmente annacquata**, nominando una pleora di vice Presidenti e collocando per giunta l'AR/VP in una posizione protocollamente subordinata rispetto ad altri. Insomma, non solo l'AR/VP non si è visto riconoscere il ruolo di "numero 2", ma è stato relegato ad essere "uno dei vice Presidenti" (Commissione Juncker), uno dei Vicepresidenti esecutivi (VDL2) o addirittura un Vice Presidente di second'ordine, subordinato ai Vicepresidenti esecutivi (VDL1). Il suo status non poteva che soffrirne, così come non poteva che soffrirne la sua reale capacità di coordinare i vari aspetti delle relazioni esterne dell'Unione. All'AR/VP non è stata di fatto riconosciuta **nessuna "primazia" sugli altri Commissari** e di certo i Commissari al Commercio, ai Partenariati Internazionali, all'Allargamento e, da ultimo, al Mediterraneo non hanno nessuna intenzione di farsi coordinare da lui. Alcuni ritengono perfino che, complice la difficoltà a partecipare in prima persona alle riunioni del Collegio e il suo stesso carattere "ibrido", l'AR/VP abbia finito di fatto con l'essere percepito come un "corpo estraneo" all'interno dell'Esecutivo comunitario.

Questa perdita di status si è riflessa inevitabilmente anche in un **"downgrading" della figura dell'AR/VP negli equilibri istituzionali complessivi**. Nel negoziato che portò alla Commissione Juncker l'AR/VP era considerato a tutti gli effetti uno dei "top jobs", alla stregua del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio Europeo. In quello per la Commissione VDL 1 fu considerato più che altro una compensazione per la Spagna e per il suo ex Ministro degli Esteri. Nell'ultimo (VDL 2), un segnale di buona volontà nei confronti di un piccolo Stato membro sotto pressione e, in parte, del gruppo dei Liberali (uscito ridimensionato dalle elezioni). Segnale "a buon mercato",

peraltro, dato che nessun grande Stato membro aveva intenzione di reclamare la carica per sé.

### **1.2 La difficoltà ad accreditarsi come emissario degli Stati membri**

L'AR non ha fatto molto meglio sull'altro versante del suo portafoglio: quello di rappresentante degli Stati membri.

Alcuni "vieux routiers" brussellesi sostengono che, sotto questo profilo, il migliore Alto Rappresentante sia stato il primo, Javier Solana, che disponeva peraltro soltanto del "cappello" intergovernativo di rappresentante del Consiglio.

Il giudizio è forse ingeneroso nei confronti dei suoi successori ma rivelatore. Solana, non avendo poteri propri, impegnava tutto il suo tempo a "tessere" tele diplomatiche, mediando fra gli Stati membri. I suoi successori hanno dato qualche volta l'impressione di trascurare questo compito; quasi che la funzione dell'AR/VP fosse quella di creare una politica estera autonoma, anziché favorire la convergenza di quelle nazionali. Così facendo, **si sono in parte allontanati dalla loro "constituency" naturale: gli Stati membri**. A ciò si aggiunga la percezione, in alcuni passaggi, che l'AR/VP trascurasse il suo "cappello" intergovernativo (AR) a vantaggio di quello sovranazionale (VP) venendo di fatto "catturato" dalla Commissione. Un combinato disposto, quello della "autonomizzazione" e della "comunitarizzazione", che lo ha almeno in parte estraniato dagli altri Ministri degli Affari Esteri. Certo, tutti lo rispettano (in linea di massima) ma pochi lo percepiscono come un proprio emissario (quale in realtà sarebbe). Con il rischio di fare dell'AR/VP una "vox clamantis in deserto".

La nomina di Kaja Kallas non ha invertito la tendenza. Per i fautori originali del "doppio cappello" il profilo scelto per coprire l'incarico **avrebbe dovuto rispettare almeno tre criteri:**

- a) provenire da un Paese grande o quanto meno da un Paese di grande tradizione diplomatica, in modo da poter contare in ogni frangente su una forte "sponda" nazionale;
- b) Esprimere, anche in virtù della sua provenienza geografica e della sua formazione, una sensibilità di politica estera "a 360°", capace di cogliere tutte le sfumature delle (27) politiche estere e di esprimere una "visione" all'altezza di un grande attore internazionale come l'Unione;
- c) Essere dotato di una "storia" e di un bagaglio di autorevolezza personale.

**L'attuale AR/VP li rispecchia solo in parte.** Kaja Kallas ha un curriculum di tutto rispetto, essendo stata Primo Ministro, ma viene da un Paese piccolo e con una tradizione diplomatica recente. A causa degli inevitabili meccanismi inconsci che presiedono a tutti i contatti sociali, deve quindi faticare un po' più di un omologo di un grande Stato membro per essere percepita come una controparte autorevole. Non è ancora chiaro, inoltre, se sia in grado di distaccarsi dalla visione di politica estera "settoriale", comprensibilmente radicata nel suo retaggio nazionale, per sposare una visione "a trecentosessanta gradi" delle priorità dell'Unione.

Per superare i limiti strutturali e congiunturali del suo portafoglio, l'AR/VP ha bisogno del sostegno degli Stati membri. Anzi, sarà tanto più forte quanto più sarà percepita come una loro diretta emanazione. Ma per farlo deve entrare nell'ottica che il suo compito è "tessere" e non imporre. È quello che ha saputo fare in questi mesi, con pazienza e senso del limite, l'esperto Commissario slovacco Sefcovic, che pure potrebbe ben rivendicare le competenze esclusive dell'Unione (non della Commissione...) in materia di commercio internazionale. Il "modus operandi" di Kaja Kallas è stato finora meno consensuale, finendo con l'essere anche meno produttivo. Paradossalmente, si direbbe che il suo "background" non l'aiuti, almeno per il momento, a "entrare nel ruolo". Ex Primo Ministro, sembra non aver ancora colto appieno che l'AR/VP non deve "portare il verbo" ai Ministri degli Esteri ma aiutarli a raggiungere un "idem sentire" e rappresentarlo all'esterno.

Va detto che Kaja Kallas può beneficiare di una "attenuante generica": in questa fase storica, si assiste a un particolare attivismo dei Capi di Stato e di Governo sui grandi temi di politica estera. È inevitabile quindi che le iniziative dell'AR/VP e i lavori del Consiglio Affari Esteri vengano messi qualche volta in ombra. Resta l'impressione, tuttavia, che vi sarebbero considerevoli margini di miglioramento delle une e degli altri.

### 1.3 Le tendenze espansionistiche della Commissione

Infine, la collocazione dell'AR/VP negli assetti euro-unitari si è discostata dalla visione degli estensori del Trattato di Lisbona a causa di un **terzo fenomeno: quello che potremmo definire una sorta di "imperialismo burocratico" della Commissione Europea**. Un fenomeno che – in ossequio alla summenzionata tendenza alla "premierizzazione" della politica estera – si è tradotto in un particolare attivismo della Presidente von der Leyen sulle questioni internazionali.

L'inquilina del Berlaymont **non ha fatto mistero, fin dal suo primo mandato, di voler guidare una "Commissione geopolitica"**. Da questo intento programmatico sono discese una serie di prese di posizione, iniziative e innovazioni politico-burocratiche.

Sulle prese di posizione, c'è l'imbarazzo della scelta. Basti pensare, a titolo di esempio, che una buona metà del **Discorso sullo Stato dell'Unione dello scorso 10 settembre** è stato incentrato su tematiche di politica estera e di difesa. Materie su cui, in linea teorica, la Commissione avrebbe competenze molto limitate. Ed è poi rivelatore che la Presidente abbia annunciato, in quella sede, di voler proporre delle sanzioni nei confronti di Israele. Senza tenere conto, quindi, del fatto che ai sensi del Trattato spetta all'Alto Rappresentante, e non alla Commissione, fare delle proposte in materia. Non si trattava di un lapsus, come si è visto, dato che la Commissione ha poi proposto di sospendere alcune disposizioni commerciali dell'Accordo di Associazione UE-Israele utilizzando le basi giuridiche della politica commerciale. Ma la compressione delle prerogative dell'AR/VP resta.

Sul fronte delle iniziative, basti ricordare **l'attivismo della Commissione europea nel campo della Difesa**. In teoria, l'Esecutivo comunitario non ha competenze sulla

PSDC. Ma ha fatto leva sulle sue prerogative (finanziamenti europei, politica industriale, mercato interno) per assumere un ruolo guida nel dibattito sulla difesa europea<sup>1</sup>. Il “modus operandi” è tipicamente funzionale: si incoraggiano le collaborazioni industriali e si offre un sostegno europeo alla spesa nazionale con l’intento di costruire “dal basso” le premesse per una politica della difesa autenticamente europea. Un approccio coerente con il percorso avviato con il “Piano Mogherini” del 2016. Solo che a fare da direttore d’orchestra, in questo caso, non è l’Alto Rappresentante ma la Presidente della Commissione.

Più in generale, da anni non c’è una sola “turf battle” brussellese che non sia stata vinta dalla Commissione. Un caso emblematico è quello del “Global Gateway” che è stato ideato in ambito SEAE (come risposta “politica” alla Belt and Road cinese) ma poi “scippato” dalla Commissione, che ne ha fatto un proprio progetto di punta. E gli esempi si potrebbero moltiplicare.

Il fenomeno **si riflette anche nelle innovazioni introdotte nel Collegio e nelle Direzioni Generali**. La nomina di un Commissario alla Difesa e di un Commissario per il Mediterraneo sono un evidente “vulnus” alle competenze dell’AR/VP. Così come lo sono la creazione di una Direzione per il Mediterraneo e la progressiva evoluzione della Direzione Generale Partenariati Internazionali (DGINTPA) in una struttura dedicata, per l’appunto, ai “partenariati”, con un approccio politico e non solo di cooperazione allo sviluppo. Un doppione del SEAE con maggiori risorse finanziarie, in pratica.

Non meraviglia che, stando così le cose, **il ruolo di coordinamento dell’AR/VP sia meramente formale**. Certo, a guardare l’organigramma della Commissione sembrerebbe che Kaja Kallas eserciti una funzione di coordinamento sulla Commissaria Kos (Allargamento), Suica (Mediterraneo), Lahbib (Preparedness e gestione crisi) e Sikela (Partenariati Internazionali). Ma si tratta di una funzione del tutto teorica, in una Commissione guidata con pugno di ferro dalla Presidente e dal suo Gabinetto. In questo contesto, non è neanche particolarmente significativo che l’AR/VP non abbia alcun rapporto formale con i Commissari Sefcovic (Commercio e

---

<sup>1</sup> Un tentativo visibile anche nelle attività che hanno portato al recente EU Space Act, ritardato di quasi 2 anni per evitare di scontrarsi sin da subito con la ferrea opposizione degli Stati membri. Nelle prime versioni, l’iniziativa legislativa della Commissione sembrava infatti mal celare l’intento di regolare un settore, quello spaziale, sempre più rilevante per gli Stati, in un’ottica di difesa. Ciò con il dichiarato intento di armonizzare il frammentato panorama normativo europeo, ridurre la complessità e i costi per le imprese, rafforzando al contempo la competitività del settore spaziale unionale. Di recente, è stata anche proposta la creazione di una unità di intelligence europea interna al Segretariato generale della Commissione, che risponderebbe direttamente all’attuale Presidente. Ufficialmente, la Commissione parla di “rafforzamento delle capacità analitiche europee”. Ma nella sostanza, si tratterebbe della prima volta che un organo politico europeo avrebbe un proprio apparato di intelligence strategica. Un’iniziativa, questa, che potrebbe essere vista come un passo verso una “sovranità europea” più forte; oppure come un’ulteriore manifestazione delle tendenze “espansionistiche” della Commissione, tanto più che la nuova “cellula” andrebbe a sovrapporsi all’esistente struttura d’intelligence del SEAE (INTCEN).

Sicurezza Economica) e Kubilius (Difesa e Spazio). Conta il fatto che non ha nessuna presa su tutti gli altri.

Il bilancio complessivo di questi sviluppi (complicati, va detto per onestà, dalla limitata propensione dei Governi nazionali a rinunciare a spazi di iniziativa autonoma) non è particolarmente lusinghiero. Prendendo a prestito l'immagine di Kissinger, si può dire che nell'AR/VP l'Unione ha finalmente indicato la persona da chiamare per parlare con l'Europa. Peccato però che gli venga sistematicamente strappata la cornetta di mano ogni volta che si discutono questioni serie.

## **2. Diplomazie europee, diplomazia inter-europea e Servizio Europeo per l'Azione Esterna: il SEAE e i diritti d'autore degli Stati membri**

Nell'ottica degli estensori di Lisbona, **la creazione di un "servizio diplomatico europeo" rispondeva sostanzialmente alla seguente "ratio":**

- Sostenere l'azione dell'AR/VP, anche facilitando la sua interazione con gli altri "centri di potere": la Commissione e gli Stati membri;
- Promuovere un approccio integrato di tutte le politiche esterne dell'Unione (con il superamento della vecchia distinzione fra I e II pilastro);
- Fare da "hub" di raccordo, anche nei Paesi terzi, delle politiche estere nazionali;
- Favorire il progressivo avvicinamento delle strutture e delle tradizioni di politica estera degli Stati membri e delle Istituzioni europee.

**L'idea, in altri termini, non era quella di creare una ventottesima diplomazia e tantomeno una nuova burocrazia europea. Era, semmai, di creare un laboratorio all'interno del quale ibridare le diplomazie degli Stati membri e le culture burocratiche brussellesi.**

Per svolgere questo ruolo il SEAE avrebbe dovuto prestare una particolare attenzione alle "grandi" famiglie diplomatiche (o alle diplomazie degli Stati membri "grandi") e soprattutto avrebbe dovuto funzionare come "plaque tournante" per tutti i funzionari: europei e nazionali. L'idea originaria, infatti era che il Servizio fosse composto per 1/3 di funzionari della Commissione, per 1/3 di funzionari diplomatici nazionali e per 1/3 di funzionari del Segretariato del Consiglio ma che tutti fossero in qualche modo provvisori. Prestati per un certo periodo alla "carriera diplomatica europea" per poi rientrare nelle loro amministrazioni di origine, in modo da favorire la circolazione delle idee, il dialogo fra centri amministrativi, e, in definitiva, l'avvicinamento delle diverse "culture" politico-burocratiche europee.

Le cose non sono andate così. L'affermazione del criterio di equilibrio geografico ha progressivamente eroso il peso dei Grandi Stati membri all'interno del SEAE. Se fino al 2023 gli incarichi Senior erano appannaggio di 8 Stati membri, adesso siamo saliti a 16. Nelle giustificazioni formali, in omaggio al merito. Nella realtà, per

rispettare una sorta di manuale Cencelli europeo, che finisce inevitabilmente con il favorire la sovra-rappresentazione dei Paesi piccoli.

Ma, ciò che è peggio, è **venuto meno anche il secondo elemento su cui si basava il “concept” originario del SEAE: l’idea che il Servizio dovesse funzionare come “camera di compensazione” e “plaque tournante” fra le diplomazie nazionali e le burocrazie brussellesi.**

La Decisione istitutiva del 2010 prevedeva che il SEAE fosse composto per 2/3 di funzionari permanenti e 1/3 di agenti temporanei. Ma questo ha rappresentato un discostamento rispetto all’idea originaria, secondo cui 2/3 del personale del Servizio sarebbe dovuto provenire, sì, dalle burocrazie europee, ma vi sarebbe anche dovuto tornare, dopo un certo periodo di distacco. Invece i funzionari transitati dalle altre Amministrazioni brussellesi sono diventati funzionari SEAE “a vita” e il Servizio ha addirittura cominciato a indire dei concorsi per reclutare autonomamente il proprio personale.

Questo ha fatto sì che, **progressivamente, il SEAE sia diventata una burocrazia permanente separata dalle altre burocrazie che avrebbe dovuto “ibridare”:** quelle nazionali e quelle brussellesi. La sua funzione di “trait d’union” o se si preferisce di “mixer” delle tradizioni diplomatiche e burocratiche ne è risultata fortemente affievolita. Con il risultato che le diplomazie nazionali lo vedono come qualcosa di estraneo o, nel migliore dei casi, come un territorio conteso; la Commissione, come un concorrente nelle dinamiche di potere brussellese, da tenere quanto più possibile sotto controllo.

**Invece di porre rimedio a questo problema e di aprirsi agli scambi con l’esterno, il SEAE si sta chiudendo al suo interno.** Infatti, anche la componente degli Agenti temporanei riservata ai diplomatici nazionali è sotto pressione. Nelle assegnazioni c’è oramai l’indicazione di dare una preferenza ai funzionari interni. E anche gli agenti temporanei pescati nelle diplomazie nazionali devono avere, di preferenza, già familiarità con il SEAE o avervi trascorso un periodo. Una tendenza “endogamica” che può essere anche comprensibile, sul piano amministrativo, ma che allontana ulteriormente il SEAE dalle funzioni per le quali era stato concepito.

**Insomma, contrariamente alla ratio originaria, il SEAE è diventato un 28mo servizio diplomatico.** Con una incidenza sulla politica internazionale che ognuno potrà giudicare, ma sicuramente senza quella capacità di “ibridare” i servizi diplomatici nazionali e le burocrazie brussellesi che i suoi ideatori avevano immaginato.

## Conclusioni

Certo, sarebbe ingeneroso imputare solo all’ AR/VP e al SEAE la difficoltà dell’Unione a farsi valere sulla scena internazionale. Sono anche, e forse soprattutto, i suoi problemi di carattere strutturale e istituzionale a costringerla a “tirare di boxe in una categoria inferiore al suo peso”. Ma sicuramente gli sviluppi segnalati nelle pagine precedenti non aiutano.

**Uno dei cantieri da aprire, nel dibattito sulle riforme da intraprendere in vista dell'allargamento, dovrebbe pertanto riguardare proprio le funzioni dell'AR/VP, la sua collocazione nel quadro istituzionale, i suoi rapporti con gli Stati membri, la natura del SEAE e le sue modalità di funzionamento. Forse anche con l'idea di "ritornare alle origini", o almeno a quelle che erano le intenzioni originarie degli estensori della Costituzione Europea e del Trattato di Lisbona. La proiezione esterna dell'Unione Europea, probabilmente, avrebbe tutto da guadagnarci.**