

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
POLITICA, AMMINISTRAZIONE E ORGANIZZAZIONE

CRISES – Critical Risks for Integration and Solidarity in the
European Space

ANNO ACCADEMICO 2021/2021

La recessione dell'integrazione europea
fino alla Dichiarazione Turchia-UE:
traguardo o condanna?

Martina Cialani
Mat. 949430

Prof. Sabrina
Ragone

1. Introduzione

Nel mese di Ottobre 2015, le agenzie preposte al controllo dei confini esterni dell'Unione Europea registrano un aumento esponenziale degli arrivi sulle coste dei paesi europei sul Mediterraneo, di migranti provenienti dal Medio Oriente. Tali confini erano posti sotto pressione da questo flusso ingente di profughi già nei mesi precedenti, tanto da aver richiesto l'attuazione di misure di contenimento degli arrivi da parte dei cosiddetti "Stati frontiera".

Ci troviamo tuttavia nel pieno della crisi finanziaria, e di fronte all'arrivo di oltre ottocentomila profughi la Grecia viene accusata di non avere un sistema di protezione adeguato, non in grado di fornire l'assistenza necessaria e dovuta secondo le norme in materia di assistenza ai rifugiati. È in questa circostanza che il fallimento delle politiche migratorie europee si rivelano in tutta la loro drammaticità, e si apre la strada per una crisi ancor più profonda che toccherà il processo di integrazione europeo, faticosamente costruito in settant'anni di collaborazione e solidarietà tra i Paesi membri.

La rotta del Mediterraneo orientale, tuttavia, non si apre nel 2015, e nemmeno negli anni immediatamente precedenti. Lo dimostra il fatto che il dialogo con la Turchia sulla gestione del flusso di migranti irregolari era iniziato già nei primi anni Novanta, con le prime esternalizzazioni delle misure in materia di politica migratoria europea, come si ritrova già negli Accordi di Associazione Euro-Mediterranea del 1995 (Montana, 2003). Nel 2015 questo dialogo arriva al suo momento più delicato: nel giro di alcuni mesi, infatti, viene organizzato un summit con la Turchia, da cui verrà poi redatto uno *statement* il cui scopo principale sarà, formalmente, quello di chiudere la rotta orientale e prevenire una crisi umanitaria, e *de facto* ristabilire l'equilibrio all'interno dell'Area Schengen.

Gli effetti furono immediati: già nei giorni successivi dell'entrata in vigore della dichiarazione, il numero degli arrivi scende di ben nove volte, tornando

quasi ai livelli precedenti la crisi¹. Nel frattempo, tutti i migranti che erano riusciti a passare il confine greco sui Balcani, e che non avevano inoltrato domanda di asilo in Grecia, rimangono bloccati in un'area grigia che non è né Schengen, né Unione Europea. Allo stesso tempo, il dialogo con la Turchia per il suo eventuale ingresso nell'Unione accelera, nonostante le ripetute denunce di violazione dei diritti umani nel paese da parte delle organizzazioni internazionali. La posizione apparentemente indebolita dell'Unione Europea, posta sotto scacco da Erdoğan, avvia inoltre un dibattito sulla necessaria riforma del sistema di gestione della politica comune di asilo, in un'epoca in cui le migrazioni sono diventate lo strumento politico più rilevante nel definire i rapporti tra paesi.

Questo lavoro si propone di ripercorrere le principali tappe della crisi migratoria fino alla dichiarazione congiunta di Turchia e UE del marzo 2016, al fine di dare un contesto alla più grande recessione dell'integrazione che l'Europa si è trovata e si troverà ancora ad affrontare, in particolare in merito alla revisione delle sue politiche migratorie.

2. Il casus belli

Nella tarda estate del 2015, il numero di migranti arrivati in Grecia sfiora quasi il milione. Questa concentrazione di profughi, che rischia di mandare al collasso un paese che soltanto pochi anni prima aveva sfiorato il default, ha varie ragioni. La prima riguarda la sua posizione geografica: la Grecia, infatti, confina con stati che non fanno parte né dell'Unione Europea, né dell'area Schengen, non permettendo quindi al flusso di migranti di distribuirsi anche verso altri paesi. La seconda riguarda il sistema europeo comune d'asilo (CEAS), regolamentato in parte dalla Convenzione di Dublino, in vigore dal 1990, e la cui ultima revisione risaliva al 2013, secondo la quale “la competenza per

¹ Fonte: https://spectator.clingendael.org/pub/2018/4/eu-migration-trends/images/cool_visual8@2x.jpg

l'esame di una domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri"², in questo caso, la Grecia. Il cosiddetto Sistema di Dublino tuttavia, nonostante preveda una redistribuzione delle domande tra i Paesi membri nel caso di "forti pressioni" nei flussi, non esplica nello specifico il meccanismo di questa redistribuzione.

La disfunzionalità del sistema ha quindi radici profonde, e diventa evidente alla luce di questa crisi. La pressione internazionale sull'Unione Europea per agire e salvaguardare la vita dei migranti diventa sempre più elevata, fino alla notizia della morte di 900 persone a largo del Canale di Sicilia nell'aprile 2015. Si inizia quindi a prendere in considerazione l'idea di ridefinire il sistema di asilo, proponendo il famoso meccanismo della *relocation* (Ceccorulli, 2019). Si pone tuttavia un altro problema fondamentale, che avrà conseguenze ben più profonde della crisi migratoria. Il Sistema di Dublino, infatti, era disegnato in maniera tale da prevenire i cosiddetti "movimenti secondari", per cui i richiedenti asilo, una volta inoltrata la domanda, sarebbero dovuti rimanere nel paese in cui tale domanda era stata inoltrata. Allo stesso tempo, era evidente che le mete finali dei migranti non erano né la Grecia, né l'Italia, ma i paesi dell'Europa centrale e settentrionale. Questi movimenti secondari effettivamente avvenivano, perché non esisteva una politica unitaria in materia di asilo nell'ambito di procedure, qualifiche e accoglienza, che in realtà erano diversi per ogni Stato Membro.

La scelta della non unificazione della politica migratoria si può ricondurre all'atmosfera politica degli anni Novanta, quando il tema delle migrazioni inizia a diventare centrale nelle campagne elettorali degli stati dell'Europa Occidentale (Boswell, 2003). Dopo la caduta del Muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione Sovietica, l'apertura della Comunità Europea verso i Paesi dell'Est inizia a far circolare timori di una possibile (ed esagerata) "invasione" da parte

² Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. (2013). Consultato in data Febbraio 2, 2021, da EC Europa: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/IT/1-2013-416-IT-F1-1.Pdf>

dei lavoratori provenienti da questi Stati. È proprio in questi anni che prende vita la strategia dell'esternalizzazione, la quale rappresenta un proseguimento dell'approccio "a porte chiuse" sulle politiche migratorie, già adottato in passato dalle istituzioni. In questo modo, infatti, il controllo viene affidato alle nazioni in cui i migranti transitano o da cui i migranti provengono, e anzi questa strategia diventa fondamentale come inizio della procedura di integrazione da parte dei Paesi che richiedono l'annessione all'area regionale o a Schengen. Il controllo dei confini esterni rappresentava la base dell'*acquis* di Schengen, poiché la maggior parte degli stati che avrebbero o avevano già inoltrato la richiesta di annessione, sarebbero stati "Stati frontiera", e la caduta delle barriere interne presupponeva il requisito del rafforzamento dei confini esterni, tramite l'identificazione e il tracciamento di tutti gli ingressi nell'Area.

Se fino alla crisi migratoria il mancato rispetto rigoroso degli accordi di tracciamento non aveva causato grandi sconvolgimenti, con l'aumento esponenziale degli arrivi la situazione cambia, e i Paesi membri dell'UE iniziano a domandare più controlli. Già dal 2013 l'Italia aveva messo in moto delle operazioni di controllo e salvataggio a ridosso delle acque libiche (Operazione Mare Nostrum), ma in seguito dovrà ridurre drasticamente il budget allocato e ridimensionare il mandato di *search and rescue* all'interno delle sue acque territoriali, poiché aiutato dall'agenzia europea FRONTEX. L'Europa infatti, come attore internazionale, non aveva il mandato per spingersi in acque internazionali. La Grecia, a differenza dell'Italia, è in tutt'altra situazione come già ricordato, e viene travolta dagli arrivi nel giro di pochi mesi, senza riuscire né a contingentare gli sbarchi, né ad implementare adeguatamente il tracciamento e l'identificazione, né a prevenire che i migranti attraversino i suoi confini verso la rotta dei Balcani.

Da maggio a settembre 2015, dunque, avviene una brusca revisione delle priorità da parte degli Stati membri, mettendo a rischio l'esistenza stessa della libera circolazione e dell'Unione. Di fronte al fallimento della Grecia nella gestione della crisi, infatti, molti paesi reintroducono in maniera non coordinata e unilaterale i controlli ai confini con altri paesi dell'UE, senza notificare la

Commissione. A quel punto la missione non è più salvare vite, ma salvare Schengen (Ceccorulli, 2019).

Fu così che a Novembre 2015, nel corso del *Valletta summit on migration*, si inizia ad instaurare un dialogo con la Turchia per rallentare i flussi in entrata. La prima fase di questo dialogo è il *Joint Action Plan*, a cui succederà un *Joint Statement*, siglato il 18 marzo 2016, e presentato come la pietra miliare della risoluzione della crisi migratoria. La Dichiarazione ebbe effettivamente l'effetto sperato nel ridurre gli arrivi, ma allo stesso tempo aveva dato un'arma di ricatto alla Turchia nei confronti dell'Unione (Adamson e Tsourapas, 2019).

Nel frattempo, il processo di integrazione era stato vittima della crisi peggiore dopo quella finanziaria del 2012. Il problema principale delle politiche migratorie dell'Unione Europea può essere considerato strutturale (Scipioni, 2018), poiché lo stesso sistema di asilo comune prende in esame soltanto una parte del processo di domanda: quello della gestione. E in questo senso, diversi studiosi concludono che l'incompletezza degli accordi di integrazione, non può non generare crisi cicliche nel suo processo. Sebbene tale incompletezza sia parte integrante della politica comunitaria e, più nello specifico, dei Trattati che fanno capo al processo di integrazione, negli ultimi anni sta rivelandosi più svantaggioso che altro. I cosiddetti “*spillover* funzionali” (Scipioni, 2018) stanno erodendo l'integrazione alla base, più che rafforzarla.

Può essere considerato il caso questo della crisi migratoria qui analizzata. La Dichiarazione del 2016, pur avendo tamponato il problema nell'immediato, non ha risolto la deficienza sistemica nella gestione e attribuzione delle responsabilità, da parte degli Stati membri, delle richieste di asilo, ma anzi ha esternalizzato un processo gestionale che dovrebbe invece pienamente rientrare nel mandato delle istituzioni europee. Inoltre, i tentativi successivi di riforma del Sistema di Dublino si sono rivelati più volte inefficaci, o solo parziali. L'ultima proposta, il *New Pact on Migration and Asylum (2020)*³, presentato nel discorso sullo Stato dell'Unione da parte della Presidente della Commissione Europea

³ Von der Leyen, U. Stato dell'Unione 2020. (2020, Settembre 16). Consultato in data gennaio 31, 2021, da EC Europa: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_it

Ursula von der Leyen, rappresenta un tentativo di riorganizzazione, ma molti osservatori hanno già concluso che non sarà comunque pienamente sufficiente se non adottato da tutti i Paesi membri.

3. La questione legale

Già nel mese di Aprile 2016, circa un mese dopo l'entrata in vigore della Dichiarazione Congiunta tra Turchia e UE, tre richiedenti asilo portano il loro caso alla Corte di Giustizia Europea, chiedendo l'annullamento dell'accordo.

La questione della validità legale viene dunque sollevata fin dai primi momenti, come Carrera *et al.* (2017) ricordano, ma la situazione non si risolve a favore dei tre richiedenti asilo: la Corte di Giustizia afferma infatti che non ha la competenza per intervenire, poiché la Dichiarazione non risulta stipulata tra la Turchia e Unione Europea, ma dai Capi di Stato e di Governo dei singoli Stati membri, e la loro controparte turca.

Come già ricordato, questo accordo è la fase conclusiva di un più lungo processo di collaborazione nella risoluzione della crisi da parte delle autorità turche ed europee, già in parte formalizzato con il Piano d'Azione comune avviato a fine novembre 2015, come ricordato anche nel comunicato stampa prodotto a seguito del *meeting* del 17-18 marzo 2016⁴. Quello stesso comunicato stampa contiene la formalizzazione del *Joint Statement* oggetto di questo lavoro, che si può riassumere come segue: a decorrere dal 20 marzo 2016, tutti i migranti che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche saranno rimpatriati, “nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva”; il sistema uno-per-uno, per cui “per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite”, con un limite temporaneo totale di 72 000 ricollocamenti; l'accelerazione dell'adempimento della liberalizzazione dei visti per l'ingresso

⁴ Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016. Comunicato stampa. Consultato in data Febbraio 2, 2021, da Consiglio Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

negli Stati membri dell'UE da parte dei cittadini turchi; uno stanziamento di 6 miliardi di euro totali per garantire “il finanziamento di ulteriori progetti per le persone oggetto di protezione temporanea”, da erogare alla Turchia entro la fine del 2018; la volontà di rilanciare il processo di adesione della Turchia; e infine, una collaborazione con quest'ultima per garantire migliori condizioni di vita ai rifugiati sul confine turco-siriano.

Come si evince già dall'enunciazione dei punti di cui sopra, la Dichiarazione non riguarda soltanto e strettamente la questione dei rifugiati. Una parte consistente è dedicata alla cooperazione tra UE e Turchia per favorire l'ingresso di quest'ultima nell'unione doganale, e per quanto riguarda il sistema di ricollocamento dei migranti siriani in Turchia viene specificato che si tratta di una misura “temporanea e straordinaria, [...] necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico”. Va ricordato inoltre che in questo momento è già stato messo in atto il sistema di *relocation* nei Paesi membri, per alleggerire il peso sulla Grecia, ma come si evincerà nei mesi successivi, non sarà sufficiente.

Tornando al caso della legalità o validità dell'accordo, è importante anzitutto la forma di tale dichiarazione. Come si legge nel sito del Consiglio Europeo, viene anzitutto comunicato come un prosieguo dell'attività di collaborazione avviata a novembre. La forma ufficiale, dunque, non è quella di un trattato o un accordo, e non deve passare al vaglio del Parlamento Europeo – il quale avrebbe sicuramente posto un veto, saltando quindi tutto il sistema di *checks and balances* previsto dal Trattato di Lisbona. Ma non è la forma a definire la natura legale del documento, come Carrera *et al.* (2017) ricordano, ma il suo contenuto.

Il caso parte da tre richiedenti asilo, due di origine pakistana e uno di origine afghana, che chiedono l'annullamento della Dichiarazione sulla base della sua illegalità, in quanto violerebbe sia il principio di *non-refoulement*, sia la proibizione dell'espulsione collettiva – come citato anche nella Dichiarazione stessa; la Turchia inoltre, sempre in base al caso, non può essere considerata una *safe third country*; infine, la Dichiarazione è da considerare *de iure* un accordo internazionale attribuibile al Consiglio Europeo. I riferimenti per l'invalidità

sono due articoli del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, l'art. 218 e l'art.78, rispettivamente sugli accordi internazionali e sulle politiche europee di asilo; il non rispetto di tali articoli ne determinerebbe, dunque, la non validità.

Le audizioni con gli organi competenti, da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, non danno però risultati fruttuosi (Carrera *et al.* 2017). Infatti, sia la Commissione, che il Consiglio europeo, che il Consiglio dell'Unione Europea negano la paternità dell'accordo, in quanto sarebbe stato stipulato tra i Capi di Stato e di Governo dei 28 Stati membri, e non dagli organi sopracitati. Pertanto, la CGUE conclude che non è di loro competenza determinarne l'annullamento o meno.

Secondo Carrera *et al.* (2017), questa dichiarazione mette in pericolo l'intero *framework* di lavoro basato sui Trattati che garantisce, all'interno dell'Unione Europea, il rispetto dello stato di diritto e dei diritti fondamentali. Inoltre, questa rappresenta una delle prime volte in cui la Commissione lascia che gli Stati membri concludano degli accordi internazionali su materie che rientrano invece nelle competenze dell'UE, lasciandola così in una posizione vulnerabile e dipendente *vis-à-vis* i governi di Paesi terzi.

Erdoğan ha infatti più volte minacciato la sospensione unilaterale dell'accordo, esercitando quella che gli studiosi (Adamson e Tsourapas, 2019) chiamano *migration diplomacy*. Se si analizza la Dichiarazione sulla base di questa strategia, infatti, l'Unione Europea appare quasi come messa sotto scacco dalla Turchia. Se da una parte l'UE è riuscita a fermare l'ingresso incontrollato di profughi nell'unione doganale, la Turchia ha guadagnato fondi, investimenti, accesso privilegiato a questa stessa unione doganale, e soprattutto potere di ricatto. La relazione rimane tuttavia asimmetrica, poiché in termini oggettivi la Turchia era il paese che è entrato nei negoziati come l'attore più debole: non solo l'opinione internazionale aveva aspramente criticato la gestione del conflitto con i Curdi e le sue posizioni in materia del rispetto dei diritti fondamentali⁵, ma

⁵ Turkey, Events of 2015. Consultato in data Febbraio 3, 2021, da Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/turkey#>

l'Unione Europea stessa aveva, prima della crisi, sospeso i negoziati con la Turchia per il suo ingresso nell'unione doganale.

Eppure, da una strategia diplomatica a somma zero, si passa a una strategia di apparente mutuo beneficio. Ma a quale costo?

4. La crisi umanitaria e la risposta europea

“Ogni Stato ha il diritto di esercitare il controllo delle proprie frontiere e di gestire i flussi irregolari di persone, ma, allo stesso tempo, deve evitare di fare uso eccessivo o sproporzionato della forza e assicurare il funzionamento di sistemi che consentano di prendere in carico domande di asilo secondo procedure ordinate”: così recita la dichiarazione rilasciata dall'UNHCR a marzo 2020⁶, a pochi giorni dall'istituzione del primo *lockdown* nazionale all'interno dell'Unione Europea per contenere la diffusione del nuovo Coronavirus.

La situazione al confine tra Turchia e Grecia rimane drammatica, a quasi cinque anni di distanza dalla dichiarazione che, almeno sulla carta, avrebbe dovuto “porre fine alle sofferenze umane”. È soltanto del settembre 2020 la notizia dell'incendio che ha devastato uno dei più grandi *hotspot* per la sistemazione dei profughi nel territorio dell'Unione Europea, a Moria, sorto nel 2015 sull'isola di Lesbo, in Grecia. Ed è ancora più recente la notizia delle drammatiche condizioni in cui si trovano le centinaia di profughi, ancora fermi nella “zona grigia” sui Balcani, nel campo di Lipa nel nord-ovest della Bosnia, anch'esso vittima di un incendio risalente al mese di gennaio 2021.

La missione di salvare vite umane sembra dunque essersi arenata, dopo l'*exploit* del 2015 con il primo piano di ricollocamenti, iniziato a maggio 2015 e culminato con la decisione della Cancelliera Angela Merkel di ammettere in Germania le migliaia di rifugiati ammassati sul confine in Ungheria nel settembre 2015. La redistribuzione, secondo il sistema di quote, avrebbe dovuto coinvolgere circa 160 000 migranti e richiedenti asilo e sarebbe dovuta terminare

⁶ Dichiarazione UNHCR in merito alla situazione al confine Turchia-UE. (2020, Marzo 2). Consultato in data Febbraio 4, 2021, da UNHCR Italia: <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/dichiarazione-unhcr-in-merito-alla-situazione-al-confine-turchia-ue/>

a settembre 2016, secondo i piani. I rapporti prodotti negli anni successivi e i vari riaggiustamenti hanno evidenziato come molti Stati membri, e in particolare il gruppo Visegrád, non abbiano rispettato gli accordi. Se le conseguenze di queste politiche, sul piano dell'integrazione, devono ancora rivelarsi pienamente, la situazione di crisi umanitaria è ben evidente.

Partendo dalla Turchia, la questione della sua validità come *safe third country* diventa sempre più questionabile. Già ad Aprile 2016 venivano registrati respingimenti di profughi al confine turco-siriano da parte delle forze dell'ordine turche, oltre al rimpatrio di profughi già su suolo turco in Siria, in aperta violazione delle norme internazionali di diritto di asilo⁷. Il Direttore di Amnesty International per l'Europa e l'Asia Centrale, John Dalhuisen, ha dichiarato all'epoca dell'accordo:

“EU leaders need a reality check. Turkey is not a safe country to return refugees to. European leaders must stop shirking their obligation to welcome refugees who are unable to find protection elsewhere. They must suspend the return of asylum-seekers to Turkey until the necessary conditions are obtained there. What EU countries can and should move on is the establishment of an ambitious resettlement scheme offering a safe and legal route for refugees in Turkey to reach Europe.”

A giugno 2016, la Commissione Europea rilascia un comunicato di *Questions and Answers* sulla dichiarazione sottoscritta con la Turchia, ribadendo che l'obiettivo primario rimane quello di stabilire dei meccanismi per l'ingresso in UE sicuri, organizzati e legali⁸, in linea con il diritto internazionale ed europeo. Sebbene in questo comunicato sia specificato che la Turchia si è impegnata al ritorno di tutti i migranti arrivati in Grecia, le osservazioni concludono che soltanto una minima parte sia effettivamente tornata in Turchia. Molti dei profughi, avendo inoltrato domanda di asilo o in attesa di inoltrarla, sono ad oggi detenuti negli *hotspot* istituiti sulle isole greche per implementare

⁷ Amnesty International. EU leaders must not close their eyes to human rights abuses against refugees. (2016, Aprile 22). *Amnesty International*. Consultato in data Febbraio 4, 2021, da <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/eu-turkey-refugees-merkel-tusk-timmermans/>

⁸ Commissione Europea. Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers. (2016, Giugno 15). Bruxelles. Consultato in data Febbraio 4, 2021, da EC Europa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_16_1664

il sistema di tracciamento e identificazione ancora richiesto dal sistema di asilo comune europeo.

La situazione sui Balcani è, forse, ancora peggiore. Migliaia di profughi sono bloccati o detenuti alle porte dell'Unione Europea, senza possibilità di inoltrare domande di asilo, in condizioni igieniche e sanitarie denunciate sempre dalle organizzazioni internazionali preposte.

Non sono mancati gli sforzi, da parte degli organi europei, di risolvere questa crisi che sta mettendo sempre più l'Unione Europea sotto pressione. È già del 2017 la proposta del Parlamento Europeo di riformare completamente il sistema del paese di primo ingresso, disincentivando i movimenti secondari tramite la soddisfazione *in toto* delle richieste di asilo pervenute, sulla scia del correttivo di redistribuzione proposto precedentemente dalla Commissione⁹. Le istituzioni rimangono tuttavia congelate fino al 2019, per via dell'opposizione dei paesi del gruppo Visegrád, per poi vedere uno spiraglio aprirsi fino alla proposta del New Pact on Migration and Asylum nel 2020.

È stato tuttavia osservato che questo Patto non è propriamente un piano programmatico di riforma, quanto una revisione della logica di solidarietà che governa i rapporti tra Stati membri sulla gestione dei migranti. Il Patto recita, infatti, che uno Stato membro può applicare il meccanismo di solidarietà in tre diversi modi: prendendo in carico la domanda di asilo; fornendo fondi all'altro Stato membro per la gestione della domanda; incaricandosi del rimpatrio. Più che l'espressione di un consenso, dunque, può essere visto come un'espressione del disaccordo e della paralisi che ha caratterizzato la revisione del Regolamento di Dublino, e il suo sistema del primo paese, negli anni precedenti.

Rimane comunque forte l'idea che l'Unione Europea dovrebbe prendere decisioni più drastiche per contenere la crisi umanitaria che preme sui suoi confini esterni, e non limitarsi all'allocazione di fondi per esternalizzarne la gestione. Inoltre, la cooperazione con la Turchia nella gestione dei flussi

⁹ Parlamento Europeo, Proposta di Risoluzione. Maggio 15, 2017. Consultato in data 5 Febbraio 2021 da Parlamento Europeo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2017-0340_IT.html

migratori rappresenta, secondo molti, una macchia indelebile sulla reputazione dell'Unione in materia di diritto di asilo e rifugiati.

5. Conclusioni

In questo lavoro si è cercato di dare un contesto alla Dichiarazione tra Turchia ed Unione Europea sulla gestione dei rifugiati, analizzandone la validità legale e le conclusioni della Corte di Giustizia dell'UE in materia, rivelando come la sua missione di salvare vite umane abbia in realtà rappresentato un cavallo di Troia per ottenere una deresponsabilizzazione in materia di politiche migratorie.

Come affermato, infatti, non solo la Dichiarazione viola il Trattato sul Funzionamento dell'UE per quanto riguarda il diritto di asilo e, più strettamente, la sigla di accordi internazionali, ma si è cercato di dimostrare come essa violi anche la Convenzione di Ginevra sul diritto di asilo, ribadendo come la Turchia non possa essere considerata un paese sicuro per i richiedenti asilo e i profughi.

Rimane comunque il quesito di come un milione di persone, su una popolazione di circa 450 milioni di abitanti, abbia potuto provocare una crisi così profonda e radicata nel processo di integrazione europeo. La risposta è da cercare, come anche Scipioni (2018) ricorda, nella natura degli accordi e dei trattati che regolano tale processo. La loro incompletezza, necessaria per natura, porterà inevitabilmente a una ciclicità nelle crisi, e la crisi migratoria rappresenta un esempio di come possano divenire sistemiche e parte costitutive dell'identità dell'Unione Europea.

Bibliografia

- Adamson, F. B., & Tsourapas, G. (2019). Migration diplomacy in world politics. *International Studies Perspectives*, 20(2), 113-128.
- Bauböck, R. (2018). Refugee protection and burden-sharing in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), 141-156.
- Boswell, C. (2003). The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. *International affairs*, 79(3), 619-638.
- Camilli, A. (2020, Settembre 11). L'inferno senza speranza dell'isola di Lesbo. *Internazionale*. Consultato in data Febbraio 5, 2021, da <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2020/09/11/lesbo-moria-incendio>
- Carrera, S., den Hertog, L., & Stefan, M. (2017). It wasn't me. *The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, *CEPS Policy Insights*, (2017/15).
- Ceccorulli, M. (2019). Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. *West European Politics*, 42(2), 302-322.
- Collett, E. (2016). The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal. *Migration Policy Institute*. Consultato in data Febbraio 5, 2021, da <https://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>
- Dora, z. K. (2020). Turkey-EU relations in context of Syrian crisis: readmission agreement and visa liberalization. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (32), 100-112.
- De Bruycker, P. (2020, Dicembre 15). The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Consultato in data Gennaio 30, 2021, da <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>

Matusescu, C. (2016). Considerations on the Legal nature and validity of the eu-turkey refugee deal. *Union of Jurists of Romania. Law Review*, 6(special issue).

Scipioni, M. (2018) Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis, *Journal of European Public Policy*, 25:9, 1357-1375.

Sininbaldi, S., Bodeux, L. (2021, Gennaio 26). Migrants in Bosnia: a disaster foretold on EU doorstep. *EUobserver*. Consultato in data Gennaio 28, 2021, da <https://euobserver.com/opinion/150716>

Does the EU-Turkey Statement ensure justice for migrants? (2017, Settembre 6). Consultato in data Febbraio 5, 2021, da Exploring Global Justice: <https://www.globus.uio.no/edu/justice-stories/turkey/>

EU-Turkey Statement, four years on. (2020, Marzo). Consultato in data Gennaio 15, 2021, da EC Europa: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf

New Pact on Migration and Asylum. (2020). Consultato in data Gennaio 15, 2021, da Ec Europa: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en

One year after the EU-Turkey deal: migrants and asylum seekers are paying the price with their health. (2017, 14 Marzo). *Medecins Sans Frontières*. Consultato in data Febbraio 5, 2021, da MSF: <https://www.msf.org/one-year-after-eu-turkey-deal-migrants-and-asylum-seekers-are-paying-price-their-health>

Una migliore protezione per i rifugiati nell'Unione Europea e nel mondo. (2020). Consultato in data Gennaio 24, 2021, da UNHCR: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/better-Protecting-1.pdf>

Valletta summit on migration, action plan and political declaration. (2015, Novembre). Consultato in data Gennaio 26, 2021, da Consilium Europa:
https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf

PAPER CONCLUSIVO DEL CORSO CRISIES-CRITICAL RISKS FOR INTEGRATION AND SOLIDARITY IN THE EUROPEAN SPACE

PROFESSORI: SABRINA RAGONE, GIORGIA PAVANI

STUDENTE: GIOVANNI TESTA (0000918829)

ANNO ACCADEMICO: 2020/2021

CORSO POLITICA ORGANIZZAZIONE E AMMINISTRAZIONE, SCIENZE POLITICHE, ALMA MATER STUDIORUM, BOLOGNA

IL CENTRO MULTIFORME DI UNA RETE SCOMPOSTA

Introduzione

Lo scopo di questo lavoro è analizzare le funzioni dell'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per la Politica Estera e di Sicurezza Comune da diverse prospettive, che siano più istituzionali e di diritto oppure legate agli spazi d'azione politici ed informali. Tutto ciò in modo da fornire spunti di riflessione e mettere in luce la complessità e, in un certo senso, l'ambiguità insita nella carica di Alto Rappresentante. Una figura che ricopre diverse funzioni contemporaneamente, ma al contempo non ha strumenti per imporre la propria visione al di fuori dell'opera di persuasione. Vertice di un ufficio variegato che comprende membri di ogni livello istituzionale, il quale tuttavia è affiancato e non sovrapposto agli uffici diplomatici statali. Rappresentante dell'azione diplomatica dell'Unione agli occhi del mondo, che tuttavia non può nulla se i singoli Stati desiderano agire in maniera differente di propria iniziativa. Tutto ciò perché l'Alto Rappresentante è una figura formata dall'unione di cariche diverse, tra le cui funzioni deve mediare, tuttavia nessuna delle quali ha la possibilità di imporre decisioni. Inoltre è al centro di una rete diplomatica composta che comprende più livelli istituzionali con interazioni che vanno da quelle burocratiche con il proprio ufficio e quelli collegati, passando dai contatti costanti con le diplomazie degli Stati membri, sia individualmente che in sede di Consiglio, arrivando al dialogo con le altre istituzioni europee, prime fra tutte Parlamento e Commissione.

PREAMBOLO STORICO

La carica di Alto Rappresentante è stata istituita con il Trattato di Lisbona del 2007, entrato poi in vigore nel 2009, lo stesso anno nel quale il primo Rappresentante ha assunto le sue funzioni, ancora privo di un ufficio, ma con la delega per organizzarlo, il quale alla fine sarà istituito nel 2011 dopo una lunga trattativa.

Negli anni precedenti al Trattato, invece, non vi era una figura che potesse essere considerata il volto dell'Unione Europea dinnanzi agli stati terzi. Ciò sia perché l'integrazione europea era ancora ad uno stadio meno avanzato, sia perché il settore della politica estera e di sicurezza era, ed è, sempre stato quello in cui gli Stati hanno opposto una maggiore resistenza alla devoluzione di competenze verso un livello comunitario superiore, vedendo nella possibilità di relazionarsi liberamente e autonomamente con altre entità statali, come pari, il fondamento della loro stessa sovranità. Il primo esempio di questa resistenza si poteva già riscontrare nel 1954 con il fallimento del progetto della Comunità Europea di Difesa, che avrebbe dovuto portare alla creazione di un esercito unico europeo. Una forza armata comune non avrebbe solamente limitato quella che, fino al quel tempo, era considerata la più fulgida espressione di sovranità degli stati, ossia il monopolio della forza e la possibilità di dichiarare guerra, ma avrebbe anche rappresentato un passo verso un'integrazione sempre più stretta su tutti i livelli, fino ad arrivare ad una forma federale, nella quale i rapporti con l'esterno sarebbero stati gestiti dal centro e non dai singoli stati, una prospettiva che nessuno era disposto ad accettare. Dopo questo evento l'integrazione europea ha preso strade diverse, concentrandosi principalmente su tematiche economiche e, in un secondo momento, sui diritti sociali ed individuali. Sul fronte della politica estera e di sicurezza non fu fatto nessun passo avanti fino agli anni '70 con l'istituzione della Cooperazione Politica Europea, una prima forma di cooperazione tra le diplomazie dei vari stati in modo da poter raggiungere più facilmente soluzioni condivise. Tuttavia solo con l'Atto Unico Europeo del 1986 si è raggiunto il risultato di specificare in un trattato, che la Comunità Europea incentivava, ad una politica estera unitaria. Poco, ma un grande passo avanti rispetto a prima quando la Comunità Europea, non comprendendo nei trattati la politica estera, non era tenuta ad interessarsene. Questo cambiamento si deve anche a ragioni storiche, con l'avanzare della dissoluzione dell'Unione Sovietica e la fine della guerra fredda era richiesto agli stati europei un maggiore protagonismo sulla scena internazionale. Tuttavia, solo dal trattato di Maastricht del 1992, fu ufficializzata la politica estera e di sicurezza come uno dei tre pilastri in cui furono radunate le varie competenze dell'Unione Europea appena formatasi. Altri piccoli passi avanti, principalmente a livello di coordinamento, furono fatti con i successivi trattati di Amsterdam del 1999 e di Nizza del 2001, a cui si aggiunse dal 2003 la strategia europea di sicurezza comune. Nonostante questi trattati ed il fallimento del tentativo di far entrare in vigore

una costituzione europea nel 2005, si deve aspettare il trattato di Lisbona per una reale svolta in ambito di politica estera e di sicurezza comune. Fino a questo punto gli stati avevano avuto piena libertà in questo settore e le uniche figure delle istituzioni europee con voce in capitolo, tuttavia prive di strumenti per far prevalere le proprie opinioni, anzi al contrario essendo obbligati a sottostare a quelle statali, erano il Commissario Affari Esteri, espressione della Commissione, ed il Rappresentante della Politica e della Sicurezza Comune, che avrebbe dovuto fare da coordinamento tra i vari Stati, tuttavia con scarso successo. Il fatto di avere due figure distinte ma assimilabili, a cui vanno affiancate le diplomazie statali, aveva il risultato di rendere la politica estera dell'Unione sconnessa e difficile da comprendere specialmente quando si doveva identificare l'origine di una politica come espressione delle Istituzioni oppure come espressione degli Stati, specialmente in tema di firme di trattati internazionali. Con Lisbona questa situazione è stata superata creando la figura dell'Alto Rappresentante, che è al contempo commissario affari esteri della Commissione, nonché suo vicepresidente, presiede il Consiglio Affari Esteri, è invitato permanente al Consiglio d'Europa, in modo da avere un rapporto diretto con gli Stati. Inoltre è capo dell'ufficio diplomatico europeo, in pratica è ciò che più si avvicina ad un referente unitario per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea.

ANALISI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Il trattato di Lisbona ha segnato un netto passo avanti per tutto il processo di integrazione europea ma, per limitarsi all'ambito della politica estera e di sicurezza, le più grandi rivoluzioni sono state l'introduzione della carica di Alto Rappresentante e la definizione della personalità giuridica dell'Unione, in modo che in tutte le situazioni di diritto si possa avere un soggetto chiaramente identificabile a cui fare riferimento. Il valore di questo cambiamento si nota soprattutto nella firma dei trattati internazionali, nei quali l'Unione Europea può partecipare a fianco degli stati o per conto di essi, senza dover essere una semplice mandataria senza poteri propri, ma soprattutto senza la possibilità di intestarsi alcunché. Inoltre, avere una figura di riferimento come l'Alto Rappresentante fa sì che sia molto più facile comunicare dall'esterno con l'UE, avendo un unico soggetto con cui dialogare al posto di diversi con poteri sovrapposti.

Passiamo ad analizzare nel dettaglio le funzioni dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione Europea: questi è al contempo Commissario Affari esteri e vicepresidente della Commissione, presiede il Consiglio Affari Esteri ed è invitato permanente al Consiglio dell'Unione Europea, inoltre è a capo del Servizio Europeo Affari Esteri e degli uffici collegati. In virtù di questa disparità di ruoli all'Alto Rappresentante spettano anche diversi compiti e doveri,

innanzitutto coordinare la politica estera dell'UE in modo che sia il più unitaria ed univoca possibile. Per farlo deve sfruttare al meglio la propria multiforme veste adattandosi di volta in volta a quello che la situazione richiede. Come commissario ha il dovere di tenere i contatti con il resto della Commissione e coordinarla nel campo della politica internazionale, bilanciando le proprie azioni con il Presidente in modo di evitare la sovrapposizione. Inoltre, sempre in questa veste, ha il dovere di mantenere costanti rapporti con il Parlamento, unico organo espressione diretta del popolo europeo, tramite relazioni periodiche e tenendo conto delle mozioni politiche votate in tema di rapporti internazionali, in modo da portarle avanti nelle opportune sedi. Come presidente del Consiglio Affari Esteri, dove sono riuniti i ministri degli esteri di tutti gli Stati membri, è suo compito gestire i lavori e cercare di costruire il consenso riguardo alle sue proposte, dato che nella stragrande maggioranza dei casi le scelte vengono prese all'unanimità. Per fare ciò può avvalersi sia degli strumenti a disposizione all'interno della riunione del Consiglio, che a colloqui separati con i rappresentanti dei singoli Stati, tuttavia al momento della votazione finale, non ha diritto di voto. Come invitato permanente del Consiglio Europeo, organo dei capi di stato e di governo degli Stati membri, ha il compito di catalizzare il consenso verso le proprie proposte. Tuttavia, anche in questa sede, può unicamente limitarsi all'opera di convincimento, non avendo diritto di voto. Inoltre, data l'unanimità richiesta per assumere le decisioni, basta che solamente una minoranza si opponga per far naufragare ogni tentativo di sintesi comune, al netto della possibilità lasciata agli Stati di poter astenersi e non essere vincolati alla decisione finale degli altri. Inoltre, l'Alto Rappresentante ha il compito di rappresentare l'Unione Europea nelle apposite sedi delle organizzazioni internazionali di cui fa parte, come le Nazioni Unite. Infine l'Alto Rappresentante è a capo dell'Agenzia Europea per la Difesa, dell'Istituto degli Studi per la Sicurezza e presiede il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, quest'ultimo rappresenta l'ufficio diplomatico europeo ed è stato formato dal primo Alto Rappresentante dopo una lunga contrattazione con gli Stati, per essere una struttura in grado di rendere le rappresentanze europee nel mondo vere e proprie ambasciate, così che possano essere gli occhi e le orecchie dell'Unione e che possano agire direttamente a livello locale in modo indipendente dalle rappresentanze statali, dalle quali sono distinte ed in un certo senso affiancate, anche se rappresentano due livelli differenti. Inoltre spetta sempre allo stesso ufficio la gestione dei contatti tra i vari livelli istituzionali e i vari organi, in modo che le posizioni dell'Alto Rappresentante siano portate avanti uniformemente ovunque e che attorno a queste sia costruito il maggior consenso possibile. Lo staff dell'ufficio è composto da personale proveniente da tutti i livelli nei quali erano divise le funzioni dell'Alto Rappresentante prima della creazione della carica, e provengono dalla Commissione, dal Consiglio e dal personale diplomatico statale.

L'elezione dell'Alto Rappresentante è differente rispetto a quella del resto dei commissari, mentre la Commissione deve essere approvata nella sua interezza dal Parlamento Europeo così come proposta dal Presidente della Commissione, l'Alto Rappresentante, prima di essere sottoposto all'approvazione del Parlamento, deve essere scelto dal Consiglio Europeo, con maggioranza qualificata. Questo metodo di elezione evidenzia quanto la politica estera e di sicurezza sia ancora prerogativa degli Stati, ai quali di fatto spetta l'ultima parola per nominare colui che li rappresenterà come Unione verso l'esterno.

La carica di Alto Rappresentante ha portato a diversi benefici e ad un maggior coordinamento della politica estera e di sicurezza europea, tuttavia presenta al proprio interno anche diverse inefficienze e contraddizioni, dal momento che occupa la posizione apicale di una politica che è di competenza statale, nonostante sia un esponente delle istituzioni centrali dell'Unione.

Innanzitutto il principale pregio è quello di avere un punto di riferimento unico, con un singolo apparato diplomatico a cui fare riferimento e che faccia in modo che sia chiaramente identificabile una posizione espressa dalle istituzioni europee, anche nel caso differisse da quella degli Stati membri. Inoltre, avere un'unica carica al centro della complessa rete di rapporti che sorreggono l'azione esterna europea, è garanzia che tutte le parti ricevano le informazioni necessarie e che le posizioni possano essere portate avanti allo stesso modo a tutti i livelli, risolvendo molte delle ambiguità che hanno contraddistinto questo settore negli anni precedenti, come il doversi affidare alle singole diplomazie statali, causando negli Stati terzi giudizi differenti a seconda che i funzionari assegnati alle missioni diplomatiche provenissero da Stati considerati di maggiore o minore importanza. Allo stesso modo la presenza di una posizione univoca facilmente identificabile delle istituzioni ha anche facilitato la partecipazione dell'Unione all'interno delle organizzazioni internazionali, specialmente in quelle dove è rappresentata al fianco degli stati membri. Bisogna ricordare però che questi grandi passi avanti sono pur sempre bilanciati dal fatto che le istituzioni europee non hanno competenza in politica estera, se non quando delegate dagli Stati, i quali rimangono i detentori della competenza. Ciò fa sì che tutto quello che può essere portato avanti coordinato in maniera unitaria può anche essere bloccato da una sovrapposizione degli interessi degli Stati, ai quali l'Alto Rappresentante è tenuto a sottostare.

Tuttavia i vantaggi e gli svantaggi non si limitano solamente all'azione esterna, anzi possono essere maggiormente percepiti, paradossalmente, nell'organizzazione interna della politica estera e di sicurezza. Utilizzando la classificazione di Simon Nuttall, per dividere la complessa rete organizzativa che sta dietro all'operato dell'Alto Rappresentante possiamo individuare tre tipi di coordinamento (in questo frangente il termine coordinamento è utilizzato al posto del termine

inglese *coherence* e manterrà questo significato tutte le volte che è riferito a questo tipo di classificazione): 1) orizzontale, tra diversi ambiti di politiche europee; 2) verticale, tra diversi apparati burocratici e livelli organizzativi; 3) istituzionale, tra le politiche europee e le politiche nazionali. Sebbene questa classificazione sia riferita agli equilibri precedenti al trattato di Lisbona e possa essere a tratti ambigua, come nel dividere nettamente il coordinamento tra le politiche e le istituzioni burocratiche che nei fatti le portano avanti, svolge bene la funzione nel focalizzare l'attenzione sui vari ambiti in cui si svolgono le attività dell'Alto Rappresentante in modo da rendere più lineare un'analisi che altrimenti rischierebbe di diventare confusionaria.

Per quanto riguarda il coordinamento orizzontale, il principale compito dell'Alto Rappresentante è quello in funzione della proprio ruolo come commissario e vicepresidente della Commissione. In questa veste il suo scopo è quello di integrare la propria azione con gli altri progetti della Commissione e portare ciò che viene deciso in questa sede verso gli altri ambiti di sua competenza all'interno dell'Unione e verso gli attori esterni. Questa è la componente più lineare e ben definita del suo ruolo dato che deve rapportarsi con attori e strumenti che sono allo stesso livello e seguono una logica d'azione comune, anche se l'Alto Rappresentante è pur sempre privo di potere sostanziale riguardo al suo campo d'azione. L'unico potenziale conflitto che potrebbe generarsi è nell'ambito delle relazioni verso l'esterno con il Presidente della Commissione, dato che a tratti i loro compiti possono sovrapporsi, specialmente quando si tratta di rappresentare il volto politico dell'Unione all'esterno. Tuttavia, le due cariche fino ad oggi non hanno mostrato questa tendenza, mantenendo separati i propri campi di influenza, nonostante l'avvicendamento di personalità differenti a ricoprirne i ruoli. Al Parlamento Europeo l'Alto Rappresentante è legato, come il resto della commissione, al rapporto di fiducia che vi è tra i due organi al momento dell'elezione. Inoltre il Rappresentante è tenuto a presentare aggiornamenti periodici sulla situazione internazionale alla commissione parlamentare preposta, compito preso molto seriamente dato che le relazioni sono assidue e le mozioni approvate dal parlamento in tema di politica internazionale vengono tenute in grande considerazione, nonostante abbiano solamente valore politico non vincolante e sono portate all'attenzione delle altre istituzioni con forza, non come mero atto d'ufficio.

Per quanto riguarda il coordinamento istituzionale secondo i trattati, gli Stati sono liberi di intraprendere le proprie politiche estere indipendentemente dalla politica comunitaria, tranne nel caso di posizioni alle quali loro stessi si sono sottomessi in sede di Consiglio. Questa separazione tuttavia non è così netta dato che di fatto gli stati partecipano in prima persona alla definizione della politica europea, quindi risulta difficile, più dal punto di vista politico che di diritto, agire diversamente da una politica generale a cui si è contribuito. Nei casi di maggior conflitto infatti si preferisce non adottare una linea comune ed agire a livello statale, collaborando unicamente tra gli

interessati e presentandosi all'esterno come singole entità. In questi casi, l'Alto Rappresentante non può fare altro che cercare di raggiungere una posizione comune che sia accettabile da tutti, tramite la mediazione tra le parti, oppure stabilire una propria posizione come Istituzione europea, ben sapendo che qualora non abbia il supporto degli Stati la sua rimarrebbe una dichiarazione con ben poco potere effettivo ed influenza limitata, dato che gli Stati saranno sempre considerati come interlocutori prioritari. Durante tutti i loro rapporti, Stati ed Istituzioni dovrebbero costituire le proprie politiche in un'ottica di leale cooperazione, in modo che tutte tendano naturalmente ad assomigliarsi, secondo valori comuni, per poi essere catalizzate dalle Istituzioni europee ed ottenere la forza aggiuntiva dell'essere un'unica voce rispetto a molte meno forti e distinte. Tuttavia ciò non sempre si verifica, soprattutto quando gli Stati hanno interessi in gioco differenti, se non opposti, e spesso inconciliabili. Inoltre bisogna considerare che gli Stati, seguendo la politica dell'evitare precedenti pericolosi, tendono sempre a rimuovere il conflitto dalle sedi istituzionali comunitarie per risolverlo a livello interstatale, presentandosi poi con posizioni comuni una volta risolti i problemi, oppure non discutendone affatto nel caso questi si dimostrino persistenti.

Il coordinamento verticale è sicuramente il più complesso dato che è in questa categoria che ricadono tutte le sfumature nei rapporti tra le varie istituzioni che permettono di capire al meglio le funzioni dell'Alto Rappresentante nell'aspetto che più definisce la sua funzione: il rapporto con gli organi europei che sono espressione degli Stati, ossia il Consiglio e il Consiglio dell'Unione Europea, come già ricordato i detentori della competenza in politica estera e di sicurezza. Le decisioni in queste sedi sono quelle che danno di fatto forma alla politica estera europea, e sono studiate in modo che non possa essere imposta una linea agli Stati qualora la ritenessero contraria ai propri interessi nazionali. Per quanto riguarda il Consiglio Europeo, le decisioni devono essere prese all'unanimità, l'unica alternativa al voto contrario è l'astensione. In questa sede l'Alto Rappresentante è invitato permanente quindi, pur avendo diritto di parola, al lato pratico la sua posizione è ininfluenza al momento della votazione finale. Infatti, il lavoro di questi si deve concentrare nelle fasi precedenti con l'opera di convincimento, dato il potere politico che può esercitare è comunque considerevole, tuttavia rimane pur sempre sprovvisto di strumenti per forzare una decisione o sollevare forzatamente questioni su cui gli Stati vogliano deliberatamente soprassedere. In sede di Consiglio, l'Alto Rappresentante presiede la formazione Affari Esteri, che raduna gli esponenti di livello ministeriale di tutti gli Stati membri, nel quale si discute esclusivamente di politica internazionale e si prendono decisioni, in modo simile al Consiglio Europeo, con l'unanimità. Tuttavia in questa sede esistono anche altri strumenti per la decisione e la discussione. Innanzitutto l'istituto dell'astensione costruttiva nella quale uno Stato ha la possibilità di astenersi e, nonostante l'atto venga adottato, non è in alcun modo vincolato alla decisione, previa

giustificazione formale che l'atto in questione leda gli interessi nazionali, con l'unico obbligo di non interferire con le proprie azioni sulla decisione adottata. Tuttavia se almeno un terzo degli Stati, che rappresentino almeno un terzo della popolazione europea, scelgono questa via la decisione non può essere presa. Questo garantisce un ulteriore grado di tutela agli Stati, tuttavia non è stato mai utilizzato, dato che si preferisce non adottare direttamente una decisione controversa e portarla avanti a livello statale collaborando tra gli interessati piuttosto che creare un precedente che apra la strada ad una futura decisione a maggioranza in sede di politica estera. In questa sede è inoltre previsto il voto a maggioranza in alcuni casi specifici, tuttavia si tratta principalmente di votazioni su atti già votati dal Consiglio Europeo, che assumono il significato di semplice ratifica e con la maggioranza si evita di dover riprendere da capo la discussione su decisioni già prese. All'interno del Consiglio, l'Alto Rappresentante ha una posizione più influente, essendo il presidente dell'assemblea, pur non avendo diritto di voto, la sua opera di convincimento risulta più efficace insieme alla possibilità di poter gestire più in profondità le sedute, inoltre l'astensione costruttiva garantirebbe in linea teorica più margine di compromesso per raggiungere una posizione condivisa, anche se in pratica abbiamo visto che questo strumento non è usato. Tuttavia in questa sede gli stati hanno un altro tipo di comportamento, non stabilito espressamente, per escludere l'Alto Rappresentante dalle discussioni nelle quali non è gradito, ed è insito nella natura stessa del Consiglio. Essendo un organo di rango ministeriale con più assetti e diversi partecipanti a seconda delle materie trattate, gli Stati hanno assunto la prassi di includere alcuni argomenti di politica estera, che hanno implicazioni anche in altre materie, all'interno degli altri Consigli in modo da poterne discutere e deliberare in quella sede, nella quali il Rappresentante non è ovviamente ammesso per limiti di competenza, risultando di fatto completamente escluso dall'elaborazione della decisione finale, perdendo quindi il proprio appiglio principale, ossia la presenza in prima persona a tutti i passaggi ed è costretto a dover tentare di portare avanti la propria opera di persuasione tramite canali informali paralleli, di gran lunga meno influenti di quelli istituzionali.

Bisogna poi tenere in considerazione l'apporto fondamentale che dà all'azione dell'Alto Rappresentante il proprio Ufficio. Infatti, per portare avanti un compito così complesso e che richiede impostazioni differenti, è necessario un apparato burocratico ben sviluppato. Nonostante la relativa giovane età, l'istituzione si è sempre dimostrata affidabile, specialmente per il bagaglio di conoscenze e rapporti informali già posseduti dallo staff che, provenendo dalla Commissione, dal Consiglio e dalle diplomazie statali, hanno fatto sì che i lavori proseguissero senza interruzioni fino a quando le procedure non si sono stabilizzate. Tuttavia questo rappresenta anche un punto di debolezza dato che un ufficio che si basa molto sui rapporti informali dei propri membri può

presentare serie difficoltà con l'avanzare del tempo, quando diventa necessario rinnovare il personale.

Infine bisogna considerare un'ultima criticità presente nella carica di Alto Rappresentante: l'impossibilità di delegare le proprie funzioni. Infatti a tutti gli impegni a cui deve presenziare è tenuto ad essere fisicamente sul posto. Questo ha causato seri problemi dettati dalle date sovrapposte e dai tempi fisici impiegati per gli spostamenti tra una sede e l'altra, specialmente quando l'Alto Rappresentante è richiesto in sedi di organizzazioni internazionali distanti, ma anche semplicemente riguardo agli incontri con il Consiglio e con la Commissione, che spesso avvengono in giorni concomitanti ed in orari che rendono impossibile la presenza ad entrambe, tenendo conto del tempo necessario per spostarsi da una sede all'altra.

CONCLUSIONI

Per concludere, dopo l'analisi delle varie funzioni dell'Alto Rappresentante e della struttura di cui è a capo, emerge una visione non troppo confortante della carica che dovrebbe rappresentare l'unica voce dell'Unione Europea in materia di politica estera. Tuttavia, sarebbe un grave errore considerarla ininfluenza o superflua. Innanzitutto perché la presenza di una figura di coordinamento all'interno di un ambiente estremamente complesso e sfaccettato fa in modo di risolvere vari conflitti e sovrapposizioni di competenze, che erano presenti quando tutto era gestito separatamente dai vari livelli. Inoltre bisogna tenere conto che, mentre il potere formale di cui dispone l'Alto Rappresentante non è molto, al contrario l'influenza politica che può esercitare è assai importante. Ciò deriva sia dall'autorevolezza della carica, che gli dà la possibilità di portare una determinata posizione in tutte le arene istituzionali, sia dalla posizione centrale all'interno della rete di contatti, formali che informali, in cui si trova in qualità di capo della diplomazia europea, che gli permette di muoversi e trarre informazioni da tutti i livelli, anche quando scollegati tra di loro. Per questo, l'Alto Rappresentante presenta grandi potenzialità, nonostante i limiti dati dall'intenzione statale di tenere per sé le competenze nella politica estera e di sicurezza. Infatti una personalità di alto rilievo e spiccata abilità politica, che riesca a focalizzare il consenso intorno alle proprie posizioni sfruttando tutte le possibilità di dialogo a disposizione, ha buone possibilità di far prevalere le sue idee oppure, al peggio, di raggiungere una soddisfacente soluzione di compromesso. Al contrario, nel caso di un ruolo sfruttato in modo più formale e limitato, si verificherebbe una situazione di maggiore marginalità del Rappresentante dato dal mancato sfruttamento del potenziale politico a disposizione dell'Istituzione.

In fondo, si può concludere che la posizione strategica dell'Alto Rappresentante all'interno delle Istituzioni europee è il vero punto forte della carica dato che può variare, in nome della molteplice veste, adattandosi al meglio alla situazione richiesta, in modo da seguire con lo stesso metodo situazioni che si presentano a livelli differenti. In poche parole l'essere il centro multiforme di una rete scomposta.

Siti consultati:

<http://cosmos.sns.it/about/>

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/high_representative_cfsp.html

<https://search-proquest-com.ezproxy.unibo.it/socscijournals?accountid=9652>

https://www-cambridge-org.ezproxy.unibo.it/core/search?q=eu+high+representative&_csrf=MVIf8Vod-TUFE66VbJySWy4qFQ0UXDAB5Bag

<https://www-iusexplorer-it.ezproxy.unibo.it/Riviste/Ricer>

Paper Consultati:

“Conflict and cooperation in the EU’s foreign policy: the quest for post-Lisbon coherence” by Monica Oproiu.

“EU diplomacy after Lisbon: institutional innovation, diplomatic practices and international strategy” by Steffen Bay Rasmussen.

“Finalité Politique or just a step forward: the Lisbon treaty and the identity of the European Union as a global actor” by Goran Ilik and Artur Adamczyk, 2017.

“The European Union’s external affairs policy – the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – a favorable framework for creating a single voice for the european diplomatic system or just a new bureaucratic structure?” by Alexandru, Bogdan, Calance, CES Working Papers – Volume VII, Issue 4, 2015

“The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work” by Martin Schmid, 2012.

“The common foreign and security policy and the inexhaustible quest for its institutional consistency” by Georgiana Ciceo Studia Ubb. Europaea, LVII, 1, 2012, 37-54.

“Il ruolo ancora decisivo degli stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell’Unione Europea” by Criseide Novi