



Tre anime, due teste, un corpo. Il reclutamento e la formazione dei diplomatici nel Servizio europeo per l'azione esterna

Lorenzo Vai

Abstract

In questo studio vengono prese in esame le procedure di reclutamento ed i programmi di formazione del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), il nuovo organo di rappresentanza diplomatica dell'Unione europea previsto dal Trattato di Lisbona. Il Seae, entrato in funzione il 1° gennaio del 2011, ha raggruppato in un'unica struttura, ed entro quote prestabilite, personale proveniente dalla Commissione, dal Segretariato del Consiglio e dai corpi diplomatici nazionali. Si tratta di una composizione tripartita che ha richiesto un complesso reclutamento, non esente da problemi organizzativi e dalle influenze politiche degli Stati membri. La costruzione del Seae ha necessitato altresì l'organizzazione di programmi di formazione che impartissero ai funzionari le conoscenze e le competenze necessarie, sviluppando al contempo una coesione lavorativa e sociale essenziale per il buon funzionamento del Servizio. Questo studio cerca di comprendere fino a che punto la selezione dei diplomatici e la loro formazione abbiano contribuito alla nascita di un vero e proprio corpo diplomatico europeo.

Parole chiave: *Unione europea / Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) / Rappresentanza esterna dell'Ue / Diplomatici europei*

Tre anime, due teste, un corpo. Il reclutamento e la formazione dei diplomatici nel Servizio europeo per l'azione esterna

di Lorenzo Vai*

Introduzione

Il 1° gennaio 2011 è entrato ufficialmente in funzione il Servizio europeo per l'azione esterna (Seae o il Servizio), incaricato di contribuire all'elaborazione e all'attuazione della politica estera dell'Unione europea (Ue), coadiuvando i lavori dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza nonché Vicepresidente della Commissione (Ar/Vp), ma anche quelli del Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione. Si tratta, nella sostanza, del corpo diplomatico dell'Ue, composto da una sede centrale a Bruxelles e da una vasta rete di delegazioni presso paesi terzi e organizzazioni internazionali¹.

In questo studio si analizzano due degli aspetti che hanno interessato maggiormente i primi passi del Seae: il reclutamento del personale ed i programmi di formazione, entrambi elementi fondamentali per comprendere le nuove caratteristiche della rappresentanza diplomatica dell'Ue.

Nel primo paragrafo verranno trattate la nascita del Seae e le principali questioni istituzionali. Nel secondo si illustreranno le modalità adottate per la selezione dei diplomatici e funzionari, la cui provenienza tripartita ha fatto emergere diverse criticità. Nel terzo paragrafo si passerà ad esaminare gli scopi e l'attuale organizzazione dei programmi di formazione del Servizio, anch'essi non esenti da problemi. Nella parte conclusiva si cercherà di comprendere fino a che punto la selezione dei diplomatici e la loro formazione abbiano - per il momento - contribuito alla costruzione di un vero e proprio corpo diplomatico europeo.

La metodologia utilizzata per lo studio degli aspetti qui considerati è stata duplice. Oltre ad un lavoro compilativo della letteratura esistente, l'analisi è il prodotto di una serie di interviste semi-strutturate a diplomatici nazionali, europei e accademici che si occupano della formazione del Seae. Le interviste sono state condotte nella seconda metà del 2011 e nei primi mesi del 2013 e sono citate semplicemente con un numero progressivo per ragioni di riservatezza.

Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), aprile 2013.

* Lorenzo Vai ha svolto uno stage presso l'Istituto affari internazionali (IAI). Attualmente frequenta un Master in relazioni internazionali e diplomazia al Collegio d'Europa di Bruges.

¹ Molte delle informazioni riguardanti struttura e attività del Seae sono disponibili nel sito ufficiale del Servizio: <http://www.eeas.europa.eu>.

1. Nascita e struttura del Seae

L'idea di dare vita ad un corpo diplomatico dell'Ue *tout court* si può far risalire all'anno 2000, quando il Parlamento europeo (Pe) auspicò per primo la creazione di una "diplomazia comune comunitaria" in aggiunta a quelle nazionali². Le proposte del Pe non ebbero seguito fino ai lavori dalla Convenzione europea per la stesura del Trattato costituzionale, quando i membri del gruppo di lavoro VII "Azione esterna" le riproposero in una versione più edulcorata³. Tutte le raccomandazioni formulate dal gruppo VII vennero in seguito accettate dalla Convenzione e introdotte nel Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, approvato dalla Conferenza intergovernativa del 2003-2004. Tuttavia il processo di ratifica del Trattato si arenò nel 2005, con la bocciatura ottenuta nei referendum tenutisi in Francia e Paesi Bassi. La riforma istituzionale delle relazioni esterne dell'Ue, e con essa la creazione del Seae, non vennero però abbandonate, ma riproposte senza modifiche sostanziali nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. A seguito di un lungo "dialogo quadrangolare" tra gli Stati membri (Sm), la Presidenza di turno spagnola, la Commissione ed il Pe, il 26 luglio 2010 veniva approvata la decisione del Consiglio⁴ (da qui in poi "la decisione") che stabilisce l'organizzazione ed il funzionamento del Seae⁵. Così il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna - previsto dall'art. 27(3) del Trattato sull'Unione europea (Tue) - prendeva forma a partire da una nuova collocazione istituzionale. Il Seae, quale autonomo organo dell'Ue⁶, non veniva più incorporato nelle Direzioni generali (Dg) della Commissione o del Segretariato generale del Consiglio, ma collocato *in medio* tra le due istituzioni, sotto la diretta autorità dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 1(2,3), decisione), che costituisce una delle altre importanti novità previste dal Trattato⁷. L'Alto rappresentante è una figura chiave nella nuova architettura istituzionale dell'azione

² Parlamento europeo, *Risoluzione sulla diplomazia comune comunitaria (2000/2006 (INI))*, (A5-0210/2000), 5 settembre 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:135:0069:0072:IT:PDF>.

³ Convenzione europea, *Relazione finale del Gruppo VII "Azione esterna"* (CONV 459/02), Bruxelles, 16 dicembre 2002, par. 7, <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/it/02/cv00/cv00459.it02.pdf>.

⁴ Consiglio dell'Unione europea, *Decisione che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (2010/427/UE)*, Bruxelles, 26 luglio 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:32010d0427:it:not>.

⁵ Mercedes Guinea Llorente, "El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una diplomacia europea", in *Revista de derecho comunitario europeo*, Vol. 14, No. 37 (septiembre/diciembre 2010), p. 761-799,

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=4&IDN=1267&IDA=35682>; Antonio Missiroli, "The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 4 (November 2010), p. 427-452, <http://www.jhubc.it/DOCUMENTS/amissirolioct2010.pdf>; Jaume Duch Guillot y Susana Medel Gálvez, "La intervención del Parlamento Europeo en la creación y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior", in *Revista Unión Europea Aranzadi*, Vol. 37, No. 3 (marzo 2011), p. 17-27.

⁶ Il Seae pur non essendo formalmente un'istituzione è assimilato come tale per quanto concerne lo status dei funzionari e l'approvazione del budget (par. 8 del preambolo della decisione).

⁷ Per un approfondimento sulla natura legale e la collocazione istituzionale del Seae si veda Bart van Vooren, "A legal-institutional perspective on the European External Action Service", in *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 2 (April 2011), p. 475-502; e Steven Blockmans and Christophe Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), February 2013, <http://www.ceps.eu/node/7698>.

esterna post-Lisbona. La sua importanza si evince già dal “triplo cappello” assegnatogli: guida la politica estera e di sicurezza comune dell’Unione (Pesc) contribuendone all’elaborazione con le sue proposte; è uno dei vicepresidenti della Commissione e presiede il Consiglio in formazione “Affari esteri” (art. 18, Tue). Non è un caso che il primo compito del Seae previsto dall’art. 2(1) della decisione sia proprio il sostegno all’Ar/Vp nell’esecuzione del suo ampio mandato. In aggiunta, il Servizio ha anche il compito di fornire assistenza alla Commissione, al suo presidente, e al Presidente del Consiglio europeo⁸ “nell’esercizio delle loro rispettive funzioni nel settore delle relazioni esterne”⁹.

In realtà, il Trattato di Lisbona non elimina la struttura bicefala incaricata di decidere e condurre la politica estera dell’Ue. Tant’è che i due pilastri istituzionali che la sorreggono - quello comunitario gestito dalla Commissione e quello intergovernativo espresso dalla Pesc e gestito dal Consiglio - permangono *de facto* separati, in particolare a livello normativo. L’obiettivo del nuovo Trattato - in apparenza non meno ambizioso - è il miglioramento della coerenza generale e dell’efficacia dell’azione esterna dell’Ue attraverso la creazione di nuovi organi, quali l’Ar/Vp ed il Seae (art. 18, 27, Tue)¹⁰. La cooperazione richiesta al Seae con i servizi diplomatici degli Sm, la Commissione, il Consiglio, ed il Pe, risulta non a caso un aspetto fondamentale per il raggiungimento dell’auspicata coerenza (art. 3, decisione). Tale obiettivo sembra riflettersi nella stessa struttura ibrida adottata dal Servizio, che raggruppa nell’amministrazione centrale ex-Dg e dipartimenti provenienti sia dalla Commissione sia dal Segretariato del Consiglio¹¹. Al vertice della struttura del Seae vi è un consiglio d’amministrazione con a capo l’Ar/Vp, al quale fanno riferimento un segretario generale esecutivo, un direttore generale per il bilancio e l’amministrazione, e due segretari generali aggiunti.¹² Le ex-delegazioni della Commissione sono ora delegazioni dell’intera Ue e parte integrante del Seae. Poste sotto l’autorità di un capo delegazione, svolgono compiti di rappresentanza presso i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

La natura ibrida del Servizio si riconferma nella composizione tripartita del personale, che riunisce i funzionari dei servizi trasferiti dalla Commissione e dal Consiglio ed una percentuale prestabilita di diplomatici nazionali distaccati. Nel momento in cui il Seae raggiungerà la piena capacità lavorativa (ci si aspetta che ciò avvenga entro il 2014) il personale proveniente dagli Stati dovrebbe rappresentare almeno un terzo dell’organico di livello amministratore (Ad). I funzionari dell’Unione dovrebbero invece raggiungere i rimanenti due terzi (art. 6(9), decisione), nei quali sarà conteggiato anche

⁸ Una delle altre novità istituzionali introdotte a Lisbona. Cfr. Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La politica estera dell’Unione europea dopo Lisbona*, Roma, Camera dei deputati, 2013, p. 5-6 (Approfondimenti dell’Osservatorio di politica internazionale ; 72), <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=849>.

⁹ Art. 2(2), decisione.

¹⁰ Sulle definizioni di coerenza e sull’apporto del Seae al suo raggiungimento si veda Simon Duke, “The European External Action Service: Antidote against Incoherence?”, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No. 1 (February 2012), p. 45-68.

¹¹ Nell’organigramma centrale del Seae è stata trasferita *in toto* la Dg Relazioni esterne e alcuni dipartimenti della Dg Sviluppo precedentemente parte della Commissione, oltre all’Unità politica e la Dg E del Segretariato del Consiglio (v. allegato, decisione).

¹² L’organigramma aggiornato è disponibile al seguente indirizzo: http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf.

lo staff appartenente in precedenza a qualsiasi altra istituzione dell'Ue. È infatti previsto che dal 1° luglio 2013 “tutti i funzionari e gli altri agenti dell'Unione europea [in aggiunta a quelli della Commissione e del Consiglio, *n.d.A.*] dovrebbero potersi candidare ai posti vacanti del Seae” (par. 11, preambolo della decisione).

La creazione del Seae risponde sicuramente ad una necessità dell'Unione: quella di essere più efficace e presente sulla scena internazionale. Più difficile è capire fino a che punto la natura e la struttura del Servizio siano effettivamente adatte alla realizzazione di quest'obiettivo, e quanto siano invece un mero prodotto del compromesso politico tra chi desiderava un servizio diplomatico più (la Commissione ed il Pe) o meno (Sm e Consiglio) comunitario¹³. A questo riguardo risulta interessante esaminare il processo di reclutamento adottato per le nuove posizioni offerte dal Seae. Infatti, nonostante le quote di personale tra l'Ue e Sm siano già state fissate, le modalità e le logiche che hanno interessato le prime selezioni possono aiutare a comprendere i diversi interessi coinvolti nella costruzione del Servizio.

2. La selezione dei funzionari

L'inserimento di una quota di diplomatici nazionali nel Servizio ha reso imprescindibile la creazione di nuovi posti all'interno della struttura. Allo staff trasferito dalle istituzioni europee sono stati subito aggiunti 118 posti *ex novo*, rivolti ai diplomatici nazionali e ai funzionari della Commissione e del Consiglio interessati alle posizioni messe a concorso¹⁴.

I diplomatici nazionali possono svolgere un periodo nel Servizio fino ad un massimo di dieci anni. Dopo i primi otto possono far richiesta, in casi eccezionali e nell'interesse del Servizio, di rimanere per altri due anni. (art. 6(11), decisione). Durante il periodo di permanenza nel Seae dovrebbero “esercitare le proprie funzioni e conformare la propria condotta tenendo presente unicamente l'interesse dell'Unione” (par. 9, preambolo della decisione). Facendo inoltre formalmente parte del Seae, nonostante la provenienza originaria, “gli agenti temporanei provenienti dai servizi diplomatici degli Stati membri hanno gli stessi diritti e obblighi [degli altri funzionari, *n.d.A.*] e ricevono pari trattamento, in particolare per quanto riguarda il loro diritto di accesso a tutti i posti di lavoro a condizioni equivalenti” (art. 6(7), decisione)¹⁵.

La scelta dei diplomatici da integrare nel Servizio è scandita da due fasi. La prima avviene a livello nazionale, all'interno dei ministeri degli affari esteri nazionali. Tendenzialmente, la maggior parte dei ministeri segnala le posizioni offerte, accettando le candidature volontarie dei diplomatici¹⁶. Viste le candidature ricevute, i singoli

¹³ Cfr. Fraser Cameron, “The EU's External Action Service. Golden or Missed Opportunity?”, in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet and Carolin Rüger (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Review and Prospects*, Baden-Baden, Nomos, 2011, p. 235-257.

¹⁴ Le informazioni relative al personale trasferito e ai posti creati sono disponibili al seguente indirizzo: http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_it.htm.

¹⁵ Per quanto concerne gli aspetti salariali: “gli Stati membri assistono l'Unione nell'esecuzione delle responsabilità finanziarie degli agenti temporanei del Seae provenienti dai servizi diplomatici degli Stati membri” (art. 6 (5), decisione).

¹⁶ Intervista 2.

ministeri le valutano in modo “più o meno severo”¹⁷, decidendo se optare per una vera e propria selezione o per un parere orientativo non vincolante rivolto al diplomatico¹⁸. Ad esempio, Stati come Germania, Paesi Bassi o Regno Unito conducono una selezione preventiva dei candidati. Altri membri, come Belgio, Francia, Grecia e Italia non effettuano una vera e propria scrematura, preferendo lasciare maggiori spazi di libertà ai diplomatici interessati all’esperienza¹⁹. I nominativi dei candidati scelti sono poi inviati a Bruxelles, insieme ad una lettera dello Stato di appartenenza che ne certifica l’appartenenza e ne appoggia la candidatura in vista della seconda fase selettiva. Ogni candidatura avanzata dai diplomatici nazionali giunge a Bruxelles su base individuale, alla pari di quelle provenienti dalla Commissione e dal Consiglio, ed è priva di alcun riferimento alla possibile approvazione o parere preliminare emanato dallo Sm²⁰. Ciononostante, quest’ultimo può offrire un appoggio politico alle candidature a seconda dei casi. L’attenzione rivolta dagli Sm ad alcune cariche del Servizio sulla base dell’interesse e del prestigio (si pensi alle nomine dei capi delegazione in sedi importanti), ha indirizzato le scelte della prima fase su candidature ritenute particolarmente meritevoli, mentre non sono rare le attività di *lobbying*, più o meno intense, in favore di un proprio candidato durante la seconda fase²¹.

La selezione che viene fatta dal Seae si ispira al processo di assunzione della Commissione che differenzia il livello amministrativo (Ad) tra posizioni cosiddette direzionali (di *management*) e non direzionali, sia per la sede centrale sia per le delegazioni²². Le posizioni direzionali prevedono un maggior potere d’amministrazione e sono riconducibili ai posti di capodivisione, direttore, *managing director* (ovvero il direttore generale di una Dg), capo e vice-capo delegazione²³ e ai direttori e segretari generali del consiglio d’amministrazione. In questi casi, l’esame delle candidature inizia con un procedura di selezione tramite dossier, composti dal curriculum vitae redatto secondo certi criteri prestabiliti e da una lettera motivazionale. Un comitato composto da rappresentanti del Seae e degli Sm valuta i dossier, in riferimento alle caratteristiche della posizione ricercata ed effettua una prima cernita delle candidature. I nominativi, solitamente otto o dieci, sono selezionati sulla base di un punteggio e successivamente inviati a sostenere un colloquio dinanzi al Comitato consultivo delle nomine (Ccn). Il Ccn ha diverse composizioni a seconda del livello della posizione a concorso. Normalmente è presieduto: dal segretario generale esecutivo con la partecipazione del direttore generale dell’amministrazione, da un rappresentante del segretariato del Consiglio, da uno della Commissione, da due rappresentanti degli Stati (la rotazione annuale dei paesi avviene per sorteggio) e dal direttore geografico eventualmente competente²⁴.

¹⁷ Intervista 1.

¹⁸ Intervista 6.

¹⁹ Intervista 1.

²⁰ Intervista 6.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Solo i vice-capo di delegazioni particolarmente grandi o prestigiose (Washington, Pechino, Sarajevo, Ankara, Tokyo, ecc.) sono considerati ruoli direzionali.

²⁴ Intervista 1.

A seguito dei colloqui, il Ccn identifica un numero ristretto di candidati (solitamente due o tre secondo un ordine di preferenza), ammessi all'intervista finale con l'Alto rappresentante, il quale decide chi scegliere in forma autonoma²⁵.

Il Comitato consultivo delle nomine ha anche il compito di controllare il perseguimento del previsto equilibrio geografico e di genere, consigliando l'Ar/Vp in merito²⁶.

Per i posti non direzionali (quelli amministrativamente inferiori al capodivisione a Bruxelles o al vice capo delegazione presso le missioni) la procedura di selezione è più breve. Dopo una preselezione dei curricula, i candidati svolgono un'intervista di fronte ad un *panel* che raggruppa almeno un direttore, o un vice, insieme ad un capodivisione. È il *panel* in questo caso a prendere la decisione finale sui candidati esaminati. Nel caso la selezione riguardi un posto in delegazione il comitato è tenuto anche a prendere in considerazione l'opinione del capo delegazione di riferimento.²⁷

Il numero delle domande pervenute a Bruxelles dai ministeri degli esteri è stato significativo. Dall'agosto 2010 (ancora prima di entrare in funzione) al luglio 2011, il Seae aveva messo a concorso 80 posti livello Ad di nuova creazione, per i quali ha ricevuto circa 2300 domande.²⁸ Supponendo che ogni diplomatico abbia fatto richiesta in media per almeno due posti, è lecito pensare che all'incirca 1000 diplomatici nazionali abbiano mostrato un effettivo interesse per il Seae.²⁹ Non tutti gli Sm hanno però presentato lo stesso numero domande. Nel periodo considerato il paese con il più alto numero di richieste è stato la Francia, con quasi 900³⁰. A seguire Belgio con 434, Spagna con 320 e Regno Unito con 254. Tra gli Sm che mostrano i numeri più bassi di domande vi sono l'Italia e la Germania, con meno di 150 a testa³¹.

²⁵ Ibidem. Per i posti di capodivisione l'intervista non avviene né col Ccn, né con l'Ar/Vp. Dopo un primo colloquio davanti ad un *panel* interno al Seae, composto dal direttore generale e da funzionari della Dg di riferimento, è prevista una seconda intervista condotta dal direttore generale dell'amministrazione o dal direttore generale esecutivo, a seconda degli impegni.

²⁶ Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di dichiarazione dell'alto rappresentante relativa alla procedura di nomina che intende applicare all'interno del SEAE* (12401/10 ADD 2), Bruxelles, 20 luglio, par. 4, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st12/st12401-ad02.it10.pdf>.

²⁷ Interviste 1 e 6.

²⁸ Dal 2010 fino alla fine del 2011, il Seae ha gestito 181 procedure di selezione, con la partecipazione di 8800 candidati e lo svolgimento di 1300 colloqui: vedi *Relazione dell'Alta rappresentante al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione* (PROC HR(2011) 018), 22 dicembre 2011, par. 23, [http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/eeas_report_2011_all_languages/proc_hr\(2011\)_018_rapport_asht_on_2011_eeas_it.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/eeas_report_2011_all_languages/proc_hr(2011)_018_rapport_asht_on_2011_eeas_it.pdf). Il maggior numero di posti selezionati rispetto a quelli creati *ex novo* si spiega con la rotazione, il pensionamento e la scelta di alcuni funzionari trasferiti di chiedere lo spostamento in altre Dg della Commissione per evitare il trasferimento. È da evidenziare che sulla formazione dell'organigramma, in riferimento alla scelta di mettere i nuovi posti a concorso oppure assegnarli tramite rotazione, permane "una certa opacità" (intervista 1).

²⁹ Intervista 6. Trattandosi di documenti riservati non è stato possibile avere dati precisi sui singoli candidati.

³⁰ In Francia l'attenzione rivolta dai diplomatici al Seae è stata eccezionale ed il primo numero di candidature volontarie talmente alto da dover richiedere una cernita tramite graduatorie. A molti diplomatici francesi l'opportunità nel Servizio europeo era parsa come la partecipazione ad un corpo di *élite*. La selezione interna ha creato non pochi problemi a Parigi (intervista 4).

³¹ Intervista 1.

In linea generale alle posizioni vacanti messe a bando possono concorrere anche i funzionari della Commissione, del Consiglio e dello stesso Seae, a patto che abbiano i requisiti per il posto offerto. Le domande ricevute dalle istituzioni per gli 80 posti in considerazione sono state circa 2000, il che dimostra come la nascita del Servizio abbia suscitato interesse in molti *civil servants* dell'Ue³².

Delle prime 80 posizioni create, 54 (il 67,5%) sono state assegnate ai diplomatici nazionali contro le 26 (il 32,5%) vinte da funzionari dell'Ue³³. I numeri sembrano evidenziare chiaramente lo sforzo profuso, sin dagli inizi, per l'inserimento ed il raggiungimento della quota di diplomatici nazionali.

Le possibilità di poter accedere al Seae tramite i concorsi pubblici europei sono per ora esigue. La partecipazione ai concorsi organizzati annualmente dall'ufficio europeo di selezione del personale (*European Personnel Selection Office*, Epso) per i profili Ad nel settore delle relazioni esterne, permette al candidato vincitore l'iscrizione per due o tre anni nelle liste di riserva, dalle quali viene poi solitamente scelto ed assunto dalle singole istituzioni in base alle esigenze. Nel caso del Seae l'assunzione di nuovo personale è condizionata dal raggiungimento prioritario della quota di diplomatici nazionali, e per questo non attualmente contemplata.

Gli interrogativi che pone questo tipo di reclutamento misto sono numerosi. Il primo non può che riguardare la composizione del Seae e l'obiettivo di raggiungere un terzo di diplomatici nazionali a livello Ad entro il 2013. A riguardo, i dati aggiornati al giugno 2011 descrivevano la seguente situazione: su uno staff totale di 3684 funzionari il 47% proveniva dalla Commissione, il 34% dal segretariato generale del Consiglio e solo il 19% dagli Stati membri³⁴. Se si restringe il campo alle delegazioni, la percentuale di diplomatici nazionali era del 29% e del 31% in riferimento ai soli posti direzionali. Al *Triangle Building* di Bruxelles, sede del Seae, la situazione era ben diversa: solo il 13% di funzionari proveniva dai Paesi membri. I nuovi posti messi a concorso diventano così essenziali per raggiungere la proporzione attesa per la fine del 2013. Ma come rispettare una procedura di selezione trasparente basata sul merito e contemporaneamente (ex art. 6(8), della decisione) garantire un'adeguata uguaglianza geografica e di genere? Alcuni di questi obiettivi contrastano visibilmente, anche in considerazione dei problemi di bilancio che impediscono al Seae la massiccia creazione di nuovi posti³⁵.

A tutte queste incognite si sommano alcune problematiche legate alla rotazione dei funzionari. A causa dell'elevato numero di diplomatici nazionali scelti per svolgere il proprio periodo nelle delegazioni all'estero, un egual numero di funzionari non è potuto partire in missione³⁶. Così, i funzionari delle delegazioni in procinto di tornare a

³² Ibidem.

³³ Intervista 5.

³⁴ Intervista 3.

³⁵ Per il 2012 il bilancio ha incluso la copertura finanziaria solamente per 20 nuovi posti a livello Ad, sia a Bruxelles, che nelle delegazioni, Vedi *Relazione dell'Alta rappresentante...*, cit., par. 29).

³⁶ L'aumento della percentuale - dal 31% al 39% - dei funzionari in missione durante il primo anno di funzionamento del Seae, è principalmente riconducibile all'aumento dei compiti richiesti alle delegazioni dell'Ue (intervista 5) e alla creazione di nuovi posti utili all'inserimento dei diplomatici nazionali. Vedi Simon Duke and Sabina Kajnc Lange, *Achieving Geographical and Gender Balance in the European External*

Bruxelles non hanno trovato una collocazione adeguata alle loro aspettative professionali o al loro livello di carriera (soprattutto i capi delegazione), proprio perché molte posizioni erano e sono occupate dai funzionari che non sono potuti partire. Il malumore generato da questi problemi, sembra aver convinto un cospicuo numero di funzionari del Servizio provenienti dalla Commissione, a far richiesta di trasferimento alla precedente istituzione di appartenenza per ragioni di carriera³⁷.

In questo complesso gioco ad incastri è lecito pensare che le selezioni abbiano seguito, in aggiunta, logiche politiche e che per l'assegnazione di molti posti - si pensi a quelli di maggior prestigio - si siano verificate accese negoziazioni³⁸. Su questo punto, le fonti ufficiali da noi interpellate hanno rimarcato la totale assenza sia di quello che sarebbe un implicito sistema di quote nazionali sia dell'esistenza di eventuali preferenze o discriminazioni durante le selezioni³⁹. Sull'esistenza di queste ultime, però, alcuni Stati hanno sollevato sospetti⁴⁰. Probabilmente, con il riesame dell'organizzazione e del funzionamento del Seae a carico dell'Ar/Vp, che avrà luogo nel primo semestre del 2013 (art. 13(3), decisione), verranno proposte al Consiglio modifiche alle disposizioni sul personale e sulle modalità di assunzione. Allo stesso tempo, già verso la fine del 2011, il Ccn ha partecipato a una consultazione sull'esperienza tratta dalle procedure di assunzione finora svolte, al fine di definire nuove regole specifiche⁴¹.

Il secondo interrogativo emerso nei primi mesi di attività del Servizio riguarda i diplomatici nazionali e la valorizzazione, in termini di carriera, dell'esperienza da essi maturata al di fuori del proprio ministero. Alla cessazione del mandato nel Seae i funzionari dei paesi vengono reintegrati nei rispettivi corpi diplomatici (art. 6(11), decisione): ma con quali ripercussioni sulla loro carriera? Non avendo ancora casi concreti sui quali fondare un'analisi, non rimane che guardare alle linee guida adottate da ogni ministero. Il *trend* generale nei vari Sm sembra quello di valorizzare l'esperienza distaccata presso il Seae, che dovrebbe influire sulla carriera in modo esclusivamente positivo, rappresentando un valore aggiunto per le promozioni previste dal percorso professionale⁴². Se questo fattore è un incentivo per i diplomatici, le discrepanze fra i compiti ricoperti a livello nazionale e quelli offerti dal Seae, potrebbero risultare poco attraenti, soprattutto a causa della struttura del Servizio (ereditata dalla Commissione e dal segretariato del Consiglio), che non prevede "una sostanziale gerarchia in termini operativi"⁴³. Nello specifico, la grande divisione a livello Ad è tra i

Action Service (PE 457.106), Brussels, European Parliament, January 2013, p. 32 (Directorate-General for External Policies. Directorate B: Policy Department Study),

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=83850>.

³⁷ Jan Wouters et al., *The organisation and functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges, and Opportunities* (PE 457.111), Brussels, European Parliament, February 2013, p. 23-24 (Directorate-General for External Policies. Directorate B: Policy Department Study), <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90650>.

³⁸ Intervista 4.

³⁹ Intervista 2.

⁴⁰ Si veda Ian Traynor, "Germany and France dispute Lady Ashton's 'excessive' EU powers", *The Guardian*, 28 February 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/feb/28/germany-france-dispute-ashton-european-powers>.

⁴¹ *Relazione dell'Alta rappresentante...*, cit., par. 27.

⁴² Intervista 1.

⁴³ *Ibidem*.

ruoli direzionali e non: solo ai primi è richiesto di svolgere funzioni di responsabilità. Ai ruoli non direzionali non è quindi permesso avere, ad esempio, la diretta gestione di un bilancio o decidere l'allocazione delle risorse umane. Differente è la situazione in buona parte degli Sm (l'Italia è uno di questi), dove i diplomatici sin dai primi gradi della carriera assumono compiti di maggior responsabilità. D'altra parte, l'interesse personale riposto nell'esperienza presso il Seae può spingere un funzionario statale a scegliere il Servizio a discapito di mansioni più importanti.

Il tema delle carriere mostra incognite anche da una prospettiva interna al Servizio. I funzionari distaccati non conducono un percorso di carriera all'interno del Seae e ciò potrebbe causare, nel lungo periodo, una carenza di diplomatici nazionali a livelli amministrativi medio-alti⁴⁴. Si tratta di una circostanza poco salutare nella conduzione di un servizio diplomatico basato su delicati equilibri compositivi.

È doveroso ricordare che i diplomatici nazionali fanno parte del corpo europeo non per creare aspettative di carriera, ma per inserire elementi politici e di confronto tra le diplomazie nazionali ed il Servizio europeo. Oltre a permettere "un 'giro di giostra' a diplomatici nazionali che nella loro carriera rischiavano di non incontrare mai la dimensione europea"⁴⁵, l'aspettativa è che "quegli anni in cui [i diplomatici] hanno influenza agiscano sui metodi di lavoro dei funzionari anche interni, in modo che vengano in qualche modo appresi e riprodotti"⁴⁶. Il tentativo è di condividere esperienze e culture lavorative, oltre a coinvolgere i diplomatici in un processo di socializzazione. I primi risultati di questo processo di europeizzazione vedranno la luce con la fine dei primi mandati, ovvero tra non prima di una decina d'anni.

L'integrazione delle diverse anime amministrative del Servizio è una delle grandi sfide che l'Ar/Vp Catherine Ashton è chiamata ad affrontare. Per Ashton l'obiettivo finale è già stato fissato: "questa combinazione di personale e risorse umane sarà più della somma delle sue parti: saremo in grado di trovare sinergie e sviluppare nuove idee, con le quali rafforzare la nostra capacità di agire in modo più creativo e decisivo in un mondo sempre più ricco di sfide"⁴⁷.

Tuttavia, le modalità per raggiungere quest'obiettivo rimangono *in fieri*. La prima relazione sul funzionamento del Seae, richiesta dalla decisione entro la fine del 2011, prospettava un aumento del bilancio per il 2012 di 26,9 milioni di euro. Le carenze alle quali porre rimedio riguardavano gli stipendi degli agenti a contratto, degli agenti locali e le risorse necessarie per "ottemperare ai tassi di promozione statutari"⁴⁸. Nel 2013 l'incremento del budget amministrativo richiesto dall'Ar/Vp è stato di 27,9 milioni di euro⁴⁹, ma è nella seconda metà del 2013, con il riesame organizzativo e

⁴⁴ Per le posizioni apicali (direttore generale, capo delegazione e membri del Consiglio d'amministrazione) si suppone che l'equilibrio delle nomine sia più complesso, e si fondi anche su logiche politiche e non solo di carriera.

⁴⁵ Intervista 5.

⁴⁶ Intervista 1.

⁴⁷ Traduzione dell'autore. Si veda *A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011* (IP/10/1769), 21 December 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_en.htm.

⁴⁸ *Relazione dell'Alta rappresentante...*, cit., par. 29.

⁴⁹ Vedi Daniel Keohane, "The EU's 'ludicrous' foreign service budget", in *The FRIDE blog*, 26 April 2012, <http://fride.org/blog/the-eus-ludicrous-foreign-service-budget>.

l'approvazione finale del bilancio pluriennale 2014-20 dell'Ue, che si decideranno i più importanti sviluppi finanziari del Servizio.

Nell'attesa di una maggior apertura e trasparenza dei processi selettivi, il Seae sta cercando di modificare quelli che ha di fatto adottato dalla Commissione, rendendoli più efficaci nella scelta dei diplomatici. Il tentativo è di prendere maggiormente in considerazione le vere capacità professionali dei singoli candidati, senza dover essere costretti nella valutazione dei curricula ad assegnare gli stessi punteggi a diplomatici equivalenti solo sulla carta: ad esempio, "un capoufficio Africa meridionale di Malta non potrà mai essere equivalente in termini di lavoro e di approfondimento sui dossier, al capo dell'ufficio Africa meridionale britannico"⁵⁰. Lo sforzo di adottare nella selezione criteri meritocratici e contemporaneamente non discriminatori, si dimostra senza dubbio una sfida ancora aperta.

Insomma, a più di due anni dalla creazione del Seae le questioni in discussione rimangono molteplici. I problemi amministrativi non sono pochi e c'è sicuramente ancora molto da fare per permettere alla macchina di funzionare a pieno regime⁵¹. Fondamentali, come in precedenza, saranno le proposte e le decisioni dell'Alto rappresentante.

3. La formazione dei funzionari

La formazione dei funzionari è esplicitamente citata all'art. 6(12) della decisione, e nonostante le poche righe in cui viene relegata è da considerarsi uno dei nodi centrali per il buon funzionamento del Servizio. Come ben evidenzia Duke⁵², i programmi di formazione hanno essenzialmente due scopi. Il primo è impartire le conoscenze e le competenze essenziali ai diplomatici per il loro lavoro, a Bruxelles come nelle delegazioni. Il secondo riguarda il sostegno alla socializzazione, elemento essenziale per la creazione ed il rafforzamento dell'*esprit de corps* del Servizio e di una cultura diplomatica e amministrativa comune, che si fondi su norme e principi condivisi⁵³. Tali aspetti sono ritenuti da molti ricercatori e diplomatici vitali per un efficace funzionamento interno del Servizio⁵⁴.

⁵⁰ Intervista 1.

⁵¹ Basti pensare che verso la fine del 2011, un numero rilevante di diplomatici lamentava gravi ritardi (persino di mesi) nei pagamenti degli stipendi (intervista 4).

⁵² Simon Duke, "Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS", in *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7, No. 1 (2012), p. 106.

⁵³ Ibidem, p. 99; David Spence, "The Early Days of the European External Action Service: A Practitioner's View", in *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7, No. 1 (2012), p. 121-125. Per definire il concetto e le caratteristiche dei comunità professionale a cui si fa riferimento si veda il contributo di Haas e il concetto "*epistemic community*": Peter M. Hass, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", in *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), p. 1-35.

⁵⁴ Josep M. Lloveras Soler, *The New EU Diplomacy: Learning to Add Value*, Florence, European University Institute, May 2011 (EUI Working Papers RSCAS ; 2011/05), <http://hdl.handle.net/1814/15639>; Mai'a K. Davis Cross, "Building a European Diplomacy: Recruitment and Training to the EEAS", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 4 (November 2011), p. 447-464; Simon Duke, "Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS", cit., Sieglinde Gstöhl, *European Union Diplomacy: What Role for Training?*, Bruges, College of Europe, 2012 (EU Diplomacy Paper ; 3/2012), http://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/edp_3_2012_gstoehl.pdf.

Per quanto riguarda il primo scopo, bisogna *in primis* notare che il Seae, a differenza dei corpi diplomatici nazionali, raggruppa un'ampia varietà di funzionari divisi non solo dalla loro provenienza istituzionale, che può essere comunitaria (i funzionari della Commissione), intergovernativa (i funzionari del segretariato del Consiglio) o governativa (i diplomatici nazionali), ma anche da esigenze formative differenti a seconda del lavoro richiesto. Per ragioni legate alla nascita e all'evoluzione storica del servizio esterno della Commissione, il livello di *expertise* dei funzionari nelle delegazioni è sempre stato elevato⁵⁵. Questi hanno ricoperto per decenni ruoli tecnici di controllo e valutazione, svolgendo funzioni amministrative più che di rappresentanza, al contrario dei diplomatici nazionali⁵⁶. Le diversità non si fermano qui. All'interno del personale proveniente dalla Commissione, dal Consiglio o dagli Sm è possibile individuare ulteriori differenze, come l'esperienza nelle delegazioni piuttosto che a Bruxelles, il tipo della sede o la familiarità con gli affari europei⁵⁷. Di conseguenza, l'ampio ventaglio dei compiti richiesti e la convivenza di differenti "idealtipi diplomatici"⁵⁸ ha suggerito al Seae l'adozione di un *training à la carte*, basato sulle esigenze e sulle richieste singoli profili⁵⁹.

La stessa composizione mista del Seae riafferma l'esigenza del secondo scopo della formazione, rappresentandone al contempo la sfida più grande. La ricerca dell'auspicata socializzazione è tesa a creare un corpo diplomatico coeso, diverso dalla semplice somma delle sue componenti ed espressione di un nuovo idealtipo, fedele esclusivamente agli interessi europei. Su questo tema l'idea di creare un'accademia diplomatica europea - in alternativa all'offerta dei singoli corsi - ha spesso trovato il sostegno del Pe⁶⁰ e di numerosi ricercatori, che ne hanno sottolineato il potenziale apporto alla costruzione di uno spirito di corpo⁶¹.

⁵⁵ European Commission DG External Relations, *Taking Europe to the world. 50 years of the European Commission's External Service*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004, http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/external-relations/1d_en.htm. Vedi anche Véronique Dimier, "The invention of a Directorate General for development (1958-1975)", in Andy Smith (ed.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependence, Legitimacy*, London and New York, Routledge, 2004, p. 83-95; Véronique Dimier, "Administrative reforms as political control. Lessons from DG VIII, 1958-75", in Dionyssis G. Dimitrakopoulos (ed.), *The Changing European Commission*, Manchester and New York, Manchester University Press, 2004, p. 74-88

⁵⁶ David Spence, "The Commission's External Service", in David Spence and Geoffrey Edwards (eds.), *The European Commission*, London, John Harper, 2006, p. 414.

⁵⁷ David Spence, "The Early Days of the European External Action Service...", cit., p.124-125.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Per una possibile suddivisione dei funzionari e diplomatici in base alle necessità formative richieste dai futuri compiti nel Servizio, vedi Simon Duke, "Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS", cit., p. 107-108.

⁶⁰ Parlamento europeo, *Risoluzione sulla diplomazia comune comunitaria...*, cit., e *Risoluzione sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (2009/2133(INI))* (P7_TA(2009)0057), 22 ottobre 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:c:2010:265e:0009:0014:it:pdf>.

⁶¹ Jörg Monar, "The Case for a Diplomatic Academy of the European Union", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, No. 3 (Fall 2000), p. 281-286; Mai'a K. Davis Cross, "Building a European Diplomacy...", cit.; Simon Duke, "Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS", cit.; Sieglinde Gstöhl, *European Union Diplomacy...*, cit.

Sulla base di queste considerazioni, le due soluzioni vagliate per l'organizzazione della formazione, i corsi *à la carte* oppure l'accademia diplomatica europea, presentano entrambe pregi e difetti. L'opportunità di appoggiarsi ai programmi formativi della Commissione, integrandoli con dei corsi ideati *ad hoc* per il Seae, ha l'indubbio pregio di un minor onere budgetario rispetto alla creazione *ex novo* di una struttura più complessa. Dall'altro lato, l'istituzione di un'accademia diplomatica permanente permetterebbe, teoricamente, un periodo di formazione più intensivo, in aggiunta agli effetti positivi della socializzazione.

I problemi di bilancio che hanno afflitto il Seae sin dai primi passi, uniti alla diffusa ritrosia degli Sm nell'avvallare la nascita di un collegio diplomatico europeo - potenzialmente rischioso per il monopolio gelosamente custodito della accademie diplomatiche nazionali - hanno spinto il Servizio ad adottare la prima delle due soluzioni.

Così, la formazione dei nuovi funzionari del Seae si basa in parte sulla struttura ereditata dalla Commissione, ed in parte su alcune iniziative di formazione sviluppatesi al di fuori delle istituzioni a partire dagli anni '90. Per quanto riguarda la Commissione, numerose erano infatti le Dg che si occupavano della formazione per il Servizio esterno pre-Lisbona. Oltre ai cosiddetti corsi *in house*, previsti dall'ex Dg Relex, altri venivano approntati dalla Dg Commercio e dalla Dg Sviluppo, solitamente su specifiche tematiche⁶².

In parallelo, esistevano programmi organizzati in coordinamento tra l'Ue e gli Sm, come lo *European Diplomatic Programme* (Edp). Lo Edp era un'iniziativa intergovernativa annuale, avente il fine di istituire dei brevi corsi di formazione per un piccolo numero di diplomatici europei e nazionali⁶³.

Indipendente invece sia dalle istituzioni che dai paesi dell'Ue era la *European Diplomatic Training Initiative* (Edti). Questa era organizzata da diciassette istituti accademici privati, con l'obiettivo di aiutare il personale diplomatico, nazionale ed europeo, ad acquisire competenze comuni attraverso corsi brevi e intensivi.

I programmi di formazione predisposti oggi sono organizzati da una divisione interna della Dg amministrazione e bilancio che, operando come la divisione formazione della Commissione, propone dei percorsi formativi per il personale. I corsi sono tenuti sia da interni (funzionari di alto livello o esperienza), sia da istituti esterni (quali il Collegio d'Europa, l'Istituto Clingendael, l'Istituto Iréné, o lo *European Institute of Public Administration*), che si aggiudicano dei pacchetti di corsi partecipando ad appositi bandi pubblicati dal Seae⁶⁴. I corsi organizzati da altre istituzioni europee (Commissione *in primis*) e dagli organismi di formazione dei ministeri nazionali possono oltretutto ospitare una quota di diplomatici del Servizio. Il tentativo è di aumentare le sinergie a livello inter ed intra europeo⁶⁵.

⁶² Sieglinde Gstöhl, *European Union Diplomacy...*, cit., p. 10-12.)

⁶³ Per maggiori informazioni sullo Edp si rimanda al sito del Seae: http://eeas.europa.eu/delegations/edp/index_en.htm.

⁶⁴ Intervista 4.

⁶⁵ Intervista 1.

Il contenuto dei corsi è stato scelto tramite delle consultazioni tra il Servizio, la Commissione, il segretariato del Consiglio e i ministeri nazionali degli affari esteri. Per capire le necessità del personale a cui i corsi si sarebbero rivolti, sono stati svolti diversi colloqui individuali con i funzionari ed i diplomatici in procinto di accedere al Seae⁶⁶.

I seminari offerti sono divisi generalmente tra corsi “di interesse generale” e “specialistici”, entrambi ripartiti su tematiche o competenze. La differenza tra i corsi generali e quelli specialistici riguarda il livello di approfondimento dei temi. Questi possono riguardare particolari materie o politiche (istituzioni e politiche esterne dell’Ue, storia, ecc.) come le competenze su specifiche funzioni richieste ai diplomatici (*reporting*, protocollo, negoziazione, ecc.)⁶⁷. Sono anche previsti dei corsi denominati di *pre-posting*, che preparano il diplomatico in partenza verso una delegazione, e corsi dedicati alla sicurezza, dalla trattazione del materiale riservato alle operazioni in ambienti ostili⁶⁸. La didattica è strutturata sul modello partecipativo di stampo anglosassone, prediligendo simulazioni, esercizi di gruppo e dibattiti rispetto a lezioni esclusivamente cattedratiche. Oltre alle lezioni frontali, il Seae ha iniziato ad offrire anche corsi online, in modo da facilitare la formazione dei funzionari impossibilitati a frequentare a causa degli impegni o della distanza⁶⁹.

La durata degli insegnamenti che si svolgono a Bruxelles è breve, solitamente due o tre giorni. I funzionari e i diplomatici li seguono su base semi-volontaria, il che significa che spesso è il loro superiore a segnalare e consigliare la possibilità del momento di formazione. Le classi, dai venti ai trenta posti, sono miste senza alcun bilanciamento tra chi proviene dalle istituzioni o dagli Stati. Stesso discorso vale anche per l’età o il livello di carriera. In sostanza, ai corsi non è raro trovare “il *petit stageur* fino al *senior chief coordinator*”⁷⁰.

Il numero dei corsi e il numero di posti offerti nei primi anni di attività del Seae, hanno risentito dei problemi di budget che affliggono il Servizio. I risultati dei programmi sembrano per ora modesti⁷¹ e l'impressione che vi sia stata disinformazione sui corsi è diffusa⁷². Gli orari delle lezioni non sono agevoli e così molte delle classi sono rimaste incomplete. In altri casi, il percorso di formazione veniva svolto solo parzialmente,

⁶⁶ Intervista 4. Le consultazioni hanno anche toccato temi secondari ma di indubbio interesse per gli Stati. La scelta dell’inglese come unica lingua dei corsi, ad esempio, aveva suscitato alcune preoccupazioni nel governo francese, tanto che l’allora Presidente Sarkozy si prodigò a sottolineare pubblicamente l’importanza della francofonia nella diplomazia europea. La piccola controversia è stata risolta affidando la conduzione di alcuni corsi ad istituti di formazione francesi. Tuttavia, l’idioma scelto per le lezioni è rimasto l’inglese (intervista 4).

⁶⁷ La lista dei corsi è vasta: processi decisionali delle relazioni esterne, prevenzione dei conflitti, diritti umani e processi di democratizzazione, politiche di vicinato, *partnership* con le organizzazioni internazionali, introduzione all’Islam, negoziazione bilaterale e multilaterale, etichetta e protocollo diplomatico, e tanti altri. Tra questi anche corsi di base come storia, politica economica e lingue straniere (intervista 4).

⁶⁸ Sieglinde Gstöhl, *European Union Diplomacy...*, cit., p. 17-18.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Intervista 4.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Intervista 3.

vanificando di fatto l'obiettivo dell'apprendimento⁷³. La stessa partecipazione di molti funzionari ha suscitato perplessità. A volte gli atteggiamenti mostrati non sembravano dare prova di un reale interessamento e la presenza sembrava giustificata semplicemente da "obblighi di carriera"⁷⁴.

Ogni funzionario dovrebbe partecipare ad almeno dieci giorni di *training* all'anno, questo è il modesto obiettivo che si è dato il Seae⁷⁵. Si tratta di un periodo di formazione di gran lunga inferiore a quello di un corpo diplomatico convenzionale, e poco efficace per fortificare *l'esprit de corps* attraverso la socializzazione.

Occuparsi della formazione di un servizio diplomatico così eterogeneo qual è il Seae non è d'altra parte missione semplice. Negli ultimi anni lo stesso concetto di diplomazia ha conosciuto un'evoluzione, verso una maggiore complessità nella gestione delle relazioni (più attori con i quali dialogare e più canali di comunicazione) e nelle questioni da affrontare (sempre più varie ed interconnesse). I diplomatici sono diventati degli "amministratori di complessità", coordinatori "capaci di inserire valutazioni politiche in problemi complessi e rafforzare la coerenza tra le questioni affrontate e tra gli interessi e i valori"⁷⁶. Per gestire una tale complessità la formazione ideale sembra essere quella generalista, accompagnata dall'acquisizione di conoscenze e competenze *ad hoc*, sostenute da ottime capacità relazionali e di *networking*⁷⁷.

La soluzione evocata con più insistenza per fornire ai diplomatici europei gli strumenti adatti a compiere il proprio lavoro rimane quella dell'accademia diplomatica comune, la quale "offrirebbe una cornice ideale per un ambiente ed un'atmosfera formativa innovativa, coerente ed intensiva"⁷⁸. Si faciliterebbe così il sorgere di una cultura diplomatica comune, combinando le lezioni e le migliori pratiche dei centri nazionali ed europei dediti alla formazione⁷⁹. In futuro, la creazione di un'accademia potrebbe persino rivelarsi un'opportunità per gli Sm desiderosi di ridurre i costi della formazione rivolta ai propri diplomatici, che potrebbero svolgere in quest'ultima parte del loro *training*.

Alcuni autori hanno avanzato l'ipotesi di creare -in alternativa o come primo passo verso un *college* "fisico" - un'accademia diplomatica virtuale, costituita da una rete di accademie nazionali o istituti privati sul modello Edti⁸⁰. Il progetto si presenta di più semplice realizzazione e, pur non avendo gli stessi vantaggi di un'accademia vera e propria, potrebbe stemperare l'eterogenea e poco incisiva offerta formativa attualmente

⁷³ Emblematico è il caso di un corso suddiviso in due moduli collegati, al quale hanno partecipato due diplomatici nazionali dello stesso paese. Uno ha seguito primo modulo e l'altro il secondo. Così facendo, l'insegnamento è risultato incompleto e quindi inutile per entrambi (intervista 4).

⁷⁴ Intervista 3.

⁷⁵ Sieglinde Gstöhl, *European Union Diplomacy...*, cit., p. 19.

⁷⁶ Ibidem, p. 20. Traduzione dell'autore.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Jörg Monar, "The Case for a Diplomatic Academy of the European Union", cit., p. 285. Traduzione dell'autore.

⁷⁹ L'ipotesi di un'accademia diplomatica europea aveva destato l'interesse di diversi istituti accademici che erano stati indicati o si erano proposti ad ospitarla. Tra questi il Collegio d'Europa di Bruges, l'Istituto universitario europeo di Fiesole e l'Università Luiss Guido Carli di Roma.

⁸⁰ Sieglinde Gstöhl, *European Union Diplomacy...*, cit., p. 21-22.

in vigore all'interno del Seae. I primi a preferire quest'opzione *light* sarebbero gli Stati membri, da sempre dimostratisi contrari a condividere e "annacquare" la propria cultura diplomatica in una scuola comune. I problemi da affrontare sarebbero perciò organizzativi senza incidere sul bilancio. Un vantaggio non da poco per un organismo in evidente affanno economico e che "non ritiene possibile nell'immediato futuro la creazione di un'accademia diplomatica europea a causa del rischio di duplicazioni e dei vincoli di bilancio"⁸¹.

Insomma, anche nel campo della formazione le possibili innovazioni restano in attesa della revisione a cui il Seae si sottoporrà nel 2013, e dell'approvazione del nuovo bilancio europeo 2014-20.

Conclusioni

Con la nascita del Seae il percorso verso la creazione di un vero corpo diplomatico europeo sembra esser stato tracciato, ma la strada da percorrere è ancora lunga. I compiti di rappresentanza e difesa degli interessi dell'Ue continuano a scontrarsi con le incertezze derivanti da una struttura istituzionale bicefala, che divide in due pilastri le procedure decisionali dell'azione esterna dell'Unione: uno di *low politics*, puramente comunitario, e l'altro intergovernativo, alle prese con le questioni internazionali di *high politics*. Questa tensione tra metodi e fasi storiche dell'integrazione europea sembra riproporsi nella composizione del personale del Seae. Si tratta, cioè, di un Servizio che raggruppa, entro precise quote, tre differenti anime: i diplomatici nazionali in nome dei singoli Sm, i funzionari del Segretariato del Consiglio espressione del metodo intergovernativo, e quelli della Commissione in rappresentanza del più avanzato esempio di esecutivo sovranazionale.

La selezione dei funzionari per i nuovi posti messi a concorso e per le cariche vacanti ha seguito delle procedure di valutazione basate sul merito, anche se i ricercati equilibri geografici, nazionali e di genere hanno talvolta generato forti attività di *lobbying* da parte degli Sm, con una conseguente perdita di trasparenza nelle nomine a favore dei compromessi politici.

Per quanto riguarda i programmi di formazione, le incertezze finanziarie che attanagliano il Seae (e l'Ue in generale), insieme alla resistenza di alcuni Stati, hanno per ora impedito la creazione di un'accademia diplomatica quale centro comune per il *training* intensivo dei futuri diplomatici europei. La scelta per un sistema di corsi *à la carte*, organizzati dalle istituzioni o da istituti privati, è stata considerata più flessibile e giustificata, oltremodo, dall'eterogeneità delle esigenze formative dei diversi profili professionali che compongono il Seae. Come si è notato, l'offerta di tali corsi non è esente da problemi organizzativi, perlopiù riconducibili all'iniziale confusione scaturita dal trasferimento dei dipartimenti e delle strutture nel nuovo organigramma. Le maggiori incertezze nella proposta formativa, sembrano però riguardare la ricerca di socializzazione e coesione fra le tante parti che oggi compongono quello che dovrebbe pensare ed agire come un unico corpo diplomatico.

⁸¹ *Relazione dell'Alta rappresentante...*, cit., par. 37)

La nascita del Seae ha indubbiamente rappresentato un importante cambiamento nel servizio diplomatico dell'Ue, fino al 2010 quasi interamente gestito dalla Commissione (con le dovute differenze di compiti e ruoli di rappresentanza). La composizione tripartita a quote del Servizio, ed una selezione del personale apicale parzialmente asservita alle logiche di equilibrio intergovernativo, può aver rappresentato un passo indietro nella realizzazione di un Servizio totalmente libero dagli interessi nazionali e di stampo genuinamente comunitario. Lo stesso *training*, a causa dei tanti problemi finanziari ed organizzativi, non sembra per ora in grado di giocare un ruolo determinante nel plasmare l'identità e la forma dei diplomatici dell'Ue. È al momento difficile intravedere in un Seae ancora in rodaggio la nascita di un nuovo idealtipo di diplomatico post-vestfaliano, con una chiara cultura professionale distinta da quelle degli Sm. Ancora più difficile è prevedere se qualcosa del genere potrà svilupparsi nei prossimi anni, o se le tante anime del Seae confermeranno la natura ibrida di un Servizio nato dal compromesso, e connotato da quella tensione latente fra metodo intergovernativo e comunitario tipica del processo d'integrazione europea. Una tensione che né la selezione del personale né i corsi di formazione hanno per ora risolto o attenuato.

Aggiornamento: 17 aprile 2013

Bibliografia

Catherine Ashton, *Relazione dell'Alta rappresentante al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione* (PROC HR(2011) 018), 22 dicembre 2011, [http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/eeas_report_2011_all_languages/proc_hr\(2011\)_018_rapport_ashton_2011_eeas_it.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/eeas_report_2011_all_languages/proc_hr(2011)_018_rapport_ashton_2011_eeas_it.pdf)

Steven Blockmans and Christophe Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), February 2013, <http://www.ceps.eu/node/7698>

Fraser Cameron, "The EU's External Action Service. Golden or Missed Opportunity?", in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet and Carolin Rüger (eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Review and Prospects*, Baden-Baden, Nomos, 2011, p. 235-257

Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, Roma, Camera dei deputati, febbraio 2013 (Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale ; 72), <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=849>.

Consiglio dell'Unione europea, *Decisione che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna* (2010/427/UE), Bruxelles, 26 luglio 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:32010d0427:it:not>

Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di dichiarazione dell'alto rappresentante relativa alla procedura di nomina che intende applicare all'interno del SEAE* (12401/10 ADD 2), Bruxelles, 20 luglio, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st12/st12401-ad02.it10.pdf>

Convenzione europea, *Relazione finale del Gruppo VII "Azione esterna"* (CONV 459/02), Bruxelles, 16 dicembre 2002, <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/it/02/cv00/cv00459.it02.pdf>

Mai'a K. Davis Cross, "Building a European Diplomacy: Recruitment and Training to the EEAS", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 4 (November 2011), p. 447-464

Véronique Dimier (2004b), "Administrative reforms as political control. Lessons from DG VIII, 1958-75", in Dionyssi G. Dimitrakopoulos (ed.), *The Changing European Commission*, Manchester and New York, Manchester University Press, 2004, p. 74-88

Véronique Dimier (2004a), "The invention of a Directorate General for development (1958-1975)", in Andy Smith (ed.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependence, Legitimacy*, London and New York, Routledge, 2004, p. 83-95

Jaume Duch Guillot y Susana Medel Gálvez, "La intervención del Parlamento Europeo en la creación y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior", in *Revista Unión Europea Aranzadi*, Vol. 37, No. 3 (marzo 2011), p. 17-27

Simon Duke, "The European External Action Service: Antidote against Incoherence?", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No. 1 (February 2012), p. 45-68

Simon Duke and Sabina Kajnič Lange, *Achieving Geographical and Gender Balance in the European External Action Service* (PE 457.106), Brussels, European Parliament, January 2013 (Directorate-General for External Policies. Directorate B: Policy Department Study),
<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=83850>

European Commission DG External Relations, *Taking Europe to the world. 50 years of the European Commission's External Service*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004,
http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/external-relations/1d_en.htm

Sieglinde Gstöhl, *European Union Diplomacy: What Role for Training?*, Bruges, College of Europe, 2012 (EU Diplomacy Paper ; 3/2012),
http://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/edp_3_2012_gstoehl.pdf

Mercedes Guinea Llorente, "El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una diplomacia europea", in *Revista de derecho comunitario europeo*, Vol. 14, No. 37 (septiembre/diciembre 2010), p. 761-799,
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=4&IDN=1267&IDA=35682>

Peter M. Hass, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", in *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), p. 1-35

Josep M. Lloveras Soler, *The New EU Diplomacy: Learning to Add Value*, Florence, European University Institute, May 2011 (EUI Working Papers RSCAS ; 2011/05),
<http://hdl.handle.net/1814/15639>

Antonio Missiroli, "The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 4 (November 2010), p. 427-452, <http://www.jhubc.it/DOCUMENTS/amissirolioct2010.pdf>

Jörg Monar, "The Case for a Diplomatic Academy of the European Union", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, No. 3 (Fall 2000), p. 281-286

Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (2009/2133(INI))* (P7_TA(2009)0057), 22 ottobre 2009,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:c:2010:265e:0009:0014:it:pdf>

Parlamento europeo, *Risoluzione sulla diplomazia comune comunitaria (2000/2006 (INI))* (A5-0210/2000), 5 settembre 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:c:2001:135:0069:0072:it:pdf>

David Spence, "The Commission's External Service", in David Spence and Geoffrey Edwards (eds.), *The European Commission*, London, John Harper, 2006, p. 396-425

David Spence, "The Early Days of the European External Action Service: A Practitioner's View", in *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7, No. 1 (2012), p. 115-134

Bart van Vooren, "A legal-institutional perspective on the European External Action Service", in *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 2 (April 2011), p. 475-502, pubbl. anche: The Hague: T.M.C. Asser Instituut Centre for the Law of EU External Relations, 2010 (CLEER Working Paper ; 2010/7), <http://www.asser.nl/default.aspx?textid=38327>

Jan Wouters et al., *The organisation and functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges, and Opportunities* (PE 457.111), Brussels, European Parliament, February 2013 (Directorate-General for External Policies. Directorate B: Policy Department Study), <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90650>



Ultimi Documenti IAI

- 13 | 01** R. Alcaro and E. Alessandri, A Deeper and Wider Atlantic
- 12 | 07** V. Termini, Sull'energia l'Europa si muove
- 12 | 06** N. Frandi, L'Unione europea e la creazione di una zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente
- 12 | 05** S. Forte e A. Marrone (a cura di), L'Italia e le missioni internazionali
- 12 | 04** F. Di Camillo e V. Miranda (a cura di), L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi
- 12 | 03** A. Colombo e E. Greco, L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale
- 12 | 02e** B. Nascimbene, The "Push-back Policy" Struck Down Without Appeal? The European Court of Human Rights in *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*
- 12 | 02** B. Nascimbene, Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"? La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Hirsi e altri c. Italia*
- 12 | 01** A. Marrone, Forza NEC e la trasformazione delle Forze Armate italiane
- 11 | 15e** M.C. Paciello, The Arab Spring: Socio-economic Challenges and Opportunities. Report Summary
- 11 | 15** M.C. Paciello, La primavera araba: sfide e opportunità economiche e sociali. Sintesi del rapporto
- 11 | 14** M. Haubrich-Seco, Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising. Report of the Transatlantic Security Symposium 2011

L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), due collane monografiche (Quaderni IAI e IAI Research Papers) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it