

BlogDUE

Chi deve firmare gli accordi internazionali stipulati dall'Unione europea? Brevi note a margine delle conclusioni dell'Avvocato generale Kokott alla causa *Commissione c. Consiglio* (Signature d'accords internationaux)

Alessandro Amato (Dottore in Giurisprudenza – Università degli Studi di Napoli Federico II) – 20 luglio 2023

SOMMARIO: 1. Premessa: l'oggetto della controversia. – 2. Le conclusioni dell'Avvocato generale. – 3. La rilevanza della vicenda. – 4. Questioni di natura processuale. – 5. Conclusioni.

1. Il 28 giugno 2021 il Consiglio dell'UE ha emanato la [decisione 1117/2021](#), per rinnovare gli accordi di partenariato nel settore della pesca tra la Repubblica gabonese e la Comunità europea ([GU L 109 del 26.4.2007, pag. 3](#), approvato in virtù del [regolamento \(CE\) n. 450/2007](#) del Consiglio ed entrato in vigore l'11 giugno 2007).

È utile ricordare che, a norma della disciplina di cui all'art. [218 TFUE](#), il Consiglio aveva provveduto, nel 2015, ad autorizzare la Commissione ad avviare i negoziati con la Repubblica gabonese per la conclusione di un nuovo protocollo, in vista della scadenza del precedente, prevista nel luglio del 2016. Alla positiva conclusione delle trattative, [il nuovo protocollo di attuazione dell'accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Repubblica gabonese e la Comunità europea \(2021-2026\)](#) è stato siglato il 10 febbraio 2021.

Tale protocollo è giunto, però, all'attenzione della Corte e della dottrina, perché la Commissione, nel 2022, ha presentato un ricorso volto all'annullamento dell'art. 2 della decisione 1117/2021, il quale dispone che: “*Il presidente del Consiglio è autorizzato a designare la persona o le persone abilitate a firmare il protocollo a nome dell'Unione*”. In particolare, la Commissione ha contestato al Consiglio di essersi arrogato un potere non direttamente conferitogli dai Trattati e, conseguentemente, di aver violato l'[art. 17 TUE](#), che gli attribuisce competenza in materia di rappresentanza esterna, nonché l'art. 218, par. 5, TFUE, alla luce del quale il Consiglio ha solo il potere di adottare una decisione che autorizza la firma di un accordo. Poiché l'art. 17 TUE, nel primo paragrafo, conferisce alla Commissione la prerogativa di assicurare, nelle materie non rientranti nell'ambito della PESC, la rappresentanza esterna dell'Unione, la Commissione ha chiesto altresì l'annullamento dell'autorizzazione rilasciata dal presidente del Consiglio a favore del rappresentante permanente della Repubblica portoghese e del COREPER a rappresentare l'Unione e a firmare il protocollo.

Dal canto suo, il Consiglio ha contestato sia la ricevibilità del ricorso sia, in subordine, la sua fondatezza. In primo luogo, ha sostenuto che l'annullamento dell'art. 2, del protocollo impugnato, causerebbe la modificazione della natura sostanziale della decisione e, in secondo luogo, che le lamentate violazioni della Commissione dell'art. 17 TUE non corrisponderebbero al vero.

La controversia in esame risulta senza dubbio rilevante, giacché pone nuove questioni di diritto; infatti, per la prima volta è stato sottoposto all'attenzione del giudice dell'Unione il rispetto dell'equilibrio istituzionale nel procedimento relativo alla conclusione di accordi internazionali con Stati terzi.

2. Nelle [conclusioni, presentate il 13 luglio 2023](#), l'Avvocato generale Kokott si sofferma innanzitutto sull'eccezione di ricevibilità del ricorso, ricordando che l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile “soltanto nella misura in cui gli elementi di cui si chiede l'annullamento siano scindibili dal resto dell'atto” (punto 32 delle conclusioni). Per giurisprudenza costante della Corte, la verifica del carattere scindibile delle disposizioni contestate “presuppone l'esame della portata di tali disposizioni, al fine di poter valutare se il loro annullamento modificherebbe lo spirito e la sostanza dell'atto impugnato” (da ultimo, sentenze della Corte del 22 novembre 2022, causa C-24/20, *Commissione c. Consiglio* (Adhésion à l'acte de Genève), punti 47 e 48; e del 9 novembre 2017, causa C-205/16 P, *SolarWorld c. Consiglio*, punti 38 e 39). Tale verifica è subordinata ad una valutazione di natura oggettiva che prescinde, perciò, dalla volontà (soggettiva) dell'istituzione che ha adottato l'atto.

Sulla base di tale premessa, l'Avv. gen. afferma che gli artt. 1 e 3 della decisione controversa disciplinano la decisione (politica) del Consiglio di approvare il contenuto del protocollo negoziato dalla Commissione e di dargli applicazione provvisoria. Di converso, l'art. 2 di tale decisione riguarda le modalità con cui la volontà (in materia di politica estera) dell'Unione deve essere espressa e attuata nei confronti di uno Stato terzo. Pertanto, il profilo giuridico, “di *chi* debba essere delegato quale rappresentante dell'Unione a firmare il protocollo” non può in alcun modo “influenzare la decisione del Consiglio in merito al *se* approvare con la firma il protocollo e disporre la sua applicazione a titolo provvisorio” (punto 34 delle conclusioni).

L'Avvocato generale Kokott passa poi ad esaminare la problematica nel merito; ovvero, l'interferenza tra competenze della Commissione e del Consiglio in materia di rappresentanza esterna e, in secondo luogo, la violazione degli obblighi di motivazione e di pubblicazione della decisione in parola.

Quanto al primo motivo, l'Avv. gen. conclude che l'art. 2 della decisione impugnata costituisce una violazione dei Trattati ai sensi dell'art. 263 TFUE. Nel determinare tale ipotesi, si concentra sul rapporto tra le norme contenute nell'art. 218, parr. 2 e 5, TFUE, da un lato; e l'art. 17, par. 1, TUE, dall'altro.

Per comprendere come interagiscono tali disposizioni, come ben evidenziato nelle conclusioni, la questione dirimente è se “il potere di designare la persona che viene autorizzata a firmare accordi internazionali a nome dell'Unione rientri nella competenza della Commissione ad assicurare la

rappresentanza esterna dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE o, invece, nelle competenze riconosciute al Consiglio nell'ambito della conclusione di siffatti accordi a norma dell'articolo 218 TFUE" (punto 44 delle conclusioni).

L'Avv. gen. sottolinea subito che i Trattati non forniscono indicazioni precise a tal riguardo e che i dubbi al quesito vanno chiariti in via interpretativa. Più precisamente, rileva che nel diritto dell'Unione non è rinvenibile una nozione precisa di "rappresentanza esterna dell'Unione", in quanto non è definito se il termine rappresentanza ricomprenda anche la firma degli accordi internazionali da parte della Commissione. Nondimeno, a suo avviso, "di norma, una rappresentanza in senso giuridico è caratterizzata dal fatto che il rappresentante è delegato dal rappresentato a compiere determinate azioni. Ciò comprende, in particolare, la formulazione di dichiarazioni di volontà. La firma di un accordo internazionale costituisce, prima facie, una siffatta dichiarazione di volontà" (punto 50).

A supporto di tale lettura, l'Avv. gen. richiama gli artt. 10 e 11 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969) e alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali (1986). Invero, sebbene la prima si applichi soltanto ai trattati conclusi tra Stati, mentre la seconda è stata sì sottoscritta dall'Unione ma non è entrata in vigore, entrambi gli accordi sono in ampia misura espressione del diritto internazionale consuetudinario. Da tali disposizioni si evince che la firma di un accordo, come quello in esame, può "congelarne" il testo o esprimere il consenso ad esserne vincolati. Pertanto, in entrambi i casi la firma è espressione di una dichiarazione di volontà che solitamente rientra nel potere di rappresentanza.

Ma, se la Convenzione di Vienna del 1969 opera una distinzione tra persone delegate o legittimate a operare come rappresentanti e persone che vengono considerate d'ufficio come rappresentanti del loro Stato, per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, la relativa Convenzione prevede unicamente un'autorizzazione o un diritto di rappresentanza sulla base delle circostanze, non un potere di rappresentanza d'ufficio (art. 7, par. 3, lett. *a* e *b*). Ciò vale a dire che per le organizzazioni internazionali non è prevista una rappresentanza d'ufficio, poiché si è volutamente rinunciato a introdurre una disciplina in materia, allo scopo di tener conto delle differenze considerevoli nella struttura di tali organizzazioni e nelle loro regole in materia di rappresentanza.

Neppure, l'Avv. gen. ritiene utili, ai fini dell'interpretazione dell'art. 17, par. 1, sesta frase, TUE, gli [artt. 220 e 221 TFUE](#) che, come noto, disciplinano i rapporti dell'Unione con le organizzazioni internazionali e con i Paesi terzi, ripartendo tali competenze tra la Commissione e l'Alto rappresentante. Infatti, sebbene le relative discipline adoperino la nozione di rappresentanza, esse non concernono la rappresentanza dell'Unione in sede di avvio di accordi internazionali, né il potere di firmarli, bensì unicamente la sua rappresentanza diplomatica o consolare e la collaborazione con le organizzazioni internazionali.

Di talché, la prima conclusione parziale a cui giunge l'Avvocato generale Kokott è quella di negare che il diritto internazionale o gli artt. 220 e 221 TFUE possano fornire un aiuto alla risoluzione della questione.

Considerando poi che, ai sensi dell'art. 17, par. 1, sesta frase, TUE alla Commissione sono attribuite competenze, fatta eccezione per "gli altri casi previsti dai trattati" e che una limitazione potrebbe risultare dall'art. 218, parr. 2 e 5, TFUE e dalle competenze ivi previste a favore del Consiglio a concludere accordi internazionali, l'Avvocato generale Kokott passa ad interpretare tale disposizione, alla luce del suo tenore letterale e del suo impianto sistematico, precisando che i lavori preparatori di tale articolo non risultano utili.

Invero, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'art. 218 TFUE costituisce, in tema di stipulazione di accordi internazionali, una norma autonoma e generale di portata costituzionale, questo in quanto attribuisce alle istituzioni dell'Unione specifiche competenze ([sentenza del 16 luglio 2015, causa C-425/13, Commissione c. Consiglio, punto 62](#)). Tale disposizione, concepita allo scopo di creare un equilibrio tra le istituzioni europee, si sofferma particolarmente sull'aspetto della ripartizione delle competenze tra Commissione e Consiglio, in fase di avvio e conclusione di accordi con Stati terzi. Come ben noto, gli accordi sono negoziati dalla Commissione, nel rispetto delle direttive di negoziato adottate dal Consiglio, e successivamente conclusi da quest'ultima istituzione, in seguito ad approvazione o a consultazione, del Parlamento. Sicché, la competenza a concludere gli accordi è attribuita al Consiglio, salvo le competenze riconosciute in questo campo alla Commissione.

Ancora più precisamente, il par. 2 di tale articolo prevede che sia il Consiglio ad autorizzare la firma ed a concludere gli accordi. Tale autorizzazione è disciplinata in maniera specifica nell'art. 218, par. 5, TFUE, il quale dispone che il Consiglio "*adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore*", disponendo al paragrafo successivo che esso adotta "*una decisione relativa alla conclusione dell'accordo*".

Cosicché, afferma l'Avv. gen., un'interpretazione sufficientemente corroborata dal tenore letterale e dall'impianto sistematico dell'art. 218 TFUE induce a ritenere che la firma non rientra nella competenza del Consiglio, dal momento che quest'ultimo si limita, mediante decisione, ad autorizzarne l'apposizione; di conseguenza, nemmeno la nomina della persona a tal fine delegata deve necessariamente promanare da detta istituzione.

Dopo aver esaminato il secondo motivo di ricorso ed aver stabilito che il Consiglio non ha rispettato l'art. 13, par. 2, seconda frase, TUE a danno della Commissione, avendo violato le proprie competenze e che gli effetti della decisione controversa e della relativa autorizzazione non possono essere considerati definitivi, ai sensi dell'art. 264, secondo comma, TFUE, l'Avv. gen. suggerisce alla Corte di annullare sia l'art. 2 della decisione (UE) 2021/1117 del Consiglio, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea; sia l'autorizzazione del rappresentante permanente della Repubblica portoghese e presidente del COREPER a firmare detto protocollo a nome dell'Unione, rilasciata dal presidente del Consiglio il 28 giugno 2021.

3. Le conclusioni a cui giunge l'Avvocato generale Kokott sono ampiamente condivisibili, per ragioni, principalmente, di carattere sistematico.

Invero, era ampiamente avvertita da tempo la necessità di far luce sulla fase della "firma" della stipulazione degli accordi internazionali da parte dell'UE che, a seguito della revisione di Lisbona, ha subito importanti modifiche messe in luce dalla dottrina (v. P. MANZINI, M. GATTI, *External representation of the European Union in the conclusion of international agreements*, in *Common Market Law Review*, vol. 49, n. 5, 2012, p. 1703 ss.; A. MIGNOLLI, *Art. 218 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1788 ss.), ma sulle quali la Corte ancora non era stata interrogata. E questo quantunque la prassi oscillasse tra vecchi e nuovi paradigmi.

A tal riguardo, è opportuno rammentare che, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i Trattati CE/UE non identificavano esplicitamente chi dovesse firmare un accordo. Difatti, l'art. 300 del Trattato CE considerava la procedura di firma solo in relazione alla fase decisionale, riconoscendo in capo al Consiglio la competenza ad autorizzare la firma degli accordi internazionali; mentre l'art. 24 TUE non menzionava nemmeno tale fase. In ogni caso, nella prassi, le due disposizioni sono state interpretate come se affidassero "espressamente" al Consiglio la competenza di designare il firmatario. Così, il Consiglio attribuiva questo potere alla sua presidenza, investendola del potere di individuare la persona o le persone abilitate a firmare l'accordo. Per tal via, si erano aperti tre scenari: l'accordo era firmato da un rappresentante dello Stato che deteneva la presidenza di turno, da un membro/funziario della Commissione o da rappresentanti di entrambe le entità. Ad esempio, gli accordi UE, soggetti alla procedura "intergovernativa", di cui all'art. 24 TUE, potevano essere firmati dalla Presidenza, ma anche dalla Commissione (in argomento, v. A. MIGNOLLI, *Sul treaty-making power nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2001, p. 978 ss.).

Come ben noto, il Trattato di Lisbona ha modificato le disposizioni relative alla rappresentanza dell'Unione nella firma di accordi internazionali. E, l'interpretazione sistemica dei Trattati prevista dall'art. 1, par. 2, TFUE richiede che l'art. 218, par. 5, TFUE sia letto in modo coerente con gli artt. 17 e 27 TUE. Tali disposizioni affermano chiaramente che la Commissione e l'Alto rappresentante rappresentano l'Unione. Pertanto, l'identificazione del firmatario dell'UE deve seguire le regole generali relative alla rappresentanza dell'Unione, contenute negli artt. 17 e 27 del TUE.

Di conseguenza, in analogia con la negoziazione di accordi internazionali, la Commissione dovrebbe firmare gli accordi non-PESC, l'Alto rappresentante dovrebbe firmare gli accordi PESC e sia la Commissione che l'Alto rappresentante dovrebbero firmare gli accordi contenenti elementi non-PESC e PESC, nessuno dei quali accessorio all'altro. Nessun'altra istituzione, e in particolare la Presidenza di turno e/o il Consiglio, dovrebbero svolgere alcun ruolo in questa fase. D'altronde, il Trattato di Lisbona ha eliminato qualsiasi riferimento ai compiti di rappresentanza della Presidenza di turno (cfr. ancora P. MANZINI, M. GATTI, *External representation of the European Union*, cit.).

Nonostante ciò, come detto, la prassi non è lineare. Anzi spesso continua a riproporre i criteri e gli schemi pre-Lisbona, soprattutto perché le cerimonie di firma generano un'elevata visibilità per i firmatari. Ciò trova testimonianza nel comportamento della Presidenza di turno, che alternativamente affida la firma degli accordi a un organo dell'UE o a un proprio ministro o diplomatico (a tal ultimo proposito, v., ad es., l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea, da una parte, e il governo della Groenlandia e il governo della Danimarca, dall'altra - GU 2021, L 175, p. 3); o, ancora, a rappresentanti di entrambe le entità (in dottrina, cfr. E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 5, n. 1, 2013, p. 14).

Tuttavia, vale la pena notare che questa frammentazione non è priva di difetti, poiché trasmette l'impressione di un'Unione che, sul piano esterno, risulta fortemente divisa.

A ciò si aggiunga che gli Stati membri sono inclini a delegare la propria rappresentanza nella negoziazione di accordi misti, ma sono meno propensi a delegare la propria rappresentanza nella firma di tali accordi. In questi contesti, però, la frammentazione della rappresentanza europea non è percepita come una carenza sostanziale (cfr. ancora P. MANZINI, M. GATTI, *External representation of the European Union*, cit.).

In definitiva, il ricorso in esame offre alla Corte di giustizia l'opportunità di far luce su un aspetto abbastanza controverso della procedura di conclusione degli accordi internazionali, ma di estrema importanza, in quanto, anche nell'Unione, in linea con il diritto consuetudinario in materia di diritto dei trattati, la firma conferisce al testo dell'accordo autenticità e definitività; nonché impone l'obbligo di agire in buona fede e di astenersi da atti che potrebbero vanificare l'oggetto e lo scopo dell'accordo stesso.

4. Un'altra notazione, collaterale, ma non per questo meno significativa, riguarda il ruolo che, nella vicenda descritta, ha rivestito l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri. La partecipazione dell'Alto rappresentante al procedimento innanzi la Corte è stata particolarmente discussa, cosa di cui abbiamo conoscenza grazie [all'ordinanza del presidente della Corte, emanata il 3 marzo 2022](#). Il 6 gennaio 2022, depositando apposito atto presso la cancelleria della Corte, l'Alto rappresentante aveva chiesto di intervenire nella causa a sostegno delle posizioni della Commissione, in virtù della disciplina di cui all'[art. 40 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea](#) e all'[art. 130 del regolamento di procedura della Corte](#). Per giustificare il proprio diritto ad intervenire, esso aveva sostenuto di far parte delle istituzioni europee e, in subordine, di dover essere considerato un organo o un organismo dell'Unione, adducendo, inoltre, di avere un interesse alla soluzione della controversia, poiché le valutazioni che la Corte avrebbe effettuato, in merito alla prerogativa invocata dalla Commissione si sarebbero applicate, *mutatis mutandis*, all'analogo prerogativa di cui egli è titolare, ai sensi dell'art. 27, par. 2, TUE nel settore della PESC.

A rigor di cronaca va riportato che il Consiglio aveva chiesto il rigetto di detta istanza, sostenendo che l'Alto rappresentante non fosse un'istituzione

dell'Unione europea e che, sebbene rientrasse nella nozione di organo o organismo dell'Unione, ai sensi dell'art. 40, secondo comma, di tale Statuto, non avesse comunque alcun interesse ad intervenire, dal momento che la materia l'oggetto del contenzioso non era riferibile alla PESC.

In realtà, sebbene l'Alto rappresentante non sia annoverato tra le istituzioni dell'Unione, di cui all'art. 13 TUE, esso rientra senza dubbio tra gli organi ed organismi. E, dunque, avendo sostenuto di voler intervenire in quanto organo dell'Unione, titolare di un interesse, è soggetto alla disciplina di cui all'art. 2 dello Statuto della Corte, ove è disposto che il diritto di intervenire in una controversia sottoposta alla Corte spetta "agli organi e agli organismi dell'Unione e ad ogni altra persona", se possono dimostrare di avere un "interesse alla soluzione della controversia", come già chiarito in precedenza dalla Corte (v. [ordinanza del presidente della Corte del 17 settembre 2021, causa C-144/21, Parlamento c. Commissione, punti da 6 a 8](#)).

Per quanto concerne, specificatamente, la presenza di un legittimo interesse atto a giustificare l'intervento, deve sottolinearsi che la nozione di interesse alla soluzione della controversia va intesa come un interesse diretto e attuale all'esito riservato alle conclusioni presentate, e non come un interesse in relazione ai motivi dedotti o agli argomenti invocati. Nel caso di specie, l'interesse è rinvenibile nel fatto che la soluzione della controversia è destinata a far chiarezza, *mutatis mutandis*, sulla scelta della procedura da seguire e sulle competenze esercitate dall'Alto rappresentante nella stipulazione di accordi PESC, determinando la portata del suo ruolo e delle competenze attribuitegli dal diritto primario.

Infatti, come noto, al pari della Commissione nelle materie che esulano dalla PESC, l'Alto rappresentante è investito, nelle materie rientranti nella PESC, del mandato di assicurare la rappresentanza dell'Unione. Per tali motivi la Corte aveva riconosciuto il suo interesse come diretto e attuale.

Pertanto, la circostanza, invocata dal Consiglio, secondo cui l'Alto rappresentante presieda, ai sensi dell'art. 27, par. 1, TUE, il Consiglio Affari esteri, non incide sulla natura dell'interesse da questo vantato, in quanto, per contestare la posizione del Consiglio, è sufficiente rilevare che le decisioni che autorizzano la sottoscrizione di un accordo internazionale nel settore della PESC non sono sempre adottate dal Consiglio Affari esteri e che, indipendentemente dal ruolo preciso svolto dall'Alto rappresentante nell'ambito della conclusione di un simile accordo internazionale, i chiarimenti forniti dalla Corte sul piano giuridico, per quanto riguarda la portata della missione di rappresentanza di cui all'art. 17, par. 1, TUE, possono precisare la portata del mandato di rappresentanza di cui all'art. 27, par. 2, TUE. Di conseguenza la Corte ha provveduto, ai sensi dell'art. 40, secondo comma, dello Statuto della Corte e dell'art. 131, par. 3, del regolamento di procedura, ad accogliere l'istanza di intervento dell'Alto rappresentante a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Un ulteriore profilo di natura processuale che va posta in evidenza riguarda la possibile limitazione degli effetti nel tempo della sentenza di annullamento, ai sensi dell'art. 264, 2° comma, TFUE. Secondo quanto prospettato dall'Avvocato generale Kokott, tale limitazione non risulta necessaria nella

fattispecie, in quanto l'accertata mancanza di legittimazione del rappresentante del Consiglio non costituirebbe una grave violazione di una disposizione di importanza fondamentale tale da mettere in discussione la validità, a livello di diritto internazionale, del protocollo (punti 92-95 delle conclusioni; v. art. 46 di entrambe le Convenzioni di Vienna). L'Avv. gen. ritiene, cioè, che gli atti impugnati riguardino solamente dinamiche istituzionali interne all'Unione e che un eventuale annullamento non metta in discussione la credibilità dell'Unione sullo scenario internazionale.

È pur vero che, se la Corte dovesse orientarsi diversamente, non sarebbe la prima volta che eserciterebbe il potere attribuitole dall'art. 264, 2° comma, TFUE per motivi di certezza del diritto, ovvero per non "mettere in dubbio l'impegno dell'Unione in relazione agli atti giuridici adottati" e per non "ostacolare così la corretta attuazione di tale accordo" (sentenza della Corte del 2 settembre 2021, causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio* (Accord avec l'Arménie), punto 63; nonché già la sentenza del 4 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio* - sull'accordo tra Unione e Tanzania del 1° aprile 2014).

5. In definitiva, la questione sottoposta all'attenzione della Corte di giustizia va ben oltre la fattispecie concreta, giacché è destinata a definire, in maniera certa, quale sia l'istituzione europea che ufficialmente e pienamente rappresenta l'Unione nei rapporti con gli Stati terzi (ancora attuale è la celebre frase "Chi devo chiamare se voglio parlare con l'Europa?", attribuita all'ex Segretario di Stato degli Stati Uniti, Henry Kissinger), oltre che a ristabilire un equilibrio istituzionale interno.

Invero, quantunque il Trattato di Lisbona abbia (apparentemente) risolto la dualità delle relazioni esterne dell'UE, abolendo la struttura a pilastri e conferendo all'Unione un'unica personalità giuridica ed obiettivi precisi per l'azione esterna; ma soprattutto abbia dettato un'unica procedura di elaborazione dei trattati, i problemi restano numerosi, proprio a partire dalla coerenza e dall'unità della rappresentanza dell'Unione. Gli stessi Stati membri, attraverso il Consiglio, continuano ad affidarsi ai criteri pre-Lisbona che, come visto, attribuiva loro un ruolo maggiore.

D'altra parte, non è possibile negare, anche alla luce delle recenti temperie geopolitiche, che il tema di una vera e propria politica comune estera dell'UE resta discussissimo. E che la PESC resta ancorata a rapporti bilaterali preesistenti a cui gli Stati membri non vogliono rinunciare.