

XVI legislatura

Servizio diplomatico europeo

giugno 2008
n. 19



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore della
politica estera e della difesa



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini _3789

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò _3435

S. Biancolatte _3659

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati __3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Domenico Argondizzo _2904

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Chiara Micelli _3521

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Servizio diplomatico europeo

giugno 2008
n. 19

a cura di: A. Mattiello
ha collaborato: L. Formosa

INDICE

NOTA INTRODUTTIVA.....	7
1. IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTANZA DELL'UNIONE EUROPEA NEL MONDO.....	7
2. LA SITUAZIONE ATTUALE: LE DELEGAZIONI DELLA COMMISSIONE E GLI ALTRI ORGANI DI RAPPRESENTANZA ESTERNA DELL'UNIONE.....	9
3. L'EVOLUZIONE STORICA DEL SISTEMA DI RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE	11
4. STRUTTURA DELL'ATTUALE SERVIZIO PER LE RELAZIONI ESTERNE DELLA COMMISSIONE.....	13
5. ATTUALE RUOLO DEL CONSIGLIO E RAPPORTI TRA COMMISSIONE E CONSIGLIO IN MATERIA DI POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE.....	14
6. RIFLESSIONE SULL'IMPATTO DELLA ISTITUZIONE DEL SERVIZIO DIPLOMATICO EUROPEO SUGLI STATI MEMBRI E SULLE ISTITUZIONI DELL'UE.....	15
7. POSSIBILI VANTAGGI DELL'ISTITUZIONE DI UN SERVIZIO DIPLOMATICO EUROPEO	20
DOCUMENTAZIONE.....	23
Parlamento Europeo, Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, <i>Relazione sulla diplomazia comune comunitaria (2000/2006(INI), A5-0210/000, luglio 2000</i>	25
DOTTRINA	41
<i>The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy</i> , EPC Working Paper n. 28, November 2007	43
Neznamova N., <i>Does the European Union need a Common Diplomatic Service?</i> , Master Thesis in Advanced European and International Studies, Insitut européen des Hautes études internationales, academic Year 2006/2007	139
Hocking B., Spence D., <i>Towards a European Diplomatic System?</i> , Discussion Papers in Diplomacy, Clingendael, 2005.....	209

Rayner L., *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, Foreign Policy
Center, June 2005231

NOTA INTRODUTTIVA

1. IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTANZA DELL'UNIONE EUROPEA NEL MONDO

Per quanto concerne l'azione esterna dell'Unione, il trattato di Lisbona, rispetto al trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2004), apporta modifiche strutturali mediante la separazione del Titolo V del Trattato sull'Unione europea – contenente disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e disposizioni sulla politica comune di sicurezza e di difesa (PESD) – dalla Parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contenente disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, la politica commerciale comune, la cooperazione con i paesi terzi e l'aiuto umanitario, le misure restrittive, gli accordi internazionali, le relazioni con le organizzazioni internazionali, i paesi terzi e le delegazioni dell'UE, e la clausola di solidarietà.

Nonostante le differenze strutturali nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa, il trattato di Lisbona è nella sostanza molto simile al trattato costituzionale del 2004. In rapporto alle relazioni internazionali dell'Unione, il nuovo trattato intende apportare un significativo miglioramento delle disposizioni attualmente in vigore, accrescendo il profilo internazionale dell'Unione e promuovendone la capacità di agire in modo efficace nelle questioni mondiali.

In materia di politica estera comune, il trattato di Lisbona prevede alcune innovazioni istituzionali importanti: oltre alla creazione della carica di Presidente del Consiglio europeo -che garantirà la rappresentanza esterna dell'Unione nella PESC- la creazione dell'importante carica di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza -che sarà Vicepresidente della Commissione europea e Presidente del Consiglio dei ministri degli Affari esteri e dirigerà altresì la PESC e la PESD- e l'istituzione di un Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS), che assisterà l'Alto rappresentante¹ sono gli strumenti con cui il Trattato intende garantire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

¹ L'art. 27, comma 3 del TUE nella versione consolidata recita: "Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna. Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna sono fissati da una decisione del Consiglio. Il Consiglio delibera su proposta dell'alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione.

Tuttavia le disposizioni del nuovo trattato lasciano ampio spazio ad interpretazioni e a futuri negoziati tra gli attori principali, Stati membri ed istituzioni, portatori di propri interessi e di visioni diverse dell'azione diplomatica comune². Aree di potenziale tensione possono emergere tra Stati membri, che possono presentarsi divisi sia per diversi modi di intendere l'integrazione europea sia per specifici interessi nazionali o resistenze burocratiche. Anche la Commissione, con le sue Direzioni generali specializzate e la sua rete di Delegazioni, teme, per effetto di una contaminazione intergovernativa dell'azione diplomatica, di trasformarsi in mero organo di supporto tecnico. Così il Consiglio, dal canto suo, cerca di sviluppare la propria *Policy unit* e di accrescere il proprio ruolo nella formulazione degli obiettivi politici.

In effetti, già in seno alla Conferenza intergovernativa, sono emerse diffidenze da parte di alcuni Stati membri che hanno mostrato di voler tenere separate PESC e PESD da un lato e altri aspetti dell'azione esterna dall'altro, nonché hanno tentato di diluire gli effetti pratici della decisione di sviluppare politiche comuni e di mettere in comune le risorse in tale settore. A tal riguardo interviene la dichiarazione n. 13 allegata al Trattato di Lisbona che afferma che le disposizioni PESC non incidono sulle attuali responsabilità degli Stati membri per la formulazione e la direzione della loro politica estera né sulla loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e in seno agli organismi internazionali, e in particolare sulle responsabilità primarie dei membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Inoltre la dichiarazione n. 14 afferma che la PESC non inciderà sulle basi giuridiche esistenti, le responsabilità e i poteri di ciascuno Stato membro in relazione alla propria politica estera³.

La maggiore coerenza dell'azione esterna dell'UE sembra dipendere in ultima analisi dalla capacità degli attori coinvolti, a livello nazionale e comunitario, di consolidarne tre fattori fondamentali: dimensione esterna della Comunità, PESC propriamente detta e politiche estere nazionali.

D'altronde, la crescente importanza dell'Unione europea come protagonista sulla scena internazionale, in particolare tramite la Politica estera e di sicurezza comune e i vari programmi di assistenza allo sviluppo, ha fatto emergere con maggior rilievo il problema già da tempo avvertito di assicurare migliore rappresentanza all'Unione nel mondo.

Si ricorda che fin dall'inizio della storia della Comunità europea, a metà degli anni Cinquanta, furono create strutture di relazione con soggetti esterni,

² Si noti che un noto *think tank*, lo European Policy Center, suggerisce l'istituzione di un gruppo di riflessione, formato dai principali attori coinvolti ma allargato al Parlamento europeo e ad esperti esterni, che affronti tempestivamente le aree di potenziale attrito e metta a punto un piano, una sorta di *road map*, per la creazione del Servizio diplomatico comune.

³ Parlamento europeo, Commissione per gli Affari costituzionali, *Relazione sul Trattato di Lisbona (2007/2286/INI) A6-0013/2008*, 29 gennaio 2008.

soprattutto in occasione dei primi Accordi di associazione, scambio e cooperazione con altri Stati, ciascuna per rispondere ad esigenze precise.

Se si cerca di analizzare la situazione attuale, osservando le strutture attraverso cui si esplica l'azione dell'UE nelle relazioni esterne, la prima cosa che si deve sottolineare è che l'Unione non ha avuto finora una personalità giuridica. Finora sono state sempre le 'Comunità europee' a vedersi riconosciuta tale personalità giuridica, con relativa attribuzione di poteri nella sfera internazionale. Ormai questi poteri si sono estesi a molteplici aree: politica commerciale, relazioni con paesi associati e territori d'oltremare, con organizzazioni internazionali, ricerca e sviluppo scientifico e tecnologico, politica ambientale, istruzione, formazione professionale, cultura, ecc. In alcuni settori, come la politica commerciale, i relativi poteri 'esterni' sono gestiti in modo esclusivo dall'Unione, in altri casi in tandem con gli Stati membri (e questa è – in genere – la regola).

Il ruolo centrale nell'azione esterna dell'Unione viene attualmente svolto dalla Commissione, che rappresenta l'Unione nelle relazioni esterne ed è responsabile dell'attuazione degli accordi anche dal punto di vista finanziario.

Nella Commissione le Direzioni generali coinvolte sono, oltre alla DG Relazioni esterne, le seguenti DG: Sviluppo, Commercio, Allargamento, Aiuti umanitari, nonché il Servizio unificato della Commissione per le relazioni esterne.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE: LE DELEGAZIONI DELLA COMMISSIONE E GLI ALTRI ORGANI DI RAPPRESENTANZA ESTERNA DELL'UNIONE

Le Delegazioni della Commissione, pur essendo incardinate nella struttura della Commissione, di fatto sono al servizio degli interessi dell'intera Unione Europea all'esterno, stabilendo e mantenendo le relazioni con Paesi terzi ed organizzazioni internazionali nella sfera delle relazioni (principalmente economiche) dell'Unione.

I problemi relativi alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) sono più strettamente di competenza della Presidenza del Consiglio. La Presidenza infatti rappresenta l'Unione, insieme alla Commissione. Essa è assistita dal Segretario generale del Consiglio, che esercita anche le funzioni di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Anche lo Stato membro che esercita la presidenza di turno svolge assistenza in queste funzioni di rappresentanza. (articolo 18 del Trattato sull'Unione europea). Inoltre, il Consiglio può nominare rappresentanti speciali con mandati specifici in relazione a particolari affari politici.

Di converso, nell'ambito delle politiche comunitarie sono le Delegazioni della Commissione a detenere il monopolio della rappresentanza dell'Unione. Nessuno

Stato membro, neanche quello che esercita la presidenza di turno ha gli stessi poteri di rappresentanza.

Queste delegazioni si sono moltiplicate in modo eccezionale, raggiungendo il numero di 128 (123 presso Stati terzi, e 5 presso organismi internazionali: OCSE, OSCE, WTO, ONU, FAO). Le delegazioni svolgono compiti di tipo diplomatico perché espongono, illustrano, presentano all'esterno le politiche dell'Unione, e ne danno applicazione. Inoltre analizzano e riferiscono circa le politiche e gli sviluppi degli affari nei paesi presso cui sono accreditate; infine possono condurre negoziati nei limiti del mandato ricevuto.

Ciò significa che le Delegazioni esercitano presso i Paesi terzi, i poteri attribuiti dal trattato alla Comunità europea, promuovendo gli interessi della Comunità nell'ambito delle politiche settoriali comuni, soprattutto politica commerciale, ma anche molte altre quali agricoltura, pesca, ambiente, trasporti, ecc.... In alcuni casi la competenza si amplia a settori in cui le Comunità non hanno poteri esclusivi, quali la giustizia e gli affari interni.

Una delle importanti funzioni svolte dalle Delegazioni riguarda l'assistenza allo sviluppo, attività nella quale esse godono anche di una certa autonomia nella gestione e programmazione degli interventi, come conseguenza di una politica di devoluzione delle responsabilità nel complessivo quadro della politica comune, messa in atto dalla Commissione a partire dagli anni 2000 al fine di rendere più efficace e rapido l'intervento in collaborazione con i paesi beneficiari.

Le Delegazioni, in questo ambito e di concerto con la Presidenza, assumono spesso la guida delle attività di emergenza che necessitano di coordinamento al fine di attuare gli interventi di assistenza multilaterale e bilaterale, di realizzare efficaci sinergie e – non ultimo – di aumentare la visibilità dell'Unione. Gli interventi possono andare dall'assistenza umanitaria al sostegno alla democrazia e diritti umani, dalla libertà di espressione al sostegno alla ricostruzione, ai vari settori tradizionali dell'aiuto allo sviluppo.

Le Delegazioni della Commissione svolgono altresì un ruolo nel settore della politica estera e di sicurezza comune PESC (o, in inglese, CFSP: *Common foreign and security policy*), fornendo regolarmente analisi politiche, effettuando insieme alle ambasciate degli Stati membri approfondite valutazioni e contribuendo così al processo di *'policy making'*.

Infine esse supportano ed assistono in ogni necessità le altre istituzioni e organi dell'Unione. In primo luogo l'Alto rappresentante per la PESC/Segretario generale del Consiglio, che può contare sulla loro rete logistica per le sue missioni, e riceve tutti i loro rapporti.

Nei confronti del Parlamento europeo le Delegazioni svolgono un ruolo di supporto per organizzare le visite e le missioni all'estero delle Commissioni e dei parlamentari. In accordo con gli uffici centrali della Commissione europea le delegazioni possono prendere contatto con le Commissioni del Parlamento per riferire sui più recenti sviluppi della situazione nei vari paesi ospiti, o sull'attuazione delle politiche comunitarie nei confronti di quegli stessi paesi.

In tutte queste aree di attività le Delegazioni svolgono compiti di informazione sempre più rilevanti nelle due direzioni: dai Paesi terzi verso l'Unione e viceversa.

Esse svolgono dunque un importante ruolo di rappresentanza politica della Comunità, benché molti aspetti della loro attività rimangano indeterminati. Non è neppure chiaro il loro *status* giuridico, e regna non poca confusione sul fatto se esse rappresentino la Comunità o l'Unione. Spesso le delegazioni e soprattutto i capi delegazione sono visti come rappresentanti dell'Unione nel suo complesso, talvolta persino dell'Europa genericamente intesa. Di fatto la Commissione è solo una delle istituzioni della Comunità, e non ha nemmeno una sua personalità giuridica.

Per di più le Delegazioni dipendono unicamente dalla Commissione, ma di fatto hanno legami anche con il Consiglio e il Parlamento e perciò possono svolgere funzioni di rappresentanza in nome della Comunità nel suo complesso, aggravando la confusione sui ruoli.

In effetti i ruoli e le funzioni delle Delegazioni non sono sempre stati omogenei, né uguali nel tempo. Alcune hanno sempre avuto, tradizionalmente, funzioni di tipo più 'politico' e di rappresentanza come quelle negli Stati Uniti, in Giappone o – un tempo – nel Regno Unito. Altre hanno avuto funzioni più tecniche, come gestire il Fondo europeo di sviluppo nei Paesi del gruppo ACP.

Attualmente si deve registrare anche l'esistenza di undici Rappresentanti speciali dell'Unione europea (nominati dal Segretario Generale/Alto Rappresentante) in particolari aree del mondo. Essi hanno il compito di promuovere le politiche e gli interessi dell'Unione in queste regioni e di operare attivamente per stabilizzare la situazione politica, sostenere la pacificazione e la legalità. Le aree su cui hanno competenza questi rappresentanti speciali sono l'Afghanistan, la regione africana dei Grandi laghi, l'Unione africana, la Bosnia Erzegovina, l'Asia centrale, la Repubblica di Macedonia, il Kosovo, il Medio Oriente, la Moldavia, il Caucaso meridionale e il Sudan (si segnala anche l'Inviato speciale dell'UE in Birmania). Di fatto il ruolo di questi Rappresentanti speciali è tipicamente diplomatico perché essi servono a sostenere e a sviluppare un'attiva e coerente presenza politica europea sulla scena mondiale. Essi inoltre coadiuvano nello svolgimento dei suoi compiti l'Alto rappresentante per la politica estera e di difesa comune.

3. L'EVOLUZIONE STORICA DEL SISTEMA DI RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE

Per comprendere meglio la situazione attuale del sistema di relazioni esterne dell'Unione europea bisogna rivolgersi indietro, alle origini.

Nel 1993 il Trattato di Maastricht definì con precisione il quadro diplomatico dell'Unione, dando al contempo un sostegno politico al cambiamento nella

natura della *governance* della politica estera europea. L'articolo J.6 del Trattato affermava: "Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni della Commissione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, si concertano per garantire il rispetto e l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio.

Esse intensificano la loro cooperazione procedendo a scambi di informazioni e a valutazioni comuni e contribuendo all'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 8 C del trattato che istituisce la Comunità europea".

Nel 1994 pertanto le responsabilità in materia di relazioni esterne furono trasferite dal Segretariato generale alla nuova Direzione Generale per gli affari esterni, ufficio responsabile delle Delegazioni e del loro personale, all'interno di un "Servizio unificato per le relazioni esterne".

Quando fu chiara la necessità che la Commissione creasse un corpo omogeneo di diplomatici in servizio all'estero, l'interesse verso il Servizio unificato per le relazioni esterne si intensificò e il miglioramento di tale servizio divenne un punto importante per la Commissione. Il dibattito divenne sempre più attuale e urgente verso il 2000, dopo che il Parlamento europeo ebbe adottato una risoluzione sulla diplomazia comune europea (5 settembre 2000)⁴. Il Parlamento osservava che: "per quanto riguarda le politiche comunitarie, le delegazioni della Commissione hanno il monopolio della rappresentanza della Comunità nello Stato beneficiario. Quando invece ci si muove nell'ambito delle competenze concorrenti, è necessaria un'associazione fra le delegazioni e le missioni degli Stati membri", e che: "la funzione di queste delegazioni si è incentrata sul settore economico e commerciale, ma col tempo hanno assunto funzioni non strettamente economiche. Nei paesi industrializzati e davanti alle organizzazioni internazionali esercitano una funzione fondamentale di rappresentanza politica della Comunità. Nei paesi in via di sviluppo e in quelli candidati all'adesione la funzione politica delle delegazioni è aumentata notevolmente. Tale fenomeno si è accentuato con la PESC".

Inoltre in materia di politica estera e di sicurezza il Parlamento, nella proposta di risoluzione, osservava che il TUE aveva compiuto "un passo fondamentale nel superamento del carattere economico dell'attività esterna. Per anni, e in virtù di una distinzione artificiosa, le competenze esterne in ambito economico spettavano alla Comunità, mentre il resto della politica estera era di competenza degli Stati membri". Dopo la riforma di Maastricht, l'Unione partecipa anche alla politica estera non economica. Questa, pur continuando ad essere di competenza degli Stati membri, è oggetto di concertazione nel quadro della PESC". Quindi con la PESC l'Unione ha superato definitivamente l'ambito economico. Le istituzioni sono diventate partecipi di una nuova sfera, quella della politica estera non economica, delle relazioni internazionali classiche, della diplomazia.

⁴ (A5-210/2000).

Se nella sfera comunitaria la rappresentanza esterna è compito soprattutto delle Delegazioni della Commissione, nell'ambito della PESC tale compito spetta principalmente alla Presidenza del Consiglio. In tale ambito il ruolo delle Delegazioni è minore, ma anch'esse partecipano, poiché si è detto che le Delegazioni cooperano con le missioni diplomatiche degli Stati membri. Nella relazione in vista della risoluzione del 2000, il Parlamento considerava necessario volgersi alla creazione di un Servizio diplomatico comunitario, professionale, permanente ed adeguato alle nuove circostanze, per assicurare efficacemente il perseguimento degli obiettivi dell'Unione nella sfera internazionale.

Essenzialmente il Parlamento europeo chiedeva di operare:

- la formazione di funzionari comunitari destinati ad occuparsi dell'attività esterna ed il contributo dei servizi diplomatici degli Stati membri;
- la chiarificazione e lo sviluppo dello *status* giuridico delle delegazioni della Commissione europea, del loro ruolo e della loro relazione con le istituzioni comunitarie;
- il coordinamento tra le delegazioni ed i servizi esterni degli Stati membri.

4. STRUTTURA DELL'ATTUALE SERVIZIO PER LE RELAZIONI ESTERNE DELLA COMMISSIONE

Il Servizio unificato per le relazioni esterne, istituito all'interno della Direzione Generale per le relazioni esterne della Commissione, rappresenta l'organo comunitario più simile ad un servizio diplomatico 'tradizionale'.

La prima rappresentanza fu aperta a Londra dall'Alta autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Nel 1967 dopo la fusione delle tre comunità (CEE, Euratom e CECA), la Commissione unificata inglobò le Delegazioni già esistenti e nel corso degli anni successivi insediò rappresentanze in tutte le più importanti capitali e nelle sedi delle maggiori organizzazioni internazionali. Contemporaneamente fu creato una rete di Delegazioni al fine di attuare la cooperazione e i vari '*partnership agreements*' conclusi via via con i vari Stati o gruppi di Stati.

Data la sempre crescente importanza delle Delegazioni e il corrispondente numero di compiti ad esse attribuiti, nel tempo è divenuto necessario organizzare meglio il Servizio relazioni esterne, in modo integrato e con criteri di gestione unificati. La Commissione ha deciso infatti di riunire amministrativamente tutto il personale sotto la Direzione Generale relazioni esterne, e di istituire il Servizio unificato che funziona come organo centralizzato di amministrazione per tutte le Delegazioni che operano nei paesi terzi e presso gli organismi internazionali.⁵

⁵Sulle articolazioni interne della Direzione Servizio Esterno ulteriori informazioni sono reperibili alla URL:

http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/mgm.htm

Ciascuna Delegazione ha lo *status* di missione diplomatica, compresi i privilegi e le immunità previste dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e rappresenta la Commissione europea presso gli Stati terzi. Il Capo delegazione è accreditato formalmente come rappresentante ufficiale della Commissione europea presso il governo ospitante, ed ha lo status di Ambasciatore. Le Delegazioni più grandi e importanti hanno anche un Vice capo delegazione e una struttura amministrativa responsabile dei servizi e della gestione di risorse finanziarie, nonché dei rapporti con le autorità del Paese ospitante.

Vi possono essere inoltre uffici settoriali, quali quello preposto agli affari economici e finanziari, agli affari politici, ai rapporti commerciali, culturali e scientifici, ecc... Quello che le Delegazioni della Commissione europea non curano affatto sono gli aspetti consolari (passaporti, documenti..) ed altri quali il turismo che tradizionalmente sono gestiti dagli appositi uffici delle Ambasciate di ciascuno Stato membro.

Molte Delegazioni hanno una struttura più semplice ma tutte hanno il compito di rappresentare ufficialmente la Commissione europea e di funzionare almeno come punto di contatto per iniziative comuni di tipo economico o culturale. Esse collaborano molto strettamente con le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri ed in particolare con lo Stato che riveste il ruolo di Presidente di turno dell'Unione.

5. ATTUALE RUOLO DEL CONSIGLIO E RAPPORTI TRA COMMISSIONE E CONSIGLIO IN MATERIA DI POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

L'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea affermava che l'Unione assicura in particolare la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza e cooperano a tal fine. Essi provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, ad attuare dette politiche.

Il Consiglio europeo definisce i principi e le linee generali della PESC, nonché le strategie comuni che devono essere messe in atto dalle istituzioni comunitarie.

Sulla base di tali linee guida il Consiglio dei ministri adotta le azioni comuni o le posizioni comuni. Il Trattato indica – inoltre - che le funzioni di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune sono esercitate dal Segretario generale del Consiglio, il quale assiste lo Stato membro che detiene la Presidenza di turno in tutte le attività che attengono ad aspetti riguardanti la PESC. Se è il caso egli conduce il dialogo politico con le parti terze e agisce in nome e per conto del Consiglio dei ministri, dietro richiesta della Presidenza.

La cooperazione tra Commissione e Consiglio in materia di politica estera e sicurezza comune, indicata dal Trattato, si manifesta in due fondamentali e ampie modalità. In primo luogo la Commissione, che è 'pienamente associata' al

Consiglio nei compiti di politica estera e di sicurezza gode – insieme con gli Stati membri – del diritto di iniziativa politica, gestisce i flussi finanziari associati alle relative attività, interviene nelle decisioni di politica estera quando esse riguardano affari in cui essa ha un ruolo proprio chiaramente definito.

In secondo luogo esiste un ruolo di rappresentanza esterna della Commissione in tutte le aree di competenza comunitaria, sia a livello delle istituzioni centrali, dove vengono formulate le politiche comuni, sia nella tutela dei vari interessi della Comunità nel mondo tramite la rete delle Delegazioni.

La Commissione può – come ogni Stato membro – richiedere al Consiglio chiarimenti su aspetti della politica estera e di sicurezza comune, e anche avanzare proposte (tuttavia questa capacità di iniziativa non è esclusiva, come avviene invece per gli altri aspetti degli affari comunitari). La Commissione può altresì, come gli Stati membri, chiedere alla Presidenza di riunire un Consiglio straordinario per decidere le linee politiche da intraprendere.

La Commissione inoltre partecipa al finanziamento della PESC attraverso il bilancio comunitario.

Il Consiglio e la Commissione sono responsabili congiuntamente di garantire la coerenza dell'insieme delle attività esterne dell'Unione nel contesto delle politiche europee di sicurezza, di sviluppo, di relazioni esterne ed economiche.

In tale quadro, le istituzioni europee, prime fra tutte la Commissione e il Consiglio sono profondamente coinvolte in attività di diplomazia internazionale.

6. RIFLESSIONE SULL'IMPATTO DELLA ISTITUZIONE DEL SERVIZIO DIPLOMATICO EUROPEO SUGLI STATI MEMBRI E SULLE ISTITUZIONI DELL'UE

Grande innovazione istituzionale prevista dal Trattato di Lisbona⁶ nel settore della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), oltre all'istituzione dell'Alto Rappresentante per la politica estera e gli affari di sicurezza, è la creazione del Servizio europeo per l'Azione esterna, embrione di un corpo diplomatico europeo, di cui l'Alto Rappresentante si avvalga.

Il Trattato prevede che esso sia formato da funzionari del Consiglio, della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali e non sostituirà i servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del Servizio saranno oggetto di una decisione del Consiglio, su proposta dell'Alto Rappresentante e previa consultazione del Parlamento europeo ed approvazione della Commissione.

La riflessione in atto si concentra, a livello interno, sull'impatto della riforma sul ruolo e le prospettive dei Ministeri degli esteri degli Stati membri, ma anche

⁶ Tale previsione era già contenuta nel Trattato Costituzionale.

su altri Ministeri o Dipartimenti che ad esempio si occupano di visti o di cooperazione allo sviluppo, mentre a livello delle istituzioni europee, sull'impatto sul ruolo svolto dalla Commissione, tramite la famiglia delle Direzioni Generali RELEX e le delegazioni, o dal Consiglio, essenzialmente tramite il Segretariato Generale.

La riflessione si estende, invero, alla nozione stessa di politica estera comune, in particolare, se debba estendersi a ricomprendere l'intervento umanitario, la cooperazione allo sviluppo o meno.

Inoltre la Commissione si interroga sul fatto se le sue Direzioni Generali per le relazioni esterne e le sue Delegazioni (che con la loro squadra di *project managers* già costituiscono un embrione di servizio diplomatico) costituiranno la componente maggiore del futuro Servizio europeo o se invece saranno relegate ad un mero ruolo di assistenza tecnica nel settore del commercio e della cooperazione allo sviluppo, mentre la direzione politica verrà assicurata dal Segretariato del Consiglio o dai Ministri degli esteri degli Stati Membri. Indipendentemente dai cambiamenti a livello di Servizi RELEX, a livello di delegazioni -che diverrebbero delegazioni dell'Unione con personale fornito dal Servizio europeo per l'Azione esterna- potrebbe rendersi necessaria una divisione interna in sezioni tale per cui a capo della sezione politica sarebbe posto un Ambasciatore rappresentante l'Unione Europea, mentre allo *staff* della Commissione sarebbero preclusi i posti politici di primo piano e competerebbero solo quelli tecnici.

Gli Stati membri devono riflettere sull'impatto sui servizi diplomatici nazionali e in particolare sia sulla riorganizzazione del Ministero degli Esteri a livello centrale (in relazione anche ad altri Ministeri o Dipartimenti) sia sulla capillarità della rappresentanza dello Stato all'esterno dell'UE.

Quanto al primo aspetto, la valutazione riguarda sia il modo in cui cambierebbero i percorsi di carriera all'interno del Servizio diplomatico nazionale per i diplomatici distaccati presso le delegazioni dell'Unione, sia il tipo di formazione atta a fornire diplomatici europei sia su chi ricada la responsabilità di assicurare tale formazione – un'Accademia diplomatica europea?

Positivamente sarà invece accolto dai Ministeri degli esteri nazionali il potenziale aumento di posti e di prospettive di carriera per i propri diplomatici, offerto dal Servizio diplomatico europeo.

Il secondo aspetto su cui soffermarsi deve partire dalla constatazione che i Paesi più piccoli non sono rappresentati in tutte le capitali estere e quindi potrebbero sentirsi sollevati dall'esistenza di una delegazione dell'UE (le Delegazioni della Commissione dovrebbero trasformarsi in Delegazioni dell'UE, sebbene la questione del titolo formale che ad esse verrà attribuito rimanga una questione aperta). Altri Stati invece vorranno mantenere una loro presenza capillare all'esterno, in quanto rispondente a tradizioni o obiettivi strategici cui non vogliono rinunciare. Certamente l'istituzione di un Servizio diplomatico europeo con Delegazioni dell'UE non significherà la scomparsa delle ambasciate

degli Stati membri. Di qui l'ipotesi di una "rappresentanza a geometria variabile".

Il vero problema a livello nazionale sembra, tuttavia, essere rappresentato dalla prospettiva che l'istituzione del Servizio europeo preluda ad un trasferimento di competenze nazionali come gli affari consolari, ma anche in futuro la cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda la composizione del futuro Servizio diplomatico europeo, nonché il suo rapporto la Commissione e il Consiglio, la questione è stata a lungo dibattuta.

Javier Solana, nel suo indirizzo al Gruppo di lavoro sulle Relazioni esterne della Convenzione nell'ottobre 2002, scegliendo un approccio pragmatico alla questione, auspicò la creazione di un *pool* di risorse costituito da diplomatici nazionali insieme con funzionari del Segretariato del Consiglio e della Commissione, tale da consentire un proficuo scambio di idee, di informazione e di fiducia. A seguito del dibattito nell'ambito del gruppo suddetto, si registrò ampio consenso su tre punti: la composizione del Servizio, che sarebbe stato formato da funzionari della DG Relex, funzionari del Segretariato generale e diplomatici dei servizi diplomatici nazionali degli Stati membri; la collocazione del Servizio alle dipendenze del Ministro degli esteri europeo (ora Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza); la necessità che all'Unione Europea fosse attribuita personalità giuridica, in modo tale da consentirle di avere proprie ambasciate, formate dalle delegazioni della Commissione e in più dotate di un certo numero di funzionari della Commissione, del Segretariato del Consiglio e dei servizi diplomatici nazionali.

Il Presidente della Commissione Prodi nel maggio 2003 innanzi al Parlamento europeo suggerì che il Servizio formasse parte integrante dei dipartimenti della Commissione, almeno da un punto di vista amministrativo, al fine di ottimizzare le conoscenze e le risorse e di evitare duplicazioni intergovernative. Anche l'orientamento della Commissione è nel senso di non separare il Servizio dalle dai dipartimenti della Commissione e dal Segretariato del Consiglio, affinché possano lavorare in stretto raccordo, come pure di fare in modo che le future delegazioni dell'UE continuino a dipendere dalla Commissione da un punto di vista amministrativo, per ragioni pratiche e finanziarie. Alcuni Stati Membri, durante i lavori della Convenzione, avevano avanzato la proposta che il futuro Servizio si avvallesse della DG della Commissione e di un'istituenda *Foreign Policy Unit*, formata dai servizi del Segretariato del Consiglio rafforzati da funzionari inviati dagli Stati membri e dalla Commissione.

Il raccordo tra Commissione e Segretariato del Consiglio dovrebbe in ultima istanza essere assicurato dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che riassume in sé le cariche di vice Presidente della Commissione e Alto Rappresentante per la PESC.

In sintesi, potrebbe affermarsi che riguardo alla organizzazione del futuro Servizio, sono state esaminate essenzialmente due ipotesi.

La prima concerne l'incorporazione del Servizio nella Commissione o nel Segretariato del Consiglio, con una significativa riorganizzazione degli organi coinvolti.

A tal proposito un elemento su cui riflettere è la differenza di risorse umane che le due Istituzioni destinano alle relazioni esterne: quasi 5000 persone operano nella Commissione nell'ambito delle Delegazioni, contro le poche centinaia del Consiglio comprese le unità del personale militare (*European Military Staff*).

La seconda ipotesi concerne l'istituzione del Servizio in maniera autonoma dalle strutture preesistenti, cercando di evitare duplicazioni con le strutture esistenti.

Più in dettaglio, sono state dibattute varie scenari.

Si era ipotizzato di incorporare solo la Direzione Affari esteri del Segretariato del Consiglio e la Direzione generale Relazioni Esterne della Commissione, ma un Servizio diplomatico comune con uno *staff* così limitato sarebbe troppo debole per poter assicurare coerenza e solidità alla politica estera dell'Unione.

In alternativa si era ipotizzato che tutti i funzionari impegnati nelle relazioni esterne, dal Consiglio alla Commissione, affiancati dai funzionari rappresentanti l'Unione nei Paesi terzi confluissero nel Servizio Comune : è stato notato che se da un lato quest'ultimo non avrebbe problemi di risorse, dall'altro diventerebbe difficile la supervisione di tutte le attività da esso svolte persino per l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Infine, grazie all'accordo mediato da Solana e Barroso nel 2005 la maggioranza degli Stati membri ha convenuto su una organizzazione del Servizio che includesse i servizi connessi alla PESC della Commissione (DG RELEX) del Consiglio (*Policy unit, DG-E e Military Staff*⁷).

Secondo quanto concordato nell'ambito dei negoziati condotti nel 2004-2005 tra Segretariato Generale e Commissione⁸, dovrebbe essere istituito un Servizio *sui generis*, diverso da quanto esistente, ma caratterizzato da stretti legami con la Commissione ed il Segretariato.

Infine si ricorda che il Trattato di Lisbona, come già il Trattato costituzionale, prevede che il Servizio diplomatico europeo comprenda, oltre a funzionari delle due istituzioni, personale dei servizi diplomatici nazionali degli Stati membri.

Per quanto riguarda il problema della rotazione del personale all'interno del Servizio diplomatico europeo, il rapporto congiunto del Segretariato Generale e della Commissione del giugno 2005⁹ raggiungeva il consenso solo su alcuni punti: regolare rotazione del personale; rigetto del principio delle quote di personale in base alla nazionalità e affermazione del principio dell'adeguata

⁷ Nell'ambito del Segretariato Generale, la Direzione generale E è competente in materia di PESC, come pure nell'ambito del Gabinetto, la *Policy Planning and Early warning Unit* ovvero *Policy Unit*.

⁸ In proposito si veda il *Joint Progress Report to the European Council by the Secretary General/High Representative and the Commission* (9 June 2005).

⁹ *Joint Progress Report to the European Council...*cit.

rappresentanza e dell'equilibrio geografico; uguaglianza di status per tutti i membri; nomina per merito; appropriate procedure di selezione. Alcuni commentatori avvertono tuttavia che tensioni possano emergere nei nuovi negoziati in relazione ad eventuali modalità di rotazione che tendano a delineare un "centro" ed una "periferia" all'interno del Servizio diplomatico europeo, come ad esempio nel caso fosse proposta una rigida separazione amministrativa e gerarchica tra personale delle istituzioni comunitarie e dei ministeri degli esteri nazionali

Altra questione concernente il Servizio diplomatico comune riguarda le dimensioni che esso debba assumere. Al riguardo due sono le ipotesi.

I sostenitori di un modello minimalista vorrebbero configurare un corpo di diplomatici, alle dipendenze dell'Alto Rappresentante, che facciano parte delle Delegazioni ufficiali dell'UE e che siano responsabili davanti alla Commissione e al Consiglio. Anche in tal caso la collocazione del quartier generale dovrebbe essere tale da consentire il raccordo con la Commissione e il Consiglio.

Un altro modello potrebbe configurare una dotazione maggiore di risorse materiali e soprattutto umane, che abbiano ricevuto una formazione *ad hoc* in un'Accademia diplomatica europea, all'uopo istituenda (o in un College simile allo *European Security and Defence College*¹⁰).

Sul dibattito circa l'opportunità di istituire una scuola diplomatica europea vanno ricordati i risultati del Gruppo di lavoro della Convenzione.

Nell'ambito della Convenzione, infatti, fu istituito un gruppo di lavoro incaricato di affrontare la questione dell'adattamento delle istituzioni e delle procedure esistenti nell'Unione alla trasformazione della realtà e di fare proposte sul futuro servizio diplomatico comune. Tale gruppo di lavoro adottò le seguenti raccomandazioni:

- adottare una definizione più precisa di principi e obiettivi;
- fondere il ruolo di Alto Rappresentante/Segretario Generale e di Commissario per le Relazioni esterne in un'unica figura di rappresentante dell'Unione all'esterno che fosse anche vice-Presidente della Commissione;
- istituire un consiglio azione esterna distinto dall'attuale consiglio affari generali e relazioni esterne;
- istituire un punto focale per le relazioni esterne presso la Commissione ed istituire un Servizio europeo per l'azione esterna;
- istituire una Accademia diplomatica europea ed un corpo diplomatico europeo;
- estendere il voto a maggioranza qualificata in ambito PESC, dietro decisione unanime del Consiglio europeo.

¹⁰ Istituito nel 2005, rappresenta un modello un modello maggiormente decentrato rispetto all'Accademia diplomatica europea. Cionostante finora non si è registrato l'accordo tra gli Stati membri per applicare tale modello dalla difesa alla diplomazia comune.

Dunque nell'ambito dei lavori della Convenzione emergeva un ampio sostegno all'istituzione di una scuola diplomatica dell'Unione europea che sviluppasse una cultura del servizio diplomatico europeo.

Nel 2000 lo stesso Parlamento europeo richiamava ad un "servizio diplomatico comune, professionale e permanente" per il quale era fondamentale l'istituzione di un'accademia di formazione diplomatica dell'UE.

Tuttavia, data la ristrettezza delle risorse e in considerazione dei costi iniziali dell'istituzione di un servizio diplomatico europeo, l'idea della scuola diplomatica dell'UE sembra oggi cedere il passo, in considerazione della maggiore fattibilità, alla via del rafforzamento del ruolo europeo delle scuole diplomatiche nazionali, tramite l'integrazione nei *curricula* di moduli di studi europei.

7. POSSIBILI VANTAGGI DELL'ISTITUZIONE DI UN SERVIZIO DIPLOMATICO EUROPEO

In conclusione, si può ritenere con la Commissione¹¹ che i fattori in grado di concorrere ad una migliore rappresentazione esterna della UE e una maggiore coerenza, visibilità ed efficacia della sua azione esterna possano essere: il potenziamento della diplomazia dell'UE, il rafforzamento della visibilità della sua azione esterna tramite un più alto grado di coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali; una migliore cooperazione tra istituzioni europee e Stati membri (tramite moduli di formazione diplomatica nazionali, doppi cappelli di rappresentante speciale e capo delegazione¹², cooperazione tra Stati membri nell'area dell'assistenza consolare, scambi di personale tra servizi diplomatici nazionali, ecc.).

Dunque l'istituzione del Servizio diplomatico europeo dovrebbe contribuire a rispondere a questa sfida per una maggiore coerenza dell'azione esterna della UE.

In generale, numerosi osservatori ritengono che la creazione di un Servizio diplomatico europeo, che unirebbe gli aspetti comunitari con quelli intergovernativi della PESC, contribuirebbe ad una maggiore affidabilità e coerenza delle politiche esterne dell'Unione; tra l'altro, contribuirebbe a risolvere il problema della debolezza e mancanza di incisività dell'azione esterna della UE, derivante dal gran numero di organi attualmente competenti per le relazioni esterne.

¹¹ Communication from the Commission to the European Council "Europe in the world – Some practical proposals for greater coherence, effectiveness and visibility, 10325/06.

¹² Viene spesso portato ad esempio di razionalizzazione e coordinamento tra Consiglio e Commissione in materia di relazioni esterne il caso del Rappresentante speciale dell'UE in Macedonia che era anche il capo della Delegazione della Commissione *in loco*.

Ulteriori vantaggi potrebbero derivare dall'istituzione di un Servizio diplomatico europeo soprattutto per gli Stati membri di piccole dimensioni che potrebbero trovare nelle ambasciate congiunte una soluzione ai loro problemi di scarse risorse finanziarie tali da precludere loro una capillare rappresentanza diplomatica all'estero.

Altri vantaggi cui in prospettiva potrebbe condurre il Servizio diplomatico comune per gli Stati membri si potrebbero presentare in materia consolare e di cooperazione allo sviluppo.

Riguardo al primo aspetto, considerando che una volta ottenuto un visto d'ingresso per un Paese dell'area Schengen i cittadini di Stati terzi possono muoversi liberamente nell'area Schengen, la Commissione ha avviato una seria discussione sulla possibilità di istituire un'Agenzia europea per gli affari consolari ed i visti nell'ambito del Servizio diplomatico europeo, che consentirebbe di ridurre il personale impiegato negli adempimenti consolari dei ministeri degli esteri, degli interni e nelle ambasciate all'estero. Inoltre, la sperimentazione di forme di cooperazione e divisione del lavoro tra le Delegazioni dell'UE e le ambasciate bilaterali in tema di affari consolari e visti potrebbe costituire un'esperienza di stimolo a forme di cooperazione da attuarsi in altre sfere dell'azione diplomatica.

Riguardo al secondo aspetto, il Servizio diplomatico europeo potrebbe contribuire a rafforzare il ruolo di donatore dell'Unione Europea. Com'è noto, attualmente l'attuazione della cooperazione allo sviluppo della UE è affidata alla DG EuropeAid, alla DG Sviluppo e all'Ufficio per l'Aiuto umanitario della Commissione. Il Servizio diplomatico comune potrebbe rivelarsi prezioso nel raccogliere le informazioni dai paesi terzi, aiutare ad individuare aree di interesse comune, negoziare con i paesi beneficiari degli aiuti ed organizzare missioni di funzionari della UE. Inoltre, tramite il raccordo con le reti diplomatiche nazionali potrebbe portare ad un miglior coordinamento e razionalizzazione degli interventi di cooperazione tra UE e Stati membri.

DOCUMENTAZIONE

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa Documento di seduta

24 luglio 2000

**FINALE
A5-0210/000**

RELAZIONE

sulla diplomazia comune comunitaria (2000/2006(INI))

commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa

Relatore: Gerardo Galeote Quecedo

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE	10

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 21 gennaio 2000, la Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sulla diplomazia comune comunitaria (2000/2006 INI).

Nella riunione del 23 settembre 1999 la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa aveva nominato relatore Gerardo Galeote Quecedo.

Nelle riunioni del 21 marzo 2000, 8 maggio 2000, 5 giugno 2000 e 11 e 12 luglio 2000, la commissione ha esaminato il progetto di relazione

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione con 43 voti favorevoli, 5 contrari e 5 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Elmar Brok (presidente); Baroness Nicholson of Winterbourne (vicepresidente); William Francis Newton Dunn, (vicepresidente); Catherine Lalumière, (vicepresidente); Gerardo Galeote Quecedo (relatore); Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Andre Brie, John Walls Cushnahan, Karel C.C. Dillen, Michael Gahler, Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Franco Marini, Pedro Marset Campos, Hugues Martin, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germa, José Pacheco Pereira, Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Luís Queiró, Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Pierre Schori, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, Hannes Swoboda, Freddy Thielemans, Paavo Väyrynen, Jan Marinus Wiersma, Matti Wuori, Sir Robert Atkins (in sostituzione di Silvio Berlusconi), María Carrilho (in sostituzione di de Rosa M. Díez González), Joseph Daul (in sostituzione di The Lord Bethell), Proinsias De Rossa (in sostituzione di Claudio Martelli), Olivier Dupuis (in sostituzione di Emma Bonino), Giovanni Claudio Fava (in sostituzione di Sami Naïr), Cristina García-Orcoyen Tormo (in sostituzione di Ingo Friedrich), Vitalino Gemelli (in sostituzione di Marietta Giannakou-Koutsikou), Giorgos Katiforis (in sostituzione di Mário Soares), Christoph Werner Konrad (in sostituzione di Alain Lamassoure), Cecilia Malmström (in sostituzione di Francesco Rutelli), Jan Mulder (in sostituzione di Pere Esteve), Doris Pack (in sostituzione di Jacques Santer) e Lennart Sacrédeus (in sostituzione di Johan Van Hecke).

La relazione è stata presentata il 24 luglio 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulla diplomazia comune comunitaria (2000/2006(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 3, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea,
 - visto l'articolo 20 del trattato sull'Unione europea,
 - vista la sua risoluzione del 18 maggio 1995 sullo sviluppo della PESC nel 1994¹,
 - vista la sua risoluzione del 18 luglio 1996 sullo sviluppo della PESC nel 1995²,
 - vista la sua risoluzione del 12 giugno 1997 sullo sviluppo della PESC nel 1996³,
 - vista la sua risoluzione del 28 maggio 1998 sulla PESC nel 1997⁴,
 - vista la sua risoluzione del 5 maggio 1999 sulla PESC nel 1998⁵,
 - visto l'articolo 163 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per gli affari esteri, i diritti umani la sicurezza comune e la politica di difesa (A5-0210/2000),
- A. considerando che dagli anni '50 fino ad oggi l'attività esterna della Comunità non ha cessato di crescere, superando progressivamente il suo carattere strettamente economico per abbracciare sempre più gli aspetti politici e diplomatici,
- B. considerando che i numerosi funzionari incaricati in seno al Consiglio e alla Commissione europea delle relazioni esterne sono specialisti ma, in generale, mancano della formazione diplomatica necessaria per esercitare questa crescente attività esterna,
- C. considerando che le relazioni esterne esigono personale specializzato, con una solida formazione tecnica e diplomatica, e che la situazione resta insoddisfacente malgrado i progressi realizzati dalla Commissione in materia di formazione dei suoi funzionari destinati a occuparsi dell'attività esterna,
- D. considerando positivi gli sforzi compiuti dal comitato politico che ha approvato il 26 novembre 1999 il "Programma diplomatico europeo" aperto ai diplomatici nazionali e ai

¹ GU C 151 del 19.6.1995, pag. 223.

² GU C 181 del 24.6.1996, pag. 21.

³ GU C 200 del 30.6.1997, pag. 148.

⁴ GU C 195 del 22.6.1998, pag. 35.

⁵ GU C 279 del 1.10.1999, pag. 218.

funzionari della Commissione e del Consiglio, onde contribuire alla creazione di un'identità europea in politica estera, ma il cui scarso sviluppo in concreto esige uno sforzo di ridefinizione ed incitamento,

- E. considerando necessario volgersi alla creazione di un servizio diplomatico comunitario, professionale, permanente ed adeguato alle nuove circostanze, che contribuisca efficacemente al perseguimento degli obiettivi dell'Unione nella sfera internazionale,
- F. considerando che, date le caratteristiche dello stesso servizio esterno, il carattere delle sue competenze e la vasta tradizione esistente in materia negli Stati membri, risulta imprescindibile stabilire un legame tra i diplomatici degli Stati membri e il nascente servizio diplomatico comunitario, permettendo così che l'Unione si avvantaggi della loro ricca e vasta esperienza,
- G. considerando che, nonostante i progressi compiuti, continuano a sussistere disparità in seno alle delegazioni della Commissione e che è necessario chiarire e sviluppare la loro situazione giuridica, il loro ruolo e le loro relazioni con il Parlamento europeo e il Consiglio,
- H. considerando che, sebbene le delegazioni formalmente dipendano in modo esclusivo dalla Commissione europea, sono collegate di fatto con il Consiglio e il Parlamento europeo e svolgono in pratica un lavoro di rappresentanza più ampio, ossia di tutta la Comunità, per cui sarebbe auspicabile dar forma giuridica a tale realtà,
- I. considerando che la trasformazione delle delegazioni della Commissione in delegazioni della Comunità non richiede un nuovo trasferimento di competenze, dato che nell'ambito della PESC le delegazioni della Comunità agirebbero soltanto a norma delle disposizioni del trattato, rispettando le competenze della Presidenza e dell'Alto rappresentante della PESC,
- J. considerando che in tale nuovo contesto le delegazioni della Comunità debbono disporre dei mezzi umani ed economici necessari, per cui devono avere a disposizione il bilancio necessario,
- K. considerando adeguato l'insediamento di delegazioni regionali, che svolgano le loro funzioni rispetto ai vari Stati vicini, qualora opportuno a patto di garantire in seno alle stesse la presenza di personale specializzato in funzione degli interessi comunitari nell'area, e più particolarmente, per quanto riguarda l'appoggio ai processi di democratizzazione e di rispetto dei diritti umani, che deve essere incrementato,
- L. considerando che, nonostante il livello di integrazione raggiunto dagli Stati membri, i loro servizi esterni soffrono in talune occasioni di mancanza di coordinamento, e che sarebbe opportuno garantire il coordinamento tra le ambasciate degli Stati membri e le delegazioni, proprio come disposto dall'articolo 20 del trattato sull'Unione europea,
- M. considerando che il coordinamento è necessario al fine di mantenere la coerenza tra le questioni economiche (in cui la rappresentanza esterna corrisponde principalmente alla Commissione europea) e quelle politiche (in cui corrisponde alle missioni degli Stati membri e, in particolare, alla Presidenza); e che risulta un elemento essenziale per

garantire la visibilità ed efficacia della PESC,

- N. considerando la necessità di stabilire un sistema basato sulla trasparenza e sullo spirito di collaborazione che garantisca la complementarità dell'azione diplomatica della Comunità e degli Stati membri, al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti nel trattato,
- O. considerando che l'obiettivo previsto non consiste assolutamente nella creazione di una diplomazia unica che sostituisca i servizi esterni degli Stati membri mediante servizi propriamente europei bensì si tratta, semplicemente, di migliorare la qualità del servizio esterno comune della Comunità e trovare un coordinamento più stretto con i servizi esterni degli Stati membri, rispondendo così alla nuova realtà europea e internazionale,
- P. considerando che non si deve dimenticare la possibilità in futuro, dopo il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione, di compiere passi più ambiziosi in tale ambito, costituendo, come richiesto ripetutamente dal Parlamento, ambasciate dell'Unione composte dalla delegazione della Comunità e dalle missioni degli Stati membri che desiderano essere presenti nel paese terzo,
- Q. considerando che per dotare di maggiore efficacia gli strumenti al servizio dell'azione esterna comunitaria, ritiene necessario avanzare principalmente in tre direzioni: la formazione specializzata dei funzionari della Commissione europea destinati al servizio esterno; la chiarificazione e lo sviluppo del quadro giuridico che regola il funzionamento delle delegazioni della Commissione europea, nonché le loro relazioni con il Parlamento europeo e il Consiglio; la collaborazione più stretta tra tali delegazioni e le ambasciate degli Stati membri,

Sulla formazione dei funzionari comunitari destinati ad occuparsi dell'attività esterna ed il contributo dei servizi diplomatici degli Stati membri

1. propone l'obiettivo di costituire una Scuola diplomatica comunitaria, che garantisca ai funzionari comunitari impegnati nell'attività esterna, tanto della Commissione europea (nelle delegazioni e nelle DG RELEX) quanto del Consiglio (nella DG delle relazioni esterne del Segretariato generale del Consiglio e della cellula di programmazione politica e tempestivo allarme), non soltanto la preparazione tecnica relativa alle politiche comunitarie, bensì una formazione prettamente diplomatica e in relazioni internazionali; la Scuola diplomatica comunitaria potrebbe altresì essere aperta agli Stati membri che volessero eventualmente fornire una formazione supplementare ad alcuni dei loro diplomatici nonché offrire una formazione ai diplomatici dei paesi candidati come parte della loro preparazione all'adesione e fornire programmi di studio, di ricerca e di formazione in collaborazione con istituzioni universitarie europee;
2. propone che, fino a quando non esisterà una Scuola diplomatica comunitaria, i funzionari comunitari e i diplomatici degli Stati membri che lo desiderano possano perfezionare la propria formazione attraverso programmi e seminari approfonditi, ove possibile in collaborazione con le istituzioni universitarie europee di riconosciuto prestigio e, in particolare, con quelle finanziate dalla Comunità e con le scuole diplomatiche degli Stati membri;

3. invita il Consiglio e la Commissione ad esaminare le diverse procedure mediante le quali si possa articolare un sistema efficace di ponte tra i servizi esterni nazionali e quello comunitario, in modo da prevedere l'integrazione temporanea dei diplomatici degli Stati membri nel servizio esterno comunitario;
4. propone infine che l'approfondimento della formazione dei funzionari e il primo passo verso la creazione di una Scuola diplomatica comunitaria ricevano finanziamenti adeguati nell'ambito del bilancio generale e che entro la fine di quest'anno sia convocato un incontro delle scuole diplomatiche e degli istituti diplomatici europei con gli organi competenti della Commissione, onde avanzare nei programmi di formazione dei funzionari della Commissione, nella creazione della Scuola diplomatica comunitaria e nello sviluppo di un sistema di ponti tra i servizi esterni della Comunità e degli Stati membri;

Sulla chiarificazione e lo sviluppo dello status giuridico delle delegazioni della Commissione europea, del loro ruolo e della loro relazione con le istituzioni comunitarie

5. ritiene che, benché il Parlamento abbia già espresso in ripetute occasioni la volontà che le delegazioni si trasformino in ambasciate dell'Unione, dato che attualmente essa non dispone di personalità giuridica, e onde realizzare i cambiamenti in modo graduale, propone che si avanzi trasformando le delegazioni della Commissione in delegazioni della Comunità (la quale gode di personalità giuridica internazionale), affinché, pur mantenendo il loro spazio nell'organigramma della Commissione, si possa sviluppare giuridicamente il loro legame con il Parlamento e il Segretariato generale del Consiglio;
6. propone di regolamentare le relazioni delle delegazioni con le commissioni parlamentari e le delegazioni interparlamentari onde promuovere una maggiore informazione e controllo politico, ed assicurare nella pratica che i capi delegazione compaiano davanti alle istanze parlamentari quando le circostanze politiche lo richiedano;
7. propone di prevedere che i capi delegazione compaiano sistematicamente davanti alla commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo prima di assumere le loro funzioni, per esporre e discutere il loro piano di lavoro;
8. propone che la delegazione UE condivida sistematicamente la responsabilità per le visite in occasione di missioni ufficiali del PPE e che si impegni a prestare assistenza durante visite/missioni ufficiali di singoli deputati del PPE;
9. chiede che ogni anno la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento delle delegazioni;
10. propone di regolare le relazioni delle delegazioni con l'Alto rappresentante della PESC, includendo il loro dovere di assistenza sia allo stesso Alto rappresentante della PESC sia ai membri del Parlamento europeo quando visitino la zona nell'esercizio delle loro funzioni;
11. propone che la Commissione presenti all'esame del Parlamento una ristrutturazione delle geografie delle sue delegazioni all'estero, nel quadro della loro trasformazione in delegazioni della Comunità, e in funzione degli interessi che abbia nei vari Stati;

Sul coordinamento tra le delegazioni ed i servizi esterni degli Stati membri

12. propone la redazione di relazioni comuni in cui le ambasciate degli Stati membri (in particolare quella della Presidenza di turno) e la delegazione esprimano in modo congiunto i loro punti di vista;
13. ritiene che la diplomazia comunitaria comune debba assicurare una rappresentanza coordinata dell'Unione europea in seno a organizzazioni internazionali come l'ONU, l'FMI e simili, nonché a livello regionale in America centro-meridionale, Africa, ecc.;
14. propone di promuovere l'informazione in comune del Consiglio e tramite esso delle capitali (segnatamente nel caso delle rappresentanze davanti agli organismi internazionali in cui si sono registrati casi di sovrapposizione d'attività che potrebbero essere ridotti) e del Parlamento europeo;
15. propone di regolamentare gli eventuali raggruppamenti delle missioni diplomatiche degli Stati che lo desiderino con le delegazioni, il che risulterebbe in un migliore coordinamento dell'attività esterna e nella riduzione dei costi essendo condivise le infrastrutture;
16. propone di far sì che gli Stati membri che lo auspicano possano utilizzare nei paesi terzi in cui non dispongano di rappresentanza diplomatica, le attuali delegazioni della Commissione per destinare in quella sede alcuni dei loro diplomatici che, oltre a contribuire con il loro apporto all'arricchimento della politica esterna comunitaria, si occuperebbero del mantenimento delle relazioni bilaterali;
17. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione e al Consiglio.

MOTIVAZIONE

I. SULL'ATTIVITÀ ESTERNA DELL'UNIONE

I. 1. L'attività esterna della Comunità europea

1. Fin dall'origine, l'attività esterna della Comunità ha avuto un carattere marcatamente economico, incentrandosi sulle relazioni commerciali, in cui la Comunità ha competenze esclusive, e sull'aiuto allo sviluppo.
2. Una netta separazione, nella pratica, tra gli aspetti economici e gli altri aspetti della politica esterna è tuttavia impossibile. L'attività esterna comunitaria presenta anche un aspetto politico fondamentale e crescente.
3. D'altronde, le successive riforme hanno progressivamente ampliato le competenze comunitarie, tanto che attualmente il trattato attribuisce espressamente alla Comunità competenze esterne nei seguenti ambiti: politica commerciale, associazione di paesi e territori d'oltremare, relazioni con altre organizzazioni internazionali, ricerca e sviluppo tecnologico, politica ambientale, istruzione, formazione professionale e gioventù, cultura, sanità pubblica, reti transeuropee, unione economica e monetaria, cooperazione allo sviluppo.
4. Il risultato è un amplissimo e variegato ventaglio di competenze esterne, principalmente ma non esclusivamente economiche, che la Comunità esercita in modo esclusivo o in concorso con gli Stati membri.
5. È opportuno analizzare chi sono gli attori che si occupano della gestione interna e della rappresentanza esterna di questa attività.

La gestione interna

6. La Commissione e il Consiglio partecipano alla conclusione degli accordi internazionali. Il Parlamento europeo interviene in varie fasi del processo, esercitando una funzione fondamentale di controllo politico. Nell'attuazione degli accordi e nella gestione dei fondi un ruolo decisivo è svolto dalla Commissione.
7. I funzionari del Consiglio e della Commissione partecipano alla definizione e all'attuazione di questa attività esterna. Nella Commissione partecipano alla gestione delle relazioni esterne le seguenti Direzioni generali: Relazioni esterne, Commercio, Sviluppo, Allargamento, Servizio comune per le relazioni esterne e Ufficio per gli aiuti comunitari. Nell'ambito del Segretariato del Consiglio le competenze in materia sono specialmente della Direzione generale E, Relazioni esterne.

La rappresentanza esterna

8. Per esercitare queste competenze è sorta la necessità di mantenere relazioni permanenti con Stati terzi ed organizzazioni internazionali. Così, la Commissione ha creato delegazioni che,

di fatto, hanno esercitato finora la funzione di rappresentanza esterna della Comunità.

9. Per quanto riguarda le politiche comunitarie, le delegazioni della Commissione hanno il monopolio della rappresentanza della Comunità nello Stato beneficiario. Quando invece ci si muove nell'ambito delle competenze concorrenti, è necessaria un'associazione fra le delegazioni e le missioni degli Stati membri.

10. Le delegazioni sono andate incontro ad una spettacolare espansione: attualmente se ne contano 111 (oltre a 17 uffici).

11. La funzione di queste delegazioni si è incentrata sul settore economico e commerciale, ma col tempo hanno assunto funzioni non strettamente economiche. Nei paesi industrializzati e davanti alle organizzazioni internazionali esercitano una funzione fondamentale di rappresentanza politica della Comunità. Nei paesi in via di sviluppo e in quelli candidati all'adesione la funzione politica delle delegazioni è aumentata notevolmente. Tale fenomeno si è accentuato con la PESC.

I. 2. La politica estera e di sicurezza comune

12. Con il TUE si è compiuto un passo fondamentale nel superamento del carattere economico dell'attività esterna. Per anni, e in virtù di una distinzione artificiosa, le competenze esterne in ambito economico spettavano alla Comunità, mentre il resto della politica estera era di competenza degli Stati membri. Dopo la riforma di Maastricht l'Unione partecipa alla politica estera non economica la quale, pur continuando ad essere di competenza degli Stati membri, è oggetto di concertazione nel quadro della PESC.

13. Tale trasformazione si riflette in un miglior coordinamento tra l'attività esterna della Comunità e la politica estera, nonostante la separazione mantenuta attraverso la struttura dei pilastri. Il coordinamento, su cui insiste l'articolo 3 del TUE, è imprescindibile, poiché la politica commerciale e la politica di aiuto allo sviluppo sono strumenti fondamentali della politica estera.

14. Con la PESC l'Unione riveste una nuova dimensione, superando definitivamente l'ambito economico. Le istituzioni saranno ora partecipi di una nuova sfera, quella della politica estera non economica, delle relazioni internazionali classiche, della diplomazia.

15. È opportuno analizzare in che modo le istituzioni e i loro funzionari partecipano alla gestione interna e alla rappresentanza esterna della PESC.

Gestione interna

16. Il Consiglio europeo definisce i principi e gli orientamenti generali della PESC e adotta le strategie comuni. In sede di Consiglio gli Stati si consultano, e adottano le azioni e le posizioni comuni, la cui attuazione spetta principalmente alla Presidenza. La Commissione è pienamente associata ai lavori della PESC, ha facoltà d'iniziativa ed è associata alla Presidenza nella rappresentanza e nell'attuazione della PESC. il Parlamento europeo è

consultato e informato, presenta interrogazioni e discute sui progressi compiuti.

17. Dato il carattere intergovernativo della PESC, il peso del sistema ricade sul Consiglio. È però opportuno rilevare che il baricentro politico del processo decisionale si sposta dalle capitali verso Bruxelles.

18. Tutto ciò comporta la partecipazione dei funzionari del Consiglio e della Commissione alla politica estera. Il Segretario generale del Consiglio esercita la funzione di Alto rappresentante della PESC ed è responsabile di una cellula di programmazione politica e tempestivo allarme. La Commissione è pienamente associata alla PESC e pertanto le Direzioni generali competenti per le relazioni esterne e le delegazioni partecipano all'attuazione della politica estera.

La rappresentanza esterna

19. Nella cooperazione politica la Presidenza rappresenta l'Unione e la Commissione le è associata, con l'assistenza dell'Alto rappresentante per la PESC e, se necessario, dello Stato membro che eserciterà la Presidenza successiva.

20. Se nella sfera comunitaria la rappresentanza esterna è compito soprattutto delle delegazioni della Commissione, nell'ambito della PESC tale compito spetta principalmente alla Presidenza del Consiglio. In tale ambito il ruolo delle delegazioni è minore, ma anch'esse partecipano poiché la Commissione è associata alla funzione di rappresentanza, e l'articolo 20 del TUE dispone che le delegazioni cooperino con le missioni diplomatiche degli Stati membri.

II. SULLA FORMAZIONE DEI FUNZIONARI COMUNITARI DESTINATI AD OCCUPARSI DELL'ATTIVITÀ ESTERNA

II. 1. Situazione attuale dei funzionari

21. Negli Stati dell'Unione i membri del corpo diplomatico vengono reclutati mediante concorsi specifici e ricevono una formazione specializzata. Al contrario, nella Comunità, i funzionari destinati all'attività esterna, a Bruxelles e nelle delegazioni, sono reclutati mediante concorsi generali. Attualmente, non esiste una categoria specializzata di funzionari incaricati di politica estera, né una formazione specifica a loro destinata.

22. Fino al 1994, né il personale delle delegazioni né quello delle DG RELEX, riceveva alcuna formazione specifica.

23. Per molto tempo è stato applicato un sistema di rotazione volontaria. I funzionari delle DG RELEX non avevano l'obbligo di prestare servizio presso le delegazioni, e quando lo facevano, era frequente che restassero per molti anni nella stessa sede di destinazione.

24. Tali carenze hanno impedito una resa maggiore della rappresentanza esterna. Nel 1994, la Commissione ha deciso di creare un servizio esterno unificato ed ha costituito un gruppo di

lavoro incaricato di individuare le necessità a lungo termine del servizio esterno, la cui attività si è concretizzata nella relazione Williamson approvata il 27.3.1996. Grazie a queste iniziative vi sono stati cambiamenti che hanno consentito un certo progresso, a nostro giudizio insufficiente.

25. Si è provveduto ad organizzare un programma di formazione interna (che si svolge principalmente durante o dopo il periodo delle vacanze estive), alcuni corsi preliminari all'assegnazione nella nuova sede per i funzionari che andranno ad occupare un posto all'estero, e si sta preparando un corso per l'assunzione delle funzioni specifico per i funzionari delle DG RELEX e del servizio esterno.

26. È stato istituito un sistema di rotazione obbligatoria, in virtù del quale i funzionari A delle DG RELEX dovranno prestare servizio in delegazione.

27. La Commissione ha cercato di migliorare il coordinamento con i servizi diplomatici degli Stati membri, cercando di far sì che alcuni diplomatici degli Stati membri prestino servizio presso le DG RELEX a presso le delegazioni. Tuttavia, i progressi conseguiti in questo campo sono quasi insignificanti.

II.2. Il corpo diplomatico comunitario

28. Riteniamo che attualmente la formazione specializzata offerta ai funzionari comunitari destinati alla politica esterna sia molto limitata e che il coinvolgimento dei diplomatici degli Stati membri sia minimo.

29. Riteniamo necessario avanzare verso la creazione di un vero corpo diplomatico comunitario professionale, permanente e adeguato alle nuove circostanze. A tal fine, sarebbe necessario modificare lo statuto dei funzionari, creando una categoria specializzata e rendendo la formazione continua un elemento obbligatorio dell'evoluzione della carriera.

30. Dovrebbe essere creata una Scuola diplomatica comunitaria in modo da garantire ai funzionari non solamente una preparazione tecnica nelle politiche comunitarie, ma anche una formazione pienamente diplomatica e una formazione in materia di relazioni internazionali. La Scuola dovrebbe essere inoltre aperta agli Stati membri che volessero fornire ai propri diplomatici una formazione supplementare nonché offrire una formazione ai diplomatici dei paesi candidati come parte della loro preparazione all'adesione. Identificando ed adeguando le "migliori pratiche" di formazione in uso nelle scuole diplomatiche nazionali ed introducendo elementi europei innovativi di formazione, la Scuola potrebbe svolgere un ruolo guida nello sviluppo di pratiche comuni del servizio esterno e di una "cultura comune" per i funzionari dell'Unione europea e degli Stati membri impegnati nei servizi esterni. La creazione di una tale Scuola implica che la Comunità fornisca formazione anche ai diplomatici nazionali e ai diplomatici dei paesi candidati.

31. Per le caratteristiche proprie del servizio esterno e la lunga tradizione esistente in tale campo negli Stati membri, è necessario creare un legame fra i diplomatici degli Stati membri e il nascente corpo diplomatico europeo. A tal fine è imprescindibile stabilire un sistema di ponti tra il servizio esterno nazionale e quello comunitario.

III. SULLA NECESSITÀ DI CHIARIRE LO STATUS GIURIDICO DELLE DELEGAZIONI, IL LORO RUOLO E LA LORO RELAZIONE CON LE ISTITUZIONI COMUNITARIE

32. È necessario chiarire ed uniformare l'organizzazione e le funzioni delle delegazioni della Commissione. Le delegazioni rappresentano a livello internazionale la Commissione, ma essa non è dotata di personalità giuridica internazionale, il che porta a confusione. D'altronde, sebbene formalmente dipendano esclusivamente dalla Commissione, sono associate di fatto al Consiglio e al Parlamento europeo a compiono in pratica un lavoro di rappresentanza più ampio, ossia di tutta la Comunità. Appare quindi necessario formalizzare tale fatto, trasformando le delegazioni della Commissione in delegazioni della Comunità, il che supererebbe lo scoglio della mancanza di personalità giuridica internazionale.

33. Le delegazioni della Comunità manterrebbero la loro sede nell'organigramma della Commissione, ma verrebbero chiarite a rese più strette le loro relazioni con il Consiglio e con il Parlamento europeo secondo i termini previsti nella proposta di risoluzione.

34. Non possiamo non sottolineare l'esistenza di importanti deficit a livello di risorse umane nelle delegazioni a causa della mancanza di sostegno finanziario. Ciò è provato dal fatto che le delegazioni sono costituite soltanto da 693 funzionari, rispetto ai quasi 2000 agenti locali ai quali la Commissione fa ricorso in gran misura per deficit di bilancio.

35. Il nuovo contesto richiede un appoggio finanziario. Tale questione deve essere affrontata nella proposta di bilancio che presenterà la Commissione per i prossimi esercizi a dev'essere tenuta presente dal Parlamento nelle sue discussioni.

IV. SULLA NECESSITÀ DI COORDINARE L'ATTIVITÀ DELLE DELEGAZIONI E DEI SERVIZI ESTERNI DEGLI STATI MEMBRI

36. La rappresentanza esterna dell'Unione risulta confusa ed è necessario promuovere un maggior coordinamento tra le ambasciate degli Stati membri e le delegazioni, a norma dell'articolo 20 del TUE.

37. Solo in tal modo sarà possibile mantenere la coerenza fra gli affari economici, per i quali la rappresentanza esterna spetta in misura assai rilevante alle delegazioni, a quelli politici, per i quali essa spetta alle missioni degli Stati membri e alla Presidenza. Per promuovere il coordinamento, sarebbe opportuno promuovere la redazione periodica di relazioni comuni, nonché l'informazione comune delle capitali e, qualora necessario, del Parlamento europeo.

38. La stretta cooperazione tra le ambasciate degli Stati membri e la delegazione può risultare fondamentale per risolvere talune difficoltà attualmente incontrate dai ministeri degli affari esteri. I servizi esterni subiscono drastici tagli di bilancio, mentre, al contempo, aumentano le necessità di rappresentanza nel mondo. Alcuni Stati si vedono nell'impossibilità di adempiere la funzione di rappresentanza che incombe loro durante la loro presidenza poiché mancano di ambasciate in numerosi paesi.

39. Per ovviare a tali difficoltà a promuovere la necessaria cooperazione nel servizio esterno

man man che si avanza sulla via di una politica estera europea, sarebbe opportuno prevedere l'accorpamento delle ambasciate nazionali che lo decidano con le delegazioni, il che comporterebbe infrastrutture in comune, consentendo una riduzione di costi. È altresì possibile che gli Stati membri che non dispongano di rappresentanza diplomatica utilizzino la delegazione per destinarvi un diplomatico, disponibile a rappresentare il suo paese nelle relazioni bilaterali.

40. Non si esclude che in futuro, dopo il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione, possano farsi passi più ambiziosi, costituendo ambasciate dell'Unione, secondo i termini precisati nella proposta di risoluzione.

41. Il Parlamento europeo è intervenuto in ripetute occasioni su tali questioni secondo i termini del documento di lavoro.

42. Lo scopo della presente relazione non è quello di perorare la causa di una diplomazia unica che sostituisca i servizi esterni degli Stati membri con i servizi propriamente europei, bensì proporre una serie di adeguamenti dei servizi esterni alla nuova realtà europea e internazionale attraverso diverse procedure che assicurino una maggiore efficienza per contribuire in modo migliore alla politica estera comune dell'Unione europea.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVI LEGISLATURA

8	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 585 Conversione in legge del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244
9	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 692 "Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"
10	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 714 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"
11	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 735 "Conversione in legge del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini"
12	Testo a fronte	Testi a fronte dei disegni di legge AA.SS. nn. 7, 52, 146, in materia di farmaci orfani e malattie rare
13	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 4-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, recante misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo"
14	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 692 "Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" Il testo con le modifiche approvate in sede referente
15	Dossier	L'immigrazione in quattro paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina
16	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 414 e 507 Prevenzione delle frodi nei settori del credito al consumo, dei pagamenti dilazionati e differiti e nel settore assicurativo
17	Dossier	Il contenzioso Stato-Regioni: dati quantitativi
18	Schede di lettura	Disegni di legge A.A.SS. nn. 733, 242, 391 e 583 in materia di sicurezza pubblica

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Per gli utenti intranet del Senato è altresì disponibile il formato word seguendo il percorso "dossier di documentazione - Servizio Studi - Amarcord".