

XVI legislatura

Atto comunitario n. 64

**Proposta di decisione del Consiglio
che fissa l'organizzazione e il
funzionamento del servizio europeo
per l'azione esterna (doc. 8029/10)**

n. 52/DN
7 maggio 2010



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atto comunitario n. 64

Proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (doc. 8029/10)

Dossier n. 52/DN
7 maggio 2010

a cura di Luca Briasco

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Antonella Colmignoli

_4986

Viviana Di Felice

_3761

Laura Lo Prato

_3992

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Atto comunitario n. 64: Progetto di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (doc. 8029/10)	"	1
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, relativamente al servizio europeo per l'azione esterna COM (2010) 85 def.	"	31
Relazione della Presidenza sullo stato delle discussioni in sede di Consiglio in merito al servizio europeo per l'azione esterna (doc. 7713/10)	"	43
Proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna - Compromesso della presidenza (doc. 8724/10)	"	49
Proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna - Compromesso della presidenza (doc. 8724/10 ADD 1)	"	83
Parlamento europeo - Proposta per la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna - Documento di lavoro di Elmar Brok e Guy Verhofstadt relatori sulla proposta (<i>versione del 20 aprile 2010 - in lingua inglese</i>)	"	85
Parlamento europeo - Proposta per la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna - Documento di lavoro di Elmar Brok e Guy Verhofstadt relatori sulla proposta (<i>versione del 3 maggio 2010 - in lingua inglese</i>)	"	99

NOTA ILLUSTRATIVA

1. I lavori preparatori

La proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) rappresenta uno degli adempimenti più urgenti e significativi atti a dare piena attuazione al nuovo assetto istituzionale previsto dal Trattato di Lisbona.

L'articolo 27 del TUE prevede che, nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR) si avvalga di un Servizio europeo per l'azione esterna. Come recita il terzo paragrafo, "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 (SEAE) 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".

L'articolo 18 TUE e lo stesso articolo 27, ai paragrafi 1 e 2, precisano quali siano le funzioni dell'Alto Rappresentante, cui sarà associato il SEAE: funzioni che, come evidenziato dalle Dichiarazioni 13 e 14 allegate al Trattato di Lisbona, "lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera, sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali". Sulla base dei paragrafi citati, l'Alto Rappresentante presiede il Consiglio "Affari esteri", contribuisce con proposte all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune e assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio. L'Alto Rappresentante, inoltre, "rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali".

La tempistica con la quale l'AR era chiamato a presentare il suo progetto di decisione è stata stabilita dal Consiglio europeo del 30 ottobre 2009, che ha auspicato un'adozione definitiva della decisione entro il 30 aprile 2010.

Una settimana prima rispetto alla riunione del Consiglio europeo, il Parlamento europeo, in data 22 ottobre 2009, aveva adottato una risoluzione nella quale, tra l'altro, si ribadiva come il SEAE debba essere composto da funzionari scelti in base al merito, con procedura aperta e trasparente e provenienti, in una

proporzione pienamente rispettosa dell'equilibrio geografico, dalla Commissione, dal Consiglio e dai servizi diplomatici nazionali; si sottolineava l'opportunità che le delegazioni della Commissione europea nei paesi terzi, gli uffici di collegamento del Consiglio e gli uffici dei rappresentanti speciali dell'UE venissero unificati per formare vere e proprie "ambasciate dell'Unione", che dovrebbero rispondere in via diretta all'Alto Rappresentante; si rilevava come il SEAE dovrebbe essere integrato nella struttura amministrativa della Commissione ed essere soggetto alle decisioni del Consiglio in ambito PESC e PESD, e alle deliberazioni della Commissione nel settore delle relazioni esterne comunitarie; si chiedeva un impegno da parte dell'Alto Rappresentante a informare la Commissione affari esteri e la Commissione sviluppo del Parlamento europeo in merito alle nomine per posti di alto livello in seno al SEAE, e ad accordare alle stesse Commissioni la potestà di audire le persone nominate; si auspicava infine l'istituzione di una Scuola europea di diplomazia, che, in stretta cooperazione con gli organi competenti degli Stati membri, fornisse ai funzionari una preparazione basata su programmi di studi armonizzati e uniformi.

Il Consiglio europeo del 30 ottobre 2009 ha fatto proprie molte delle osservazioni del Parlamento europeo, in particolare per quanto concerne la trasparenza delle procedure di assunzione, il rispetto dell'equilibrio geografico, la formazione comune del personale e la creazione di "ambasciate dell'Unione". Ha espresso invece posizioni difformi per quanto concerne lo status amministrativo del SEAE, che dovrebbe essere un servizio *sui generis* distinto dalla Commissione e del Segretariato Generale del Consiglio e disporre di piena autonomia in termini di bilancio e gestione del personale, e sulla procedura di assunzione del personale, che dovrebbe coinvolgere a eguale titolo rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e del Segretariato Generale del Consiglio, ma non il Parlamento europeo. Sempre secondo il Consiglio europeo, nel 2012 dovrebbe essere presentata una prima relazione sul funzionamento del SEAE, mentre un riesame completo, seguito, se necessario, da una revisione della decisione, dovrebbe aver luogo nel 2014.

Per quanto concerne il contributo italiano al dibattito sul SEAE in sede di Consiglio, va ricordato che l'Italia ha presentato la candidatura dell'Istituto universitario europeo di Firenze come sede per la formazione dei nuovi diplomatici europei, riscuotendo significativi consensi. Va altresì rilevato come, in base a quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge n. 1 del 2010, convertito dalla legge n. 30/2010, il Ministero degli affari esteri potrà mettere a disposizione delle istituzioni UE (in primis, l'istituendo SEAE) fino a 50 funzionari della carriera diplomatica, destinati a prestare servizio presso le predette istituzioni, le loro delegazioni e uffici nei paesi terzi o presso organizzazioni internazionali o regionali, nonché presso strutture preposte alla

direzione o gestione di specifiche iniziative o operazioni in ambito PESC. A tal fine il Ministero è autorizzato, in deroga alle disposizioni sul blocco delle assunzioni del pubblico impiego, a bandire annualmente, negli anni 2010-2014, un concorso di accesso alla carriera diplomatica e ad assumere un contingente annuo non superiore a 35 segretari di legazione in prova.

2. La proposta di decisione

La proposta di decisione relativa all'organizzazione e al funzionamento del SEAE è stata presentata dall'Alto Rappresentante lo scorso 25 marzo, contestualmente a una proposta di modifica del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, e a una proposta sul futuro statuto del personale del SEAE (non ancora formalizzata), che saranno esaminate in base alla procedura legislativa ordinaria.

Suddivisa in dodici articoli, la proposta prevede che il SEAE:

- Sarà un organo funzionalmente autonomo, distinto dalla Commissione e dal Segretariato del Consiglio, posto sotto la diretta autorità dell'Alto Rappresentante e composto da un'amministrazione centrale e dalle delegazioni UE nei paesi terzi. Oltre ad assistere l'Alto Rappresentante, fungerà da supporto anche ai Presidenti di Commissione e Consiglio europeo e collaborerà con il Segretariato Generale del Consiglio, con i servizi della Commissione e con i servizi diplomatici degli Stati membri. Particolarmente intensa sarà la collaborazione con la Commissione, onde garantire la massima armonizzazione di tutti gli aspetti connessi all'azione esterna dell'Unione;
- Sarà gestito da un Segretario Generale (coadiuvato da due vice), che opererà sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante, e si articolerà in direzioni generali, ripartite tra unità geografiche in grado di coprire tutti i paesi del mondo e unità tematiche;
- Collaborerà con la Commissione (che rimane responsabile della gestione) al ciclo di programmazione, pianificazione e attuazione degli strumenti finanziari (Fondo europeo di sviluppo, Strumento per la cooperazione allo sviluppo, Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, Strumento per la politica di vicinato, Strumento per la cooperazione sulla sicurezza nucleare e Strumento per la cooperazione con i paesi industrializzati). Avrà in particolare la responsabilità di preparare le decisioni della Commissione relative all'assegnazione dei fondi ai paesi, i documenti strategici per paese e i programmi nazionali e regionali;

- Si articolerà, come già detto, in delegazioni nazionali, che saranno gestite da "capi delegazione" alle dipendenze dell'Alto Rappresentante. Anche la Commissione potrà dare istruzioni ai capi delegazione sulle materie di sua diretta competenza. La decisione di chiudere o aprire una delegazione sarà presa dall'Alto Rappresentante, sentiti il Consiglio e la Commissione;
- Disporrà di personale diplomatico - in numero non precisato dalla proposta di decisione - selezionato mediante procedure individuate dall'Alto Rappresentante ma basate sul merito e sul criterio geografico più ampio possibile, tenendo nel dovuto conto anche la questione di genere. Onde garantire la trasparenza delle procedure verrà istituita una commissione consultiva di nomina composta da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e del Segretariato Generale del Consiglio. Almeno un terzo dei diplomatici dovranno provenire dagli Stati membri.

3. L'esame al Consiglio e al Parlamento europeo

La proposta è stata esaminata in modo dettagliato ed esaustivo in sede di Consiglio, e dal dibattito - anche tenendo conto, nei limiti del possibile, degli orientamenti del Parlamento europeo, che saranno sintetizzati a parte - è scaturito, in occasione del Consiglio affari esteri del 26 aprile, un sostanziale accordo politico su una proposta di compromesso, sulla quale lo stesso Parlamento europeo sarà chiamato a pronunciarsi in sede consultiva.

Il Consiglio non ha modificato la natura del SEAE, che rimane, anche nella proposta di compromesso, un organo funzionalmente distinto dalla Commissione e dal Segretariato del Consiglio. La gestione del SEAE resta affidata a un Segretario Generale (ora definito "esecutivo") assistito da due vice anziché, come auspicato dal Parlamento europeo, dai tre commissari europei responsabili rispettivamente delle politiche di sviluppo, degli aiuti umanitari e della politica di vicinato.

Per quanto concerne la procedura di assunzione dei diplomatici del servizio, i diversi esperti nazionali già distaccati presso l'UE non dovrebbero essere contabilizzati nel terzo del personale SEAE in dotazione agli Stati membri. La Commissione, che deterrà la responsabilità di esaminare, in una fase di preselezione, il profilo dei candidati al ruolo di capo delegazione, dovrà applicare criteri improntati alla massima obiettività e trasparenza, e non avrà potere di veto sulla nomina finale, per la quale l'ultima parola dovrebbe essere riservata all'Alto Rappresentante. Le 136 delegazioni dell'UE nei paesi terzi dovrebbero essere in condizione, a richiesta, di svolgere funzioni consolari, purché esse non generino spese supplementari di bilancio. Per quanto concerne infine i meccanismi

finanziari, essi dovrebbero essere attivati sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante, il quale avrà anche "diretta responsabilità" sui vari capitoli di bilancio.

Il Parlamento europeo, e segnatamente la Commissione AFET, ha avviato quasi immediatamente l'esame della proposta di decisione, dando mandato di esaminarla e di formulare osservazioni e suggerimenti di modifica a due relatori: Elmar Brok (della stessa Commissione AFET) e Guy Verhofstadt (della Commissione Affari costituzionali). Dopo un primo documento di lavoro del 20 aprile, di carattere discorsivo ma ricco di osservazioni e spunti critici, i due relatori hanno prodotto un secondo documento, in data 3 maggio, sul quale si è incentrato il dibattito in Commissione AFET del giorno successivo, e che contiene vere e proprie proposte emendative.

In sintesi, i due relatori:

- Insistono perché il SEAE, pur nella sua autonomia funzionale, resti dipendente dalla Commissione europea per gli aspetti amministrativi, organizzativi e di bilancio, onde garantire la massima efficienza in termini di costi ed evitare ogni inutile duplicazione funzionale;
- Il personale in dotazione al SEAE dovrebbe essere vincolato ai soli interessi dell'Unione europea, senza alcun riguardo alla propria provenienza e previa appartenenza, e dovrebbe includere una quota di militari assicurata dagli Stati membri;
- Tanto l'Alto Rappresentante quanto il SEAE dovrebbero rispondere al Parlamento europeo sia della propria azione politica, sia delle spese di bilancio;
- Le funzioni vicarie dell'Alto Rappresentante dovrebbero essere svolte dai commissari responsabili per le politiche di sviluppo, gli aiuti umanitari e le politiche di vicinato, per gli ambiti di rispettiva competenza. Per le funzioni strettamente legate alla PESC, l'Alto Rappresentante può delegare suoi rappresentanti, il cui mandato scade insieme a quello dell'AR. Prima di assumere le proprie funzioni, tali rappresentanti (o vice) devono presentarsi di fronte alla Commissione competente del Parlamento europeo;
- Viene previsto un meccanismo di coordinamento delle politiche, con il fine di garantire coerenza all'azione esterna dell'Unione, composto dall'AR, dai Commissari competenti e dai vice dell'AR;
- Il SEAE dovrebbe essere gestito da un Direttore Generale (anziché da un Segretario Generale), senza vice;
- La gestione delle crisi dovrebbe essere controllata in via diretta dall'AR, affiancato da un comitato che includa rappresentanti di tutti i settori geografici e tematici del SEAE;

- Lo staff del SEAE, oltre che un terzo di personale proveniente dai servizi diplomatici degli Stati membri, dovrebbe includere almeno una metà di personale proveniente dalla Commissione;
- Il personale proveniente dai servizi diplomatici degli Stati membri dovrebbe poter chiedere di rimanere nel SEAE anche scaduto il termine di mandato. La richiesta verrebbe valutata direttamente dall'AR;
- Le gestione delle spese operative connesse all'azione esterna dell'Unione dovrebbe rimanere in carico alla Commissione. Tutte le decisioni e proposte relative agli strumenti connessi rispettivamente alla cooperazione allo sviluppo e alla politica di vicinato dovrebbero essere predisposte dal SEAE, ma sotto la supervisione diretta dei Commissari competenti per materia;
- Il rapporto dell'AR sul funzionamento del SEAE dovrebbe essere presentato con cadenza annuale, mentre l'eventuale revisione della decisione istitutiva del SEAE dovrebbe essere anticipata al primo semestre del 2013.

Come deducibile dai documenti sopra sintetizzati, esistono ancora significative discrepanze tra le posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo, che attengono soprattutto al livello di autonomia amministrativa e di bilancio, ma anche di *accountability* politica, del SEAE.

Il Consiglio dovrebbe tornare a esaminare la proposta di decisione nella sua riunione del 10 maggio, in vista di un'approvazione finale da parte del Consiglio europeo di giugno, mentre non è ancora previsto quando il Parlamento europeo voterà i propri indirizzi in sede consultiva.