

**CONV 161/02**

**NOTA**

---

del: Praesidium

alla: Convenzione

---

Oggetto: Azione esterna dell'UE

---

Si allega, per i membri della Convenzione, un documento di riflessione sull'azione esterna dell'UE.

Il documento, e i quesiti in esso evidenziati, serviranno di base per le discussioni che si svolgeranno nella sessione plenaria della Convenzione l'11 e 12 luglio 2002.

## **I. INTRODUZIONE**

1. Tra i cittadini europei è diffuso il riconoscimento dei vantaggi che si possono trarre dall'azione collettiva dell'Unione europea sulla scena mondiale; al tempo stesso vengono espresse critiche sul fatto che l'incidenza internazionale dell'Unione è attualmente inferiore a quanto ci si potrebbe ragionevolmente attendere da essa in considerazione del suo peso economico, del suo elevato grado di integrazione interna e delle risorse collettivamente a sua disposizione. Tale problema è stato posto in rilievo nella dichiarazione di Laeken ed è stato sollevato da numerosi membri della Convenzione.
2. Scopo del presente documento è:
  - in primo luogo, delineare il quadro in cui attualmente si colloca l'azione della Comunità/dell'Unione nel settore delle relazioni esterne. A tal fine occorre esaminare: i) la base giuridica per siffatta azione (ovverosia le competenze affidate alla Comunità/all'Unione), ii) gli strumenti disponibili, e iii) le responsabilità di ciascuno dei vari attori interessati. Questa sezione comprende alcuni quesiti, concernenti aspetti specifici delle relazioni esterne, che meritano di essere discussi; e
  - in secondo luogo, individuare alcune questioni più generali che potrebbero formare altresì oggetto di analisi al momento dell'esame dell'impatto internazionale dell'Unione, e proporre alcuni possibili elementi di riflessione su come il ruolo dell'Unione a livello globale possa essere ulteriormente sviluppato.

## **II. LA SITUAZIONE ESISTENTE**

3. Le principali politiche in cui è stato attribuito un ruolo alla Comunità sin dalla sua creazione (e che tuttora sussistono) in materia di relazioni esterne rientrano in due settori distinti: commercio e cooperazione allo sviluppo. Da allora, la Comunità ha gradualmente acquisito importanti responsabilità supplementari relativamente ad altri aspetti delle relazioni esterne. Oltre ad una serie di competenze esterne esplicite della Comunità, la Corte di giustizia europea ha riconosciuto una competenza esterna implicita della Comunità nel caso in cui siano necessari accordi internazionali per la realizzazione di obiettivi interni ai sensi del trattato o detti accordi abbiano ripercussioni sulla normativa comunitaria interna.
4. La cooperazione informale nel settore della politica estera e di sicurezza si è sviluppata inizialmente al di fuori delle strutture comunitarie. Tuttavia, con l'adozione del trattato sull'Unione europea nel 1993, è stato creato un nuovo quadro intitolato "Politica estera e di sicurezza comune", la cui portata è stata di recente estesa a seguito della decisione di istituire una politica europea in materia di sicurezza e di difesa. Il TUE contempla altresì l'azione esterna nel settore della giustizia e degli affari interni. Tutti questi sviluppi hanno dato luogo alla definizione di varie modalità per la rappresentanza in seno alle organizzazioni internazionali.
5. Nella sezione in appresso i sei suddetti settori sono presentati separatamente, pur essendo in pratica strettamente interconnessi; il TUE prevede che l'Unione assicuri la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo, affidando al Consiglio e alla Commissione la responsabilità di garantire tale coerenza (articolo 3 del TUE).

## **A. COMMERCIO**

### **Basi giuridiche**

6. La Comunità ha competenza esclusiva per quanto riguarda la politica commerciale comune (articolo 133, paragrafo 1 del TCE). Ciò trae origine dall'esigenza che la Comunità si assuma la responsabilità delle conseguenze esterne della politica interna volta ad istituire un'unione doganale. Il paragrafo 1 dell'articolo 133 dispone la competenza comunitaria esclusiva essenzialmente per gli scambi di merci, i servizi transfrontalieri ed alcuni aspetti molto specifici dei diritti di proprietà intellettuale. È tuttavia contemplata la possibilità di estendere la portata di tale competenza per includere l'intera gamma degli scambi di servizi e la proprietà intellettuale, in caso di decisione unanime del Consiglio in tal senso (siffatto ampliamento delle competenze esclusive è ulteriormente esteso con il trattato di Nizza).

### **Strumenti**

7. I principali strumenti di politica commerciale sono costituiti dagli accordi di cooperazione commerciale conclusi con uno o più Stati od organizzazioni internazionali e da una serie di strumenti giuridici autonomi quali il regolamento antidumping e il sistema di preferenze generalizzate (SPG).

### **Attori**

8. In caso di accordi formali, la Commissione di norma sottopone al Consiglio, per approvazione, un progetto di direttive di negoziato. Una volta approvate, queste ultime costituiscono la base per i negoziati che sono condotti dalla Commissione in consultazione con un comitato designato dal Consiglio ai sensi del trattato (il Comitato dell'articolo 133). Il Consiglio è responsabile della conclusione degli accordi. La responsabilità della gestione quotidiana della politica commerciale incombe alla Commissione, in stretto contatto con il Consiglio. La Commissione è assistita in tale compito dal Comitato dell'articolo 133, che si riunisce a cadenza periodica.
9. Il Parlamento europeo, benché regolarmente informato in merito alle questioni di politica commerciale e consultato sui problemi chiave, non ha alcun ruolo formale. La Corte di giustizia europea ha elaborato una cospicua giurisprudenza in materia commerciale. La creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio e l'assoggettamento di settori che esulano dal campo di applicazione della politica commerciale comune alla normativa commerciale multilaterale hanno portato ad una formula pragmatica basata su un dovere di cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, che consente tuttavia alla Commissione di conservare la responsabilità per quanto concerne i negoziati in tutti i settori e il ricorso ai meccanismi di composizione delle controversie dell'OMC. L'influenza della Comunità nell'ambito dell'OMC rispecchia la sua posizione di principale blocco commerciale mondiale.

*Quesito da discutere: quali insegnamenti si possono trarre dalla relativa efficacia della politica commerciale esterna della Comunità? Come si potrebbe renderla ancor più efficace? I fattori che contribuiscono alla sua efficacia potrebbero essere applicati su più ampia scala?*

## **B. COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

### **Basi giuridiche**

10. Il trattato prevede l'azione comunitaria nel settore della cooperazione allo sviluppo (articoli 177-181 del TCE). Tale azione è complementare rispetto ai programmi di sviluppo e di cooperazione gestiti dagli Stati membri. Insieme a queste disposizioni, un altro importante aspetto della cooperazione comunitaria allo sviluppo è costituito dalle relazioni di lunga data tra la CE e gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, che sono disciplinate dalla convenzione di Cotonou conclusa tra gli ACP, la CE e gli Stati membri (un accordo multilaterale autonomo, basato sull'articolo 310 del TCE). Esistono inoltre alcuni programmi autonomi di assistenza tecnica (MEDA, TACIS) che sono stati elaborati sulla base dell'articolo 308. Altre politiche comunitarie possono comprendere importanti aspetti di sviluppo.

### **Strumenti**

11. La Comunità è il principale erogatore mondiale di assistenza allo sviluppo e alla cooperazione. La dotazione di bilancio annuale da essa destinata all'assistenza allo sviluppo ammonta a oltre 6 miliardi di euro (ad esclusione degli aiuti preadesione), compreso un miliardo circa di euro per gli aiuti umanitari e d'urgenza. Esiste inoltre un fondo distinto per l'assistenza ai paesi ACP (Fondo europeo di sviluppo) che non rientra nel bilancio comunitario ed è soggetto a procedure specifiche distinte. I prestiti ai paesi terzi sono erogati dalla Banca europea per gli investimenti. Le disposizioni concernenti la cooperazione comunitaria allo sviluppo possono altresì formare oggetto di strumenti giuridici interni come pure di accordi con paesi terzi od organizzazioni internazionali.

### **Attori**

12. Compete al Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione e in codecisione con il Parlamento europeo, la definizione del quadro giuridico per l'erogazione dell'assistenza comunitaria allo sviluppo e alla cooperazione, nonché la fissazione della dotazione finanziaria globale. La procedura di codecisione non si applica alla conclusione degli accordi internazionali, che sono conclusi dal Consiglio. La Commissione è responsabile dell'attuazione e della gestione, che si basano su regole fissate nel quadro giuridico e che di norma includono un certo grado di supervisione da parte degli Stati membri nel contesto della procedura del comitato.

*Quesito da discutere: si potrebbe accrescere l'efficacia della politica di sviluppo mediante una certa fusione dei diversi strumenti? Alla luce delle recenti decisioni di Siviglia, si potrebbe migliorare ulteriormente la coerenza tra la politica di sviluppo ed altre politiche esterne mediante modifiche strutturali nell'ambito (a) della Commissione e/o (b) del Consiglio, e/o incrementando il ruolo del Parlamento?*

## **C. ALTRI ASPETTI DELLE RELAZIONI ESTERNE DELLA COMUNITÀ**

### **Basi giuridiche**

13. Il trattato prevede espressamente una competenza esterna condivisa della Comunità e degli Stati membri nei seguenti settori: politica monetaria (articolo 111 del TCE), ricerca (articolo 170 del TCE) e ambiente (articolo 174 del TCE). Oltre che in questi settori, la Corte di giustizia europea ha riconosciuto una competenza comunitaria implicita sul piano esterno nel caso in cui siano necessari accordi internazionali per la realizzazione di obiettivi interni ai sensi del trattato o detti accordi abbiano ripercussioni sulla normativa comunitaria interna, ad esempio nel settore della pesca, dei trasporti e dell'agricoltura. L'articolo 310 prevede la negoziazione e la conclusione di accordi di associazione.

### **Strumenti**

14. I principali strumenti giuridici per la gestione degli aspetti esterni delle politiche comunitarie sono costituiti da accordi conclusi con uno o più Stati od organizzazioni internazionali; le procedure ad essi relative sono esposte nell'articolo 300 del TCE. Tali accordi sovente riuniscono in un solo documento un'ampia gamma di strumenti di gestione delle relazioni (ad es. scambi commerciali, cooperazione allo sviluppo, politiche ambientali, cooperazione alla ricerca e dialogo politico). Nel corso degli anni la Comunità ha sviluppato una rete di accordi con singoli paesi, gruppi di paesi ed organizzazioni internazionali. Gli accordi iniziali sono stati in numerosi casi aggiornati, ed il loro campo di applicazione ampliato, e in alcuni casi sono stati sostituiti da accordi di associazione che implicano diritti ed obblighi reciproci, azione comune e procedure speciali. Ne consegue che la Comunità dispone di un'ampia ed eterogenea rete di relazioni contrattuali estesa in tutto il mondo. Tali accordi prevedono quasi invariabilmente obblighi di consultazione regolare a livello sia ministeriale sia di funzionari, differendo a seconda dell'accordo quanto alla frequenza, al livello e al tipo di rappresentanza CE/UE (Consiglio o Commissione) e quanto alle disposizioni in materia di composizione delle controversie.

### **Attori**

15. La gestione degli aspetti esterni di tali aree politiche è in pratica condivisa tra la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri. La Commissione è responsabile della negoziazione degli accordi internazionali, sulla base di un'autorizzazione e di direttive convenute dal Consiglio, e al Consiglio compete la conclusione di detti accordi, previa consultazione o ricezione del parere conforme del Parlamento europeo. Gli accordi internazionali spesso includono alcune disposizioni che rientrano nella competenza comunitaria ed altre che ne esulano (accordi "misti"). Questi ultimi sono firmati congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri e sono soggetti, preliminarmente alla conclusione, alle procedure nazionali di ratifica per quanto concerne le disposizioni di competenza degli Stati membri. Ne consegue che è necessario il comune accordo degli Stati membri anche per le disposizioni rientranti nella competenza comunitaria ed approvate mediante voto a maggioranza qualificata: a seguito della mancata ratifica da parte di un solo Stato membro di disposizioni di sua competenza, l'intero accordo, comprese le disposizioni di competenza comunitaria, non può entrare in vigore. Gli accordi interinali possono essere utilizzati per attuare a titolo provvisorio gli aspetti comunitari di tali accordi.

*Quesito da discutere: si potrebbe migliorare la coerenza tra gli aspetti esterni delle politiche comunitarie (ad es. politica ambientale, agricola) ed altre politiche esterne mediante modifiche strutturali nell'ambito (a) della Commissione e/o (b) del Consiglio? Si potrebbero semplificare le procedure relative agli accordi misti?*

## **D. LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE**

### **Basi giuridiche**

16. Gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, quali definiti nel trattato, includono la difesa dei valori comuni dell'Unione, dei suoi interessi e della sua integrità, il rafforzamento della pace e della sicurezza tanto a livello dell'Unione quanto sul piano internazionale nonché la promozione della cooperazione internazionale, della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti dell'uomo (Titolo V del TUE).
17. Gli Stati membri sono tenuti a norma del trattato a sostenere attivamente e senza riserve la PESC dell'Unione, a rafforzare la loro reciproca solidarietà politica e ad astenersi da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia nelle relazioni internazionali. Al fine di dare espressione ed attuazione a tale politica comune, sono stati creati strumenti quali l'"azione comune" e la "posizione comune", oltre ai meccanismi di coordinamento e consultazione esistenti. Il trattato di Amsterdam ha ulteriormente rafforzato la PESC creando la carica di Alto Rappresentante, definendo più esplicitamente la competenza dell'Unione nella gestione delle crisi ed aggiungendo lo strumento della "strategia comune", che include le dimensioni sia comunitaria sia PESC ed estende le possibilità di voto a maggioranza qualificata.
18. Nel campo degli affari esteri e della sicurezza non vi sono limiti alla portata e all'intensità potenziali di una politica comune. La decisione se avvalersi o meno, e in quale misura, delle opzioni esistenti previste dal trattato dipende interamente dalla volontà politica dei diversi attori implicati. In altri termini, non sussistono impedimenti derivanti dalla delimitazione della competenza tra Unione e Stati membri. (L'unico vincolo imposto all'azione dell'Unione è di natura diversa: deve essere rispettata la ripartizione delle competenze con la CE (articolo 47 del TUE)).

### **Strumenti**

19. Gli strumenti utilizzati nel quadro della PESC sono di carattere diverso rispetto a quelli utilizzati in campo comunitario. Non tutte le attività nell'ambito della PESC risultano da atti giuridicamente vincolanti. In realtà, l'elemento propulsore della PESC è la volontà politica degli Stati membri di coordinare le proprie posizioni e di pervenire ad una visione comune al fine di essere in grado di esercitare collettivamente maggiore influenza sulla scena internazionale. Per tale motivo gli Stati membri hanno convenuto nel trattato di rafforzare la cooperazione sistematica sulle questioni attinenti agli affari esteri (senza tuttavia alcun obbligo di giungere ad una posizione concordata). Quest'ultima, una volta raggiunta, può essere attuata mediante un atto giuridico PESC, benché non sempre ciò sia necessario.

#### **a) Atti giuridici: strategie comuni, azioni comuni, posizioni comuni e decisioni**

20. Gli atti giuridici richiedono una decisione formale del Consiglio europeo o del Consiglio. Le strategie comuni sono decise dal Consiglio europeo all'unanimità per quanto concerne i paesi/le regioni o i temi per i quali gli Stati membri hanno un forte interesse comune, e riguardano aspetti sia comunitari sia PESC. Una volta adottata una strategia comune, il Consiglio può decidere in merito alle misure di follow-up con voto a maggioranza qualificata. Sono state sinora convenute tre strategie comuni concernenti rispettivamente la Russia, l'Ucraina e la regione mediterranea. Le azioni comuni sono utilizzate nei casi in cui si ritiene necessaria l'attività operativa dell'Unione. Esse sono decise all'unanimità (tranne nel quadro di una strategia comune) e sono vincolanti per gli Stati membri. Il Consiglio può inoltre adottare posizioni comuni su questioni internazionali, regionali o tematiche. In tal caso è

richiesta l'unanimità, tranne nel contesto di una strategia comune esistente. Gli Stati membri sono tenuti ad allineare le proprie politiche nazionali alla posizione comune e a difendere quest'ultima, anche in seno alle organizzazioni internazionali. Il Consiglio adotta decisioni principalmente per estendere o modificare le posizioni comuni o azioni comuni esistenti. Gli Stati membri che non desiderino né aderire al consenso né bloccarlo possono avvalersi del diritto di astensione costruttiva (articolo 23 del TUE).

**b) Cooperazione sistematica: coordinamento, consultazione e informazione**

21. Il trattato prevede che gli Stati membri coordinino le proprie posizioni nell'ambito delle organizzazioni internazionali e durante le conferenze internazionali. Tale coordinamento dà spesso luogo ad un approccio comune dell'UE. Il coordinamento e la consultazione si svolgono altresì nei paesi terzi, attraverso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri e le delegazioni della Commissione. Riunioni periodiche consentono lo scambio di informazioni e la preparazione di analisi comuni di questioni politiche, che possono successivamente alimentare i dibattiti in sede di Consiglio. La rete di messaggi cifrati (COREU) che collega gli Stati membri, la Commissione e il Segretariato generale costituisce un importante canale per lo scambio di informazioni e di analisi e per la preparazione delle decisioni e dichiarazioni PESC.

**c) Rappresentanti speciali, dialogo politico, dichiarazioni e iniziative**

22. La prassi del Consiglio di nominare rappresentanti speciali è stata formalizzata nel trattato di Amsterdam (articolo 18, paragrafo 5). Attualmente l'Unione ha rappresentanti speciali attivi in loco per la regione dei Grandi laghi, il processo di pace in Medio Oriente, il patto di stabilità per l'Europa sudorientale, l'Afghanistan, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Bosnia-Erzegovina. L'UE ha avviato il dialogo politico con oltre 50 paesi e 10 organizzazioni internazionali. Ogni anno si tengono circa 300 riunioni, dai vertici alle riunioni a livello di esperti. L'Unione è rappresentata dalla Presidenza, assistita dall'Alto Rappresentante, o dalla Troika (il che avviene per la maggioranza delle riunioni di dialogo politico), o solamente dall'Alto Rappresentante. Le dichiarazioni (non menzionate nel Titolo V del trattato) sono ampiamente utilizzate per divulgare l'opinione dell'Unione in merito agli sviluppi internazionali: ogni anno sono pubblicate oltre 100 dichiarazioni. Le iniziative sono utilizzate nel caso in cui l'Unione intenda esprimersi direttamente agli interessati e chiedere un'azione: hanno spesso carattere riservato ma possono essere rese pubbliche se opportuno.

**d) Conclusione di accordi internazionali**

23. Il Consiglio può concludere accordi internazionali con uno o più Stati membri od organizzazioni internazionali (articolo 24 del TUE). La Presidenza conduce i negoziati sulla base di un mandato conferitole dal Consiglio (con deliberazione all'unanimità). Tali accordi, una volta conclusi, sono in linea di principio vincolanti per tutti gli Stati membri.

**e) Finanziamento della PESC**

24. Il bilancio PESC, parte del bilancio generale delle Comunità (capitolo B8), è stato stabilito per finanziare le attività operative (le spese amministrative della PESC sono imputate al bilancio CE relativamente all'istituzione alla quale incombono). La gestione finanziaria delle spese PESC che rientrano nel bilancio CE compete alla Commissione. Il bilancio PESC ammonta in media a circa 30-40 milioni di euro l'anno (meno dell'1% del bilancio complessivo per le relazioni esterne), e risulta regolarmente insufficiente a finanziare ed attuare le decisioni di politica estera. In linea di principio i fondi possono essere trasferiti da

una linea diversa del bilancio (comunitario), ma questa possibilità, macchinosa e sensibile sotto il profilo istituzionale, è stata utilizzata solo una volta. Il finanziamento diretto dell'azione PESC da parte degli Stati membri è altresì possibile ma è stato effettuato solo in rari casi (ad es. per finanziare il trasferimento dei mezzi dell'UEO all'UE). Le decisioni di finanziamento sono particolarmente complesse in settori caratterizzati da una forte dimensione di politica estera (e relative implicazioni) e in cui la Comunità ha acquisito ed esercitato competenze.

## **Attori**

25. La PESC fa parte del quadro istituzionale unico. Ciò significa che le stesse istituzioni sono al servizio sia della Comunità che della PESC, con la differenza che nella PESC l'esecuzione della politica è affidata in larga parte agli Stati membri, e che i ruoli rispettivi del Consiglio, degli Stati membri, della Commissione e del Parlamento europeo divergono nei due casi.

Il Consiglio europeo definisce i principi e gli orientamenti generali, compreso in materia di difesa e sicurezza. Decide inoltre, all'unanimità, le strategie comuni proposte dal Consiglio.

Il Consiglio (nella formazione CAG), riunisce i Ministri degli affari esteri, l'Alto Rappresentante e il Commissario per le relazioni esterne allo scopo di discutere le questioni attinenti alla PESC e garantire l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione (articolo 13 del TUE). Elabora politiche comuni sulla scorta degli indirizzi, degli orientamenti e delle strategie comuni definiti dal Consiglio europeo; a tal fine adotta azioni comuni, posizioni comuni, decisioni, conclusioni, dichiarazioni, ecc.

La maggiore efficacia dimostrata dalla PESC negli ultimi anni è dovuta in larga misura al ruolo chiave svolto, dall'ottobre 1999, dall'Alto Rappresentante nell'assistere il Consiglio nella formulazione e attuazione di iniziative in materia di politica estera. Egli può essere anche incaricato, dal Consiglio o dal Consiglio europeo, di agire a nome dell'Unione, come è avvenuto nel caso dei Balcani e del Medio Oriente. Il trattato (articoli 18 e 26) gli accorda speciali responsabilità nel rappresentare l'Unione nelle riunioni di dialogo politico con i paesi terzi. È assistito da una cellula di programmazione politica e tempestivo allarme, istituita in base a una dichiarazione allegata al trattato di Amsterdam. Il suo ruolo diplomatico attivo nelle "zone calde", come i Balcani e il Medio Oriente, è stato ampiamente rilevato.

Lo Stato membro che esercita la Presidenza semestrale del Consiglio svolge un ruolo importante nel presentare iniziative, individuare linee comuni e assicurare l'attuazione delle decisioni. La Presidenza rappresenta l'Unione nelle riunioni di dialogo con i paesi terzi ed espone la posizione dell'Unione nei consessi multilaterali, quali l'ONU, il Consiglio d'Europa o l'OSCE.

La Commissione è pienamente associata e condivide con gli Stati membri il diritto di sollevare questioni connesse alla PESC e di presentare proposte al Consiglio (articoli 27 e 22 del TUE). È inoltre associata alla rappresentanza dell'Unione, compito spettante essenzialmente alla Presidenza, assistita dall'Alto Rappresentante (articolo 18 del TUE). Anche le delegazioni della Commissione nei paesi terzi sono associate alle attività nel settore della PESC.

La Presidenza e la Commissione informano regolarmente il Parlamento europeo in merito alle questioni relative alla PESC (articolo 21 del TUE). Anche l'Alto Rappresentante riferisce regolarmente al Parlamento europeo. Il trattato (articolo 21) stipula inoltre che la Presidenza consulti il Parlamento e tenga conto delle sue opinioni.

La Corte di giustizia non svolge alcun ruolo in materia di PESC, eccetto per quanto riguarda la delimitazione delle competenze tra la Comunità e l'Unione.

*Quesito da discutere: come incrementare ulteriormente il miglioramento dell'efficacia della PESC risultante dalla nomina dell'Alto Rappresentante? Mediante un rafforzamento del ruolo di quest'ultimo? In caso affermativo, in che modo (ad esempio accordandogli la facoltà di presentare proposte)? Come migliorare la coerenza tra la PESC e le politiche esterne specifiche? È possibile semplificare gli strumenti della PESC, in particolare incrementando l'utilizzo dello strumento delle strategie comuni, grazie alle procedure decisionali più snelle che esse comportano? Come sfruttare al meglio le capacità diplomatiche, analitiche e rappresentative, degli Stati membri? È possibile prevedere strumenti e procedure più efficaci per il finanziamento della PESC?*

## **E. POLITICA EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA E DI DIFESA**

### **Basi giuridiche**

26. Le questioni inerenti alla sicurezza sono state considerate come facenti parte integrante della PESC sin dall'istituzione di quest'ultima con il trattato sull'Unione europea. Tuttavia, il trattato di Amsterdam ha previsto una base giuridica più esplicita per tali questioni e ha reso esplicita la possibilità che l'Unione partecipi a una serie di missioni di gestione delle crisi (i cosiddetti "compiti di Petersberg") o ne assuma la guida. Tali disposizioni definiscono la politica in materia di sicurezza e di difesa come consistente essenzialmente nella gestione delle crisi e non nella difesa territoriale, sebbene il trattato (articolo 17) lasci aperta la possibilità che la PESC possa condurre a una politica di difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso. Undici Stati membri sono anche membri della NATO (10 sono membri dell'UEO) e sono pertanto già vincolati da impegni di reciproca assistenza; gli altri hanno uno status di neutralità. Ai sensi di un protocollo allegato al trattato, la Danimarca non partecipa all'elaborazione di decisioni e azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa.

### **Strumenti**

27. Gli strumenti giuridici in materia di PESC sono essenzialmente gli stessi che per la PESC. Ogni decisione riguardante l'avvio di un'operazione di gestione delle crisi è adottata in base a un'azione comune. Tuttavia, il trattato (articolo 23) esclude esplicitamente l'uso della votazione a maggioranza per qualsiasi decisione avente implicazioni nel settore militare o della difesa (e le disposizioni del trattato di Nizza in materia di "cooperazioni rafforzate" non si applicano a questo settore). Quanto agli strumenti operativi, il trattato (articolo 17) ha previsto la possibilità che l'Unione si avvalga dell'UEO per l'elaborazione e l'attuazione di decisioni e azioni aventi implicazioni nel settore della difesa. In pratica, tuttavia, questa disposizione è stata superata dal fatto che l'Unione sta sviluppando capacità operative proprie, e il trattato di Nizza contiene nuove disposizioni che rispecchiano tale realtà. L'approccio globale allo sviluppo di tali capacità consiste nel prevedere sia l'uso di tutta la gamma di strumenti - civili e militari - a disposizione dell'Unione e degli Stati membri, sia la necessità di cooperazione e complementarietà con la NATO. (Alcuni Stati membri hanno istituito, su base volontaria e non su base UE, corpi comuni, ad esempio Eurocorpo).

## **Attori**

28. Gli attori sono essenzialmente gli stessi che nel caso della PESC, seppure con ruoli e responsabilità leggermente diversi. Gli Stati membri sono l'elemento trainante della politica in materia di sicurezza e di difesa. Considerata la responsabilità dei Capi di Stato e di governo nelle decisioni nazionali in materia di difesa e di gestione delle crisi, il ruolo del Consiglio europeo risulta particolarmente importante. Spetta al Consiglio decidere, all'unanimità, l'avvio di un'operazione militare. Dopodiché spetta a ciascuno Stato membro decidere se e come contribuirvi. Sono in atto sforzi per incoraggiare un rafforzamento delle capacità nazionali a contribuire, per il momento con risultati modesti.
29. L'istituzione della PESD ha portato alla creazione di alcune strutture nuove in seno al Consiglio, in particolare il Comitato politico e di sicurezza, che, oltre al suo ruolo generale nell'elaborazione della politica in materia di PESC, svolge una funzione specifica di controllo politico e orientamento strategico in tempi di crisi, il Comitato militare, che fornisce consulenza militare, e lo Stato maggiore, composto di personale distaccato dagli Stati membri col compito di fornire consulenza militare e di assistere il Comitato militare. Il ruolo specifico dell'Alto Rappresentante nelle operazioni di gestione delle crisi è stato riconosciuto dal Consiglio europeo di Nizza, il quale ha convenuto che l'Alto Rappresentante possa presiedere il Comitato politico e di sicurezza in tempi di crisi. La Commissione è pienamente associata agli aspetti non militari della PESD.

*Quesito da discutere: come configurare concretamente la PESD, tenendo conto degli approcci specifici in materia di difesa e di sicurezza nei vari Stati membri? Come garantire un reale miglioramento delle capacità in questo settore?*

## **F. L'UNIONE EUROPEA/LA COMUNITÀ EUROPEA NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI**

30. La cooperazione nell'ambito delle organizzazioni internazionali e dei consessi multilaterali è un elemento essenziale della politica esterna in generale. Le azioni multilaterali, siano esse di carattere finanziario, economico o politico, servono a rafforzare la stabilità e l'interdipendenza a livello globale. L'impatto internazionale delle politiche dell'Unione, sia interne che esterne, è ampiamente riconosciuto. Ma la posizione e lo status dell'Unione nelle organizzazioni internazionali è meno chiaro ed estremamente complesso.
31. L'Unione europea in quanto tale non dispone di uno status giuridico in seno ad organizzazioni multilaterali quali l'ONU, l'OSCE, il Consiglio d'Europa, le istituzioni finanziarie internazionali o consessi internazionali quali il G7 o il G8. Gli statuti di queste organizzazioni prevedono generalmente l'adesione a pieno titolo solo per gli Stati sovrani.
32. Malgrado questa regola generale, la partecipazione della Comunità europea agli organi e alle istituzioni dell'ONU è notevolmente aumentata nel corso degli anni. In determinati settori in cui la CE/l'UE hanno competenze esclusive o condivise, gli Stati membri hanno negoziato con i competenti organi dell'ONU il riconoscimento o il rafforzamento dello status della CE. Ciò non ha comportato alcuna modifica dello status giuridico degli Stati membri all'interno di queste organizzazioni. Attualmente lo status della CE, rappresentata dalla Commissione, varia da un organo dell'ONU all'altro. La CE è membro a pieno titolo dell'OMC, della FAO e delle organizzazioni per la pesca, ma ha solo lo status di osservatore presso l'Assemblea generale dell'ONU, l'ECOSOC e la maggior parte dei loro organi. Non ha alcuno status presso la Corte internazionale di giustizia, il Consiglio di sicurezza dell'ONU o l'UNICEF, mentre la CE ha lo status di "partecipante a pieno titolo" presso l'OCSE. La Commissione, che rappresenta la CE,

ha lo status di osservatore presso il Consiglio d'Europa e l'OSCE e partecipa alla maggior parte delle attività del G7/G8 (ad eccezione dei lavori del G7 in materia di finanze). Quando la presidenza del Consiglio è esercitata da uno Stato che non è membro del G7/G8, questo è invitato ai vertici e alle riunioni ministeriali del G7/G8. Le relazioni tra la Comunità e alcune organizzazioni internazionali o i relativi organi sono disciplinate da specifiche disposizioni del trattato (ONU: articolo 302 del TCE, Consiglio d'Europa: articolo 303 del TCE, OCSE: articolo 304 del TCE).

33. Sebbene l'Unione europea non disponga di uno status giuridico nell'ambito delle organizzazioni internazionali, i suoi Stati membri sono tenuti, in virtù della politica estera e di sicurezza comune, a difendere in seno a tali organizzazioni le posizioni dell'Unione, che sono generalmente presentate dalla Presidenza. Questo principio si applica, ad esempio, nel quadro di una serie di comitati dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE. Lo Stato membro che esercita la presidenza può presentare iniziative a nome dell'UE; questa possibilità è stata sfruttata sempre più spesso negli ultimi anni. Inoltre, l'articolo 19 del TUE stipula che gli Stati membri dell'UE i quali sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno, terranno informati gli altri Stati membri e assicureranno la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione: attualmente si procede a un coordinamento prima delle riunioni del Consiglio di sicurezza.
34. Nell'ambito delle istituzioni di Bretton Woods (IFI), gli Stati membri dell'UE appartengono a una serie di organi dell'FMI, che sono rappresentati in sede di comitato esecutivo (la BCE è invitata in qualità di osservatore quando il comitato esecutivo discute temi connessi all'euro). Gli Stati membri coordinano informalmente le loro posizioni in riunioni organizzate regolarmente, cui partecipa anche la Commissione. Su alcuni temi, il coordinamento avviene a livello di Comitato economico e finanziario o di Ministri delle finanze riuniti in sede di Consiglio. Tale coordinamento è molto più raro per quanto riguarda le discussioni della BIRS (Banca mondiale). Alle riunioni annuali congiunte FMI/BIRS ogni Stato membro presenta un contributo scritto, il Presidente del Consiglio ECOFIN presenta un intervento scritto a nome dell'UE, la Commissione e la BCE hanno lo status di osservatori per la parte non riservata della riunione e la Commissione, a nome della Comunità, presenta un intervento scritto al Comitato per lo sviluppo.

*Quesito da discutere: in un'ampia gamma di organizzazioni internazionali potrebbe l'Unione esprimersi: a) con un'unica voce, o b) con un messaggio comune, o c) con un migliore coordinamento?*

### **III. QUESTIONI DA ESAMINARE**

35. Nell'esaminare come migliorare ulteriormente l'impatto internazionale, è opportuno considerare quattro settori specifici, alcuni dei quali comporterebbero una revisione del trattato.

#### **a) Garantire la coerenza**

Vi è accordo generale sul fatto che l'Unione deve sviluppare le sue politiche e utilizzare le sue risorse in modo coerente, allo scopo di presentarsi sulla scena internazionale come un protagonista credibile ed efficace. Le relazioni economiche e politiche dell'Unione con paesi e regioni terzi e la sua azione in seno alle organizzazioni internazionali sono disciplinate da diverse norme e procedure decisionali. Alcuni sostengono che il sistema attuale renda difficile assicurare che i vari strumenti siano utilizzati in modo armonioso per il perseguimento degli obiettivi comuni. Questo evidenzia la necessità di cambiamenti strutturali, in seno al Parlamento europeo, alla Commissione e al Consiglio o tra queste varie istituzioni? Si potrebbe, segnatamente in

una situazione di crisi, prevedere la presentazione al Consiglio di un'unica proposta riguardante l'impiego di tutti i singoli strumenti di gestione?

**b) Individuare gli interessi comuni**

La misura dell'integrazione raggiunta nella Comunità europea/Unione europea implica che gli Stati membri condividono un numero sempre crescente di interessi in comune. La definizione di tali interessi comuni dipende in parte dalla condivisione e dalla valutazione comune delle informazioni: ciò può inoltre svolgere un ruolo importante nell'incentivare la fiducia reciproca. Mentre gli Stati membri e la Commissione condividono il diritto di sollevare questioni nell'ambito della PESC, un approccio comune può essere determinato solo collettivamente. Il Consiglio europeo ha esaminato come si potrebbe meglio attrezzare per il suo ruolo strategico. Si stanno inoltre esaminando le procedure in seno al Consiglio "Affari generali". Cos'altro si potrebbe fare per definire e dare priorità agli interessi comuni?

**c) Promuovere la flessibilità**

Una politica estera dinamica implica che l'Unione sia in grado di reagire prontamente agli sviluppi internazionali, attingendo alle risorse più appropriate. Molti ritengono che gli attuali vincoli finanziari della PESC e la norma secondo cui l'Unione non può agire nell'ambito della PESC a meno che tutti gli Stati membri concordino all'unanimità, limitino la capacità di agire dell'Unione e che ne risulti una politica improntata a) alla riduzione dei costi e b) solo al maggior livello possibile di accordo comune. Si dovrebbe prendere in considerazione l'eventualità di introdurre maggiore flessibilità per contribuire a superare tali difficoltà?

**d) Assicurare una voce dell'Unione più chiara**

Tradizionalmente, la rappresentanza esterna è stata assicurata dalla Presidenza o dalla Commissione, a seconda della materia. Nella pratica, particolarmente nelle capitali in cui pochi Stati membri hanno una rappresentanza diplomatica, si è talvolta sviluppata la pratica informale del "paese capofila". Inoltre, la creazione dell'Alto Rappresentante significa che, particolarmente in situazioni di crisi, è spesso quest'ultimo che in pratica rappresenta l'Unione e che guida il dialogo politico per conto del Consiglio. (Il dialogo politico viene inoltre spesso condotto a livello di "Troika", che molti trovano macchinosa e inefficiente). Benché in situazioni specifiche possa essere chiaro chi è in pratica il principale interlocutore dell'Unione, la situazione complessiva è complicata per chi, al di fuori dell'Unione, voglia sapere a chi debba rivolgersi. Qual è il modo migliore per assicurare una voce dell'Unione più chiara?

36. Nell'esaminare questi quattro punti, occorre tenere conto dei seguenti fattori di fondo:

- a) La globalizzazione crescente, e il fatto che un numero sempre maggiore di questioni politiche comunitarie essenzialmente interne ha ora un'importante dimensione internazionale, rende ancor più importante assicurare una visione strategica efficace dell'impatto internazionale di dette politiche. Parimenti, la politica commerciale esterna e la politica in materia di sviluppo hanno implicazioni dirette sulla politica estera mentre la credibilità e l'impatto della politica estera hanno spesso bisogno di risultati tangibili. Pertanto è molto importante assicurare la coerenza.

- b) Tuttavia pochi eventi internazionali producono la stessa reazione, o la stessa intensità di reazione, in ogni Stato membro. Le situazioni geografiche e i contesti storici sono differenti, così come i fattori umani ed economici. Le tradizioni nazionali di coinvolgimento in particolari aree geografiche e la misura in cui gli Stati membri sono disposti a impegnarsi in tali aree variano notevolmente. Ciò nondimeno, tali legami tradizionali potrebbero essere visti come punti di forza per l'Unione.
- c) Tutti concordano sul fatto che, laddove l'Unione può agire congiuntamente, debba farlo. Potrebbe essere poco realistico supporre che, in mancanza di un consenso in seno all'Unione sulle azioni da intraprendere, gli Stati membri direttamente o fortemente interessati da un evento esogeno si astengano dall'agire per conto proprio. Quando uno Stato membro ritiene che siano in pericolo i suoi interessi nazionali fondamentali, la pressione dell'opinione pubblica e del suo parlamento nazionale potrebbe spingerlo ad agire.

Inoltre, benché numerosi Stati membri partecipino agli impegni di difesa reciproca della NATO e dell'UEO, in base alle disposizioni attuali non sarebbe possibile un'azione militare collettiva dell'UE nel caso in cui uno Stato membro fosse attaccato o se venissero minacciati i suoi interessi fondamentali. Alcuni Stati membri potrebbero non essere disposti a impegnarsi sufficientemente, dal punto di vista della volontà politica o delle risorse per le capacità militari. Altri sostengono che una difesa comune che manchi di volontà o di risorse non sarebbe credibile.

- d) L'instaurazione della politica estera e di sicurezza comune, con il suo contesto giuridico, i suoi strumenti e le sue procedure specifici, rappresenta il riconoscimento da parte degli Stati membri che, benché i loro interessi fondamentali non sempre coincidano, essi hanno un interesse comune nell'agire insieme ogniqualvolta sia possibile. Tale cooperazione va aumentando e questa tendenza si è riflessa in successive modifiche procedurali e nell'introduzione di nuovi strumenti, come nel trattato di Amsterdam. Si potrebbe esaminare il modo per rafforzare ulteriormente detta tendenza.

#### **IV. AREE DI RIFLESSIONE**

- 37. La base dell'approccio dell'UE alle relazioni esterne è che l'Unione trae vantaggio dall'agire collettivamente sulla scena internazionale e che le sue risorse dovrebbero essere usate in modo coerente ed efficiente. Nel riflettere sul modo migliore per realizzare nel futuro tali aspirazioni si potrebbero affrontare le seguenti questioni generali.
  - i) Come si può rafforzare la convergenza di opinioni tra gli Stati membri sui differenti temi della politica esterna, tenendo conto delle tradizioni nazionali e degli interessi differenti; e come incoraggiare la solidarietà tra di loro? Come si può assicurare che il conseguente processo di definizione della strategia non produca una convergenza su una politica comune fissata al livello del meno ambizioso?
  - ii) Come si può rafforzare la coerenza tra i differenti obiettivi delle politiche dell'Unione, ad esempio tra la politica in materia di sviluppo e le altre politiche, esterne od interne?
  - iii) In quale misura l'utilizzo del metodo comunitario può essere esteso a ulteriori aree politiche? Sulle questioni attualmente esaminate in sede di PESC, si potrebbe prevedere di ampliare le possibilità mediante le quali il Consiglio può deliberare senza che sia necessaria l'unanimità? E/o si dovrebbero introdurre disposizioni più flessibili, che consentano a un gruppo di Stati membri di intraprendere un'iniziativa per conto dell'Unione?

- iv) Come si potrebbe rendere più efficace l'utilizzazione del metodo comunitario, ad esempio mediante una maggior coerenza in seno a e tra a) la Commissione e/o b) il Consiglio e/o c) accrescendo il ruolo del Parlamento?
  - v) Quali lezioni si possono trarre dall'esperienza compiuta con la creazione della funzione di Alto Rappresentante, recentemente istituita?
  - vi) In materia di politica di difesa comune, quali eventuali missioni, al di là dei compiti di Petersberg, dovrebbero essere assegnate all'Unione? Vogliamo dotare l'Unione di una reale capacità operativa, ivi compresa una capacità militare? In caso affermativo, come possiamo assicurare che essa sia munita delle capacità necessarie per avere credibilità? Dovremmo prevedere, conformemente a quanto fatto per l'unione monetaria, criteri di ammissione e quindi un patto da rispettare?
  - vii) È necessario modificare le attuali modalità di rappresentanza dell'Unione/della Comunità nei paesi terzi e/o in seno alle organizzazioni internazionali?
-