



# La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna

**Michele Comelli e Raffaello Matarazzo**

## Abstract

Il Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) è una delle più importanti innovazioni previste dal Trattato di Lisbona per accrescere coerenza ed efficacia alla politica estera europea. Dopo l'accordo raggiunto tra gli Stati membri, un intenso negoziato sull'organizzazione del nuovo Servizio si è sviluppato soprattutto tra Alto rappresentante e Parlamento europeo. Quest'ultimo sta cercando di acquisire una capacità di controllo democratico (*accountability*) sulla politica estera, di sicurezza e difesa europea. Quello che conta è che l'Alto rappresentante riesca, tramite il Seae, ad assicurare un più stretto coordinamento tra i vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione europea. Ne beneficierebbero reputazione e credibilità dell'Unione sulla scena internazionale.

**Parole chiave:** *Unione europea / Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) / Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza / Parlamento europeo / accountability / Politica estera e di sicurezza comune (Pesc)*

## La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna

di Michele Comelli e Raffaello Matarazzo\*

### 1. Battaglia interistituzionale

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il primo dicembre 2009, si è venuto sviluppando un intenso negoziato su competenze, funzionamento, criteri di reclutamento del personale e bilancio del nuovo Servizio. Protagonisti del negoziato sono stati sia i tre attori da cui verranno distaccati i nuovi funzionari del Seae (Commissione, Consiglio e Stati membri), sia, soprattutto negli ultimi mesi, il Parlamento europeo (Pe). Il testo di Lisbona si limita infatti ad una formulazione essenziale, lasciando al negoziato, e quindi al diritto derivato e alla prassi politico-istituzionale, la definizione di molte questioni fondamentali.

L'art. 27.3 del Trattato sull'Unione europea (Tue), come modificato dal Trattato di Lisbona, 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".

Da un lato, la Commissione, grazie anche al sostegno del Parlamento, ha difeso fermamente le sue competenze sulle politiche e gli strumenti finanziari (i fondi per l'aiuto allo sviluppo ammontano da soli a circa sei miliardi di euro l'anno) con i quali fino ad oggi ha gestito l'azione esterna dell'Ue; dall'altra il Consiglio e gli Stati membri hanno insistito per il trasferimento al Seae di diverse funzioni della Commissione. Una contesa molto complessa, che ha messo alla prova le capacità di mediazione dell'Alto rappresentante (Ar), Catherine Ashton, che in politica estera prende direttive dal Consiglio ma è al contempo vicepresidente della Commissione europea e responsabile per il coordinamento delle politiche esterne che sono gestite dalla Commissione. Il tutto mentre la Presidenza di turno spagnola si è posta l'obiettivo di giungere all'approvazione della decisione entro la fine di giugno.

Nella riunione del Consiglio del 26 aprile 2010, i 27 Stati membri e la Commissione hanno raggiunto un accordo abbastanza dettagliato sull'organizzazione, la struttura ed il funzionamento del Servizio<sup>1</sup>, che riprende in buona parte la proposta presentata

Documento preparato per Istituto Affari Internazionali (IAI).

\* Michele Comelli è responsabile di ricerca all'Istituto Affari Internazionali (IAI). Raffaello Matarazzo è ricercatore all'Istituto Affari Internazionali (IAI).

<sup>1</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (EEAS)*, disponibile in *Bulletin quotidien Europe-Europe Documenti*, n. 2533 (30 aprile 2010).

dall'Ar il 25 marzo<sup>2</sup>, ma con degli aggiustamenti che tengono conto di alcune richieste della Commissione e di alcuni Stati Membri. In particolare, il Regno Unito ha ottenuto che le delegazioni dell'Ue nei paesi terzi si occupino solo marginalmente di questioni consolari.

Diversi rappresentanti del Parlamento europeo hanno tuttavia duramente criticato l'accordo del 26 aprile. L'europeo tedesco Elmar Bork, relatore per il Pe sul Seae, ha affermato che la proposta della Ashton non riflette l'interesse comunitario<sup>3</sup>.

Il Parlamento ha solo un ruolo "consultivo" sulla decisione istitutiva del Seae, ma ha un potere di co-decisione su due punti fondamentali che saranno definiti solo dopo la decisione del Consiglio: la modifica del bilancio dell'Ue (bilancio rettificativo) necessaria a dar vita al bilancio autonomo del Servizio e lo statuto del personale del Seae<sup>4</sup>. Legando queste due questioni su cui ha competenza a co-decidere a quelle più generali su cui invece ha un ruolo meramente consultivo (organizzazione e funzionamento del Seae), il Parlamento ha intrapreso una battaglia politica con l'obiettivo anche di conquistare un ruolo maggiore nel campo della politica estera, di sicurezza e difesa.

Dopo aver espresso, per voce del relatore Elmar Brok e del relatore per parere Guy Verhofstadt, un giudizio molto severo sulla prima proposta di decisione sul Servizio presentata dall'Ar il 25 marzo, a inizio aprile il Pe ha presentato una dettagliata controproposta sostenuta dai tre principali gruppi politici (Ppe, SeD e Alde)<sup>5</sup>, che costituisce la base del negoziato in corso con l'Ar. Il Parlamento rivendica un ruolo di controllo sia sull'attività dell'Ar sia su quella del nuovo Servizio, con particolare riguardo al bilancio. Il negoziato sulla creazione del Seae si inscrive quindi nel più ampio dibattito sul controllo democratico (*accountability*) della Pesc. Da diverso tempo, per esempio, il Parlamento reclama di essere consultato prima dell'avvio delle missioni civili e militari dell'Ue<sup>6</sup>. Anche per questo, la struttura finale del Servizio non potrà che essere il risultato di un ampio accordo tra le diverse istituzioni, che costituirà anche il più importante banco di prova del nuovo equilibrio politico-istituzionale che va prendendo forma dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Secondo le previsioni più realistiche, il negoziato con il Pe potrebbe concludersi entro la fine di giugno, il che consentirebbe l'adozione della decisione da parte del Consiglio entro luglio e l'approvazione sia del bilancio del Servizio che dello statuto del personale dopo l'estate. L'effettiva entrata in funzione del Servizio dovrebbe dunque avvenire tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011, quando sarà completato il trasferimento di gran parte del personale della Direzione generale Relazioni esterne (Relex) della

<sup>2</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione estera* (8020/10), 25 marzo 2010.

<sup>3</sup> Elmar Brok è stato nominato dalla Commissione Affari esteri (Afet) del Pe di elaborare il parere sulla proposta di decisione del Consiglio sul Seae su cui dovrà esprimersi l'Assemblea di Strasburgo.

<sup>4</sup> Sulla questione dello statuto del personale del Seae è necessario tener conto anche delle rappresentanze del personale.

<sup>5</sup> Parlamento europeo, *Proposal for the Establishment of the EEAS*, Working document by Elmar Brok and Guy Verhofstadt, Updated version, 20 April, 2010.

<sup>6</sup> Al momento, infatti, il Parlamento europeo non è minimamente coinvolto nella decisione sull'avvio delle missioni.

Commissione: probabilmente non più di 600 funzionari, tra delegazioni e quartier generale. A questi se ne aggiungerebbero circa 200 dal Segretariato del Consiglio. Le diplomazie nazionali fornirebbero circa 400 funzionari, un terzo del numero complessivo<sup>7</sup>. Almeno nella fase di avvio, i funzionari del Seae non dovrebbero quindi superare le 1200 unità: poco più di quelli della diplomazia italiana. Il primo rapporto sullo Stato del Servizio è atteso per il 2012, prima dell'approvazione delle prospettive finanziarie del 2014-2020 che potranno prevedere un accrescimento delle risorse a disposizione del Seae. Dal 2013 l'accesso al Servizio sarà aperto anche a funzionari delle istituzioni europee non provenienti dalla Dg Relex della Commissione o dal Segretariato del Consiglio.

E' opportuno ribadire che le cifre di cui sopra solo indicative, e che anche tra gli Stati membri vi sono quelli (i piccoli paesi) che vorrebbero una struttura più ambiziosa, che possa anche compensare la ridotta dimensione dei propri corpi diplomatici, mentre altri (come ad esempio Germania e Regno Unito) privilegiano la c.d. "budget neutralità", vorrebbero cioè contenere i costi e propendono quindi per un Servizio dalle dimensioni meno ambiziose.

## 2. Natura e autonomia del Servizio

Come abbiamo visto, la disposizione del Trattato di Lisbona che introduce il Servizio europeo per l'azione esterna è molto scarna: si limita a sottolineare la funzione strumentale del servizio rispetto ai compiti dell'Alto rappresentante, rimandando ogni dettaglio relativo all'organizzazione e al funzionamento a un'apposita decisione del Consiglio.

Poiché l'Alto rappresentante riunisce in sé le funzioni prima ricoperte dall'Alto rappresentante per la Pesc e dal Commissario per le relazioni esterne, una delle prime questioni che si sono poste riguarda la collocazione del Servizio rispetto alle altre istituzioni, ed in particolare rispetto alla Commissione ed al Segretariato del Consiglio. Fin dai primi negoziati tra gli Stati membri era emersa l'idea che si dovesse procedere a creare non una nuova istituzione, bensì un servizio "sui generis"<sup>8</sup>, che avesse comunque legami stretti sia con la Commissione che con il Segretariato del Consiglio (il Seae dovrà sostenere anche il Presidente del Consiglio europeo e quello della Commissione nelle loro attività di rappresentanza esterna dell'Unione). Nel rapporto sull'istituzione del Seae prodotto dalla Presidenza svedese dell'Ue nell'ottobre 2009<sup>9</sup> veniva ribadita la natura *sui generis* del Servizio e affermata esplicitamente la sua autonomia rispetto a Commissione e Consiglio. Il rapporto precisava inoltre che il nuovo organo doveva godere di autonomia in tema di bilancio amministrativo e di gestione del personale. L'autonomia del Servizio dalle altre istituzioni è stata riaffermata nella proposta di decisione dell'Alto rappresentante del 25 marzo e in quella del Consiglio del 26 aprile. La proposta ribadisce l'autonomia funzionale del Servizio –

<sup>7</sup> Al momento si può solo parlare di stime. Gli autori si sono attenuti alle valutazioni più caute tra quelle fornite dalle differenti istituzioni.

<sup>8</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Servizio europeo per l'azione esterna* (9956/05), 9 giugno 2005, p.4.

<sup>9</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Relazione della presidenza al Consiglio europeo sul servizio europeo per l'azione esterna* (14930/09), 23 ottobre 2009, p. 6.

separato sia dalla Commissione sia dal Segretariato del Consiglio – e la sua capacità giuridica, necessaria per attuare i suoi compiti e realizzare i suoi obiettivi.

Benché la stessa Commissione europea abbia accettato l'idea di un Servizio autonomo da tutte le istituzioni europee, il Pe continua a sostenere che esso debba essere invece inserito all'interno della Commissione, sia per gli aspetti amministrativi che per quelli di bilancio. Secondo il Parlamento, infatti, un Servizio autonomo non sarebbe in grado di assicurare uno dei suoi principali obiettivi, cioè la coerenza tra le differenti aree dell'azione esterna dell'Ue e tra queste e le altre politiche. In particolare, il Parlamento chiede che le politiche di competenza della Commissione e i relativi strumenti finanziari, come ad esempio la Politica di vicinato e lo strumento finanziario (Enpi) su cui poggia, continuino ad essere gestiti dalla Commissione.

In realtà, uno status autonomo del Seae sembra più in linea con lo spirito e la lettera del trattato di Lisbona, considerato che l'organo le cui attività il Seae deve sostenere, cioè l'Alto rappresentante, non è solo vicepresidente della Commissione e commissario per le relazioni esterne, ma presiede anche il Consiglio dei ministri degli Esteri, da cui riceve le direttive in materia di Pesc. Inoltre, siccome il Seae comprenderà anche strutture che attualmente fanno parte della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e della Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc, ex Pesd)<sup>10</sup>, la proposta di collocarlo all'interno di un organo sovranazionale come la Commissione è considerata dagli Stati membri in contrasto con la ripartizione di competenze prevista dai Trattati, che assegna alla Commissione un ruolo secondario in materia di politica estera, sicurezza e difesa. Va inoltre ricordato che a seguito delle pressioni di alcuni paesi, tra cui il Regno Unito, sono state aggiunte al Trattato di Lisbona alcune dichiarazioni sulla politica estera (dichiarazioni 13 e 14), che ne riaffermano con forza il carattere intergovernativo.

### 3. Struttura e organigramma

Dal punto di vista organizzativo, il Servizio dipenderà direttamente dall'Alto rappresentante<sup>11</sup>. Il Servizio assisterà l'Ar nell'attuazione del suo mandato: guidare e sviluppare Pesc e Psdc e assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Ue. Quanto alla composizione del Servizio, almeno fino al 2012 esso sarà composto da personale proveniente dalla Dg Relex della Commissione, dal Segretariato del Consiglio e, per almeno un terzo delle posizioni di medio e alto livello ("AD level", secondo l'ultima proposta dell'Ar), da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali, che verranno inquadrati in qualità di *agents temporaires* per un periodo di quattro anni rinnovabili. Gli stati membri vorrebbero che gli esperti nazionali distaccati (End, o Specialised seconded national experts, SNEs) possano essere calcolati all'esterno di questa quota, ma questo è un punto che rimane controverso.

<sup>10</sup> A titolo di esempio, si segnalano le strutture per la gestione delle crisi, come il Crisis Management and Planning Directorate (Cmpd), l'European Union Military Staff (Eums) e l'EU Situation Centre (SitCen).

<sup>11</sup> In conformità all'art. 36 Tue, che recita: "L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione."

Accogliendo in parte obiezioni mosse sia dalla Commissione che dal Parlamento alla struttura troppo piramidale e “francese” del Servizio, contenuta nella proposta dell’Ar, l’accordo di aprile ha ridimensionato il profilo del Segretario generale esecutivo che sarà al vertice del Seae (“il ragno al centro della ragnatela” secondo l’allegorica definizione che ne aveva dato Elmar Brok, uno dei tre autori della relazione sul Seae per il Parlamento): il nuovo accordo gli attribuisce funzioni più esecutive, mentre sarà più difficile che possa accorpate anche le funzioni di “direttore politico”, come era stato immaginato in una prima fase. Il Parlamento europeo chiede che il Segretario generale (Sg) abbia solo funzioni di direttore generale, limitate alla gestione amministrativa e del bilancio del Servizio. La candidatura fino ad oggi più accreditata per questo ruolo è quella dell’Ambasciatore di Francia a Washington, Pierre Vimont, anche se alcuni non escludono che il recente ridimensionamento della figura e dei poteri del Sg possa indurre l’autorevole diplomatico a non accettare l’offerta. Il Sg dovrebbe essere affiancato da due vice (sulla cui nomina il Parlamento vorrebbe avere voce in capitolo, chiedendo che siano figure politiche e non tecniche), ma non si esclude che, invece, al loro posto possa essere creato un comitato (o *corporate board* dirigenziale) di cui facciano parte più di due personalità, provenienti da diversi paesi e istituzioni. Per i vice e/o per il comitato sono stati ventilati vari nomi, tra cui quelli di un tedesco, un polacco, e un italiano che attualmente ricopre un incarico di alto profilo presso la Dg Relex della Commissione.

Al Sg dovrebbero far capo il centro di coordinamento dell’intelligence (Sitcen) e la direzione generale responsabile delle delegazioni esterne e del bilancio. Delle altre direzioni generali, una dovrebbe avere una proiezione più globale (diritti umani, non proliferazione, rapporti con l’Onu) e occuparsi del *crisis management*, mentre le altre quattro (o cinque) dovrebbero occuparsi di aree o paesi specifici. All’interno della Dg che si occuperà delle questioni globali rientrerebbero anche le questioni relative alla Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc) e le strutture di pianificazione civile e militare (Military Staff, Crisis Management Planning Directorate, Civilian Planning and Conduct Capability). Nelle Dg affari regionali confluirebbero invece gli attuali *regional desks*, ossia quasi tutta l’attuale Dg Relex della Commissione e parte del personale proveniente dalle diplomazie nazionali. Sia gli Stati Membri sia la Commissione hanno insistito sul rispetto del principio della “non duplicazione”, su cui comunque è stato registrato un ampio consenso, per evitare la creazione di organismi inutili e sovrapposizioni tra i compiti del Seae e quelli già svolti dalla Commissione e dal Consiglio.

#### **4. La programmazione degli strumenti finanziari nel settore delle relazioni esterne**

Un altro punto centrale su cui è stato raggiunto un accordo tra la Commissione e gli Stati Membri è quello relativo alla ripartizione delle competenze relativa ai programmi di cooperazione esterna tra l’Alto rappresentante e alcuni commissari europei (il lettone Andris Piebalgs, responsabile per gli aiuti allo sviluppo e che siede anche, a nome del collegio, nel Consiglio affari esteri presieduto dalla Ashton; il ceco Stefan Fuele, che segue allargamento e Politica europea di vicinato; la bulgara Kristalina Georgieva a cui fanno capo aiuti umanitari e protezione civile). Sia il nuovo Alto rappresentante che il Servizio europeo per l’azione esterna hanno infatti il compito di assicurare la coerenza

ed il coordinamento tra la politica estera e di sicurezza, affidata al Consiglio, e le altre politiche per l'azione esterna, corredate dai relativi strumenti finanziari, gestite dalla Commissione. In base all'accordo raggiunto tra gli Stati membri e la Commissione il 26 aprile, all'Alto rappresentante spetterà la direzione (*guidance*) politica degli strumenti per l'azione esterna, mentre la gestione resterà nelle mani della Commissione. L'Alto rappresentante, nel suo ruolo di coordinatore dei commissari con competenze "esterne", dovrà infatti "assicurare l'unitarietà, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'Ue, in particolare attraverso gli strumenti esterni"<sup>12</sup>. L'articolo 8 della proposta dell'Alto rappresentante precisa che il Seae contribuirà alla programmazione e al ciclo di gestione dei seguenti strumenti: lo Strumento di cooperazione allo sviluppo, lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (Enpi), lo Strumento di cooperazione con i paesi industrializzati, lo Strumento per la cooperazione sulla sicurezza nucleare e lo Strumento di stabilità. Alto rappresentante e Servizio diplomatico lavoreranno a stretto contatto con la Commissione europea durante l'intero ciclo di programmazione, pianificazione e attuazione di questi strumenti.

Quanto alla divisione dei compiti, il Seae sarà responsabile della preparazione delle seguenti decisioni: allocazioni dei fondi tra i vari paesi e regioni; paper strategici sui paesi e sulle regioni; programmi indicativi nazionali e regionali. Ad esempio, le proposte relative allo strumento per il vicinato saranno preparate dai relativi servizi del Seae e della Commissione sotto la diretta supervisione e guida del Commissario responsabile della Politica europea di vicinato e successivamente sottoposti da questo e dall'Alto rappresentante alla decisione collegiale della Commissione. Gran parte della Direzione generale Relazioni esterne (Dg Relex) e della Dg Sviluppo della Commissione europea saranno inquadrati all'interno del Servizio europeo per l'azione esterna. Garante del coordinamento tra politica estera e strumenti per l'azione esterna sarà dunque l'Alto rappresentante, ma i singoli commissari con deleghe "esterne" conserveranno molte delle loro competenze. Tuttavia la Dg Allargamento (ed il relativo strumento finanziario, lo Strumento di pre-adesione) e la Dg Commercio, manterranno per intero le proprie competenze. Questo è uno dei punti sui quali, nel corso del negoziato dei mesi scorsi, la Commissione è stata più inflessibile. In ogni caso sarà necessario un coordinamento tra la politica di allargamento e la politica estera dell'Ue verso i paesi candidati: non tutte le questioni bilaterali tra l'Ue e i singoli paesi candidati sono infatti riconducibili alla sola dimensione dell'adesione. Un esempio è costituito dai rapporti dell'Unione con paesi come Turchia e Serbia, che pongono alcuni importanti problemi anche nel campo della politica estera.

## 5. Delegazioni e inviati speciali

Del servizio faranno parte le 136 delegazioni dell'Ue nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali, che comprendono tuttavia anche personale della Commissione che non entrerà a far parte del Seae, ma che sarà incaricato dell'attuazione delle politiche, come il commercio o l'allargamento (e relativi fondi), di cui la Commissione rimarrà responsabile. La decisione di aprire o chiudere una

<sup>12</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (EEAS)*, cit., Art. 8, par. 1.

delegazione verrà presa dall'Ar d'accordo con il Consiglio e la Commissione, e ogni delegazione sarà posta sotto l'autorità del capo delegazione, che dovrà risponderne all'Ar.

Il Parlamento europeo chiede di avere voce in capitolo sulla nomina dei capi delegazione, che spetta all'Ar di concerto con il collegio dei commissari. L'ipotesi su cui sta maturando un accordo è che il capo delegazione venga auditato dal Pe subito dopo la sua nomina, ma prima che assuma ufficialmente le funzioni. Il Pe intende infatti svolgere un ruolo di vigilanza per evitare che gli incarichi di capi delegazione vengano assegnati prevalentemente attraverso logiche di "spartizione geografica" tra i diversi Stati membri, e insiste sulla necessità che i capi delegazione abbiano comunque una sorta di mandato politico del Pe. Le delegazioni dovranno comunque rendere conto delle loro attività non solo davanti alla Commissione e all'Ar, ma anche davanti al Pe<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda la catena di comando, il capo delegazione riceverà istruzioni dall'Ar, davanti al quale sarà responsabile. Nelle materie su cui è responsabile la Commissione, tuttavia, il commissario competente, d'intesa con l'Ar, potrà comunque fornire istruzioni alle delegazioni, che dovranno essere eseguite sotto la responsabilità del capo delegazione<sup>14</sup>. Ad esempio, il capo della delegazione Ue in Turchia riceverà direttive sui rapporti bilaterali dall'Ar, mentre sull'allargamento riceverà istruzioni dal commissario competente che le concerterà con l'Ar davanti al collegio dei commissari. Un sistema di controllo incrociato estremamente delicato, la cui efficacia dipenderà dal grado di coordinamento e fiducia personale che si stabilirà tra l'Ar, i commissari e i capi delegazione.

Altro punto sensibile riguarda la questione di chi possa rappresentare l'Ar, quando questi è assente. Sembra che un accordo sia stato raggiunto tra Ar e Pe sul fatto che debba essere uno dei commissari con competenze esterne a rappresentare l'Ar su temi di competenza sia della Commissione sia del Consiglio. Non è stato invece raggiunto un accordo per il caso in cui la tematica sia di competenza del solo Consiglio (come la Pesc). Inoltre, diversi stati membri, soprattutto i piccoli, chiedono che possano essere nominati rappresentanti speciali anche alcuni tra i ministri degli esteri dei 27, ma questa ipotesi è giudicata da più parti contraria allo spirito sia del servizio che dell'Ar, perché accentuerebbe troppo la dimensione intergovernativa della politica estera europea. D'altro canto, i ministri degli esteri lamentano che dopo l'entrata in vigore del Trattato hanno perso potere: il Consiglio Affari esteri ormai è infatti presieduto dall'Ar (anziché, come in passato, dal ministro degli esteri del paese che deteneva la presidenza semestrale) e dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona i capi delle diplomazie nazionali non partecipano neanche più alle riunioni del Consiglio europeo.

## 6. Reclutamento

Per la selezione del personale del Servizio ci si dovrebbe basare su criteri meritocratici, ma è previsto che si tenga anche conto della necessità di assicurare un equilibrio

<sup>13</sup> *Ibidem*, Art. 5, par. 7.

<sup>14</sup> *Ibidem*, Art 5., par. 3.

---

geografico - fra i vari paesi - e, "tendenzialmente", anche di genere. Il principio della rotazione tra le diverse funzioni verrà applicato sia all'interno del quartier generale del Seae, a Bruxelles, sia tra questo e le delegazioni.

Anche se i meccanismi di reclutamento non sono stati ancora precisati, il personale proveniente dagli Stati membri verrà probabilmente selezionato dalle rispettive diplomazie nazionali per poi passare al vaglio di una commissione mista, comprendente rappresentanti di Stati Membri, Commissione e Consiglio, a livello europeo. Per i candidati alle posizioni dirigenziali potrebbe essere previsto un colloquio direttamente con l'Ar, per le altre con i direttori generali, ecc.

Almeno nella prima fase, molte delle posizioni interne al Seae che coincidono con quelle già esistenti nella Dg Relex continueranno ad essere ricoperte dai funzionari della stessa Commissione, a parte quelle lasciate libere dai funzionari della Commissione che non si vogliono trasferire nel Seae. All'inizio dunque le posizioni disponibili per il personale proveniente dagli Stati membri saranno abbastanza limitate e dipenderanno dal disegno complessivo che l'Ar darà al Servizio. I criteri per la graduale messa in pubblicità delle posizioni del Seae e l'avvicendamento dei ruoli sono uno degli aspetti più delicati su cui l'Ar si concentrerà subito dopo l'approvazione della decisione. Poiché gli stipendi dei nuovi funzionari del Seae distaccati dagli Stati membri verranno tratti dal bilancio del Seae, i tempi di attivazione e il numero delle nuove posizioni dipenderà anche dall'accordo sulle dimensioni complessive del bilancio del Seae che sarà raggiunto tra Stati membri, Commissione e Parlamento.

Non è quindi chiaro come verranno assegnati i nuovi incarichi e molti funzionari della Commissione si oppongono ad essere sostituiti da personale proveniente dal Consiglio o dagli Stati membri. Per risolvere questo problema sono state avanzate varie proposte: da una parte c'è chi suggerisce l'azzeramento di tutte le posizioni e la nomina dei nuovi responsabili tramite una competizione aperta; all'altro estremo chi invece vorrebbe che le nuove posizioni all'interno del Seae siano riservate ai funzionari della Dg Relex che oggi si occupano delle relative materie. A prevalere sarà, molto probabilmente, una soluzione intermedia.

Nel caso dell'Italia, il ministero degli Esteri ha già concluso un accordo con quello dell'Economia che prevede nei prossimi cinque anni dei concorsi per l'assunzione di 35 nuovi diplomatici, invece dei 25 del passato: parte dei nuovi assunti andrà a sostituire il personale che verrà gradualmente distaccato a Bruxelles. Per quanto riguarda le nomine di alto livello, l'Italia ha avanzato una candidatura di primo piano per una posizione apicale, ma le scelte definitive sui vertici del Servizio verranno fatte solo dopo la definizione della struttura. L'Italia ha inoltre presentato dieci candidature di primo piano per le 32 posizioni di capo delegazione che la Commissione ha già reso disponibili (ancora prima dell'entrata in funzione del Seae) in alcuni importanti paesi terzi (tra cui Cina, Giappone, Brasile, Sud-Africa e il vice-delegato Usa). L'Italia sta inoltre contrastando in ogni occasione, seppure in modo ancora informale, l'ipotesi di adottare il tedesco come terza lingua ufficiale del Seae, oltre all'inglese e al francese. L'Italia e altri paesi, infatti, non solo sottolineano che questa scelta non offre alcun vantaggio, ma la criticano anche come un modo per dare surrettiziamente al tedesco un'ingiustificata preminenza sull'italiano e altre lingue ufficiali dell'Ue.

## Considerazioni conclusive

Benché al momento in cui scriviamo (maggio 2010) la decisione sul Seae non sia stata ancora adottata, già si possono stabilire alcuni punti fermi. La trattativa tra gli Stati membri sui compiti, l'inquadramento istituzionale e le modalità di funzionamento del Servizio si è per lo più conclusa ed è ora il Parlamento europeo ad avanzare proposte diverse da quelle concordate a livello intergovernativo. In realtà, molti dei punti sollevati dal Pe hanno scarsa possibilità di essere accolti: sembrano riflettere soprattutto la volontà del Pe di affermare un maggior controllo sulla politica estera, di sicurezza e di difesa. Questi settori sono stati finora quasi completamente sottratti allo scrutinio dell'istituzione di Strasburgo, che ha invece visto accrescere progressivamente la propria capacità di controllo su altre politiche. Fatto sta che il braccio di ferro tra Parlamento e Stati membri sta ritardando l'adozione della decisione sull'organizzazione e funzionamento del Seae, che doveva essere presa entro la fine dell'aprile 2010, e che slitterà verosimilmente al mese di luglio. Quello che conta, comunque, è che l'Ar riesca, tramite il Seae, a coordinare più strettamente le scelte di politica estera, compiute in un contesto intergovernativo, con le politiche e gli strumenti finanziari gestiti dalla Commissione. All'orizzonte non c'è ancora una politica estera unica, ma si profila la prospettiva di una politica estera che utilizzi i propri strumenti in maniera più efficace e coerente.

Aggiornato: 27 maggio 2010

## Bibliografia

### Documenti

Camera dei deputati-Commissione Affari esteri e comunitari, *Audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, ambasciatore Ferdinando Nelli Feroci, sull'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna*, 4 maggio 2010, <http://www.italiaue.esteri.it/NR/rdonlyres/DBC5E1F0-4DEE-4A26-9D5D-ED58845E77FC/0/AudizioneRPNelliFerociSEAE.pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Address by HR Catherine Ashton, at the Joint Debate on Foreign and Security Policy* (A 34/10), European Parliament Plenary, Strasbourg, 10 March 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100310+ITEM-006+DOC+XML+V0//IT&language=IT> -- [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/113255.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113255.pdf)

Consiglio dell'Unione europea, *Address of Javier Solana to the External Action Working Group of the Convention* (S0186/02), Brussels, 15 October 2002, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/discours/72749.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/72749.pdf)

Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna* (8020/10), 25 marzo 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st08/st08029.it10.pdf> -- *Corrigendum*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st08/st08029-co01.it10.pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (EEAS) [Accordo politico dei paesi membri del 26 aprile sulla creazione del Servizio diplomatico europeo (Seae)]*, in *Bulletin quotidien Europe-Europe Documenti*, n. 2533 (30 aprile 2010)

Consiglio dell'Unione europea, *Relazione della presidenza al Consiglio europeo sul servizio europeo per l'azione esterna* (14930/09), 23 ottobre 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st14/st14930.it09.pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Relazione della presidenza al Consiglio europeo sullo stato dell'arte: Lavori preparatori nella prospettiva dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona* (10650/08), 13 giugno 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st10/st10650.it08.pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Servizio europeo per l'azione esterna* (9956/05), 9 giugno 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/05/st09/st09956.it05.pdf>

Parlamento europeo, *On the Proposal for a Council Decision on EEAS*, Draft working document by Elmar Brok and Guy Verhofstadt, 3 May 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/201/201005/20100503\\_ams-to-council-decision\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/201/201005/20100503_ams-to-council-decision_en.pdf)

---

Parlamento europeo, *Proposal for the Establishment of the EEAS*, Working document, by Elmar Brok and Guy Verhofstadt, Updated version, 20 April, 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/2010-04-20\\_note\\_eas\\_fin/2010-04-20\\_note\\_eas\\_final.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/2010-04-20_note_eas_fin/2010-04-20_note_eas_final.pdf)

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

Parlamento europeo, Commissione per gli affari costituzionali, *Progetto di relazione sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (2009/XXXX(INI))*, relatore Elmar Brok (PE428.226v02-00), 23 settembre 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-428.226+02+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>

Parlamento europeo-Commissione per gli affari costituzionali, *Relazione sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (2009/2133(INI))*, relatore Elmar Brok (PE428.226v03-00), 20 ottobre 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2009-0041+0+DOC+PDF+V0//IT>

Parlamento europeo-Commissione per gli affari esteri, *Opening remarks at the European Parliament Hearing - Catherine Ashton*, 11 January 2010, [http://www.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/speeches/ashton\\_speeches\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/speeches/ashton_speeches_en.pdf)  
-- Video, <http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/vod/player;jsessionid=DB1E763C785A682AB55714C60935444F?eventCode=20100111-1531-SPECIAL&language=it&byLeftMenu=researchotherevents&category=SPECIAL&format=wmv>

Parlamento europeo-Commissione per gli affari esteri, *Relazione sull'attuazione della strategia europea di sicurezza e la politica di sicurezza e di difesa comune (2009/2198(INI))*, relatore Arnaud Danjean (A7-0026/2010), 2 marzo 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+PDF+V0//IT>

## Saggi e Articoli

Graham Avery, "Europe's Future Foreign service", in *The International Spectator*, Vol. 43, No. 1, (March 2008), p. 29-41, <http://graspe.eu/document/Avery2008.pdf>

Graham Avery [et al.], *The Eu Foreign Service: how to build a more effective common policy*, Brussels, European Policy Centre, November 2007 (EPC Working Paper 28), [http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/45553/ipublicationdocument\\_singledocument/7CCC63C7-A0B0-44C5-BC08-264CE123B869/en/EPC\\_WP\\_28.pdf](http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/45553/ipublicationdocument_singledocument/7CCC63C7-A0B0-44C5-BC08-264CE123B869/en/EPC_WP_28.pdf)

---

Timo Behr, Aaretti Siitonen and Johanna Nykänen, *Rewriting The Ground Rules of European Diplomacy. The European External Action Service in the Making*, Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 31 march 2010 (UPI Briefing papers 57), [http://www.upi-fiiia.fi/assets/publications/UPI\\_Briefing\\_Paper\\_57\\_2010.pdf](http://www.upi-fiiia.fi/assets/publications/UPI_Briefing_Paper_57_2010.pdf)

Simon Duke, "Providing for European-Level Diplomacy After Lisbon: The Case of the European External Action Service", in *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 4, No. 2 (September 2009), p. 211-233, <http://graspe.eu/document/DukeHJD2009.pdf>

Christophe Hillion, Maxime Lefebvre, *Le service européen pour l'action extérieure: vers une diplomatie commune?*, Paris et Bruxelles, Fondation Robert Schuman, 17 mai 2010 (Question d'Europe 169), [http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-169-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-169-fr.pdf)

Raffaello Matarazzo, "Braccio di ferro sul servizio diplomatico europeo", in *AffarInternazionali*, 23 Marzo 2010, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1424>

Alessandra Mignolli, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, 2. ed., Napoli, Jovene, 2009 (Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze giuridiche Università degli studi di Roma "La Sapienza" 37)

Antonio Missiroli, *Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension*, Bruges, College of Europe, May 2010 (Bruges Political Research Papers 14), <http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/pol/docs/wp14%20Missiroli.pdf>

Antonio Missiroli, "La marcia a tappe verso il servizio diplomatico europeo", in *AffarInternazionali*, 25 gennaio 2010, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1369>

Senato-Servizio Studi, *Servizio diplomatico europeo*, Roma, Senato, giugno 2008 (Dossier 19), [http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2008/Dossier\\_019.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2008/Dossier_019.pdf)

Sophie Vanhoonacker and Natasja Reslow, "The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 1 (February 2010), p. 1-18



**Ultimi Documenti IAI**

- 10 | 09** V. Briani, Italian Armed Forces under Pressure
- 10 | 08** E. Martini, Restarting Negotiations for the Reform of the Security Council
- 10 | 07** R. Alcaro, Combining Realism with Vision Options for NATO's new Strategic Concept
- 10 | 06** S. Colombo and I. Lesser, The Mediterranean Energy Scene: What Now? What Next? Summary Report
- 10 | 05** N. Mikhelidze, The Turkish-Armenian Rapprochement at the Deadlock
- 10 | 04** G. Bonvicini, A. Carati, A. Colombo, E. Greco, P. Guerrieri, R. Matarazzo, S. Silvestri (a cura di), L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale fra rischi di marginalizzazione e nuove responsabilità
- 10 | 03** E. Alessandri, The New Turkish Foreign Policy and the Future of Turkey-EU Relations
- 10 | 02** M. Comelli, Dynamics and Evolution of the EU-Egypt Relationship within the ENP Framework
- 10 | 01** R. Matarazzo, The Italian Foreign Ministry on the Way of Reform
- 09 | 39E** R. Aliboni, The Union for the Mediterranean. Evolution and Prospects
- 09 | 39** R. Aliboni, L'Unione per il Mediterraneo. Evoluzione e prospettive
- 09 | 38** C. Koch, Report of the Workshop on "The Mediterranean: Opportunities to Develop EU-GCC Relations?"

**L'Istituto**

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici.

Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), una collana monografica (IAI Quaderni) e un annuario sulla politica estera italiana (*La politica estera dell'Italia*).

**Istituto Affari Internazionali**

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma  
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363  
E-mail: [iai@iai.it](mailto:iai@iai.it) - website: <http://www.iai.it>  
Send orders to: [iai\\_library@iai.it](mailto:iai_library@iai.it)