



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.11.2001
COM(2001) 647 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**FINANZIAMENTO DELLA GESTIONE CIVILE DELLE CRISI
NEL QUADRO DELLA PESK**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

FINANZIAMENTO DELLA GESTIONE CIVILE DELLE CRISI NEL QUADRO DELLA PESC

1. SINTESI

Le procedure dell'UE volte a finanziare rapidamente la gestione civile delle crisi, compresi gli interventi nel quadro della PESC, devono essere rese più efficaci e più affidabili.

Sebbene il finanziamento di questo tipo di azioni attraverso il bilancio normale abbia risentito in passato dell'eccessiva complessità procedurale, il bilancio CE rimane comunque la base più valida, anche perché rappresenta il quadro più adatto per garantire il buon governo, la trasparenza e la coerenza degli interventi dell'UE (sia nel quadro della PESC che a livello comunitario). Per poter utilizzare il bilancio normale, tuttavia, si dovrà ovviare alla disponibilità limitata di risorse e agli ostacoli procedurali.

- Per quanto riguarda le risorse: si potrebbe ricorrere ad un nuovo strumento di flessibilità per interventi civili in caso di crisi, anche nel quadro della PESC, nonché all'attuale riserva di emergenza del bilancio. La creazione di un nuovo strumento di flessibilità consentirebbe di disporre di stanziamenti supplementari per le azioni esterne pur rimanendo entro le prospettive finanziarie globali approvate a Berlino. Analogamente, l'uso della riserva di emergenza nei casi particolarmente urgenti garantirebbe un'ulteriore flessibilità e risorse supplementari per la gestione delle crisi a livello dell'UE.
- Per quanto riguarda le procedure: occorre migliorare i meccanismi di finanziamento che figurano attualmente nel bilancio. Ciò vale anche per le procedure di finanziamento della PESC e per i normali strumenti comunitari. Si dovrebbe inoltre definire una procedura trasparente e rapida per la gestione del nuovo strumento di flessibilità.

L'uso costante del bilancio CE per la maggior parte delle azioni di gestione delle crisi non precluderebbe, in casi eccezionali, eventuali contributi degli Stati membri a norma dell'articolo 28, paragrafo 3 del trattato UE.

2. INTRODUZIONE

La Comunità europea si occupa da sempre della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi nel quadro della sua politica estera. I trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno creato nuovi strumenti per gli interventi di natura politico/diplomatica e di sicurezza/militari nel quadro della PESC/PESD. L'esperienza di gestione delle crisi acquisita a livello internazionale negli ultimi dieci anni dimostra inoltre che la natura e l'entità delle crisi sono cambiate. Affinché l'Unione europea possa adeguarsi alle mutate circostanze, la Commissione ha il compito di:

- migliorare gli strumenti e le procedure comunitari per renderli più flessibili e atti a rispondere alle crisi;
- garantire lo sviluppo coordinato e coerente degli strumenti comunitari e dei nuovi strumenti disponibili in ambito PESC/PESD.

Non è escluso che la prossima conferenza intergovernativa debba rivedere la struttura attuale (pilastri) dell'Unione europea, che forse non si presta ad un'impostazione realmente integrata. Per il momento, tuttavia, è nostro compito predisporre meccanismi efficaci e integrati sulla base del trattato attuale. Da qualche anno a questa parte, si sono avuti diversi esempi di interazione coerente e coordinata tra gli strumenti dell'Unione europea nell'ambito delle strutture esistenti, i più recenti dei quali riguardano l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

La Commissione partecipa pienamente ai tentativi dell'Unione europea di sviluppare una capacità globale effettiva di gestione delle crisi e di prevenzione dei conflitti. Affinché l'Unione possa intervenire tempestivamente in caso di crisi, la divisione dei compiti deve essere chiara.

Per poter reagire in modo tempestivo ed efficace alle crisi, la Commissione ha preso disposizioni che le permettono di mobilitare più rapidamente gli strumenti comunitari come il meccanismo di reazione rapida (RRM)¹, di recente adozione, che consente un accesso immediato alle risorse di bilancio necessarie grazie ad una linea separata del bilancio normale. La Commissione intende inoltre impostare i programmi finanziati dagli strumenti comunitari in modo tale da consentire una risposta flessibile e rapida in caso di crisi.²

Poiché gli aspetti militari delle operazioni di crisi non possono rientrare nel bilancio normale delle Comunità europee, si sono create nuove strutture³ presso il segretariato del Consiglio e si stanno prendendo disposizioni ad hoc per finanziare gli interventi con implicazioni militari.

Conformemente all'articolo 28 del trattato UE, le spese derivanti da interventi PESC nelle situazioni di crisi vanno imputate in linea di massima sul bilancio normale, il che contribuisce a garantire la coerenza e la continuità delle attività esterne dell'Unione europea. Il trattato, tuttavia, non preclude eventuali deroghe a questa regola.

3. GESTIONE CIVILE DELLE CRISI NEL QUADRO DELLA PESC E STRUMENTI COMUNITARI

Le due recenti relazioni della Corte dei conti europea sulla PESC e sull'Agenzia europea per la ricostruzione in Kosovo contengono due valutazioni opposte. Mentre l'Agenzia è considerata un modello di diligenza e di efficienza, si rilevano complessità e, talvolta, lungaggini eccessive nella gestione della PESC, nonché una partecipazione insufficiente della Commissione alla fase preparatoria degli interventi, problemi di coordinamento e altre difficoltà all'interno della Commissione. Oltre a caldeggiare una gestione più trasparente della PESC, la Corte dei conti raccomanda di accelerare il processo decisionale in sede di Consiglio quando si debbano prorogare gli interventi in corso e di sfruttare tutte le possibilità di snellire la gestione da parte della Commissione.

¹ Regolamento (CE) n. 381/2001 che istituisce un meccanismo di reazione rapida, *GU L 57 del 27.2.2001, pag. 5.*

² Cfr. la comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti COM(2001) 211 def.

³ Cfr. le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Nizza (7, 8 e 9 dicembre 2000), allegato VI.

La Comunità ha acquisito una notevole esperienza in materia di prevenzione dei conflitti e di gestione/soluzione delle crisi. In Sudafrica, ad esempio, la Comunità ha sostenuto attivamente gli Stati della linea del fronte e le ONG durante il periodo dell'apartheid, mentre dal 1994 in poi sostiene la transizione, i processi elettorali e lo sviluppo istituzionale. In Guatemala, la Comunità ha contribuito all'attuazione dell'accordo di pace e al potenziamento istituzionale in settori chiave quali lo Stato di diritto e la polizia. La Commissione sostiene l'amministrazione UNTAET a Timor Est, mentre nei Balcani la Comunità dirige gli interventi di uno dei pilastri dell'ONU in Kosovo, contribuendo alla ricostruzione e sostenendo l'amministrazione locale e la società civile.

Il Consiglio europeo di Feira ha individuato quattro settori prioritari per la gestione civile delle crisi: *polizia, Stato di diritto, protezione civile e amministrazione civile*, che rientrano fra i numerosi interventi di gestione civile delle crisi di chiara competenza comunitaria (commercio, incentivi economici, azioni umanitarie, ricostruzione, sviluppo istituzionale, ecc.). Oltre ad essere competente, la Comunità dispone di una preziosa esperienza per molte delle azioni che rientrano nei quattro settori prioritari individuati a Feira.

La finalità e il contenuto di un determinato intervento ne determinano la base giuridica⁴ e, di conseguenza, la fonte di finanziamento in bilancio (Comunità o PESC). Vista l'ambiguità che si rileva talvolta in merito alle competenze comunitarie nella gestione civile delle crisi a livello dell'Unione europea, l'allegato I chiarisce in parte la suddivisione delle competenze tra primo e secondo pilastro.

In termini di bilancio, la gestione delle crisi è suddivisa in tre categorie:

- a) interventi nel quadro di uno strumento comunitario⁵, finanziati attraverso la linea di bilancio corrispondente;
- b) operazioni PESC senza implicazioni militari o di difesa⁶, finanziate attraverso la linea di bilancio PESC;
- c) operazioni PESD con implicazioni militari o di difesa, che non rientrano nel bilancio comunitario.

Per quanto riguarda a) – gli interventi nel quadro degli strumenti comunitari – va osservato che rientrano in questa categoria anche azioni che, a prima vista, sembrerebbero di tipo "PESC". A titolo di esempio, lo sminamento, gli aiuti di urgenza ai civili, gli interventi di protezione civile, i diritti umani, lo sviluppo istituzionale, la sorveglianza delle elezioni, il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, gli aiuti alimentari, la sopravvivenza

⁴ Cfr. la giurisprudenza della Corte europea di giustizia, confermata di recente dalla causa C-376/98 Germania contro Parlamento europeo e Consiglio [2000] Racc. I-8419.

⁵ Cfr. l'elenco non esaustivo dei possibili interventi di gestione delle crisi a livello comunitario (1° pilastro) nell'allegato I.

⁶ Fra le operazioni PESC senza implicazioni militari o di difesa figurano, ad esempio, questioni strutturali a lungo termine quali la non proliferazione, il disarmo, il controllo della sicurezza, la promozione della sicurezza nei processi di pace e di stabilizzazione, i progetti antiterrorismo, la mediazione politica e le iniziative dei rappresentanti speciali dell'Unione europea, nonché le missioni conoscitive preparatorie connesse. A mano a mano che si perfezionerà la PESD nell'ambito della PESC, l'Unione europea potrà effettuare operazioni militari onde contribuire alla capacità globale di gestione delle crisi. La dimensione militare della gestione delle crisi, tuttavia, è solo una componente dell'azione globale PESC in materia di conflitti e di crisi.

e la sicurezza dei profughi, la ricostruzione, lo sviluppo delle infrastrutture e gli aiuti economici rientrano nel campo di applicazione degli strumenti comunitari.

Per quanto riguarda b) – le operazioni PESC senza implicazioni militari o di difesa – la normativa comunitaria si applica integralmente quando detti interventi sono imputati al bilancio (cosa che avviene di norma ai sensi dell'articolo 28, fatta salva la procedura eccezionale che addebita le spese agli Stati membri). Il Consiglio decide l'azione comune e l'assegnazione delle risorse di bilancio necessarie, mentre la Commissione provvede all'impegno, alla stipula dei contratti e all'esborso dei fondi corrispondenti. Le spese in questione sono soggette ai controlli esterni della Corte dei conti, al controllo giuridico dell'esecuzione del bilancio da parte della Corte europea di giustizia e alla procedura di scarico del Parlamento europeo. Questa procedura, indiscutibilmente troppo complessa, garantisce tuttavia la trasparenza e la responsabilità "democratica" del finanziamento degli interventi PESC.

Per quanto riguarda c) – le operazioni PESD con implicazioni militari o di difesa – le strutture politiche e militari permanenti create negli ultimi due anni garantiscono la sinergia tra gli aspetti civili e quelli militari. Anche in questo caso, la base giuridica e la fonte di finanziamento dell'azione dipendono dal suo obiettivo e dal suo contenuto anziché dalla natura dell'organo esecutore. È pertanto escluso un finanziamento sul bilancio comunitario dei futuri interventi della forza di reazione rapida o di altre azioni militari. Può succedere però che un corpo militare svolga compiti PESC di gestione delle crisi (monitoraggio, missioni di polizia, ecc.) senza che si tratti automaticamente di un'azione "militare"⁷.

4. CONDIZIONAMENTI PROCEDURALI E DI BILANCIO CHE LIMITANO L'EFFICACIA DEGLI INTERVENTI PESC

La procedura di bilancio applicata attualmente alle operazioni PESC è indiscutibilmente troppo complessa rispetto alle situazioni di crisi. Ora come ora, inoltre, il bilancio PESC risulterebbe insufficiente se l'Unione europea decidesse, ad esempio, di prorogare la missione di sorveglianza nei Balcani o di lanciare una vasta operazione di polizia. In altri termini, i condizionamenti procedurali e di bilancio rischiano di ridurre il potenziale e di intaccare la credibilità del nuovo ruolo mondiale dell'Unione europea.

4.1 Come sormontare i condizionamenti procedurali

Per poter continuare a finanziare la PESC attraverso il bilancio, è indispensabile istituire nuove procedure più consone alle esigenze specifiche della gestione delle crisi, migliorando in particolare la rapidità e la flessibilità degli esborsi. L'attuazione pratica della PESC non è ancora all'altezza delle aspettative politiche. Contrariamente ad altri settori, le norme di bilancio non prevedono un meccanismo di urgenza per l'attuazione tempestiva delle operazioni PESC. È importante quindi che l'autorità di bilancio accetti le disposizioni sulla PESC e sulla gestione delle crisi contenute nella proposta di nuovo regolamento finanziario⁸ (adottata il 30 ottobre dalla Commissione).

⁷ A riprova del fatto che la base giuridica dipende dall'obiettivo e dal contenuto dell'azione prevista, cfr. l'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1257/96 relativo agli aiuti umanitari, *GU L 163 del 2.7.1996, pag. 1*. Questo strumento comunitario permette di finanziare il personale esterno, anche militare, incaricato del magazzino, del trasporto, della logistica e della distribuzione degli aiuti umanitari, e può figurare tra le fonti di finanziamento del sostegno alla protezione civile.

⁸ Fra le disposizioni proposte figurano in particolare:

La Commissione sta razionalizzando in altro modo la gestione delle operazioni finanziarie, abbreviando il processo decisionale⁹ e devolvendo la gestione finanziaria alle delegazioni esterne affinché possano reagire con maggiore rapidità quando venga affidata loro l'esecuzione di un intervento PESC. Va osservato inoltre che con la riforma dell'assistenza esterna la Commissione ha concentrato l'intero ciclo dei progetti di assistenza esterna in un'unica unità di esecuzione, il che avrà effetti positivi anche a livello della PESC.

4.2 Garantire la flessibilità del bilancio

Le spese per le azioni civili PESC connesse alla gestione delle crisi vengono imputate di norma al bilancio PESC¹⁰. In casi eccezionali, tuttavia, il Consiglio può decidere all'unanimità di addebitare queste spese agli Stati membri¹¹. Le spese con implicazioni militari o di difesa sono sempre a carico degli Stati membri. La possibilità di addebitare le spese operative agli Stati membri, tuttavia, è limitata alle azioni PESC. È giuridicamente impossibile, e non sarebbe opportuno dal punto di vista finanziario, addebitare agli Stati membri le spese degli strumenti comunitari.

Per ovviare ai condizionamenti di bilancio, si potrebbe sfruttare sistematicamente la possibilità offerta dall'articolo 28 del trattato UE (contributi degli Stati membri) oppure si potrebbe migliorare la flessibilità del bilancio normale. Il Consiglio sta vagliando la prima opzione in relazione ad un eventuale nuovo fondo ad hoc.¹² La seconda opzione, che manterrebbe la spesa PESC per le crisi nelle strutture di bilancio attuali, presuppone un uso migliore delle riserve di bilancio o un maggiore ricorso al nuovo strumento di flessibilità. La Commissione ritiene che questa seconda opzione meriti la massima attenzione.

Finanziare le operazioni civili PESC nelle situazioni di crisi attraverso un nuovo fondo ad hoc potrebbe sembrare una soluzione vantaggiosa, che solleva però numerosi interrogativi:

- il trattato UE non contiene alcuna disposizione sulla gestione e sul controllo del fondo. A meno che la gestione non venga affidata alla Commissione, come per il Fondo europeo di sviluppo, gli Stati membri dovrebbero creare un organo parallelo alla struttura che si occupa attualmente del bilancio, contrariamente a quanto raccomandato di recente dalla Corte dei conti, che auspica una maggior trasparenza per il finanziamento delle operazioni PESC¹³.

(i) la deroga al principio di preprogrammazione delle sovvenzioni a terzi;

(ii) l'eventuale deroga all'obbligo di pubblicare ex-post le sovvenzioni concesse per motivi di riservatezza e di sicurezza (articolo 109 della nuova versione);

(iii) una deroga al principio di non retroattività per le sovvenzioni destinate alla gestione delle crisi o agli aiuti umanitari (articolo 111 della nuova versione);

(iv) procedure semplificate per le commesse pubbliche.

⁹ È previsto l'incarico di un membro della Commissione a norma dell'articolo 13 del regolamento interno della Commissione C(2000) 3614, *GU L 308 dell'8.12.2000, pag. 26*.

¹⁰ Articolo 28, paragrafo 3, primo comma del trattato sull'Unione europea.

¹¹ Cfr. l'allegato II riguardante le norme di bilancio applicabili.

¹² Cfr. il documento 10716/01 del Consiglio del 9.7.2001 sul finanziamento della gestione delle crisi, il documento 11910/01 del Consiglio del 17.9.2001 sul finanziamento delle operazioni PESC/PESD e il documento 13043/01 del Consiglio del 19.10.2001 quale opzione per il finanziamento delle operazioni con implicazioni militari o di difesa.

¹³ Cfr. la raccomandazione n. 2 (punto 69) della relazione speciale n. 13/2001 sulla gestione della politica estera e di sicurezza comune (PESC), pubblicata sul sito web della Corte dei conti (http://www.eca.eu.int/EN/reports_opinions.htm).

- Una soluzione di questo genere sarebbe fonte di divisioni tra il primo e il secondo pilastro, rischiando di compromettere la coerenza delle attività esterne dell'Unione europea.
- Il nuovo organo di gestione sarebbe responsabile di tutti gli aspetti del ciclo di bilancio (fase preparatoria, esecuzione, controllo contabile e finanziario, eventuali procedure di scarico). Considerata la modesta entità dei fondi da gestire rispetto al bilancio globale dell'UE, sarebbe difficile garantire l'efficacia in termini di costi delle strutture amministrative necessarie per svolgere questi compiti.
- La mancanza di un controllo parlamentare del fondo desterebbe serie preoccupazioni circa la responsabilità e la divisione delle competenze tra le due sezioni dell'autorità di bilancio. Con due fonti parallele di finanziamento delle azioni di crisi, sarebbe difficile avviare un dialogo politico sulle priorità.
- Qualcuno potrebbe sospettare che il fondo ad hoc al di fuori del bilancio normale serva più ad eludere la procedura di bilancio che a cercare di migliorare l'efficacia degli attuali meccanismi d'intervento nelle situazioni di crisi, comprese le azioni PESC.

In sintesi, un fondo separato ad hoc darebbe probabilmente luogo a incoerenze di natura politica e finanziaria, anziché rafforzare la coesione.

Per contro, la revisione o l'introduzione di nuovi meccanismi di bilancio per il finanziamento delle operazioni PESC in caso di crisi non richiederebbero modifiche di rilievo delle attuali strutture di gestione del bilancio, e sarebbero conformi alle disposizioni sulla PESC del trattato di Amsterdam. Queste spese continuerebbero a rientrare nel bilancio normale della CE, nel rispetto dei principi di sana gestione e di trasparenza su cui ha insistito la Corte dei conti. I meccanismi di finanziamento delle azioni PESC all'interno del bilancio potrebbero essere razionalizzati, mantenendo la possibilità di ricorrere, in casi eccezionali, ai contributi degli Stati membri a norma dell'articolo 28, paragrafo 3 del trattato UE.

5. CREAZIONE DI UN NUOVO MECCANISMO DI BILANCIO PER GLI INTERVENTI IN CASO DI CRISI

Gli stanziamenti comunitari e PESC rientrano nelle prospettive finanziarie attuali, che vanno fino al 2006. Ora come ora, però, le risorse disponibili per la gestione delle crisi non sono all'altezza degli obiettivi estremamente ambiziosi fissati dal 1999 in poi, e non basterebbero certamente a coprire le azioni di gestione delle crisi quali, ad esempio, la sostituzione delle forze di polizia locali nei paesi non membri. Sebbene le situazioni di questo tipo non siano molto frequenti, dobbiamo comunque essere preparati a mobilitare le risorse necessarie.

La soluzione più logica consisterebbe nel creare una riserva per la gestione delle crisi¹⁴ al di fuori del capitolo "azioni esterne" (capitolo 4), che corrisponderebbe al nuovo orientamento adottato di recente per quanto riguarda l'ambizione e la capacità dell'UE, della Comunità e della PESC ma potrebbe richiedere una revisione del massimale contenuto nelle prospettive finanziarie.

¹⁴ Simile a quelle esistenti (articolo 23, lettera c) dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio). Il capitolo 6 delle prospettive finanziarie prevede attualmente una riserva monetaria, una riserva per garantire i prestiti ai paesi non membri e una riserva per gli aiuti d'urgenza.

Trattandosi di una questione piuttosto delicata, sarebbe forse più saggio raggiungere lo stesso obiettivo creando un nuovo strumento di flessibilità per gli interventi civili in caso di crisi, comprese le azioni PESC, ed estendere l'uso dell'attuale riserva di emergenza¹⁵ agli interventi di crisi nel quadro della PESC. Grazie al nuovo strumento di flessibilità, si potrebbe reagire alle situazioni impreviste ed eccezionali mantenendo il massimale del capitolo 4 entro le prospettive finanziarie globali approvate a Berlino. Per la creazione del nuovo strumento occorre un nuovo accordo interistituzionale tra Consiglio, Parlamento e Commissione, che deve stabilirne le procedure di mobilitazione. Secondo la Commissione, le disposizioni in vigore permettono già di estendere l'uso della riserva di emergenza pur continuando a privilegiare le azioni umanitarie¹⁶. Nel 2000, ad esempio, la riserva ha finanziato l'assistenza speciale concessa alla Repubblica federale di Jugoslavia per consolidare il nuovo governo democratico durante la crisi civile scoppiata dopo la destituzione di Milosevic.

In termini di gestione:

- considerate le esperienze passate, si dovrà cercare il modo di snellire la procedura decisionale per il nuovo strumento di flessibilità accelerando, ad esempio, l'adozione del bilancio rettificativo e suppletivo (BRS), nonché di semplificare e accelerare le altre procedure di esecuzione, comprese le disposizioni di flessibilità dei regolamenti corrispondenti, la conclusione degli accordi quadro, ecc.
- La mobilitazione dei fondi provenienti dalla riserva avverrebbe secondo le regole vigenti, che comportano l'adozione di una proposta di storno da parte dell'autorità di bilancio.

Questa metodologia, che si basa sul quadro e sulle procedure di bilancio attuali, presenta un triplice vantaggio. In primo luogo, le risorse necessarie vengono chieste agli Stati membri solo una volta messa in funzione la riserva. In secondo luogo, non occorrono nuovi strumenti di finanziamento. In terzo luogo, si riducono al massimo le spese amministrative poiché ci si avvale delle strutture attuali di gestione del bilancio.

CONCLUSIONE

L'Unione europea è chiamata a svolgere un ruolo più incisivo nella gestione mondiale delle crisi, e deve pertanto disporre dei mezzi necessari, possibilmente nell'ambito delle strutture di bilancio esistenti.

Gli strumenti della Comunità e della PESC sono complementari e non intercambiabili. La gestione delle crisi a livello civile può essere svolta per la maggior parte attraverso gli strumenti comunitari.

¹⁵ L'articolo 23, lettera c) dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio recita: "la riserva per aiuti d'urgenza ha lo scopo di consentire una risposta rapida a necessità specifiche di aiuto a paesi terzi, a seguito di avvenimenti non prevedibili al momento della preparazione del bilancio, in primo luogo per azioni di carattere umanitario".

¹⁶ Il concetto espresso nell'accordo interistituzionale viene ribadito all'articolo 16, paragrafo 1, ultima frase del regolamento (CE) n. 2040/2000 riguardante la disciplina di bilancio, *GU L 244 del 29.9.2000*, pag. 27, dove si parla di "rispondere in tempi brevi, in seguito a eventi imprevedibili, a specifiche esigenze di aiuti d'urgenza in paesi terzi, a titolo prioritario per azioni di carattere umanitario".

Pur presentando a prima vista determinati vantaggi, l'idea di una procedura di bilancio parallela potrebbe dar luogo a duplicazioni nuocendo inoltre all'efficienza della gestione, alla trasparenza di bilancio e alla coerenza della gestione finanziaria globale nell'UE.

Utilizzando le strutture esistenti per ottimizzare i fondi disponibili per la gestione delle crisi nel quadro degli strumenti comunitari e della PESC, e migliorando l'efficienza operativa di questi meccanismi, l'Unione europea avrebbe invece meno difficoltà a sviluppare il suo ruolo di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi. Un'impostazione di tal genere rispecchierebbe inoltre lo stretto legame esistente, come il Consiglio europeo ha sottolineato più volte, tra gestione delle crisi a breve termine e prevenzione dei conflitti.

ALLEGATO I

Strumenti comunitari per la gestione civile delle crisi

1. Il meccanismo di reazione rapida (RRM) istituito dal regolamento (CE) n. 381/2001 (*GU L 57 del 27.2.2001, pag. 5*), che si basa sui diversi strumenti comunitari esistenti (commercio, incentivi economici, interventi umanitari, sviluppo istituzionale, ecc.), garantisce la tempestività e la flessibilità necessarie per mobilitare qualsiasi strumento comunitario (fatta eccezione per gli strumenti umanitari con procedure di emergenza specifiche) in caso di crisi. Nei casi di emergenza, infatti, l'RRM autorizza la Commissione a gestire direttamente le operazioni di crisi nell'ambito degli strumenti elencati in allegato al regolamento RRM, indipendentemente dalla portata geografica del regolamento pertinente (cfr. considerando (4) e articoli 4 e 9 del suddetto regolamento (CE) n. 381/2001). L'RRM prevede, per l'attuazione degli interventi, accordi quadro con gli Stati membri (onde concordare, fra l'altro, la procedura per la partecipazione di personale civile alla gestione delle crisi); bandi di gara destinati alle organizzazioni dei settori privato e pubblico per integrare le banche dati specializzate esistenti all'interno della Commissione e la preparazione di accordi quadro con altre organizzazioni internazionali.
2. I seguenti settori rientrano specificamente nelle competenze della Comunità:

- **Protezione civile**

La definizione di un obiettivo concreto in materia di protezione civile per la gestione delle crisi, conformemente alle conclusioni di Feira/Göteborg, è stata fonte di ambiguità circa le procedure e la portata di detti interventi. Va ricordato tuttavia che le competenze della Comunità in materia di protezione civile sono state chiaramente definite sia all'interno che all'esterno dell'UE:

- *all'interno* dell'UE, queste competenze derivano dal meccanismo comunitario volto a migliorare il coordinamento della protezione civile, che provvede al coordinamento delle risorse degli Stati membri e al finanziamento delle missioni di valutazione;
- *al di fuori* dell'UE, queste competenze derivano dal meccanismo di protezione civile (che si applica indistintamente agli interventi all'interno e all'esterno dell'UE) e dal regolamento sugli aiuti umanitari (articolo 2 del regolamento (CE) n. 1257/96 relativo agli aiuti umanitari, *GU L 163 del 2.7.1996, pag. 1*).

- **Operazioni di polizia**

Per quanto riguarda la polizia, la Comunità ha acquisito esperienze e competenze in materia di formazione, assistenza alle forze locali e sviluppo delle capacità locali. Le missioni di polizia possono essere di natura estremamente varia. La competenza comunitaria diventa ancora più esplicita quando l'obiettivo globale è la riforma e la ristrutturazione, come dimostra l'esempio del Guatemala, del Sudafrica, dell'Algeria e, più di recente, della FYROM. Sempre per questo motivo, la Commissione ha stanziato somme ingenti a norma del regolamento (CE) n. 2666/2000 (regolamento CARDS - *GU L 206 del 7.12.2000, pag. 1*) per le componenti Giustizia e affari interni nei Balcani.

- **Missioni conoscitive**

Le missioni conoscitive coinvolgono spesso una vasta gamma di esperti degli Stati membri, come gli ingegneri e i medici legali, e devono essere eseguite in tempi brevi.

Considerate le disposizioni particolari che richiedono le missioni conoscitive, la Commissione può avvalersi dell'RRM per la loro attuazione. La Commissione sta prendendo provvedimenti in tal senso nel quadro dell'RRM e definirà le opportune procedure nell'ambito degli accordi quadro che concluderà con gli Stati membri in merito all'invio di esperti.

- **Missioni di controllo civili**

La Commissione invia tradizionalmente osservatori incaricati di sorvegliare le elezioni e il rispetto dei diritti umani in stretta collaborazione con gli Stati membri e con le altre organizzazioni internazionali.

Le missioni di controllo civili possono essere finanziate da tutta una serie di strumenti, segnatamente gli strumenti geografici, i regolamenti sui diritti umani e sulla democratizzazione (regolamento (CE) n. 975/1999, *GU L 120 dell'8.5.1999, pag. 1* e regolamento (CE) n. 976/1999, *GU L 120 dell'8.5.1999, pag. 8*) e l'RRM. Si sceglierà di volta in volta il meccanismo più adatto a finanziare le missioni di controllo civili.

- **Formazione**

Per aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi di Feira, la Commissione sta avviando insieme a loro la prima fase di un programma pilota di formazione destinato al personale che si occupa della gestione delle crisi a livello civile.

Si spera di giungere, nella seconda fase del programma, a un accordo con gli Stati membri sui moduli di formazione effettivi da realizzare presso i loro istituti. Nel periodo 2001-2002, il progetto sarà finanziato mediante gli stanziamenti di bilancio corrispondenti ai regolamenti sui diritti umani e sulla democratizzazione, mentre dal 2003 in poi si dovranno iscrivere in bilancio stanziamenti specifici per i programmi di formazione.

3. Altri esempi di attività contemplate dagli strumenti comunitari figurano nell'allegato dell'RRM, contenente l'elenco dei regolamenti e delle decisioni "geografici" e "settoriali" (aiuti alimentari, ricostruzione, ONG, ecc.).

ALLEGATO II

FINANZIAMENTO DELLA GESTIONE DELLE CRISI

	TIPO DI AZIONE		
Gestione delle crisi ¹⁷	Operazioni civili: <i>Ad esempio: aiuti umanitari, aiuti alimentari, misure volte a garantire la sopravvivenza e la sicurezza dei profughi, aiuti d'urgenza ai civili, riabilitazione, ricostruzione, sviluppo delle infrastrutture, sostegno economico per il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, potenziamento delle istituzioni, diritti umani</i> ↓	Operazioni civili, compresi i compiti civili di Petersberg che non rientrano nelle competenze della Comunità ¹⁸ : <i>Ad esempio: non proliferazione, disarmo, controllo della sicurezza, determinate missioni esecutive della polizia, comprese le sostituzioni della polizia locale, e missioni conoscitive preintervento</i> ↓	Operazioni militari: <i>Compiti militari di Petersberg: mantenimento della pace, mansioni delle forze armate nella gestione delle crisi, compreso il processo di pace</i> ↓
Base giuridica	1° pilastro: <u>trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)</u> Cfr. i regolamenti pertinenti, quali il regolamento n. 1257/96 (ECHO), il regolamento n. 2666/2000 (CARDS), il regolamento n. 1080/2000 (UNMIK e OHR), il regolamento n. 381/2001 che istituisce il meccanismo di reazione rapida (RRM), in particolare l'allegato contenente l'elenco dei regolamenti e delle decisioni "geografici", nonché i regolamenti e le decisioni "settoriali" (aiuti	2° pilastro: <u>Titolo V (PESC) del trattato sull'Unione europea (TUE)</u> Azione comune specifica adottata a norma dell'articolo 14 del TUE, abbinata alla decisione di finanziamento corrispondente della Commissione.	2° pilastro: <u>Titolo V (PESD nell'ambito della PESC) del trattato sull'Unione europea (TUE)</u> Azione comune specifica adottata a norma dell'articolo 14 del TUE, in base all'articolo 17 del TUE.

¹⁷ P.M.: il titolo VI del TUE (GAI) non è applicabile, poiché riguarda unicamente le azioni connesse alla polizia, allo Stato di diritto, ecc. all'interno dell'Unione, e non la gestione delle crisi esterne, anche quando è affidata alle forze di polizia degli Stati membri.

¹⁸ A norma degli articoli 3 e 47 del TUE, il finanziamento della gestione civile delle crisi a livello comunitario è complementare al finanziamento nel quadro della PESC, ma non lo sostituisce né risulta intercambiabile con esso.

	alimentari, ricostruzione, ONG, ecc.).		
Procedura decisionale	A seconda del regolamento pertinente, a maggioranza qualificata se si basa sull'articolo 179 (ex articolo 130w) del TCE e all'unanimità se si basa sull'articolo 308 (ex articolo 235) del TCE; di norma, per l'esecuzione ci si concerta con la Commissione secondo le cosiddette procedure di "comitatologia" di cui alla decisione 1999/468/CE.	A seconda dell'azione comune, in genere l'unanimità ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1 del TUE; se ci si basa su una strategia comune, basta la maggioranza qualificata di cui all'articolo 23, paragrafo 2, primo trattino del TUE; la decisione di attuazione è adottata a maggioranza qualificata ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, primo trattino del TUE.	Azione comune e decisione di attuazione già adottate all'unanimità a norma dell'articolo 23, paragrafi 1 e 2.

	Azioni del primo pilastro (Quadro comunitario) ↓	Azioni del secondo pilastro (PESC) ↓	Azioni del secondo pilastro (PESD) ↓
Bilancio applicabile	Bilancio delle Comunità europee.	Bilancio delle Comunità europee; eccezionalmente, le spese operative possono essere sostenute dagli Stati membri.	Al di fuori del bilancio delle Comunità europee: le spese operative e amministrative non attribuibili alle istituzioni europee vengono addebitate agli Stati membri (articolo 28, paragrafo 2 del TUE). Le spese amministrative derivanti da operazioni militari ma attribuibili alle istituzioni europee vengono imputate alla sezione "Consiglio" del bilancio (La Commissione non partecipa alle operazioni militari).
Spese amministrative	Parte A della sezione "Commissione" del bilancio o linee specifiche BA nel quadro delle linee di bilancio corrispondenti alla base giuridica applicabile (regolamento o decisione).	<i>Se</i> le spese riguardano le istituzioni europee vengono imputate alla sezione "Consiglio" del bilancio (ad esempio, i rappresentanti speciali dell'UE) o, per quanto riguarda le spese amministrative della Commissione, alla Parte A della sezione Commissione, in conformità dell'articolo 28, paragrafo 2 del TUE.	<i>Se</i> le spese riguardano le istituzioni europee (ad esempio, costi operativi – logistica, alloggi, viaggi, riunioni – di militari o di personale PESD del Consiglio): imputate alla sezione "Consiglio" del bilancio solo se connesse al corretto funzionamento amministrativo del Consiglio a norma dell'articolo 28, paragrafo 2 del TUE. Tutte le spese amministrative non attribuibili al corretto funzionamento amministrativo del Consiglio connesse a operazioni militari o di difesa, che non rientrano nel bilancio, sono addebitate agli Stati membri per analogia con l'articolo 28, paragrafo 3 del TUE.
Spese operative	Le spese operative sono imputate alla Parte B della sezione "Commissione" del bilancio, segnatamente la sottosezione B7, in funzione del titolo o della linea di bilancio corrispondente alla base giuridica applicabile (regolamento o decisione), ad esempio B7-210 (ECHO) e B7-671 (RRM).	<u>Di norma</u> : le spese operative sono imputate alla sottosezione B8 del bilancio ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 3, primo comma del TUE. <u>In via eccezionale</u> : diversa decisione unanime del Consiglio a norma dell'articolo 28, paragrafo 3, primo comma del TUE. Vengono addebitate di norma agli Stati membri in funzione del PNL, salvo	A norma dell'articolo 28, paragrafo 3, primo comma del TUE, addebitate sistematicamente agli Stati membri in funzione del PNL, salvo diversa decisione unanime del Consiglio (ad esempio, fondo) a norma dell'articolo 28, paragrafo 3, secondo comma del TUE.

		diversa decisione unanime del Consiglio (ad esempio, fondo) ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 3, secondo comma del TUE.	
Autorità di gestione competente	Commissione, a norma dell'articolo 274 (ex articolo 205) del trattato che istituisce le Comunità europee.	<u>Per il bilancio:</u> la Commissione per le spese operative, il Consiglio per le spese amministrative. <u>Per l'addebito eccezionale delle spese agli Stati membri:</u> il TUE non contiene disposizioni sull'autorità di gestione.	Il TUE non contiene disposizioni sull'autorità di gestione.
	Azioni del primo pilastro (Quadro comunitario) ↓	Azioni del secondo pilastro (PESC) ↓	Azioni del secondo pilastro (PESD) ↓
Norme di bilancio applicabili	Applicazione delle disposizioni finanziarie degli articoli 268-280 (ex articoli 199-209a) e del diritto derivato comunitario corrispondente, quale il regolamento finanziario del 21.12.1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.	<u>Per il bilancio:</u> l'articolo 28, paragrafo 4 del TUE si riferisce all'applicazione delle disposizioni finanziarie del TCE, tra cui gli articoli 268-280 (ex articoli 199-209a), e del diritto derivato comunitario corrispondente, quale il regolamento finanziario del 21.12.1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, a prescindere dal fatto che l'autorità di gestione responsabile sia la Commissione o il Consiglio. Ciò comprende l'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio, con possibilità di attingere alla riserva di emergenza e di ricorrere al nuovo strumento di flessibilità. <u>Per l'addebito eccezionale delle spese agli Stati membri:</u> il TUE non contiene disposizioni sulle norme di bilancio, che devono ancora essere elaborate.	Il TUE non contiene disposizioni sulle norme di bilancio, che devono ancora essere elaborate.
Controllo della Corte dei conti	In base all'articolo 238 (ex articolo 188c) del TCE.	<u>Per il bilancio:</u> in base all'articolo 238 (ex articolo 188c) del TCE, a prescindere dal fatto che l'autorità di gestione responsabile sia la Commissione o il	Non previsto.

		<p>Consiglio.</p> <p><u>Per l'addebito eccezionale delle spese agli Stati membri:</u> non previsto.</p>	
<p>Giurisdizione della Corte europea di giustizia</p>	<p>A norma dell'articolo 220 (ex articolo 164) del TCE, giurisdizione sul merito della base giuridica applicabile (regolamento o decisione) e sul relativo finanziamento, segnatamente per quanto riguarda i ricorsi fondati sugli articoli 230 e 232 (ex articoli 173 e 175) del TCE.</p>	<p>A norma dell'articolo 46 del TUE, nessuna giurisdizione sul merito, tranne per verificare che le misure comprese nella PESC lasciano impregiudicati i poteri conferiti dal TCE alla Comunità.</p> <p><u>Per il bilancio: giurisdizione supplementare</u> sulla decisione finanziaria, a prescindere dal fatto che l'autorità di gestione responsabile sia la Commissione o il Consiglio, in riferimento all'articolo 28, paragrafo 4 del TUE e alle disposizioni finanziarie del TCE, compresa la giurisdizione corrispondente, specie per quanto riguarda i ricorsi fondati sugli articoli 230 e 232 (ex articoli 173 e 175) del TCE.</p> <p><u>Per l'addebito eccezionale delle spese agli Stati membri:</u> non previsto.</p>	<p>Non previsto.</p>