



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.6.2006  
COM(2006) 278 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
al Consiglio europeo di giugno 2006**

**L'Europa nel mondo — Proposte pratiche per  
una maggiore coerenza, efficacia e visibilità**

## 1. NUOVE SFIDE

Dalla fine della guerra fredda il mondo è cambiato molto rapidamente. L'Europa si trova a dover affrontare una forte concorrenza economica e nuove minacce alla sua sicurezza. Le economie europee mature presentano molti punti di forza, ma risentono anche della crescita lenta e dell'invecchiamento demografico. Gli equilibri economici sono mutati. Paesi come la Cina e l'India sono in fase di rapida crescita ed aumenta la concorrenza per l'accesso alle materie prime, alle fonti energetiche e ai mercati. Problemi quali il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, dissoluzione di apparati statali e criminalità organizzata rimangono quanto mai urgenti.

L'Europa dispone del potenziale per far fronte a tali sfide ed approfittare delle nuove opportunità create dai mercati emergenti e dalla globalizzazione. Ha una società aperta che può assorbire persone, idee e nuove tecnologie. Gli allargamenti che si sono succeduti negli ultimi trentacinque anni dimostrano la capacità dell'Unione europea di promuovere stabilità e prosperità, nonché il successo di questo modello di integrazione regionale. Con una popolazione complessiva di 470 milioni di persone e un quarto del reddito mondiale, l'Unione europea rappresenta attualmente oltre un quinto del commercio mondiale ed eroga più della metà dell'importo destinato nel mondo agli aiuti umanitari e all'assistenza allo sviluppo. I paesi europei danno un contributo centrale a tutte le istituzioni mondiali importanti. Il modello UE di cooperazione ed integrazione è un polo di attrazione non solo per i paesi a noi limitrofi.

Negli ultimi cinquant'anni l'Unione europea ha messo a punto una serie di strumenti di politica esterna – di ordine politico, economico, commerciale e finanziario – che ci aiutano a tutelare e promuovere i nostri interessi e valori. Negli ultimi tempi tali strumenti sono stati diversificati negli ambiti in cui gli Stati membri hanno ritenuto necessario collaborare; è stato pertanto designato un Alto rappresentante per la politica esterna e di sicurezza comune, al fine di accrescere l'ambito e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione europea. Sono stati creati strumenti militari per rafforzare gli strumenti civili di gestione delle crisi.

Le politiche interne dell'Unione europea – ad esempio in materia di ambiente, energia, concorrenza, agricoltura e pesca, trasporti, lotta al terrorismo e all'immigrazione clandestina, gestione di pandemie – incidono in misura crescente sulle relazioni internazionali e hanno un ruolo determinante per l'influenza esercitata dall'Unione europea nel mondo; viceversa, molti degli obiettivi strategici interni dell'Europa dipendono dall'utilizzo efficace di politiche esterne.

Il presente documento si prefigge di esaminare come, nel contesto del trattato vigente, è possibile affrontare le sfide esterne cui è confrontata l'Europa usando in modo più coerente ed efficace le politiche interne ed esterne a disposizione. Esso non è inteso a riaprire il dibattito sul futuro del trattato costituzionale né a ridefinire le responsabilità rispettive dei vari soggetti istituzionali; si prefigge piuttosto di formulare proposte pragmatiche per consentire all'Unione di definire una profonda comunanza d'intenti nell'azione esterna e garantire i necessari strumenti strategici.

Su tale base, il documento propone che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea affrontino insieme le seguenti questioni:

- come sviluppare ed attuare la politica esterna europea, anticipando minacce e opportunità future.
- Come aumentare l'efficacia e l'impatto delle azioni e delle politiche dell'Unione europea, utilizzando in modo più coerente tutti gli strumenti a disposizione – politiche esterne e politiche interne – attingendo alle competenze e ai punti di forza specifici degli Stati membri e delle istituzioni.
- Come rafforzare la responsabilità democratica e la visibilità delle azioni e delle politiche dell'Unione europea e quindi far aumentare la loro accettazione da parte dell'opinione pubblica.

## 2. I PUNTI FORTI DELLA POLITICA ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

I cittadini europei si attendono che l'Unione utilizzi la sua considerevole influenza internazionale per tutelare e promuovere i loro interessi e tra i nostri partner internazionali è diffusa l'aspettativa che l'Europa si assuma le sue responsabilità globali. Per riuscirci, l'Unione europea deve utilizzare in modo più efficace i punti forti della sua politica esterna. Come sostenuto nella strategia europea di sicurezza, del 2003, l'Unione europea può avere un maggiore impatto agendo collettivamente, piuttosto che come somma delle sue componenti. Tale principio è già consolidato in una considerevole gamma di politiche esterne dell'Unione europea.

**Allargamento.** L'unione europea, costituita inizialmente da sei Stati membri, ne conta ora venticinque. Con la serie di negoziati di adesione, l'Unione europea ha diffuso in Europa pace, stabilità, benessere economico, democrazia, diritti umani e stato di diritto. I rigorosi criteri di adesione associati ad una credibile prospettiva UE costituiscono una leva potente per la stabilizzazione e la riforma nei paesi candidati.

**La politica europea di vicinato,** che costituisce una priorità nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione europea, cerca di sfruttare l'attrazione e l'influenza dell'Europa mettendo un forte accento sulla riforma e il potenziamento istituzionale. Il suo successo dipende dal coinvolgimento di un'ampia gamma di politiche esterne ed interne e offre ai paesi interessati una partecipazione nel mercato interno UE.

**Commercio e competitività.** Fin dagli inizi, l'Unione europea ha operato a favore della graduale apertura dei mercati mondiali e per un regime commerciale internazionale fondato su regole, che offra la prevedibilità necessaria per promuovere gli investimenti e più ampie possibilità di scelta. Nel tempo, tale impostazione ha contribuito a sviluppare nuove dinamiche che stanno rafforzando la competitività esterna dell'Unione, abbassando i prezzi e migliorando le possibilità di scelta per il consumatore. Allo stesso tempo, le maggiori possibilità di accesso per i prodotti dei paesi in via di sviluppo hanno portato loro più occupazione, crescita e investimenti.

**Sviluppo.** La nuova strategia per lo sviluppo e le politiche globali nei confronti dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico dimostrano il ruolo importante dell'Unione europea a sostegno degli obiettivi di sviluppo del millennio e di un effettivo multilateralismo, nel contesto della

globalizzazione. Le nuove prospettive finanziarie e il decimo Fondo europeo di sviluppo offrono una gamma di strumenti finanziari, tra cui disposizioni specifiche in materia di governance, diritti umani, missioni di osservazione elettorale, mantenimento della pace, condizioni per gli investimenti, integrazione regionale. A sostegno di tali strumenti sono state definite nuove disposizioni per la programmazione congiunta e l'azione coordinata con gli Stati membri sul terreno.

**Relazioni strategiche, dialogo politico e PESC.** L'Unione europea intrattiene una serie di relazioni contrattuali e dialoghi politici con partner strategici ed associazioni regionali in tutto il mondo. In tale ambito rientrano la cooperazione con gli USA su questioni di sicurezza interna e in materia di lotta al terrorismo, il dialogo con la Russia in materia di energia e i partenariati istituiti con altri importanti produttori e le relative organizzazioni, il dialogo in materia di diritti umani con molti paesi nonché la discussione con Cina e India in materia di sviluppo globale sostenibile. Siamo convinti sostenitori del multilateralismo e svolgiamo un ruolo importante nelle sedi internazionali fondamentali dove siamo rappresentati dagli Stati membri e dalla Comunità. Lo sviluppo della PESC ha migliorato la capacità dell'Unione europea di definire posizioni su importanti questioni di politica esterna e la piena associazione della Commissione ha contribuito a realizzare la coerenza con le politiche comunitarie.

**Risposta alle calamità, gestione delle crisi e politica esterna e di sicurezza comune (PESC).** L'Unione europea dà un contributo importante alla gestione delle crisi mediante un'ampia gamma di politiche. Gli aiuti umanitari, la protezione civile e la ricostruzione sono stati fondamentali in occasione delle recenti crisi in Afghanistan, Irak e nei paesi colpiti dallo tsunami; per il potenziamento istituzionale e le situazioni post crisi nell'Aceh; nel contesto della soluzione e della prevenzione dei conflitti nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (FYROM). Tali strumenti si combinano con la crescente capacità PESC dell'Unione europea nell'ambito della risposta complessiva dell'UE alle crisi. Le missioni militari e di polizia, ad esempio in Bosnia Erzegovina, FYROM e nella Repubblica democratica del Congo, e la risposta alle sfide in Kosovo illustrano il considerevole sviluppo della PESC nonché l'importanza di un'interazione efficace fra tutti i pertinenti strumenti strategici. Le operazioni di gestione delle crisi sono elementi molto visibili dell'azione esterna dell'Unione.

### **3. LA PROIEZIONE ESTERNA DELLE POLITICHE INTERNE DELL'UNIONE EUROPEA**

Le politiche interne ed esterne dell'Unione europea sono interconnesse in modo inestricabile. Fin dagli inizi il trattato ha riconosciuto che non poteva esistere un mercato interno senza un regime doganale comune e una politica commerciale comune. La creazione dell'euro ha reso necessaria una politica monetaria comune, che ha conseguenze esterne dirette. Lo stesso vale per una serie di altre politiche – ad esempio agricoltura e pesca, politica regionale, occupazione e affari sociali, ambiente, migrazione e controllo alle frontiere, lotta al terrorismo e trasporti (in particolare l'aviazione) – in cui la definizione di strategie interne ha determinato naturalmente un ruolo esterno più attivo dell'Unione europea. In molti di questi campi la tutela e la proiezione esterna degli interessi UE rientrano nella responsabilità condivisa degli Stati membri e della Comunità nel cui ambito la realizzazione della coerenza comporta un particolare impegno. Comunque, esiste una crescente gamma di politiche e strumenti che incidono sulle relazioni esterne dell'Europa e di cui si deve quindi tener conto nell'ambito degli obiettivi di politica esterna dell'Unione europea.

Nel contesto **dell'agenda di Lisbona** – il nostro partenariato per la crescita e l'occupazione – politiche interne ed esterne sono interdipendenti, in un mondo di mercati aperti, libera

circolazione dei capitali e mercati finanziari globali. L'**unione** economica e **monetaria** ha portato l'euro a diventare la seconda valuta di riserva e di scambio in ordine di importanza internazionale, determinando quindi un ruolo di primo piano per l'Unione europea a livello mondiale. Tuttavia, resta da risolvere la questione della rappresentanza dell'Unione presso istituzioni economiche e finanziarie internazionali. Il **completamento del mercato interno** ha portato all'adozione nel mondo di standard UE per tecnologie fondamentali. Si citano ad esempio le norme e disposizioni europee applicate nell'industria automobilistica cinese, la sicurezza alimentare e la norma GSM per le comunicazioni mobili, la telefonia e le tecnologie senza fili che stanno fornendo banda larga a decine di milioni di clienti in tutto il mondo. La **politica della concorrenza** costituisce un importante strumento di regolamentazione per affrontare questioni quali intese internazionali o abusi di posizione dominante. La politica UE in materia di concorrenza si prefigge di tutelare il mercato interno, ma nell'economia globale la maggior parte delle società oggetto di decisioni in materia di antitrust e di fusioni è costituita da operatori internazionali. Nel complesso, tali politiche rafforzano la competitività esterna dell'Unione europea tramite la promozione di condizioni paritarie per il libero flusso degli scambi internazionali.

L'Unione europea ha avuto un ruolo di primo piano nella risposta internazionale a **questioni fondamentali** che non possono essere confinate entro le frontiere nazionali, quali i cambiamenti climatici, le pandemie e il buon governo nella gestione dello sviluppo e del commercio di prodotti geneticamente modificati. Le competenze e l'esperienza acquisite dall'Unione europea tramite la sua strategia di sviluppo sostenibile e in materia di cambiamenti climatici, inquinamento atmosferico e delle acque e altre minacce ambientali transnazionali hanno dato un contributo importante ai negoziati internazionali che fissano norme in questi campi e costituiscono un modello per molti paesi e regioni alle prese con gli stessi problemi. L'influenza dell'Unione europea sulle norme ambientali internazionali ha contribuito a creare condizioni paritarie per le imprese dell'Unione europea e promosso il potenziale di esportazione delle nostre tecnologie pulite. Analogamente, ci sono forti richieste di paesi terzi di cooperare con programmi UE in settori quali la ricerca, l'istruzione e i trasporti (GALILEO).

Il rapido sviluppo di una strategia UE nel settore dell'energia e della giustizia e degli affari interni si rispecchia nelle dimensioni esterne di queste tematiche. Il dibattito sulla **politica energetica** – come riconosciuto dal sostegno dato dal Consiglio europeo al recente Libro verde della Commissione – ha sottolineato l'obiettivo fondamentale dell'Unione europea di far sì che una determinata quota minima del mix energetico totale dell'Unione europea provenga da fonti energetiche sicure e a basso contenuto di carbonio. Il raggiungimento di tale obiettivo dipende fondamentalmente tanto dall'efficacia di politiche interne tra cui lo sviluppo di tecnologie efficienti dal punto di vista energetico, la politica di concorrenza, la diversificazione delle fonti energetiche, il completamento del mercato interno dell'energia e la sua estensione a pertinenti paesi PEV e SEE mediante l'ampliamento del trattato che istituisce la Comunità dell'energia, quanto dalle nostre relazioni con i principali fornitori, i paesi di transito ed altri importanti consumatori.

Il **completamento dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia** nonché la **lotta al terrorismo** sono fondamentali per la nostra sicurezza interna e hanno giustamente una posizione rilevante nell'agenda politica. La gestione globale ed equilibrata della migrazione diventa sempre più importante per garantire buone e stabili relazioni con i paesi limitrofi, per rispondere alle domande dei nostri mercati del lavoro nonché per tutelare meglio le frontiere esterne dell'Unione. Si tratta di misure essenziali per affrontare le minacce del crimine

organizzato, in particolare del traffico di esseri umani e di droga. La lotta al terrorismo globale richiede anch'essa una risposta coordinata delle politiche interne ed esterne.

#### **4. REALIZZAZIONE DI UN MAGGIORE CONSENSO E DI UNA MAGGIORE COERENZA**

Nell'affrontare le sfide e le responsabilità inerenti all'elaborazione di politiche esterne coerenti ed efficaci, i governi degli Stati membri devono considerare le azioni necessariamente o più utilmente realizzate a livello dell'Unione europea nell'ambito delle disposizioni dei trattati. Alla Commissione spetta il ruolo di contribuire con analisi e proposte che rispecchiano l'interesse comune dell'Unione europea.

Il successo dell'azione esterna UE dipende da tre fattori principali:

- \* innanzi tutto, l'accordo politico tra Stati membri sugli obiettivi da raggiungere tramite l'Unione europea. Ciò richiede un forte partenariato tra le istituzioni UE e una chiara concentrazione su un numero ristretto di priorità strategiche ove l'Europa può fare la differenza, piuttosto che disperdere energie in tutti i settori. È questa una condizione *sine qua non*;
- \* in secondo luogo, dal fatto che gli strumenti strategici a disposizione siano adeguati al compito da svolgere, siano corredati delle necessarie risorse e presentino chiari vantaggi;
- \* in terzo luogo, il ruolo e la responsabilità delle istituzioni UE e il contesto giuridico.

Come nelle amministrazioni nazionali, anche qualora esiste sufficiente volontà politica, l'impatto dell'Unione europea risulta inferiore ove ci siano tensioni non risolte o manchi la coerenza tra le diverse politiche. È necessario un forte e permanente impegno per potenziare l'interazione complementare di diverse azioni strategiche e conciliare differenti obiettivi (ad esempio in materia di scambi, agricoltura, sviluppo, ambiente o migrazione). Per l'Unione europea una sfida supplementare è rappresentata dal perseguimento della coerenza tra azioni nazionali e azioni UE.

Il coordinamento insoddisfacente tra diversi attori e politiche determina per l'UE una perdita del potenziale di influenza a livello internazionale, dal punto di vista tanto politico quanto economico. Nonostante i progressi compiuti in materia di coordinamento, esiste un considerevole margine per unificare diversi strumenti e punti di forza, sia all'interno della Commissione, sia tra il Consiglio e la Commissione, oppure tra le istituzioni UE e gli Stati membri. Inoltre, l'impatto della politica dell'Unione europea è diminuito da una mancanza di concentrazione e continuità nella sua rappresentanza esterna. Nel quadro dei trattati vigenti, occorre combinare i metodi comunitario e intergovernativo secondo quello migliore per raggiungere il risultato voluto, piuttosto che fare riferimento a dogmi o alla teoria istituzionale.

Il trattato costituzionale stabilisce una serie di importanti modifiche istituzionali destinate a migliorare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea, tra cui: la nomina del ministro degli Affari esteri – vicepresidente della Commissione; la nomina da parte del Consiglio europeo di un presidente con un mandato di due anni e mezzo che rappresenterà l'Unione su temi relativi alla PESC al livello pertinente; la creazione di un servizio europeo per l'azione esterna; un'unica personalità giuridica per l'Unione europea; la fine della presidenza di turno e altre disposizioni in materia di politica esterna.

Gli obiettivi del trattato costituzionale rimangono validi e aumenterebbero il margine per affrontare le sfide che la politica esterna dell'Unione europea deve affrontare. Comunque, entro i limiti dei trattati attuali potrebbe essere presa in considerazione una serie di misure.

## **5. IL FUTURO — MISURE PRATICHE**

La risposta alle sfide illustrate nel presente documento è una responsabilità comune. Per far sentire il suo peso, l'Europa deve sfruttare al meglio le risorse comuni a livello europeo e nazionale. Attingendo ai rispettivi punti di forza, tutti gli attori devono collaborare più strettamente per massimizzare l'impatto collettivo dell'Unione. È necessario prestare maggiore attenzione in particolare al ruolo delle politiche interne nelle relazioni esterne, ad esempio in materia di ambiente, giustizia e sicurezza, trasporti o energia, settori nei quali l'Unione europea ha un'esperienza e un'influenza senza pari, anche per quanto riguarda la gestione da parte della Commissione delle politiche comunitarie.

### **5.1. Migliore pianificazione strategica**

Nei trattati esiste già un elevato consenso sul quadro generale degli obiettivi esterni dell'Unione europea. Insieme alla strategia di sicurezza europea del 2003, tali testi fondamentali sono ulteriormente elaborati tramite un insieme organico di disposizioni più dettagliate quali conclusioni del Consiglio, documenti strategici, documenti di programmazione per l'assistenza finanziaria, ecc. Le risoluzioni e relazioni del Parlamento europeo integrano la pianificazione strategica delle relazioni esterne dell'Unione europea. Esiste tuttavia un margine considerevole per impostare in modo più sistematico la definizione di obiettivi strategici e priorità politiche tanto a livello geografico quanto tematico, affinché gli obiettivi politici orientino la scelta degli strumenti strategici (piuttosto che viceversa).

- La Commissione intende migliorare la coerenza interna e l'efficacia del suo apporto alla politica esterna UE nell'intera gamma delle sue competenze. Verranno proseguite le azioni di miglioramento della pianificazione strategica e della definizione delle priorità per garantire la giusta combinazione di politiche sulle questioni esterne, siano esse geografiche o tematiche. Sono interessati i seguenti ambiti principali:
- la Commissione rafforzerà il ruolo del gruppo di commissari competenti per le relazioni esterne sotto l'autorità del presidente per l'individuazione delle priorità strategiche. Del gruppo verranno chiamati a far parte anche altri commissari con portafogli pertinenti per costituire gruppi ad hoc di discussione di specifiche questioni geografiche e tematiche. Tali discussioni dovrebbero essere svolte permanentemente, ad esempio per garantire la tempestiva preparazione delle questioni di strategia interna da sollevare in occasione di vertici bilaterali o di negoziati internazionali. Anche altri gruppi di commissari daranno il loro contributo su questioni tematiche per garantire un'azione più coerente e una più chiara fissazione delle priorità da parte del collegio. Il collegio nel suo insieme svolgerà più frequenti dibattiti di orientamento su questioni geografiche o tematiche fondamentali. La Commissione inviterà l'Alto rappresentante ad associarsi ai lavori del gruppo Relex, in particolare in materia di pianificazione strategica.
- La Commissione migliorerà le capacità di analisi e relazione sia a Bruxelles sia nelle delegazioni, introducendo maggiore flessibilità nell'assegnazione delle risorse e delle conoscenze in risposta ad esigenze in evoluzione, nonché potenziando la formazione. Ciò dovrebbe consentire alla Commissione di migliorare il suo apporto al Coreper, al comitato

politico e di sicurezza (CPS) e ai pertinenti gruppi di lavoro del Consiglio e commissioni del Parlamento europeo. Ove opportuno, capi delegazione potrebbero essere invitati a partecipare ai lavori dei gruppi del Consiglio.

- La Commissione si è impegnata a intrattenere un dialogo periodico con il Parlamento europeo sul contenuto del progetto di documenti strategici nazionali, regionali e tematici nonché a tener debito conto della posizione del Parlamento europeo in sede di attuazione delle strategie.

Le misure riportate di seguito migliorerebbero la base della cooperazione tra la Commissione, l'Alto rappresentante e il Consiglio nella pianificazione strategica, e in particolare dell'elaborazione di valutazioni, strategie e azioni congiunte:

- si prevede una riunione informale con cadenza semestrale tra il presidente entrante del Consiglio europeo e ministro degli Esteri, il presidente della Commissione e commissario per le Relazioni esterne e l'Alto rappresentante, per esaminare complessivamente l'azione esterna dell'Unione. A tali riunioni possono essere associati altri commissari.
- Occorre stabilire il principio di documenti congiunti per le discussioni politiche in sede di Consiglio e dei suoi gruppi di lavoro, fondati su più intensi contatti e una maggiore cooperazione tra i servizi della Commissione e l'unità politica del Consiglio.
- Preparazione anticipata dei vertici con partner importanti per individuare le questioni fondamentali di politica interna da sollevare. Si prevede la discussione tempestiva in sede di Coreper per garantire la coerenza tra la preparazione delle questioni di politica interna e quelle di politica esterna.
- Il Consiglio e la Commissione dovrebbero studiare migliori modalità di scambio di relazioni e altre informazioni, sulla base della reciprocità, anche provenienti dalle delegazioni della Commissione e dai rappresentanti speciali UE. Si prevede la condivisione delle risorse di analisi e relazione, tra l'altro tra il centro di situazione presso il segretariato del Consiglio e il centro di crisi della Commissione.
- Un maggiore coordinamento tra il segretariato del Consiglio e il personale della Commissione nei summenzionati ambiti dovrebbe fornire una più solida base per la definizione da parte degli Stati membri della strategia in sede di Consiglio, ove opportuno anche a livello di Consiglio europeo.
- Il Consiglio potrebbe migliorare il coordinamento preliminare per promuovere la creazione di consenso su questioni di rilevanza UE sottoposte all'esame di organizzazioni multilaterali (ONU, istituzioni finanziarie internazionali), istanze informali (G7/G8, G20) e altre sedi di governance globale, nonché organizzazioni regionali. Ove la Comunità è già membro di organi ONU, organizzazioni multilaterali e regionali, il coordinamento in sede di Consiglio sulla posizione UE tra gli Stati membri, la presidenza e la Commissione è già consolidato. Tale esperienza dovrebbe essere estesa ove possibile tramite la rappresentanza della Comunità in altre sedi e dovrebbe includere l'individuazione comune di futuri punti all'ordine del giorno, la diffusione preliminare di analisi e di documenti strategici a tutti i rappresentanti degli Stati membri, la presentazione congiunta della posizione UE a paesi partner ad opera della Commissione e della presidenza in capitali di paesi terzi importanti e il rafforzamento della presenza di esperti della Commissione per agevolare il coordinamento da parte della presidenza. Gli Stati membri potrebbero perseguire



attivamente accordi con paesi non membri dell'Unione europea per garantire la piena partecipazione della Commissione, ad esempio nella rappresentanza esterna della zona euro nell'ambito del G7, G20 o del forum per la stabilità finanziaria.

## **5.2. Aumentare l'efficacia e l'impatto grazie al miglioramento dell'attuazione**

Anche quando l'Unione europea ha obiettivi chiari e una linea d'azione concordata, l'impatto e l'efficacia dell'azione sono spesso ostacolati da messaggi contrastanti nonché da procedure attuative lente e complesse. Occorre quindi che l'Unione europea prenda in esame azioni nei seguenti ambiti:

- garantire che una volta adottata una decisione strategica da parte dell'UE, tutti gli attori la integrino nei loro messaggi diplomatici e pubblici nonché nelle proprie elaborazioni strategiche. Ciò implica un rafforzato coordinamento a Bruxelles nonché un migliore utilizzo della rete di delegazioni della Commissione, rappresentanti speciali UE e ambasciate degli Stati membri al fine di trasmettere messaggi chiari e univoci ai partner.
- Sviluppare nuove metodologie e procedure operative all'interno della Commissione che consentano di prendere decisioni strategiche in tempo reale in risposta ad eventi in evoluzione, in conformità con i requisiti della responsabilità collettiva (collegialità).
- In situazioni di crisi, potrebbe essere compreso l'utilizzo di meccanismi già esistenti di coordinamento interno rendendoli più efficaci all'esterno.
- Attuazione di procedure finanziarie e disposizioni in materia di appalti più veloci e flessibili nel pieno rispetto dei principi della trasparenza, della responsabilità e della sana gestione finanziaria (anche per quanto riguarda la gestione del bilancio PESC e degli strumenti di gestione delle crisi). Con il sostegno del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione sta razionalizzando la struttura dei suoi strumenti di finanziamento esterno per potenziare e semplificare l'attuazione dell'assistenza nel quadro delle nuove prospettive finanziarie. Inoltre, a tal fine la Commissione ha recentemente presentato ulteriori proposte di semplificazione del regolamento finanziario.
- La Commissione presenterà proposte per intensificare la cooperazione con gli Stati membri e il Parlamento europeo in materia di progetti ed azioni politicamente sensibili finanziati dal bilancio comunitario (in particolare ove sia previsto lo spiegamento di personale e risorse nazionali).

## **5.3. Maggior cooperazione tra le istituzioni UE e gli Stati membri**

A sostegno delle summenzionate misure, esiste un notevole margine per promuovere la comprensione reciproca mediante una migliore cooperazione e una cultura diplomatica comune tra i vari attori della politica esterna UE.

- La Commissione sta preparando un programma potenziato di scambio di personale con i servizi diplomatici degli Stati membri e il personale del segretariato del Consiglio, sia nelle delegazioni sia in sede.
- Gli Stati membri potrebbero aprire i programmi di formazione diplomatica nazionali al personale delle istituzioni UE che si occupa di questioni relative alle relazioni esterne. La Commissione e il Consiglio potrebbero far partecipare i diplomatici nazionali alla

formazione a livello UE. Gli Stati membri potrebbero intensificare la formazione del personale nazionale su questioni UE.

- Si prevede che, ove opportuno, il Consiglio e la Commissione propongano il “doppio cappello” capi delegazione/rappresentanti speciali UE, ad esempio nei Balcani occidentali, sempre nel rispetto delle competenze del trattato e dell’equilibrio istituzionale. Tale sistema dovrebbe ispirarsi all’esperienza positiva del “doppio cappello” a Skopje, al fine di unificare per quanto possibile la presenza UE a Sarajevo e Pristina. Altrove, la Commissione continuerà a cooperare con i rappresentanti speciali UE e a sostenerli nell’espletamento delle loro mansioni.
- Si prevede che i rappresentanti degli Stati membri negli organi decisionali delle istituzioni multilaterali si coordinino con le istituzioni UE al livello adeguato per promuovere posizioni comuni su questioni di interesse comune.
- Le delegazioni della Commissione daranno pieno appoggio all’Alto rappresentante. Analogamente, i rappresentanti speciali UE potrebbero essere più strettamente associati alle visite e alle attività della Commissione. Le delegazioni forniranno inoltre supporto a delegazioni e commissioni del Parlamento europeo in visita. L’Unione europea dovrebbe approfondire l’esame della condivisione di sedi e di servizi per le rappresentanze esterne dell’UE e degli Stati membri in paesi terzi.
- Sviluppare la cooperazione tra Stati membri nel settore dell’assistenza consolare, in particolare in situazioni di crisi. Studiare il margine di possibilità per le delegazioni della Commissione di svolgere un ruolo di sostegno/complementare in questo ambito.

#### **5.4. Maggiore responsabilità e visibilità**

È necessario rafforzare l’assunzione di responsabilità dell’azione esterna UE. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali hanno un ruolo fondamentale in questo ambito. Si prevedono le seguenti misure:

- scambi più regolari tra competenti organi del Parlamento europeo con l’Alto rappresentante/segretariato generale, membri della Commissione. Definizione di opportune disposizioni affinché i rappresentanti speciali UE e i capi delegazioni forniscano contributi ai lavori del Parlamento europeo.

È inoltre necessario spiegare meglio e mobilitare il sostegno dell’opinione pubblica:

- rafforzando la “diplomazia pubblica”: nei **paesi terzi** al fine di promuovere i modelli e le politiche UE, aumentare la visibilità dell’azione esterna dell’Unione europea, degli aiuti allo sviluppo e degli interventi in caso di calamità (con esempi concreti, non soltanto cifre).
- Con un’opera di sensibilizzazione sull’Unione europea ad esempio tramite il programma visitatori UE e le borse di studio con i paesi terzi.
- **All’interno dell’Unione europea**, promuovendo la partecipazione dei cittadini a dibattiti pubblici sulla politica esterna dell’Unione europea organizzati dagli Stati membri e dalle istituzioni.

- Rilasciando dichiarazioni pubbliche e comunicati stampa congiunti su questioni di responsabilità comune tra la Commissione e il Consiglio. Sviluppando la cooperazione tra Stati membri e istituzioni UE sulla politica dell'informazione in materia di relazioni esterne, sia nell'Unione europea che nei paesi terzi.

## **6. CONCLUSIONI**

Il presente documento sostiene che l'azione esterna dell'Unione europea può trarre beneficio dall'istituzione di più strette relazioni di reciproco sostegno tra tutti i soggetti coinvolti a livello UE e nazionale. Nel breve periodo, i singoli attori e le singole istituzioni possono considerare vantaggiosa la libertà di manovra derivante dall'esercizio autonomo delle rispettive responsabilità. Nel medio-lungo periodo, l'Unione europea dimostra la sua capacità di aiutare gli Stati membri a conseguire i propri obiettivi di politica esterna. L'efficacia complessiva e quindi l'influenza globale dell'Unione europea dipende dall'utilizzo ottimale di tutte le capacità disponibili a sostegno degli obiettivi esterni. Le misure pratiche proposte nel presente documento si fondano sul convincimento che la flessibilità, il conferimento di valore aggiunto nella politica esterna e la costituzione di impostazioni comuni tra gli Stati membri e le istituzioni sono questioni assolutamente prioritarie.