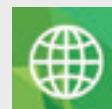


Relazione speciale

## L'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-0587-2  
doi:10.2865/18366

© Unione europea, 2014  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale**

## **L'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

## Paragrafi

I-VI **Sintesi**

1-9 **Introduzione**

1-6 **Base giuridica e contesto**

7-9 **Impostazione organizzativa**

10-12 **Estensione e approccio dell'audit**

13-67 **Osservazioni**

13-22 **L'istituzione del SEAE è stata affrettata e non adeguatamente preparata, afflitta da troppi vincoli e da compiti vagamente definiti**

14-18 **Il ruolo del SEAE è stato deciso in ritardo e definito in termini vaghi**

19-22 **Il SEAE ha dovuto affrontare una serie di sfide politiche e finanziarie**

23-50 **Le carenze nell'attribuzione delle priorità, nell'organizzazione e nell'assegnazione delle risorse riducono l'efficienza del SEAE**

25-28 **Il SEAE non ha trattato come una priorità lo sviluppo di un quadro strategico globale per la politica estera dell'UE e non ha adottato una strategia interna**

29-34 **L'organizzazione complessa del SEAE non facilita la cooperazione tempestiva tra i dipartimenti**

35-39 **I rappresentanti speciali dell'UE non sono sufficientemente integrati nel SEAE**

40-44 **Il SEAE ha incontrato difficoltà nel coprire funzioni critiche con le risorse trasferite**

45-50 **Le procedure di assunzione sono state lunghe e costose e non hanno rettificato interamente gli squilibri preesistenti**

- 51-67 **Il coordinamento con la Commissione e gli Stati membri sta migliorando, ma è ancora insufficiente per consentire al SEAE di realizzare appieno il proprio potenziale**
- 52-56 **Il coordinamento con la Commissione è stato parzialmente efficace**
- 57-61 **La nuova organizzazione delle delegazioni dell'UE necessita di un maggiore lavoro di coordinamento e la gestione amministrativa è meno efficiente**
- 62-64 **Gli Stati membri e il SEAE non hanno ancora sfruttato appieno il potenziale di sinergie tra le loro reti di rappresentanze diplomatiche**
- 65-67 **I benefici potenziali determinati dalla presidenza permanente del SEAE in seno agli organi preparatori del Consiglio non sono stati pienamente realizzati**
- 68-73 **Conclusioni e raccomandazioni**

## **Risposte del SEAE**

**I**  
Con il trattato di Lisbona è stato creato l'incarico dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che è al contempo vicepresidente della Commissione europea (in appresso AR/VP). L'AR/VP si occupa di garantire la coerenza della politica estera dell'UE ed è coadiuvato, in tale compito, da un nuovo corpo diplomatico, il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

**II**  
Il SEAE è diventato ufficialmente operativo il 1° gennaio 2011; dispone di una sede centrale a Bruxelles e di una rete globale di 140 delegazioni che rappresentano gli interessi dell'UE.

**III**  
Nell'ambito dell'audit è stato esaminato se:

- l'istituzione del SEAE sia stata adeguatamente preparata;
- alle risorse del SEAE sia stata attribuita priorità, e se esse siano state organizzate e assegnate in modo efficiente;
- il SEAE abbia coordinato efficacemente le proprie attività con la Commissione e gli Stati membri.

**IV**  
In seguito all'istituzione del SEAE, l'Unione europea (UE) dispone adesso di un servizio operativo per la politica estera, dotato di uffici politici e strutture per la gestione delle crisi, di una vasta rete di rappresentanze diplomatiche e di una distribuzione equilibrata di personale di varia provenienza. La Corte, tuttavia, ha concluso quanto segue:

- l'istituzione del SEAE è stata affrettata e non adeguatamente preparata, afflitta da un numero eccessivo di vincoli e da compiti vagamente definiti;

- carenze nell'attribuzione delle priorità, nell'organizzazione e nell'allocazione delle risorse hanno ridotto l'efficienza del SEAE e i rappresentanti speciali dell'UE non sono sufficientemente integrati;
- il coordinamento con la Commissione e gli Stati membri era migliorato, ma era ancora insufficiente per consentire al SEAE di realizzare appieno il proprio potenziale.

**V**  
La presente relazione è l'esito di una valutazione indipendente dell'istituzione del SEAE. L'audit della Corte ha avuto luogo contemporaneamente alla preparazione del riesame intermedio del SEAE. Le conclusioni e le raccomandazioni della Corte sono generalmente in linea con l'autovalutazione del SEAE, il che rafforza la necessità di affrontare le carenze individuate.

**VI**  
La relazione contiene una serie di raccomandazioni per migliorare il valore aggiunto e l'efficienza del SEAE, tra cui il chiarimento dei compiti e degli obiettivi, la razionalizzazione della struttura organizzativa, la semplificazione del quadro amministrativo, il rafforzamento del ruolo strategico e lo sviluppo della pianificazione. La relazione raccomanda inoltre di rivedere il processo di nomina e le funzioni dei rappresentanti speciali dell'UE, nonché le procedure di assunzione del SEAE. Il SEAE dovrebbe collaborare con la Commissione per attenuare l'impatto che la rigidità dei regolamenti finanziari e relativi al personale applicabili ha sull'efficienza delle delegazioni dell'UE. Infine, il SEAE dovrebbe proseguire i propri sforzi volti a promuovere la condivisione delle informazioni e delle sedi con gli Stati membri; dovrebbe, inoltre, valutare l'opportunità di offrire determinati servizi consolari.

## Base giuridica e contesto

### 01

Il trattato di Lisbona ha creato un nuovo capo degli affari esteri dell'UE, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è allo stesso tempo vicepresidente della Commissione europea (in appresso AR/VP)<sup>1</sup>. L'AR/VP è supportato da un nuovo corpo diplomatico, il SEAE. Questi cambiamenti hanno fatto cessare il precedente meccanismo della «troika»<sup>2</sup> su cui si era basata la politica estera dell'Unione europea nel corso dei due passati decenni.

### 02

Il SEAE è stato concepito come l'elemento chiave di una nuova politica estera dell'UE, «un servizio di politica estera moderno e operativo, in grado di promuovere i valori e gli interessi dell'UE e di garantire coordinamento e coerenza nelle relazioni dell'UE con il resto del mondo»<sup>3</sup>, facendo leva sugli sforzi delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. A tal fine, il suo personale raggruppa le forze dei principali soggetti interessati: la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri. La diversa provenienza del suo personale è stata considerata un elemento fondamentale per il suo successo e in quanto tale è stata specificamente menzionata nel trattato di Lisbona<sup>4</sup>.

### 03

Al momento dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, gli Stati membri stavano ancora valutando diverse opzioni per l'istituzione del SEAE. Su proposta dell'AR/VP, previa consultazione del Parlamento europeo e approvazione della Commissione, il Consiglio ha adottato la decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del SEAE<sup>5</sup> con cui viene confermata l'autonomia di quest'ultimo, sono definiti i principi fondamentali della sua struttura organizzativa e viene stabilito quali servizi sarebbero stati trasferiti al SEAE dalla Commissione e dal segretariato generale del Consiglio (di seguito SGC).

### 04

Le caratteristiche uniche del SEAE lo distinguono dalla Commissione (un'istituzione sovranazionale) e dal Consiglio (un'istituzione intergovernativa). A seconda che la materia sia o meno di competenza dell'Unione, funziona come un servizio della Commissione o come l'SGC. Quando funziona come un servizio della Commissione, il SEAE ha gli stessi diritti e competenze di qualsiasi altro servizio nel partecipare ai meccanismi di coordinamento interno della Commissione.

- 1 Articolo 18 del trattato sull'Unione europea.
- 2 L'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza comune, il commissario responsabile per le relazioni esterne e il ministero degli Affari esteri dello Stato membro che esercita la presidenza di turno.
- 3 Conclusioni del Consiglio sul riesame del SEAE, riunione del Consiglio «Affari generali» del 17 dicembre 2013.
- 4 L'articolo 27, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea afferma che il personale del SEAE deve essere composto da funzionari della Commissione e del segretariato generale del Consiglio (SGC), nonché da personale distaccato dai servizi diplomatici degli Stati membri.
- 5 Decisione 2010/427/UE del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (GU L 201 del 3.8.2010, pag. 30).

## 05

La decisione del Consiglio disponeva un riesame di medio termine dell'istituzione del SEAE. Tale riesame, pubblicato il 29 luglio 2013, riassume i progressi realizzati e le difficoltà incontrate e comprende raccomandazioni a medio e breve termine per migliorarne il funzionamento. Il 17 dicembre 2013, il Consiglio ha adottato le sue conclusioni sul riesame<sup>6</sup>, che comprendono il sostegno all'attuazione delle raccomandazioni a breve termine e l'invito rivolto al prossimo AR/VP a presentare entro la fine del 2015 una valutazione sull'organizzazione e sul funzionamento del SEAE e, se necessario, una proposta per una nuova decisione del Consiglio.

## 06

Il lavoro di audit della Corte si è svolto in parallelo con il riesame intermedio effettuato dal SEAE. La Corte è a conoscenza del riesame e delle relative conclusioni del Consiglio, e osserva che in molti punti le proprie conclusioni e raccomandazioni convergono con entrambi i documenti. In questo contesto, e più in particolare alla luce delle azioni correttive da intraprendere, la Corte fornisce una valutazione indipendente su un nuovo organismo chiave europeo.

## Impostazione organizzativa

### 07

Il SEAE è diventato operativo ufficialmente il 1° gennaio 2011. Comprende una sede centrale a Bruxelles e una rete globale di 140 ex delegazioni della Commissione<sup>7</sup>, che sono state affidate al SEAE in tale data e promosse a «delegazioni dell'UE» con un mandato politico più ampio per rappresentare gli interessi dell'Unione.

### 08

Il SEAE è indipendente per le questioni amministrative. Il suo personale, inizialmente, era composto esclusivamente da dipendenti trasferiti dall'SGC e dai servizi della Commissione, e ha gradualmente accolto diplomatici degli Stati membri. La decisione del Consiglio ha fissato un valore-obiettivo secondo il quale, a pieno regime, un terzo degli amministratori del SEAE<sup>8</sup> dovrebbe essere costituito da diplomatici degli Stati membri<sup>9</sup>. Nel giugno 2013, il SEAE disponeva di 3 392 dipendenti, 1 487 presso la sede centrale e 1 905 presso le delegazioni; i diplomatici degli Stati membri occupavano il 33 % dei 935 posti di amministratore<sup>10</sup>.

### 09

Per il 2014, il SEAE dispone di un bilancio di 519 milioni di euro, suddiviso tra la sede centrale (41 %) e le delegazioni (59 %). La Commissione sovvenziona il bilancio delle delegazioni con circa 270 milioni di euro all'anno. Questo perché le delegazioni dell'UE ospitano ancora una parte cospicua di personale della Commissione, la maggior parte del quale lavora all'esecuzione del bilancio operativo dell'UE della quale è responsabile la Commissione.

- 6 Conclusioni del Consiglio sul riesame del SEAE, riunione del Consiglio «Affari generali» del 17 dicembre 2013.
- 7 Una rete avviata dalla Commissione 50 anni fa.
- 8 Lo statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee divide i funzionari dell'UE in due gruppi, in base alla natura e all'importanza delle loro funzioni: amministratori e assistenti. Gli amministratori svolgono mansioni amministrative, consultive, linguistiche e scientifiche, mentre gli assistenti svolgono incarichi tecnici e d'ufficio.
- 9 Articolo 6, paragrafo 9, della decisione 2010/427/UE del Consiglio.
- 10 Il 46 % presso le delegazioni (376 posizioni di amministratore) e il 24 % presso la sede centrale (559 posizioni di amministratore).



# Estensione e approccio dell'audit

## 10

La Corte ha esaminato l'istituzione del SEAE rispondendo a tre quesiti:

- a) L'istituzione del SEAE era stata adeguatamente preparata?
- b) Alle risorse del SEAE è stata attribuita priorità, ed esse sono state organizzate e assegnate in modo efficiente?
- c) Il SEAE si è coordinato efficacemente con la Commissione e con gli Stati membri?

## 11

L'audit ha preso in esame il lavoro preparatorio svolto dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri e le attività svolte dal SEAE dalla sua operatività il 1° gennaio 2011 fino al dicembre 2013.

## 12

Ai fini della propria valutazione, la Corte ha raccolto elementi probatori tramite diversi strumenti:

- a) analisi documentale e analisi della letteratura;
- b) un campione di 30 richieste informative<sup>11</sup> provenienti dal presidente del Consiglio, dal presidente della Commissione, dall'AR/VP e da altri commissari nel corso del 2011-2012;
- c) un campione di 30 procedure di assunzione di amministratori: 15 presso la sede centrale e 15 presso le delegazioni;
- d) un campione di 14 corsi di formazione del personale del SEAE organizzati dal 2011;
- e) un'analisi quantitativa dei dati sul personale del SEAE al 15 aprile 2013, al 10 gennaio 2012 e al 25 gennaio 2011;
- f) un sondaggio su un campione di 35 delegazioni dell'UE (tutte e 35 hanno risposto);
- g) un sondaggio rivolto agli Stati membri, completato da 15 di essi<sup>12</sup>;
- h) interviste con rappresentanti dell'SGC e di nove direzioni generali della Commissione, volte a raccogliere il loro parere sulla cooperazione con il SEAE;
- i) interviste con i responsabili e il personale del SEAE, con i rappresentanti speciali dell'UE per i diritti umani, per il Mediterraneo meridionale e per il Kosovo, e con i rappresentanti dei ministeri degli Esteri di Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Polonia.

11 Le richieste informative sostengono la preparazione di riunioni di alto livello. Il personale del SEAE risponde a tali richieste mediante documenti di vario genere (ad esempio punti da menzionare, discorsi o note di contesto).

12 Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Spagna, Italia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Svezia e Regno Unito.

## **L'istituzione del SEAE è stata affrettata e non adeguatamente preparata, afflitta da troppi vincoli e da compiti vagamente definiti**

### **13**

Questa sezione (paragrafi da 13 a 22) risponde al primo quesito: l'istituzione del SEAE era stata adeguatamente preparata? La relazione analizza se i compiti del SEAE sono chiaramente definiti, se sono di numero limitato, se sono intesi allo stesso modo dalla Commissione e dagli Stati membri e se il SEAE dispone degli strumenti politici e finanziari necessari per svolgere i propri compiti.

## **Il ruolo del SEAE è stato deciso in ritardo e definito in termini vaghi**

### **14**

A causa delle incertezze relative alla ratifica del trattato di Lisbona<sup>13</sup>, il lavoro preparatorio degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE prima dell'istituzione del SEAE è stato modesto. Di conseguenza, quando il trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, le caratteristiche del futuro servizio erano ancora oggetto di discussione tra gli Stati membri, la Commissione e il Consiglio.

### **15**

Un fattore importante nel corso di tale discussione era il fatto che gli obiettivi dell'UE non erano definiti in una strategia di politica estera globale dell'UE che avrebbe potuto svolgere un ruolo di guida in detto lavoro preparatorio<sup>14</sup>.

### **16**

Di conseguenza, la decisione del Consiglio non indica alcun obiettivo per il SEAE. Si limita, piuttosto, a descriverne i compiti<sup>15</sup>:

- a) assistere l'AR/VP nel suo triplice mandato: guidare la politica estera e di sicurezza comune, presiedere il Consiglio «Affari esteri» e ricoprire il ruolo di vicepresidente (VP) della Commissione;
- b) assistere il presidente del Consiglio europeo, il presidente della Commissione e la stessa Commissione nell'esercizio delle rispettive funzioni nel settore delle relazioni esterne;
- c) assistere i servizi diplomatici degli Stati membri, l'SGC e la Commissione, nonché le altre istituzioni e gli organi dell'Unione, in particolare il Parlamento europeo, e cooperare con loro.

13 L'elettorato irlandese ha respinto il trattato di Lisbona nel giugno 2008, prima di approvarlo in un secondo referendum il 2 ottobre 2009.

14 L'ultimo documento strategico globale dell'UE rimane la strategia europea in materia di sicurezza del 2003, che sebbene sia stata aggiornata nel 2008, non rispecchia i mutevoli eventi geopolitici che hanno trasformato il mondo. Tuttavia, gli Stati membri non sono d'accordo sulle argomentazioni a favore di una nuova strategia, dal momento che alcuni ritengono che i principi enunciati nel 2003 siano ancora validi.

15 Articolo 2 e articolo 3 della decisione 2010/427/UE del Consiglio. Inoltre, nel contesto del mandato dell'AR/VP volto a garantire la coerenza politica in materia di azione esterna dell'UE, l'articolo 9 riconosce un ruolo chiave per il SEAE nella programmazione degli strumenti di azione esterna della Commissione.

## 17

La decisione del Consiglio riflette l'accordo tra gli Stati membri, il Parlamento europeo e la Commissione al momento della stesura del testo. Non definisce ulteriormente queste attività di ampio respiro e dice poco sulla loro sostanza.

## 18

Di conseguenza, i servizi sono stati trasferiti al SEAE non sulla base del loro contributo atteso al conseguimento degli obiettivi del SEAE, ma sulla base delle loro attività e della loro posizione amministrativa all'interno della Commissione o dell'SGC. Ciò è particolarmente evidente per quanto riguarda la dimensione esterna delle politiche interne dell'UE, per le quali il SEAE non ha ricevuto alcuna risorsa da parte della Commissione<sup>16</sup>. In particolare, il SEAE è stato istituito senza servizi destinati ad affrontare questioni globali rilevanti per l'UE, come il cambiamento climatico o la sicurezza energetica, dal momento che le risorse che si occupano di questi temi sono state trasferite dalla ex direzione generale per le Relazioni esterne (DG RELEX) della Commissione ad altri servizi della Commissione prima dell'istituzione del SEAE. Questo ha contribuito de facto a creare delle difficoltà pratiche per il SEAE nel coordinamento di alcune azioni della Commissione, con un impatto sulla politica estera dell'Unione europea.

## Il SEAE ha dovuto affrontare una serie di sfide politiche e finanziarie

## 19

L'istituzione del SEAE è avvenuta in un periodo di crescente agitazione nel Mediterraneo meridionale<sup>17</sup>. Il SEAE ha focalizzato la sua attività su un ruolo di guida nella risposta dell'UE<sup>18</sup>, attività che ha avuto la priorità rispetto allo sviluppo di iniziative di politica estera, da lungo attese dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE, come ad esempio la riforma delle procedure e delle strutture della politica di sicurezza e difesa comune e lo sviluppo dell'approccio globale dell'UE<sup>19</sup>.

- 16 Le politiche e le azioni interne dell'UE possono avere impatti significativi al di là dei confini dell'UE; analogamente, eventi esterni possono avere conseguenze per le dinamiche interne dell'UE. La «dimensione esterna delle politiche interne» si riferisce generalmente alle situazioni in cui gli aspetti esterni delle politiche interne dell'UE hanno una sempre maggior dimensione di politica estera e di sicurezza. Come esempio dell'impatto delle politiche interne dell'UE sulla politica estera dell'Unione europea si possono citare le relazioni bilaterali con il Canada; queste sono da tempo dominate dal dibattito sull'impatto delle politiche dell'UE sul cambiamento climatico relativamente all'accesso ai mercati europei del petrolio prodotto dalle sabbie bituminose.
- 17 Il SEAE ha avviato le proprie attività durante la primavera araba, in particolare alla vigilia dell'intervento internazionale in Libia.
- 18 Questa risposta comprendeva numerose iniziative, come lo sviluppo di una nuova politica di vicinato adottata nel maggio 2011, l'apertura dell'ufficio dell'UE a Bengasi nel maggio 2011 e la nomina di un rappresentante speciale dell'Unione europea per il Mediterraneo meridionale nel luglio 2011. La delegazione dell'UE in Libia è stata finalmente inaugurata nel novembre 2011.
- 19 L'approccio globale dell'UE è un approccio integrato verso un paese o una regione che combina l'uso di strumenti tradizionali (ad esempio, l'assistenza allo sviluppo) e le azioni di politica estera e di sicurezza comune (ad esempio, le sanzioni) a sostegno di un obiettivo di alto livello. Il valore aggiunto di tale combinazione era già stato riconosciuto (ad esempio, dopo le guerre balcaniche), ma la sua attuazione è stata influenzata dalla presenza, in quel momento, di molteplici attori della politica estera dell'UE. L'11 dicembre 2013 è stata pubblicata una comunicazione congiunta dell'AR/VP e della Commissione su tale argomento.

### 20

In un periodo di austerità per i bilanci dell'UE e nazionali, il Consiglio ha deciso che l'istituzione del SEAE si sarebbe dovuta basare sul principio della neutralità di bilancio<sup>20</sup>. Tuttavia, l'introduzione di una nuova istituzione è di per sé costosa, tanto più quando l'organismo risultante deve svolgere nuovi compiti. In realtà, il Consiglio ha adottato tale decisione senza una valutazione delle risorse, che avrebbe dovuto prendere in considerazione sia le nuove esigenze<sup>21</sup> sia il potenziale di sinergie derivanti dalla fusione delle strutture della Commissione e dell'SGC.

### 21

La condizione di neutralità di bilancio è stata applicata rigorosamente e solo le strutture di politica estera sono state trasferite nel nuovo servizio. Ciò ha avuto come conseguenza il fatto che il SEAE non abbia ricevuto risorse per le funzioni di supporto. La Commissione e l'SGC hanno continuato a fornire servizi che vanno dalla gestione del personale (quali le assunzioni, le visite mediche o il pagamento degli stipendi) al sostegno amministrativo (quali servizi informatici, edifici o sale riunioni). A tal fine, il SEAE ha sottoscritto accordi sul livello dei servizi con la Commissione e con l'SGC. Si trattava di una soluzione pragmatica nel breve termine, ma, nel complesso, i servizi forniti non rispondevano pienamente alle esigenze del SEAE:

- a) il SEAE non ha avuto la possibilità di valutare o alterare la portata e i benefici di questi accordi sul livello dei servizi redatti sulla base del sostegno fornito prima della sua istituzione;

- b) la durata degli accordi non ha tenuto in considerazione le esigenze del SEAE. Ad esempio, il sostegno dell'SGC per la manutenzione dei sistemi protetti utilizzati per la distribuzione di informazioni classificate è terminato prima che fosse istituita una soluzione alternativa ed efficace (in linea con il principio della neutralità di bilancio).

### 22

Non è stata effettuata alcuna valutazione complessiva per confrontare i costi operativi del SEAE con i costi delle strutture precedenti, compresi gli Stati membri. In questo senso, l'istituzione del SEAE potrebbe aver creato cospicui risparmi per gli Stati membri. Ad esempio, gli Stati membri possono affidarsi alle relazioni politiche del SEAE anziché elaborare relazioni proprie, la presidenza di turno ha un carico di lavoro inferiore nella preparazione dei gruppi di lavoro del Consiglio e nel presiederli e gli stipendi dei diplomatici distaccati sono ora pagati dal SEAE.

- 20 Il considerando 15 del preambolo della decisione del Consiglio stabilisce che: «L'istituzione del SEAE dovrebbe essere improntata al principio dell'efficacia in termini di costi e mirare alla neutralità di bilancio».
- 21 Le attività amministrative connesse con l'autonomia del SEAE, attività in precedenza svolte dalla presidenza di turno (ad esempio, il presiedere alcuni gruppi di lavoro del Consiglio) e i nuovi doveri politici delle delegazioni dell'UE (ad esempio, il coordinamento di tutte le ambasciate dell'UE sul campo).

## Le carenze nell'attribuzione delle priorità, nell'organizzazione e nell'assegnazione delle risorse riducono l'efficienza del SEAE

### 23

Questa sezione (paragrafi da 23 a 50) risponde al secondo quesito: alle risorse del SEAE è stata attribuita priorità, ed esse sono state organizzate e assegnate in modo efficiente? La Corte ha esaminato a campione le procedure di assunzione, le riunioni informative e i corsi di formazione, e ha realizzato un'analisi quantitativa dei dati sul personale.

### 24

Sulla base di ciò, la Corte valuta la strategia di gestione, la definizione e la pianificazione degli obiettivi, la struttura organizzativa del SEAE, il ruolo dei rappresentanti speciali dell'UE e la gestione delle risorse umane, con particolare attenzione all'assunzione, all'assegnazione e alla formazione del personale.

## Il SEAE non ha trattato come una priorità lo sviluppo di un quadro strategico globale per la politica estera dell'UE e non ha adottato una strategia interna

### 25

In considerazione di una situazione internazionale in rapida evoluzione, il SEAE ha favorito approcci ad hoc anziché proporre una strategia di politica estera globale. Il SEAE ha anche deciso di non proporre un approccio globale per trattare i partenariati strategici dell'UE, nonostante quelli esistenti<sup>22</sup> siano stati stabiliti ad hoc molto tempo prima del trattato di Lisbona e possano non avere alcun legame evidente con le attuali priorità della politica estera dell'UE. L'assenza di un quadro strategico globale è stata criticata da alcuni Stati membri<sup>23</sup> e dal Parlamento europeo<sup>24</sup>, che auspicavano un ruolo più proattivo per il SEAE nell'elaborazione della politica estera dell'UE<sup>25</sup>.

### 26

Ogni volta che viene a mancare una guida strategica, il SEAE consulta le istituzioni dell'UE e gli Stati membri per predisporre le risposte dell'UE. Le strategie ad hoc che ne derivano sono il risultato di intensi dibattiti che precedono l'adozione formale da parte della Commissione e l'approvazione del Consiglio. Questo processo non favorisce un'azione tempestiva.

- 22 L'Unione europea ha attualmente partenariati strategici con dieci paesi: Brasile, Canada, Cina, India, Giappone, Messico, Russia, Sud Africa, Corea del Sud e Stati Uniti. Tali partenariati sono stati creati dal Consiglio molto prima che fosse istituito il SEAE.
- 23 Spagna, Italia, Polonia e Svezia ritenevano che fosse necessario un approccio strategico ampio per le relazioni esterne dell'UE e hanno deciso di finanziare l'iniziativa di un *think-tank* per una strategia europea globale per prepararlo.
- 24 Relazione del Parlamento europeo sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (A7-0357/2012), 31.10.2012.
- 25 La metà degli Stati membri che hanno risposto al sondaggio riteneva che il SEAE dovesse contribuire maggiormente allo sviluppo delle politiche estere dell'UE, come le strategie regionali.

### 27

Il SEAE non ha ancora adottato una strategia o un piano di gestione interni. Nel 2011, l'AR/VP ha, tuttavia, fissato tre priorità iniziali:

- a) costituzione del SEAE come un'istituzione operativa;
- b) sviluppo dei dieci partenariati strategici dell'UE esistenti;
- c) rafforzamento della politica europea di vicinato in risposta alla primavera araba.

Oltre a questo numero limitato di priorità, il SEAE è stato sufficientemente flessibile per adattarsi alle circostanze mutevoli e ha agito come facilitatore chiave nell'ambito del dialogo Kosovo-Serbia e dei colloqui sul programma nucleare dell'Iran.

### 28

Il SEAE non ha né elaborato obiettivi né definito criteri dettagliati per valutare il raggiungimento di tali priorità. Inoltre, non ha sviluppato un quadro di pianificazione globale e di conseguenza ogni dipartimento decide come pianificare le proprie attività. Questo ostacola l'efficienza complessiva del SEAE, dal momento che le attività e le risorse non seguono necessariamente obiettivi di alto livello. Inoltre, la mancanza di un quadro di pianificazione globale rende più difficile integrare le proprie attività nel più ampio contesto del programma di lavoro annuale della Commissione o del programma di 18 mesi del trio di presidenza<sup>26</sup> (elaborato da un gruppo di tre presidenze di turno e dall'SGC).

### L'organizzazione complessa del SEAE non facilita la cooperazione tempestiva tra i dipartimenti

### 29

La struttura globale del SEAE è complessa, in parte perché, a differenza di un tipico ministero degli Affari esteri, ha funzioni aggiuntive che rientrano generalmente nelle competenze dei ministeri della Difesa, dei ministeri degli Interni e dei servizi di intelligence. Gli uffici geografici, in gran parte ereditati dall'ex direzione generale per le Relazioni esterne (DG RELEX) della Commissione, e le strutture di gestione delle crisi ereditate dall'SGC<sup>27</sup> creano due distinte parti dell'organizzazione, l'ultima delle quali riferisce direttamente all'AR/VP.

### 30

La struttura del SEAE si basa su una progettazione organizzativa piramidale più complessa delle strutture di politica estera che sostituisce:

- a) gli uffici geografici, funzione chiave del SEAE<sup>28</sup>, sono dotati di livelli di gestione aggiuntivi rispetto al passato (si veda la **tabella**);
- b) esistono più unità organizzative di dimensioni inferiori (i dirigenti hanno un controllo di portata più limitata, con circa il 20 % di personale in meno che fa riferimento a loro);
- c) il SEAE ha il doppio dei dirigenti di alto livello rispetto ai suoi predecessori<sup>29</sup>.

26 Il trio di presidenza è stato fondato nel 2007 in seguito a una decisione del Consiglio europeo secondo cui gli Stati membri dell'Unione sono divisi in gruppi di tre consecutive presidenze di turno del Consiglio dell'Unione europea, che formano il trio. Ha lo scopo di assicurare la continuità e la coerenza dei lavori del Consiglio.

27 La direzione «Gestione delle crisi e pianificazione» (creata nel 2009), la Capacità civile di pianificazione e condotta (2007), il Centro di analisi dell'intelligence (2002) e lo Stato maggiore (2001). Sono tutti essenziali per attivare gli strumenti civili e militari decisi dal Consiglio in risposta alle crisi (ad esempio, l'avvio di una missione di addestramento militare in Mali nel febbraio 2013 a sostegno della stabilità nella regione del Sahel).

28 Un ufficio geografico è costituito da uno o più membri del personale del SEAE e copre uno stesso paese. Sono raggruppati in servizi geografici.

29 La DG RELEX aveva quattro dirigenti di alto livello (un direttore generale e tre direttori generali aggiunti) e l'SGC ne aveva due (un direttore generale e un direttore generale aggiunto). Il SEAE, invece, ha 13 dirigenti di alto livello.

## Panoramica dei livelli di gestione del SEAE, della DG RELEX e dell'SGC

| Nuova struttura                                      | Strutture precedenti           |                                |
|--|--------------------------------|--------------------------------|
| SEAE<br>(sei livelli)                                | DG RELEX<br>(cinque livelli)   | SGC<br>(cinque livelli)        |
| 1. AR/VP   | 1. Commissario                 |                                |
| 2. Segretario generale esecutivo/direttore esecutivo | —                              | 1. Segretario generale         |
| 3. Segretari generali aggiunti                       | —                              | —                              |
| 4. Direttori operativi                               | 2. Direttore generale          | 2. Direttore generale          |
| —  | 3. Direttori generali aggiunti | 3. Direttore generale aggiunto |
| 5. Direttori   | 4. Direttori                   | 4. Direttori                   |
| 6. Capi divisione                                    | 5. Capi unità                  | 5. Capi unità                  |

Fonte: Dati sul personale del SEAE e repertorio elettronico dell'Unione europea, 2010.

## 31

Il numero molto elevato di dirigenti del SEAE si deve in parte alla decisione del Consiglio che prevedeva la creazione di direzioni generali per aree geografiche e imponeva che un terzo del personale del SEAE provenisse dagli Stati membri. Poiché la maggior parte dei posti di dirigente trasferiti al SEAE era già occupata da funzionari permanenti, il SEAE ha creato una struttura dirigenziale eccessivamente numerosa, consentendo a diplomatici degli Stati membri di occupare un numero elevato di posti di alto livello.

## 32

Le strutture della politica di sicurezza e difesa comune in precedenza competenza dell'SGC erano state create nel corso degli anni in base alle specifiche esigenze, senza un quadro di riferimento generale e si sovrappongono ad altri dipartimenti per la gestione delle crisi<sup>30</sup>. Il SEAE ha iniziato ad affrontare questi problemi, ma si tratta di un processo complesso che richiede il sostegno unanime degli Stati membri per modificare diverse decisioni del Consiglio. Nel frattempo, il SEAE ha istituito nuovi meccanismi per favorire il coordinamento come il Comitato di gestione delle crisi e la piattaforma di crisi (cfr. riquadro 1).

30 In particolare, con il dipartimento per il Coordinamento operativo e la risposta alle crisi, la direzione per la Politica di sicurezza e la prevenzione dei conflitti e, in certa misura, con la divisione sulle questioni globali e l'antiterrorismo. Ad esempio, l'audit ha evidenziato alcune sovrapposizioni nell'ambito della prevenzione delle crisi, della pianificazione della risposta alle crisi, della politica spaziale e della riforma del settore della sicurezza.

### La piattaforma di crisi

La piattaforma di crisi è un nuovo strumento di coordinamento inteso a fornire al SEAE e alla Commissione chiari orientamenti politici e strategici per la gestione di una determinata crisi. A seconda delle caratteristiche di una particolare crisi, la piattaforma di crisi riunisce strutture di gestione delle crisi, dipartimenti geografici e orizzontali, e i competenti servizi della Commissione.

Quando viene creata una piattaforma di crisi, il direttore operativo geografico trasferisce il controllo sul paese al direttore operativo del Coordinamento operativo e di risposta alle crisi, che coordina la risposta dell'UE. Questo limita il numero di crisi che l'UE può affrontare nello stesso momento, dal momento che il direttore operativo per la risposta alle crisi non dispone di risorse sufficienti per gestire contemporaneamente più di due crisi. Di conseguenza, una piattaforma di crisi per un dato paese può essere sospesa quando la crisi è ancora in corso e non è ancora stata definita una risposta dell'UE (ad esempio, in Libia).

### 33

Il SEAE è dotato di un consiglio d'amministrazione costituito dai suoi quattro funzionari di più alto grado<sup>31</sup>. Mira a garantire che le attività svolte dal SEAE siano coerenti e contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi politici stabiliti dall'AR/VP. Le procedure interne del SEAE non lo considerano un'entità collettiva con ruolo e funzioni distinti. Sebbene il consiglio d'amministrazione abbia agevolato il coordinamento tra gli alti dirigenti, non è riuscito a ridurre come atteso il carico di lavoro dell'AR/VP, che ha ancora 23 subordinati che riferiscono direttamente a lei.

### 34

Come per ogni servizio diplomatico, avere accesso tempestivo alle informazioni è di fondamentale importanza. L'audit ha valutato l'efficacia delle procedure esistenti per la produzione e distribuzione di due tipi principali di prodotti informativi:

- a) il SEAE fornisce assistenza per la preparazione delle riunioni tenute dal presidente del Consiglio europeo, dal presidente della Commissione, dall'AR/VP e dai commissari rispondendo in tempo utile alle richieste informative. Tuttavia, la preparazione delle risposte può richiedere un tempo relativamente lungo, in particolare per il processo di convalida, a causa della struttura del SEAE<sup>32</sup>. Inoltre, raramente i dipartimenti ricevono un riscontro per quanto riguarda il testo o l'esito finale della riunione per la quale era stata preparata una determinata nota informativa, il che limita la loro capacità di miglioramento;

31 Il segretario generale esecutivo, il direttore esecutivo e due segretari generali aggiunti.

32 Nel campione, il processo di convalida ha richiesto in media quattro giorni e ha coinvolto fino a cinque validatori (il capo di divisione aggiunto, il capo di divisione, il direttore, il direttore operativo e un membro del consiglio d'amministrazione) prima di raggiungere il gabinetto, dove il testo poteva essere rielaborato.



b) con l'istituzione del SEAE, i servizi di intelligence e le delegazioni sono stati inseriti per la prima volta in una stessa organizzazione, incrementando le opportunità di unire le comunicazioni politiche e l'intelligence a supporto dei decisori. Tuttavia, la distribuzione dei prodotti dell'intelligence è ancora limitata a causa delle difficoltà pratiche della condivisione di informazioni classificate con alcuni destinatari. A tal proposito, la maggior parte delle delegazioni dell'UE non è preparata per gestire documenti classificati, molti capi delegazione non hanno ancora il nulla osta di sicurezza adeguato e i sistemi utilizzati per le comunicazioni politiche e di intelligence sono ancora incompatibili<sup>33</sup>. Di conseguenza, l'accesso alle e l'uso delle informazioni classificate all'interno del SEAE, in particolare da parte delle delegazioni, sono fortemente limitati.

### **I rappresentanti speciali dell'UE non sono sufficientemente integrati nel SEAE**

#### **35**

Uno dei primi strumenti della politica estera e di sicurezza comune è l'impiego di rappresentanti speciali dell'UE per far fronte alle crisi o a compiti specifici per conto dell'UE<sup>34</sup>. I rappresentanti speciali sono nominati dal Consiglio «Affari esteri» su raccomandazione dell'AR/VP e beneficiano di un forte sostegno da parte degli Stati membri.

#### **36**

In un primo momento, i rappresentanti speciali svolgevano un ruolo importante come supporto al coordinamento della politica estera tra il Consiglio e la Commissione, ruolo divenuto tuttavia ridondante dopo l'istituzione del SEAE. Nondimeno, tenendo in considerazione i loro compiti speciali nella gestione di problemi regionali e di specifiche crisi, il SEAE continua a ritenerli uno strumento utile e il Consiglio ne apprezza il valore di valido strumento di politica estera. Per questo, dopo una temporanea riduzione del loro numero (da 12 nel 2010 a 9 nel 2011), alla fine del 2013 vi erano 11 rappresentanti speciali.

#### **37**

I rappresentanti speciali hanno mandati di ampia portata. Questo consente un elevato livello di flessibilità nella fase attuativa, ma rende anche più difficile valutarne le prestazioni. Nonostante siano considerati uno strumento ad hoc per la risposta alle crisi, i rappresentanti speciali rimangono in carica per una media di otto anni, il che rischia di portare alla loro proliferazione e di compromettere il ruolo delle normali strutture del SEAE.

33 Questa è un'eredità dei sistemi dell'SGC, creati con l'obiettivo di mantenere separate le informazioni civili e militari.

34 Il Consiglio dispone di rappresentanti speciali dal 1996. Inizialmente, il Consiglio poteva nominare un rappresentante speciale ogni qualvolta lo ritenesse necessario, ma dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona la nomina può essere proposta solo dall'AR/VP.

### 38

Nel dicembre 2013, sette degli undici rappresentanti speciali avevano sede a Bruxelles presso gli uffici del SEAE. I rappresentanti speciali dell'UE sono integrati nella strutture del SEAE solo quando ricoprono anche il ruolo di capi delegazione (quattro degli undici, tutti situati all'esterno dell'UE). In mancanza di procedure chiare, la decisione su come gestire il coordinamento con i pertinenti dipartimenti del SEAE è lasciata alla discrezione dei singoli rappresentanti speciali, accrescendo così il rischio che le loro azioni non siano coerenti con altre azioni dell'UE. Solo metà dei capi delegazione intervistati ha dichiarato di sentirsi adeguatamente informato sulle attività dei rappresentanti speciali.

### 39

I rappresentanti speciali sono finanziati tramite il bilancio dell'UE per le «operazioni», gestito dalla Commissione, che in periodi di limitazioni di bilancio fornisce al SEAE consistenti risorse aggiuntive che vanno al di là del bilancio amministrativo del SEAE<sup>35</sup>. Tuttavia, questo fa sì che non rientrino nemmeno nel quadro amministrativo e di gestione istituito per il SEAE, in particolare per quanto riguarda personale, stipendi e obblighi di rendicontazione, e li costringe a rispettare ulteriori obblighi amministrativi e finanziari che ne riducono la disponibilità per le decisioni politiche.

### Il SEAE ha incontrato difficoltà nel coprire funzioni critiche con le risorse trasferite

### 40

Il SEAE ha iniziato le operazioni con risorse e servizi definiti e con personale trasferito sulla base del proprio status al 31 dicembre 2010. Nel 2011 il SEAE ha avviato una prima valutazione (screening), concentrandosi sulla razionalizzazione degli uffici geografici. Nel 2012 è stata varata una seconda procedura di valutazione con obiettivi più ambiziosi in termini di valutazione delle necessità e di allineamento delle risorse alle priorità di politica estera dell'UE. Queste due procedure hanno consentito al SEAE di rafforzare le proprie funzioni amministrative e di supporto, che non erano dotate di risorse umane sufficienti al momento dell'istituzione del SEAE.

### 41

Nonostante la riassegnazione di 18 dipendenti, l'assegnazione di personale alle sezioni politiche delle delegazioni non è ancora completata e non sono state fornite nuove risorse per assumere le responsabilità correlate alla presidenza di turno. Analogamente, i dipartimenti pertinenti<sup>36</sup> non hanno ottenuto nuove risorse umane per la pianificazione e l'attuazione operativa dell'ondata di missioni di politica estera e di sicurezza comune avviata nel 2012 e nel 2013 per rispondere, in particolare, alle crisi in Libia, nel Corno d'Africa e nel Sahel.

35 Nel 2012, il finanziamento per la politica estera e di sicurezza comune per i rappresentanti speciali è ammontato a 27 897 500 euro, pari al 5,7 % della spesa totale del SEAE per il 2012. Tale importo è finanziato dagli stanziamenti operativi della politica estera e di sicurezza comune.

36 In particolare, la Capacità civile di pianificazione e condotta, che è incaricata della pianificazione operativa e dell'attuazione delle missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

## 42

Oltre al cambiamento climatico e alla sicurezza energetica (si veda il paragrafo 18) l'audit ha messo in evidenza diversi settori in cui una carenza di competenze tematiche si è rilevata particolarmente problematica: questioni economiche e finanziarie, competenze a livello di delegazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, codice di condotta nello spazio, sicurezza informatica, migrazioni, sanzioni e recupero dei beni. Gli uffici tematici sono i principali interlocutori della Commissione nella procedura di consultazione tra servizi, che costituisce una importante opportunità per il SEAE di influenzare l'elaborazione delle politiche. Di conseguenza, tali lacune rendono più difficile per il SEAE assicurare la coerenza politica relativamente alla dimensione esterna delle politiche interne.

## 43

L'SGC e le strutture di politica estera della Commissione utilizzano applicazioni informatiche diverse. Inoltre, l'istituzione del SEAE ha generato nuove esigenze, per esempio in termini di reti di comunicazione sicure per condividere informazioni con le delegazioni. Tuttavia, il SEAE non ha potuto affrontare le sue esigenze immediate, come l'aggiornamento e l'integrazione delle applicazioni ereditate dalla Commissione e dall'SGC e il miglioramento delle comunicazioni con le delegazioni e gli Stati membri.

## 44

Il SEAE dipende in larga misura da esperti nazionali distaccati che non sono inclusi nella tabella dell'organico (366 presso la sede centrale e le delegazioni al giugno 2013). Questo significa che oltre metà del personale AD del SEAE è distaccato da Stati membri per un limitato periodo di tempo e può essere richiamato, il che costituisce un rischio per la memoria istituzionale e la continuità operativa del SEAE.

## Le procedure di assunzione sono state lunghe e costose e non hanno rettificato interamente gli squilibri preesistenti

### 45

Il SEAE era obbligato a rinnovare il proprio personale tramite l'assunzione di un terzo del suo personale AD dagli Stati membri in due anni e mezzo, un compito senza precedenti per qualsiasi istituzione dell'UE. Il SEAE ha raggiunto questo obiettivo.

### 46

Rispettare tale requisito attraverso la diminuzione naturale degli effettivi era di per sé difficile, dal momento che la maggior parte del personale esistente aveva contratti permanenti. Di conseguenza, le prospettive di carriera sono state compromesse e molti hanno lasciato il SEAE, in particolare i dipendenti vicini alla fine del loro mandato presso le delegazioni<sup>37</sup>. Questo ha causato una perdita di esperienze preziose e inconvenienti per il personale.

### 47

Le procedure di assunzione del SEAE sono lunghe, soprattutto per le posizioni di capo delegazione, dal momento che l'AR/VP ha deciso di avere dei colloqui con tutti i candidati preselezionati, indipendentemente dalla dimensione della delegazione. Sono inoltre costose, dal momento che molti candidati non si trovano nell'UE e i colloqui si tengono di persona a Bruxelles<sup>38</sup>. A causa del fitto calendario dell'AR/VP, è difficile organizzare i colloqui con il dovuto anticipo o evitare cambiamenti dell'ultimo minuto, il che comporta costi aggiuntivi, ritardi e critiche da parte dei mezzi di comunicazione.

37 Complessivamente, il 35 % dei capi delegazioni rientrati a Bruxelles non ha ottenuto una funzione dirigenziale.

38 I costi totali delle procedure di assunzione del SEAE non sono noti, poiché il dipartimento delle risorse umane del SEAE paga solo i costi per i diplomatici degli Stati membri, mentre le istituzioni europee pagano le relative spese per i funzionari dell'UE. L'obbligo per le delegazioni di finanziare le spese del proprio personale quando partecipa alle procedure di assunzione ha contribuito a mettere sotto pressione i loro bilanci.

### 48

I rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e dell'SGC partecipano alle assunzioni per i posti «sensibili», il che facilita una procedura imparziale in termini di provenienza dei candidati. Tuttavia, il SEAE non ha stabilito un quadro di competenze per i dirigenti come base per la valutazione dei candidati preselezionati. Inoltre, il SEAE ha deciso di non avvalersi dei centri di valutazione per le posizioni dirigenziali, nonostante i possibili vantaggi. Ad esempio, i centri di valutazione possono ridurre la necessità di effettuare colloqui<sup>39</sup>, forniscono informazioni aggiuntive sulle competenze del candidato e identificano le necessità di formazione e sviluppo.

### 49

Al settembre 2013, permanevano ancora significativi squilibri in termini di genere e provenienza geografica, come già avveniva per le precedenti strutture di politica estera<sup>40</sup>:

- a) un numero troppo limitato di donne svolgeva il ruolo di amministratore (34 %) e le donne erano ancor più sottorappresentate presso le delegazioni (26 % degli amministratori) o nella categoria dei dirigenti (21 %);
- b) solo il 14 % dei dirigenti proveniva dagli Stati membri che hanno aderito all'Unione nel 2004 e nel 2007, meno del 21 % che rappresenta la loro percentuale della popolazione dell'UE.

### 50

La formazione iniziale per i nuovi arrivati non era sufficientemente mirata ad affrontare le necessità del nuovo personale del SEAE, poiché i diplomatici degli Stati membri non hanno familiarità con le procedure e le pratiche della Commissione e i funzionari dell'UE non sono adeguatamente formati per le loro nuove funzioni diplomatiche. Tuttavia, nel settembre 2013 sono state introdotte delle modifiche alla formazione iniziale.

39 Sono stati chiamati a sostenere dei colloqui più di una volta 75 candidati nel 2012 e 39 nel 2013. Nel 2013, i dieci candidati con il maggior numero di inviti a sostenere un colloquio hanno partecipato a un totale di 37 colloqui a Bruxelles.

40 Nel gennaio 2011, il 28 % e il 13 % degli amministratori erano donne e cittadini di Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 e nel 2007 rispettivamente.

## Il coordinamento con la Commissione e gli Stati membri sta migliorando, ma è ancora insufficiente per consentire al SEAE di realizzare appieno il proprio potenziale

### 51

Questa sezione (paragrafi da 51 a 67) risponde al terzo quesito: il SEAE si è coordinato efficacemente con la Commissione e con gli Stati membri? La Corte ha utilizzato criteri relativi all'efficacia dei meccanismi di coordinamento del SEAE con la Commissione e con gli Stati membri, sia presso la sede centrale che a livello di delegazione.

## Il coordinamento con la Commissione è stato parzialmente efficace

### 52

Il SEAE dovrebbe contribuire a una maggiore coerenza della politica estera. Questo mandato richiede una stretta cooperazione con la Commissione che, ai sensi del trattato di Lisbona, conserva la responsabilità per alcuni settori delle relazioni esterne (come lo sviluppo, il commercio, l'allargamento, gli aiuti umanitari e gli aspetti esterni delle politiche interne).

### 53

Come vicepresidente della Commissione, l'AR/VP partecipa a pieno titolo al processo decisionale della Commissione, ma, considerata la natura del suo lavoro, non è riuscita a partecipare a due terzi delle riunioni della Commissione nel 2012, comprese quelle con impatto diretto o indiretto sulla politica estera dell'UE. Inoltre, si è rilevato difficile organizzare incontri formali dei commissari per le Relazioni esterne; se ne sono tenuti solo cinque in 29 mesi, tutti presieduti dal presidente della Commissione<sup>41</sup>. In tale ambito vi sono stati limitati progressi nel chiarimento delle funzioni/competenze concrete del suo ruolo di VP, in particolare nel coordinamento con altri commissari. Questo è in contrasto con il progresso nella definizione delle competenze del ruolo di VP per il commissario per gli Affari economici e monetari e per l'euro istituito nell'ottobre 2011 in risposta alla gravità della crisi finanziaria<sup>42</sup>.

### 54

A livello operativo, esistono diverse sedi in cui il SEAE e la Commissione coordinano le loro attività. L'audit ha rilevato che le squadre-paese, il Comitato direttivo per l'intelligence e il Comitato per la gestione delle crisi si riuniscono meno spesso di quanto previsto e che la partecipazione non comprende tutte le parti pertinenti<sup>43</sup>. C'è stato un coordinamento più sistematico grazie alle riunioni settimanali di coordinamento tra il segretariato generale della Commissione e la divisione per il coordinamento delle politiche e nel corso delle riunioni svoltesi tra il SEAE e le direzioni generali della Commissione nel contesto dei lavori preparatori dei gruppi di lavoro del Consiglio.

- 41 Il riesame del SEAE sostiene che purtroppo tali riunioni non si sono tenute con una sufficiente frequenza. Il presidente della Commissione e l'alto rappresentante hanno recentemente concordato che il gruppo di commissari della RELEX si deve incontrare più frequentemente e che l'AR deve presiedere tali riunioni.
- 42 La Commissione ha rafforzato il ruolo del commissario per gli Affari economici e monetari elevando il ruolo a quello di vicepresidente e fornendo all'incaricato ulteriori strumenti di lavoro.
- 43 Le riunioni delle squadre-paese sono organizzate da ciascun servizio geografico in media due o tre volte all'anno; spesso non coinvolgono tutti i partecipanti pertinenti quali gli uffici tematici, le strutture della politica estera e di sicurezza comune o i rappresentanti speciali dell'UE. La direzione operativa del SEAE responsabile per le questioni relative all'antiterrorismo e allo sviluppo, la direzione generale dello Sviluppo e della cooperazione — EuropeAid (DG ECHO) e i rappresentanti speciali non sono rappresentati nel Comitato di gestione delle crisi. La DG Affari interni è l'unica direzione generale della Commissione rappresentata nel Comitato direttivo per l'intelligence.

## 55

Il SEAE partecipa alle consultazioni interservizi della Commissione, anche se le sue limitate risorse influenzano il suo impatto sulla dimensione esterna delle politiche interne. Nella politica estera e di sicurezza comune, un ambito di competenza intergovernativa, l'AR/VP valuta se un argomento rientra in modo predominante, o esclusivo, in tale categoria quando decide se consultare la Commissione. A volte, è una questione di opinioni e la proposta può comunque avere implicazioni per gli ambiti di competenza della Commissione.

## 56

Il SEAE e la Commissione hanno stabilito accordi di lavoro formali per coordinare le rispettive attività. Nel complesso, le nuove procedure sono meno flessibili e più impegnative rispetto a quelle esistenti quando la DG RELEX era responsabile delle relazioni esterne, poiché il SEAE è separato dalla Commissione. Sebbene molti dipendenti del SEAE provenienti dalla Commissione avessero ancora valide reti di contatti, che facilitano il coordinamento, tali reti perderanno probabilmente intensità nel tempo. Inoltre, l'istituzione del SEAE come entità separata ha aumentato il numero di istituzioni dell'UE che trattano gli stessi argomenti e questo può rendere più difficile l'accordo su un'efficiente divisione del lavoro, come dimostra l'attuale assetto delle sale di crisi nell'UE (cfr. riquadro 2).

## Riquadro 2

## Sale di crisi

Il monitoraggio della situazione consiste nella continua rassegna e analisi di eventi che si verificano in tutto il mondo, utilizzando tutte le risorse disponibili, comprese relazioni delle delegazioni dell'UE, fonti di intelligence e mezzi d'informazione pubblici. Il SEAE ha creato la sala situazione dell'UE nel 2012 utilizzando risorse esistenti, in precedenza divise in tre dipartimenti distinti. Nonostante ciò abbia rappresentato un passo avanti positivo nella riduzione delle sale di crisi con ruoli simili, rimane ancora molto da fare a livello dell'UE.

Nel maggio 2013, la Commissione ha istituito il proprio Centro di risposta alle emergenze per fornire una risposta più coordinata, più veloce e più efficiente nel caso di catastrofi in Europa e nel resto del mondo. Inoltre, l'SGC sostiene l'applicazione dei meccanismi di coordinamento nella gestione delle crisi e delle emergenze dell'UE (EU-CCA), progettati per garantire risposte politiche intersettoriali rapide e coordinate dell'UE nei casi di gravi crisi sotto la guida della presidenza di turno. Attualmente, non vi è una chiara divisione di responsabilità tra le strutture della sala situazione dell'UE, del Centro di risposta alle emergenze e dei meccanismi di coordinamento nella gestione delle crisi e delle emergenze dell'UE per ridurre l'evidente rischio di sovrapposizioni.

Altri centri specifici continuano a svolgere un ruolo importante nella risposta alle crisi<sup>44</sup>. L'attuale architettura solleva degli interrogativi in termini di efficienza ed efficacia, dal momento che le informazioni e le responsabilità sono sparse tra attori diversi e, ad esempio, l'UE avrà una relazione comune sulla valutazione integrata delle minacce e dei rischi a livello di Unione solo a partire dal 2015.

44 La struttura di analisi strategica e reazione (DG Affari interni), il meccanismo operativo per le emergenze sanitarie (DG Salute e consumatori), il centro operativo per le emergenze del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie e il centro di situazione Frontex.

**La nuova organizzazione delle delegazioni dell'UE necessita di un maggiore lavoro di coordinamento e la gestione amministrativa è meno efficiente**

**57**

A livello di delegazione, la rigorosa distinzione tra i bilanci amministrativi del SEAE e della Commissione ha aggiunto complessità alla preparazione del bilancio e alle fasi di attuazione. Ad esempio, nel 2012 la Commissione ha finanziato i costi amministrativi delle delegazioni mediante otto diverse direzioni generali e tre strumenti. Il fatto di disporre di bilanci separati ha un impatto negativo sull'efficienza delle delegazioni, dal momento che l'attuale assetto richiede maggiori risorse per gestire il bilancio amministrativo e costituisce una fonte di rischi in un quadro caratterizzato da risorse limitate e da un'attuazione di bilancio decentralizzata (cfr. riquadro 3). Nel novembre 2013 il SEAE ha presentato alla Commissione una proposta per la semplificazione che, se attuata, consentirà di ridurre il numero delle fonti di finanziamento a un massimo di due.

**58**

I capi delegazione devono affrontare notevoli difficoltà anche nell'assegnazione del personale in base alle priorità, dal momento che possono destinare il personale della Commissione a compiti del SEAE solo per il 20 % del tempo di lavoro. Inoltre, il personale della Commissione non può autorizzare spese del SEAE. Di conseguenza, i capi delegazione impiegano una parte significativa del loro tempo su questioni amministrative anziché politiche, il che ne riduce l'efficacia<sup>45</sup>.

**59**

I capi delegazione e i responsabili geografici presso la sede centrale non sono sempre informati delle istruzioni e relazioni scambiate tra la sede centrale della Commissione e il personale della Commissione nelle delegazioni. Questo mette a rischio la coerenza delle azioni dell'UE.

45 In base alle risposte fornite dai capi delegazione al sondaggio della Corte, il 46 % di essi impiega il 50 % o più del proprio tempo in attività di gestione/amministrative.

**Riquadro 3**

**Restrizioni alle autorizzazioni finanziarie**

Vi sono rigorose restrizioni circa quale personale delle delegazioni possa autorizzare spese amministrative del SEAE e spese operative della Commissione. L'unica eccezione è il capo delegazione, che lavora per il SEAE ma è sottodelegato dalla Commissione ad autorizzare spese operative della Commissione. Questo ha portato a situazioni in cui nessuno è autorizzato a compiere alcune azioni necessarie per le transazioni finanziarie, in particolare nelle delegazioni in cui l'unico amministratore del SEAE è il capo delegazione: in sua assenza, nessun altro può autorizzare le spese amministrative del SEAE.

### 60

Il SEAE e la Commissione coordinano la gestione delle delegazioni mediante EUDEL, un organo che si riunisce sia ad alto livello sia a livello operativo. Allo stesso tempo, tuttavia, la Commissione dispone anche di un forum distinto, Comdel, per affrontare questioni specifiche della Commissione. Il SEAE non riceve i verbali delle riunioni del Comdel e non è consultato per iniziative pertinenti. Ad esempio, la Commissione ha condotto un'importante valutazione del carico di lavoro per i posti della Commissione presso le delegazioni nel 2011 che non comprendeva il carico di lavoro relativo di tutto il personale delle delegazioni (compreso il personale del SEAE) né le priorità globali dell'UE. L'esistenza di due organi separati per affrontare le questioni relative alle delegazioni complica i meccanismi di lavoro.

### 61

Nonostante tali problemi, gli Stati membri ritengono che la trasformazione delle ex delegazioni della Commissione in delegazioni dell'UE abbia rappresentato un notevole successo per il SEAE.

### **Gli Stati membri e il SEAE non hanno ancora sfruttato appieno il potenziale di sinergie tra le loro reti di rappresentanze diplomatiche**

### 62

Il SEAE ha istituito riunioni periodiche con i servizi diplomatici degli Stati membri per discutere questioni di interesse comune. Queste riunioni sono state organizzate a vari livelli e hanno consentito al SEAE di coordinare una vasta gamma di argomenti, da questioni politiche a questioni amministrative, come la formazione o la sicurezza.

### 63

Tuttavia, il nuovo ruolo delle delegazioni dell'Unione non è stato sostenuto da un utilizzo significativo delle sinergie con i servizi diplomatici degli Stati membri, il che è in gran parte attribuibile al breve tempo trascorso e a una mancanza di impegno da parte degli Stati membri stessi. La ricollocazione delle delegazioni dell'UE e delle rappresentanze diplomatiche degli Stati membri è ancora molto limitata e solo in casi eccezionali vengono elaborate relazioni politiche comuni. In pratica, il flusso di informazioni tra le delegazioni e le ambasciate degli Stati membri rimane a senso unico e le delegazioni ricevono poche informazioni. Condivisione della sede e le relazioni politiche comuni sono ambiti che offrono al SEAE buone opportunità di fornire valore aggiunto<sup>46</sup>.

46 A tale riguardo, il Consiglio ha dato il suo pieno appoggio all'ulteriore potenziamento della ricollocazione e della condivisione delle relazioni e delle informazioni nelle conclusioni del Consiglio sul riesame del SEAE.



### 64

Il trattato di Lisbona, che ha istituito le delegazioni dell'UE, ha fatto crescere le aspettative sulla possibilità che queste «case d'Europa» possano fornire servizi consolari, compresa la protezione consolare dei cittadini dell'UE. Tuttavia, rimane ancora molto da fare e il SEAE non ha ancora preparato un'analisi dettagliata delle implicazioni finanziarie dell'affrontare tali questioni, in particolare del soddisfare le aspettative di alcuni Stati membri di piccole e medie dimensioni. Gli Stati membri non hanno né raggiunto una posizione comune su tale questione né concordato un'armonizzazione della normativa applicabile alle situazioni di crisi ed emergenza, alla formazione del personale e alla distribuzione dei costi.

### **I benefici potenziali determinati dalla presidenza permanente del SEAE in seno agli organi preparatori del Consiglio non sono stati pienamente realizzati**

### 65

L'AR/VP presiede il Consiglio «Affari esteri», una delle formazioni del Consiglio dell'Unione europea, e nomina i presidenti permanenti di alcuni dei suoi organi preparatori, fra cui il Comitato politico e di sicurezza. Nonostante questo faciliti il coordinamento e conferisca al SEAE una notevole influenza sull'intero ciclo di politica estera, esistono alcune lacune, come l'assenza di un organo preparatorio che affronti la dimensione esterna delle politiche interne.

### 66

Il fatto di disporre di presidenti permanenti era considerato come un vantaggio rispetto al precedente modello delle presidenze di turno, perché consente una pianificazione di lungo termine e un approccio più strategico. Tuttavia, secondo le risposte al sondaggio della Corte per gli Stati membri, la presidenza delle commissioni e dei gruppi di lavoro del Consiglio da parte del SEAE non ha portato a un approccio più strategico rispetto a quando essi erano presieduti da presidenze di turno.

### 67

Nel complesso, l'attuale assetto richiede ancora una stretta cooperazione con la presidenza di turno, che presiede il Consiglio «Affari generali» responsabile di questioni chiave, come i negoziati di adesione, il Comitato dei rappresentanti permanenti e alcuni importanti gruppi di lavoro del Consiglio come quello sullo sviluppo. Il coordinamento in termini pratici finora ha funzionato, anche se la sua efficienza è stata ostacolata dalle carenze nella pianificazione e nella programmazione del SEAE, che hanno causato la ritardata presentazione di documenti e modifiche all'ultimo minuto prima di vertici internazionali.

## 68

La presente relazione è l'esito di una valutazione indipendente dell'istituzione del SEAE. L'audit della Corte ha avuto luogo contemporaneamente alla preparazione del riesame intermedio del SEAE. Le conclusioni e le raccomandazioni della Corte sono generalmente in linea con l'autovalutazione del SEAE, il che rafforza la necessità di affrontare le carenze individuate.

## 69

In seguito all'istituzione del SEAE, l'UE dispone di un servizio operativo per la politica estera, dotato di uffici politici e strutture per la gestione delle crisi, di una vasta rete di delegazioni e uffici diplomatici e di una distribuzione equilibrata di personale di varia provenienza.

## 70

L'istituzione del SEAE è avvenuta in un periodo di ristrettezze finanziarie e di crescente agitazione vicino alle frontiere dell'UE. È stata inoltre affrettata e preparata in modo inadeguato e, allo stesso tempo, è stata afflitta da troppi vincoli e da compiti vagamente definiti. Nel complesso, tutti questi fattori hanno contribuito a un difficile contesto iniziale (cfr. paragrafi da 13 a 22).

## 71

Anche le carenze nella definizione e nella pianificazione degli obiettivi, nell'organizzazione e nell'assegnazione delle risorse hanno ridotto l'efficienza del SEAE. L'integrazione dei rappresentanti speciali dell'UE nel lavoro del SEAE non è ancora sufficiente. Per quanto riguarda le assunzioni, la Corte ha constatato che gli importanti squilibri di genere e geografici non sono ancora stati pienamente corretti e che le procedure di assunzione sono costose e lunghe (cfr. paragrafi da 23 a 50).

## 72

Nel complesso, il coordinamento tra il SEAE e la Commissione è stato solo parzialmente efficace, principalmente a causa dell'assenza di efficaci meccanismi di coordinamento ai massimi livelli e a causa di un rigido quadro finanziario e amministrativo presso le delegazioni che ha distolto risorse dai compiti politici. Il coordinamento con gli Stati membri è migliorato, anche se può essere sviluppato ulteriormente per sfruttare le sinergie quali la condivisione delle informazioni o della sede, per migliorare i servizi consolari, compresa la protezione consolare dei cittadini dell'UE, e per facilitare un ruolo più strategico per il Consiglio e i suoi organi preparatori (cfr. paragrafi da 51 a 67).

## 73

Sulla base delle conclusioni di cui sopra, la Corte raccomanda quanto segue:

- a) il SEAE dovrebbe chiarire i propri obiettivi, compiti e competenze, snellire la propria struttura organizzativa e semplificare il quadro amministrativo in cui opera;
- b) il SEAE dovrebbe valutare con gli Stati membri e con la Commissione la necessità e la fattibilità dell'elaborazione di un nuovo quadro strategico globale per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE, da presentare per l'approvazione al Consiglio europeo;
- c) il SEAE dovrebbe sviluppare la propria pianificazione complessiva per rafforzare la coerenza interna delle proprie attività e per collegarle meglio al programma di lavoro annuale della Commissione e al programma del trio delle presidenze di turno;

- d) il SEAE dovrebbe proporre al Consiglio una revisione del quadro esistente applicabile ai rappresentanti speciali dell'UE per garantirne una buona integrazione con il lavoro del SEAE, compresi il chiarimento delle condizioni per la loro nomina, le caratteristiche del loro mandato, i meccanismi per la valutazione delle loro prestazioni e una proposta di modifiche della loro posizione amministrativa, tra cui aspetti legati al personale e aspetti finanziari;
- e) il SEAE dovrebbe rivedere le proprie procedure di assunzione sulla base delle lezioni apprese durante i primi tre anni, adottando un quadro di competenze per i dirigenti, incrementando l'uso delle nuove tecnologie per eliminare costi, introducendo l'utilizzo di centri di valutazione per i posti «sensibili» e aumentando la selettività relativamente a quali posti meritano il coinvolgimento del livello politico nella procedura di selezione;
- f) il SEAE e la Commissione dovrebbero proporre un nuovo quadro amministrativo e finanziario per la gestione delle delegazioni dell'UE per ridurre la complessità e la rigidità derivanti dagli attuali meccanismi di bilancio e consentire un uso flessibile del personale delle delegazioni nell'interesse dell'UE;
- g) il SEAE dovrebbe proseguire i propri sforzi volti a promuovere la condivisione delle informazioni e delle sedi con gli Stati membri, e preparare uno studio di fattibilità per avviare servizi consolari, compresa la protezione consolare dei cittadini dell'UE.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 20 maggio 2014.

*Per la Corte dei conti europea*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Osservazioni

### **Il ruolo del SEAE è stato deciso in ritardo e definito in termini vaghi**

15

Il compito assegnato al SEAE consiste nell'assistere l'alto rappresentante (AR/VP) nell'assolvimento del suo mandato, che è di portare avanti la PESC e la PESD secondo il mandato del Consiglio nonché di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

Le decisioni sulla PESC sono soggette all'unanimità degli Stati membri; il SEAE avrebbe potuto delineare una strategia generale di politica estera solo se gli Stati membri avessero incaricato esplicitamente l'AR di muoversi in tal senso. Ma questo non è avvenuto. Vi sono state per contro delle iniziative ad opera di un numero ristretto di Stati membri — come il progetto di «Strategia europea globale» promosso da ES, IT, PL, SE — che non ha ottenuto il sostegno di altri Stati membri ma ai quali il SEAE è stato strettamente associato.

L'approccio strategico dell'UE continua ad essere basato sulla Strategia di sicurezza europea approvata nel 2003 e può essere rilevato dal rapporto di attuazione del 2008 le cui conclusioni sono per molti aspetti tuttora valide e pertinenti (si vedano anche le osservazioni di cui al paragrafo 25).

### **Il SEAE ha dovuto affrontare una serie di sfide politiche e finanziarie**

21

Per quanto riguarda il Segretariato generale del Consiglio si è registrata la tendenza a un rapido e progressivo *phasing out*.

### **Il SEAE non ha trattato come una priorità lo sviluppo di un quadro strategico globale per la politica estera dell'UE e non ha adottato una strategia interna**

25

Sin dall'inizio del suo mandato l'AR/VP ha ripetutamente indicato che le relazioni con i partner strategici figuravano tra le priorità della politica estera dell'UE. Le modalità per assicurare che l'UE

migliorasse il suo approccio a queste fondamentali relazioni hanno formato oggetto di intense discussioni, anche al più alto livello politico — ad esempio in sede di Consiglio europeo (settembre 2010) e a livello di ministri (Consiglio «Affari esteri» del dicembre 2010) — e in particolare, in «formato Gymnich», nel settembre 2001 e in varie altre occasioni. Stante l'eterogeneità del gruppo dei paesi partner strategici e delle loro relazioni con l'UE si è sempre riconosciuto che l'approccio *one size fits all* per tali partnership potrebbe non essere stato sempre quello più vantaggioso. Inizialmente le discussioni si incentravano soprattutto sulle partnership strategiche con USA, Russia e Cina. Dopodiché l'attenzione è stata rivolta anche a Brasile, India e Sud Africa e naturalmente a tutti gli altri partner strategici. Merita anche menzionare che la struttura delle partnership strategiche — che comporta una serie di incontri regolari a differenti livelli e in particolare l'organizzazione periodica di vertici — facilita il *follow-up* sistematico da parte degli Stati membri e il progressivo adattamento delle partnership alle priorità politiche e alla mutata situazione internazionale. Particolarmente importanti al riguardo sono i colloqui che si svolgono in sede di Coreper all'indomani dei vertici.

### **L'organizzazione complessa del SEAE non facilita la cooperazione tra i dipartimenti**

#### **32. Riquadro 1 — La piattaforma di crisi**

Per favorire il coordinamento sono stati istituiti due nuovi meccanismi: il Comitato di gestione delle crisi, che si occupa di problemi orizzontali, e la Piattaforma di crisi, che predispone la risposta dell'UE alle crisi nei loro vari aspetti (diplomatici, umanitari, di sicurezza, di gestione ecc.) e con tutte le parti interessate del SEAE e della Commissione (in particolare ECHO e DEVCO). Quando viene creata una piattaforma di crisi, l'AR/VP, l'Economic Strategic Group (ESG) o il direttore operativo geografico unitamente al direttore competente per gli aspetti operativi della crisi (*Crisis Management Director*) coordinano la riunione al fine di adottare conclusioni operative con tutti gli attori coinvolti nella definizione della risposta UE. Come indicato nella recente comunicazione sull'approccio globale, le piattaforme di crisi sono organizzate con periodicità assolutamente regolare per tutti i paesi in crisi, come è accaduto per la risposta UE in Libia fino all'ottobre 2011.

### 34

Con riferimento alla lettera b), lo stesso si applica alle relazioni predisposte dalle missioni civili PESD.

Tradotto in cifre, 70 capi delegazione su 140 dispongono di un'autorizzazione di sicurezza. Questo processo richiede tempo a causa dell'intervento degli uffici nazionali. Comunque, dalla sua istituzione il SEAE ha realizzato al riguardo notevoli progressi e si osserva una tendenza costante al miglioramento. Il nostro obiettivo è pervenire a una situazione in cui ogni capo delegazione disponga del nulla osta di sicurezza al livello necessario. A tal fine i ministri degli affari esteri saranno informati dell'opportunità che i rispettivi candidati siano se possibile già in possesso di un nulla osta di questo tipo.

Riguardo alle informazioni classificate esistono presso le delegazioni appositi registri per i documenti EU CONFIDENTIAL e di rango superiore. Gli RCO (*Registry Control Officers*) sono addestrati e preparati a gestire questo tipo di documenti.

Per quanto riguarda i sistemi classificati, tutte le delegazioni hanno la possibilità di inviare e ricevere informazioni di livello EU RESTRICTED e di rango inferiore, comprese le relazioni aventi per oggetto informazioni a questo livello. Il sistema riunisce reporting politico e di intelligence.

Sono 23 le delegazioni equipaggiate con sistemi che consentono l'invio e la ricezione di informazioni fino al livello EU SECRET. Questo numero sarà portato a 30 a fine 2014. Il target per la metà del 2016 è di 60. Anche in questo caso il sistema riunisce i due tipi di reporting.

Infine, è attualmente in corso una completa rielaborazione delle informazioni classificate allo scopo di trasformare gli attuali sistemi (tuttora eterogenei) in un unico sistema EEAS Corporate. Si prevede che questo entrerà in vigore con il 2016.

## I rappresentanti speciali dell'UE non sono sufficientemente integrati nel SEAE

### 36

Oltre al loro compito di garantire unità e coerenza all'azione dell'Unione i rappresentanti speciali coadiuvano l'AR/VP nelle rispettive regioni o aree tematiche. Svolgono un ruolo importante nello sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune più solida ed efficace e nell'azione volta a fare dell'Unione un attore più coerente e incisivo sulla scena mondiale. Offrono all'UE una presenza politica attiva in paesi e regioni chiave fungendo da «voce» e «volto» dell'Unione e delle sue politiche.

### 37

Compito basilare dei rappresentanti è di coordinare la propria azione con determinati attori UE. Ad esempio, come indicato all'articolo 12.2 (Coordinamento) della decisione del Consiglio 2011/426/PESC del 18 luglio 2011 che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina: *a sostegno delle operazioni dell'Unione di gestione delle crisi, l'RSUE [il rappresentante speciale dell'UE], insieme ad altri attori dell'Unione presenti sul campo, migliora la diffusione e la condivisione di informazioni tra detti attori dell'Unione nell'intento di giungere ad un livello elevato di consapevolezza e di valutazione comune delle situazioni.*

È vero peraltro che la loro integrazione nelle varie strutture rappresenta un arduo compito.

### 38

Tuttavia, come indicato nel loro mandato, *l'RSUE è responsabile dell'esecuzione del mandato, sotto l'autorità dell'AR e l'RSUE opera in stretto coordinamento con il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Sono disposizioni che ne riducono considerevolmente l'ambito di discrezionalità.*

### 39

È la Commissione ad essere competente per l'esecuzione finanziaria delle decisioni del Consiglio adottate per ciascun mandato RSUE. La maggior parte del bilancio dei rappresentanti speciali riguarda il personale e i costi logistici, che sarebbero da considerare spese amministrative, ma sono attualmente gestite come costi operative in quanto finanziate a carico del budget PESC. Questo assetto dà luogo a una diversa serie di procedure, una soluzione non ottimale ma la cui principale ragione risiede nel fatto che ciascun rappresentante deve costituire e gestire il proprio ufficio, occuparsi di tutte le questioni amministrative, logistiche, contrattuali e finanziarie con l'ausilio di pochissimi addetti e — cosa certo non facile — disporre di tutte le conoscenze specialistiche ed esperienze che servono all'amministrazione di un ufficio. Nel 2013 la somma impegnata a titolo dei rappresentanti speciali UE sul bilancio PESC è stata di 23,5 milioni.

Tale situazione può essere notevolmente migliorata riunendo il personale e le funzioni di supporto. Le opzioni disponibili sono le seguenti:

- integrazione nel servizio europeo per l'azione esterna;
- integrazione in un centro servizi condivisi;
- creazione di una cellula specifica di supporto.

Nell'attuale situazione i rappresentanti ricevono notevole sostegno dai Foreign Policy Instruments (FPI) in determinate aree (in particolare finanze e contratti, appalti, contratti quadro per servizi e forniture essenziali) come pure dal SEAE. Il SEAE fornisce notevole supporto logistico (uffici e relativi arredi, apparecchiature e servizi informatici e di comunicazione), formalizzato mediante memorandum di intesa.

I rappresentanti speciali con sede a Bruxelles sono sistemati nei locali SEAE e quelli che sono anche capi delegazione con sede al di fuori dell'UE, condividono uffici e servizi con la delegazione di appartenenza.

Tuttavia, qualunque sia l'opzione di integrazione scelta per il futuro i rappresentanti dovranno sempre riferire sulle loro attività separatamente dal SEAE, per via del fatto che continuano ad essere soggetti a specifiche disposizioni del trattato.

### Il SEAE ha incontrato difficoltà nel coprire funzioni critiche con le risorse trasferite

#### 43

Si vedano le osservazioni al paragrafo 34.

#### 44

Il SEAE è stato concepito in modo da favorire un fecondo scambio di esperienze e di «culture» fra gli uffici diplomatici degli Stati membri e il personale delle istituzioni europee. Era chiaro fin dall'inizio che vi sarebbe stato un sostanziale avvicendamento del personale distaccato. Gli esperti nazionali distaccati presso il SEAE hanno l'opportunità di familiarizzarsi con l'aspetto operativo delle politiche europee e con le strutture euroistituzionali. Questi aspetti rappresentano indubbiamente un vantaggio per le rispettive amministrazioni.

### Le procedure di assunzione sono state lunghe e costose e non hanno rettificato interamente gli squilibri preesistenti

#### 47

I colloqui che si svolgono a Bruxelles per i candidati alle posizioni di capo delegazione sono ritenuti necessari, in quanto si tratta di occupare delicate funzioni direttive fuori sede.

Anche se talora avviene che i colloqui finali con l'AR/VP per tali posizioni debbano essere rinviati per le inevitabili modifiche della sua agenda di impegni, si fa di tutto per assicurare che i candidati siano sempre informati dei cambiamenti di data e/o di ora del colloquio prima che si mettano in viaggio.

#### 48

Il SEAE ha certo analizzato i possibili vantaggi dell'utilizzo di centri di valutazione per le posizioni dirigenziali. Si è però giunti alla conclusione che essi non rappresentano la soluzione ottimale per un'Istituzione come la nostra, specie se si considerano la fase di avviamento in cui si trova e l'obbligo di coprire rapidamente le quote di diplomatici nazionali.

## 49

Se si guarda alle cifre di febbraio 2014 è un fatto che le donne sono rappresentate in percentuale inferiore rispetto agli uomini nella categoria di amministratori, ma occorre dire anche che la percentuale di donne che occupano posizioni direttive ha raggiunto il 25,5 %.

Nonostante l'eredità del passato in termini di squilibrio geografico il SEAE ha compiuto significativi sforzi per assumere diplomatici provenienti dai «nuovi» Stati membri. A febbraio 2014 il 29 % dei diplomatici nazionali occupanti posizioni direttive provenivano dai nuovi Stati.

Riguardo al genere e all'equilibrio geografico la percentuale di candidature femminili accolte resta superiore rispetto a quelle maschili, ma il problema è di avere un numero sufficiente di domande da parte di candidati donna.

In merito allo squilibrio geografico, questo potrebbe dipendere dalle cifre utilizzate: nella relazione sul personale del 2013, notiamo un incremento dal 16,9 % al 18,6 % di UE-12 a livello di AD a fronte del 20,6 % degli stessi paesi in termini di dimensioni; lo scarto non è dunque eccessivo e tende comunque a colmarsi rapidamente. Per gli AST siamo passati dal 12,7 % al 16,1 % in un solo anno. Le cifre sono inferiori per gli agenti contrattuali.

## 50

Il programma dei seminari di preparazione per il personale che sarà chiamato a occupare per la prima volta un posto in una delegazione è stato adattato alle esigenze dei colleghi di nomina recente. Nel quadro dei seminari annuali rivolti al personale delle delegazioni sono stati inoltre sistematicamente organizzati corsi di formazione attinenti alle funzioni diplomatiche.

## **Il coordinamento con la Commissione è stato parzialmente efficace**

## 54

Evidentemente occorrono maggiori sforzi in seno alle strutture PESD per migliorare il coordinamento con la Commissione e con lo stesso SEAE.

Esempi degni di nota sono le riunioni settimanali SEAE COO-DG DEVCO e gli incontri settimanali con il gabinetto del commissario responsabile dell'allargamento e della politica di vicinato. Oltre alle riunioni periodiche, altri meccanismi di coordinamento hanno contribuito all'efficacia della collaborazione SEAE/Commissione. Sono validi esempi di tali meccanismi gli accordi scritti (ad esempio gli accordi di lavoro SEAE/Commissione; cfr. par. 56) e i comitati (ad esempio EUDEL, su cui cfr. par. 60).

## 56

La EU Situation Room si occupa soprattutto crisi politiche e gravi disastri naturali al di fuori dell'UE.

Il Centro europeo di risposta alle emergenze (European Emergency Response Centre, EERC) è competente soprattutto per i disastri naturali dentro e fuori dell'UE, in base alla legislazione unionale in materia di aiuti umanitari e di protezione civile.

Per incoraggiare le sinergie e ridurre al minimo le sovrapposizioni lo EEAS Review (Riesame SEAE) ha proposto nel 2013 la condivisione dei locali fra EERC e EU Situation Room.

## **La nuova organizzazione delle delegazioni dell'UE necessita di un maggiore lavoro di coordinamento e la gestione amministrativa è meno efficiente**

## 57

Il SEAE condivide appieno l'analisi della Corte in merito ai circuiti finanziari delle delegazioni, che si applica anche al bilancio PESD, specie per quanto riguarda la gestione efficiente del bilancio delle missioni civili PESD.

## 59

La regola applicabile ai rapporti fra sede centrale e delegazioni concordata fra il SEAE e la Commissione è che tutti i capi delegazione debbano essere informati di tutte le istruzioni inviate dalle sedi centrali alle delegazioni e prendere visione di tutte le comunicazioni inviate dalle loro delegazioni alla sede centrale.

### 60

Questo duplice sistema (Comdel-EUDEL) produce effettivamente più dibattiti sugli stessi temi nonché ritardi decisionali e può rappresentare un ostacolo all'istituzione di contatti diretti fra il SEAE e gli uffici della Commissione. Tuttavia, in mesi recenti il formato EUDEL è stato modificato e si realizza ora a livello di direttori, una soluzione ritenuta più adatta alla presa di decisioni. Concordiamo comunque sul fatto che il coordinamento gestionale delle delegazioni sarebbe meno complesso se ci si limitasse a un unico «forum» (EUDEL).

### **Gli Stati membri e il SEAE non hanno ancora sfruttato appieno il potenziale di sinergie tra le loro reti di rappresentanze diplomatiche**

### 63

Oltre ai quattro progetti di condivisione di locali già esistenti, dalla creazione del SEAE sono stati avviati altri otto progetti di questo tipo con differenti Stati membri in sette paesi terzi. Sono all'esame altri progetti di condivisione e confidiamo nel fatto che tale prassi sarà ulteriormente sviluppata. La condivisione di locali rappresenta una priorità per il SEAE, non solo per motivi pratici ed economici ma anche per il loro valore simbolico.

Per quanto riguarda il *report-sharing* (condivisione di relazioni) fra le istituzioni UE e gli Stati membri, a livello di sedi e di delegazioni si dispone ora di un regime più sistematico e standardizzato. Il SEAE conferma la sua prassi di condividere le relazioni su vertici, incontri UE e bilaterali, visite ecc. mediante il sistema COREU come precedentemente fatto dalla presidenza di turno UE. Le delegazioni UE condividono anche un certo numero di riunioni di coordinamento UE a vari livelli: capi missione, vice capi missione, affari economici e commerciali, cooperazione, stampa, informazione e cultura ecc. Relazioni comuni dei capi missione UE sono regolarmente prodotte anche dalle delegazioni UE e dalle ambasciate degli Stati membri presso paesi terzi. Le delegazioni distribuiscono regolarmente relazioni di altro tipo, rassegne e valutazioni analitiche e *e-notes*. Il SEAE distribuisce anche quotidianamente le cosiddette *Lines-to-take* (Linee da adottare, LTT) su eventi significativi della scena internazionale. Le LTT sono un modo efficace per far conoscere la linea UE su questioni di politica internazionale o su altri temi internazionalmente rilevanti, come economia e commercio, migrazioni, sicurezza ecc. Di norma le delegazioni

distribuiscono LTT presso le ambasciate degli Stati membri UE nei paesi terzi con una certa regolarità.

### 64

Occorre comunque rammentare che la protezione consolare resta di competenza nazionale, per cui le delegazioni non possono fornire assistenza diretta ai cittadini UE. Le delegazioni coadiuvano gli Stati membri nel facilitare la cooperazione e li aiutano a fornire assistenza ai cittadini non rappresentati. Così è avvenuto in un certo numero di paesi. Un esempio recente è il Sud Sudan, dove la delegazione ha aiutato il coordinamento locale dell'evacuazione dei cittadini non rappresentati (principali nazionalità di tali cittadini: Italia, Belgio, Finlandia, Portogallo, Svezia, Irlanda, Grecia, Danimarca); altri esempi sono Libano e Filippine, per citare solo i casi più recenti.

### **I benefici potenziali determinati dalla presidenza permanente del SEAE in seno agli organi preparatori del Consiglio non sono stati pienamente realizzati**

### **Risposta comune per i paragrafi 65-67**

Si è in realtà ancora in una fase di *work in progress*. Tuttavia, l'apporto di stabilità e di crescente esperienza assicurato alla presidenza da quanti vi operano ha generato molti benefici e ne ha ulteriormente sviluppato il ruolo, specie se si guarda al modo in cui gruppi di lavoro e comitati operano con soggetti terzi tramite visite e dialoghi regolari della presidenza con i paesi terzi, la società civile e altri stakeholder.

### 65

Sono parecchi i gruppi di lavoro del Consiglio che si occupano della dimensione esterna delle politiche interne come il COTER (dimensione esterna del terrorismo) o il JAIEX (dimensione esterna delle politiche in materia di giustizia e affari interni). Questi sono peraltro presieduti dalla presidenza di turno, entro l'area settoriale di competenza.



### 66

È tipico della PESC che la maggior parte delle aree di intervento che copre si riferiscono a eventi non programmabili e non prevedibili e alla necessità di una risposta urgente a una crisi. I veri vantaggi di una presidenza permanente sono:

- 1) disporre di un interlocutore regolare per il dialogo politico e per le consultazioni con i paesi terzi. Solo per fare un esempio, il presidente del Comitato politico e di sicurezza (PSC) ha potuto ravvivare un dialogo ormai quasi spento con gli Stati Uniti, che erano prima ben poco interessati a incontrare un nuovo interlocutore ogni sei mesi;
- 2) evitare che le priorità programmatiche siano fissate in base all'esigenza politica di produrre risultati nel giro di sei mesi. Politiche quali le strategie di sicurezza marittima o il Golfo di Guinea sono state preparate gradualmente in tutti i dettagli nell'arco di un periodo più lungo, con migliori risultati.

### 67

Quando si tratta la stessa area di intervento, l'opera di coordinamento fra organismi facenti capo a tre differenti presidenze (SEAE, presidenza di turno e presidenza del Consiglio europeo) è compito alquanto complesso. Si noti anche che il processo di coordinamento è ulteriormente e inutilmente complicato dal fatto che i mandati degli organi del Consiglio non sono cambiati dal trattato di Lisbona; ciò significa che la ripartizione delle competenze secondo il criterio PESC/non PESC non sempre riflette le differenti responsabilità detenute da SEAE, Commissione e Consiglio.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 71

Nei primi mesi successivi al «calcio d'avvio» del SEAE tutti gli uffici amministrativi avevano posto l'accento sull'opportunità di snellire i processi che prima erano svolti in tutto o in parte con l'ausilio dei servizi della Commissione (risorse umane, informatica ecc.). Nel 2012, e soprattutto nel 2013, la riorganizzazione strutturale della sede del SEAE, il trasferimento di 20 posti AD dalla sede alle delegazioni e la redistribuzione delle risorse delle delegazioni sulla base di una *Zero-based Review* sono state le prime iniziative di miglioramento dell'efficienza nella pianificazione e allocazione delle risorse.

L'adozione nel 2012 del sistema di valutazione del personale del SEAE e il successivo varo del primo esercizio di questo tipo nel 2013 hanno inteso porre le fondamenta per un approccio più completo e integrato alla gestione della performance.

Si prevede che il processo possa gradualmente rafforzare il legame fra i contributi dello staff e le priorità del SEAE a tutto vantaggio dell'efficacia ed efficienza dell'Istituzione.

L'efficienza del SEAE anzi migliorerà grazie a un più stretto allineamento fra obiettivi organizzativi e obiettivi dei singoli.

### 72

Dal 2012 si svolgono regolari riunioni di lavoro fra team Risorse umane del SEAE e di DEVCO sulla gestione dei posti presso le delegazioni, riunioni che rappresentano un importante contributo ai miglioramenti del coordinamento SEAE-COM.

Sono stati reingegnerizzati anche sistemi di *Human Resources* come Sysper2, in modo da migliorare la gestione (sistema Job Context).

### 73 a)

Il SEAE prende atto della raccomandazione della Corte e sta già adottando provvedimenti nel quadro della EEAS Review.

### 73 b)

Il SEAE non è persuaso della necessità e fattibilità di un nuovo quadro strategico generale per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE, per le ragioni sopra esposte (v. risposta al paragrafo 25). È comunque disponibile a riesaminare la questione in futuro con il Consiglio e la Commissione.

### 73 c)

Il SEAE accetta la raccomandazione. Al tempo stesso sottolinea gli sforzi già compiuti per assicurare coerenza interna e interistituzionale e ribadisce il suo intendimento di realizzare ulteriori progressi in quest'area in stretto coordinamento con altre istituzioni e Stati membri UE interessati.

### 73 d)

Il SEAE accetta la raccomandazione. Al Consiglio e alla Commissione sono state presentate delle proposte, che continueranno ad essere discusse.

### 73 e)

Il SEAE prende atto della raccomandazione della Corte e ne condivide lo spirito. Ribadisce d'altra parte le sue perplessità — allo stato attuale dello sviluppo delle politiche del SEAE in materia di Risorse umane — circa l'utilizzo di centri di valutazione.

### 73 f)

Il SEAE accetta la raccomandazione, che dovrebbe estendersi fino alla gestione delle missioni civili PESD. Si stanno attualmente discutendo delle proposte con la Commissione; il SEAE continuerà a battersi per la semplificazione del quadro di gestione finanziaria delle delegazioni.

### 73 g)

Il SEAE accetta la raccomandazione e rileva, sulla questione della condivisione di locali, che sono in corso stretti e proficui contatti con gli Stati membri e altre istituzioni UE come la Banca europea per gli investimenti (BEI). In merito ai servizi consolari vi sono stati contatti bilaterali con gli Stati membri per comprenderne esigenze e aspettative. I progressi in quest'ambito dipendono dall'accordo degli Stati membri.

## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### **Pubblicazioni gratuite:**

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abbonamenti:**

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

Il trattato di Lisbona ha creato un nuovo capo degli affari esteri dell'UE, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è allo stesso tempo vicepresidente della Commissione europea. L'alto rappresentante è coadiuvato da un nuovo corpo diplomatico, il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). In questa relazione si esamina se l'istituzione del SEAE sia stata gestita con efficacia. La Corte conclude che l'istituzione del SEAE non è stata adeguatamente preparata e che l'efficienza del SEAE è stata ridotta da carenze nella gestione delle risorse. La Corte ha altresì constatato che, sebbene il coordinamento tra il SEAE e gli Stati membri e tra il SEAE e la Commissione abbia fatto registrare miglioramenti, è ancora inadeguato.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni