



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE Criticità e prospettive

In cooperazione con

COMPAGNIA
di San Paolo



Con il sostegno finanziario del Parlamento Europeo

4-5 novembre 2009
Ministero degli Affari Esteri
Roma

BACKGROUND PAPER

**ESPERIENZE APPRESE ED EFFICACIA
DELLE MISSIONI CIVILI PESD**

DI
Giovanni Grevi

Senior Research Fellow, Istituto per gli Studi di Sicurezza dell'Unione Europea, Parigi

DRAFT NOT TO BE QUOTED

Introduzione

Lo sviluppo della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), nella sua dimensione militare e civile, ha comportato un netto avanzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione Europea (UE). Come rilevato nel Trattato di Lisbona, la PESD costituisce parte integrante della PESC ed assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. Il Trattato puntualizza altresì che la PESD si avvale delle capacità fornite dagli stati membri dell'Unione. Due specificità della PESD si possono evincere da questo inquadramento generale. Primo, il carattere operativo, concreto e visibile della PESD, rispetto alle posizioni spesso declaratorie adottate dall'Unione prima che esistesse la possibilità di un intervento congiunto in aree di crisi. Secondo, il coinvolgimento diretto degli stati membri con le loro risorse, personale e peso politico.

La cooperazione inter-governativa a livello europeo ed il carattere multinazionale delle missioni PESD conferiscono all'intervento una forte legittimità politica agli occhi dei paesi terzi e contribuiscono al valore aggiunto delle missioni sul terreno. D'altra parte, alcuni dei problemi incontrati nel corso dell'esperienza operativa derivano proprio dalla debolezza di una visione congiunta degli obiettivi politici perseguiti da alcune missioni e dalla riluttanza dei paesi membri dell'Unione a fornire le risorse necessarie perché queste missioni possano adempiere pienamente al proprio mandato.

Ne consegue che l'impegno dei paesi membri dell'Unione, e la loro stretta collaborazione, costituiscono le condizioni primarie per il successo della PESD, che si è a sua volta affermata come una dimensione fondamentale della proiezione esterna e del profilo internazionale dell'Unione. E' dunque essenziale che paesi dal peso politico, tradizione europeista e considerevoli risorse per la gestione civile di crisi quali l'Italia contribuiscano in modo determinante al rafforzamento della PESD. All'interno di ciascun paese, e dell'Italia tra gli altri, la partecipazione di tutte le istituzioni interessate alla gestione civile di crisi, in stretta relazione con il Ministero degli Affari Esteri (MAE), è fondamentale per fornire un contributo nazionale quantitativamente rilevante e qualitativamente adeguato alle esigenze della cooperazione multinazionale in aree di crisi. Il Ministero dell'Interno, il Ministero della Difesa, il Ministero della Giustizia ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze sono attori chiave in questo contesto.

In vista della rapida disamina dell'esperienza operativa della PESD civile condotta in quanto segue, tre considerazioni possono orientare il dibattito. Primo, le esigenze dell'intervento sul campo raramente corrispondono alle suddivisioni amministrative stabilite a livello tanto europeo quanto nazionale. In ambito nazionale, è importante che tutte le amministrazioni interessate siano coinvolte, nei modi più opportuni secondo i casi, nella valutazione delle crisi e delle opzioni di intervento, al fine di apportare la loro esperienza e di condividere informazioni. Questo è il presupposto per pervenire ad una diagnosi comune delle sfide da affrontare e per pianificare ed individuare con puntualità le risorse disponibili. Si tratta quindi di compiere uno sforzo congiunto, nel pieno rispetto delle rispettive specificità e competenze, per esprimere un forte contributo italiano alla gestione civile di crisi a livello europeo.

Secondo, l'interazione tra il processo decisionale europeo e quello nazionale è permanente, canalizzata attraverso processi formali ed informali. In questo contesto, tutti i soggetti coinvolti nella PESD civile devono avere chiara consapevolezza del più ampio quadro politico-istituzionale in cui il loro coinvolgimento, ed il ruolo dell'Italia, si iscrivono. Una prospettiva esclusivamente focalizzata su aspetti specifici di una missione civile PESD non consente di cogliere il carattere più ampio ed il senso politico dell'impegno europeo. Inoltre, la qualità del contributo di ciascuna istituzione o soggetto coinvolto nel processo decisionale della PESD civile dipende in buona misura dalla qualità della sua collaborazione con gli altri organismi attivi nella pianificazione e nello svolgimento delle missioni.

Terzo, le istituzioni ed i meccanismi decisionali della PESD hanno attraversato una fase di evoluzione permanente negli ultimi dieci anni, che continuerà nel medio termine. Dal punto di vista nazionale, le

dinamiche di tale processo devono essere non solo seguite con attenzione da parte delle strutture diplomatiche competenti ma anche, ove opportuno, indirizzate secondo gli interessi dell'Italia e sistematicamente illustrate a tutte le amministrazioni nazionali coinvolte nella PESD civile. La PESD è una politica in pieno divenire. La sua forma ed il suo contenuto dipenderanno dal contributo di vari attori istituzionali a livello nazionale, e di ciascuno di essi costituiranno parametri di lavoro essenziali nel contributo quotidiano allo sforzo comune europeo.

La dimensione civile della PESD nel contesto dell'Unione Europea

Sarebbe improprio analizzare la PESD separatamente dal più ampio contesto della politica estera e delle relazioni esterne dell'UE. Qualora sia conseguita, la coerenza tra la cooperazione inter-governativa in sede PESC/PESD e l'impiego dei numerosi strumenti comunitari gestiti dalla Commissione europea costituisce il principale elemento di forza dell'azione esterna dell'Unione. In effetti, la PESD assume tanto più rilievo politico e valore aggiunto operativo, quanto più le missioni di gestione di crisi intraprese nel suo contesto sono parte di un approccio più ampio, articolato attraverso i vari strumenti dell'Unione (assistenza umanitaria, cooperazione allo sviluppo, consolidamento delle istituzioni, tra le altre attività).

Detto questo, la specificità della PESD giustifica che l'esperienza operativa degli ultimi sei anni sia analizzata in quanto tale in questa sede. Nel momento in cui viene lanciata una missione PESD in un teatro di crisi, l'efficacia di tale intervento può non essere una condizione sufficiente per il raggiungimento degli obiettivi politici dell'Unione, ma ne è senza dubbio una condizione necessaria.

Relativamente secondaria nel dibattito che ha accompagnato la fase di avvio della PESD, la dimensione civile di questa politica ha assunto un'importanza crescente. Tre fattori hanno principalmente determinato questa evoluzione. Primo, l'iniziativa politica di alcuni paesi membri dell'Unione, tra cui i paesi nordici e la Germania, i quali hanno sollecitato lo sviluppo della PESD civile quale elemento distintivo della cultura di sicurezza europea rispetto all'enfasi posta sulle risorse militari da alcuni altri paesi membri, per esempio la Francia e, in una prima fase, il Regno Unito. Secondo, le difficoltà incontrate nello sviluppo della dimensione militare della PESD. Queste difficoltà vanno ricondotte all'eterogeneità delle culture strategiche nazionali, alle diverse scelte degli stati membri su dove e come impiegare le proprie risorse militari, ed all'oggettiva limitatezza delle medesime. Pur avendo l'Unione intrapreso sei operazioni militari a partire dal 2003, la PESD civile ha acquisito una rilevanza inattesa come elemento di forte dinamica politica all'interno dell'Unione, con diciassette missioni lanciate in sei anni.

Terzo, e fondamentale, la PESD civile ha risposto ad esigenze sempre più avvertite sul terreno, specialmente nelle fasi di stabilizzazione post-conflitto e di prevenzione dei conflitti, in presenza di forti tensioni politiche e fragili strutture statali. Tali circostanze richiedono il dispiegamento, spesso in tempi rapidi, di personale altamente qualificato ed adeguatamente addestrato con compiti quali l'assistenza alle strutture locali nel consolidamento dello stato di diritto e l'osservazione del rispetto di specifici accordi in contesti instabili. Tra gli altri compiti attribuiti alle missioni civili PESD, la riforma del settore di sicurezza, ovvero il rafforzamento degli organi di governo, supervisione, gestione amministrativa e comando delle forze di pubblica sicurezza e delle forze armate in paesi terzi, è progressivamente emersa quale area di azione prioritaria.

A livello concettuale, il coordinamento civile-militare ha costituito un'asse portante dello sviluppo della PESD. La nozione di CMCO (*civil-military coordination*) si traduce nell'esigenza tanto di una pianificazione integrata dei profili civili e militari dell'intervento europeo, dal livello strategico a quello operativo, quanto di un forte coordinamento di tutti gli attori europei durante lo svolgimento delle missioni. L'attuazione del CMCO nella pratica rimane frammentaria, per quanto alcuni sforzi siano stati fatti in questa direzione, per esempio attraverso la creazione della cellula civile-militare (vedi sotto). Senza

dubbio, il nesso tra la dimensione civile e quella militare della PESD resterà un elemento centrale e caratterizzante della riflessione strategica europea e del contributo dell'Unione alla gestione delle crisi.

I presupposti fondamentali per l'efficacia e lo sviluppo ulteriore della PESD civile sono tre. Primo, la volontà politica dei paesi membri di approfondire la loro cooperazione in questo settore. Secondo, la presenza di un quadro istituzionale efficiente che permetta un processo decisionale rapido ed integrato. Terzo, la disponibilità di risorse adeguate. Per quanto attiene al ruolo dell'Italia, quest'ultimo punto è oggetto di analisi approfondita in altri due gruppi di lavoro. Il dibattito politico a livello europeo sul futuro della PESD civile, d'altra parte, esula dai limiti di questo contributo. Prima di trattare delle principali esperienze apprese sulla base delle missioni PESD, tuttavia, sembra utile soffermarsi brevemente sull'evoluzione degli organi istituzionali preposti alla pianificazione delle missioni civili in seno all'UE ed all'adozione delle relative decisioni.

Le strutture istituzionali e la presenza italiana

La capacità del sistema istituzionale dell'Unione di promuovere la convergenza delle posizioni nazionali e la coerenza tra le politiche europee è di fondamentale importanza. Per quanto le decisioni in materia PESC/PESD richiedano l'unanimità dei paesi membri, esse sono raggiunte attraverso un processo di dibattito inter-governativo fortemente ancorato nelle istituzioni di Bruxelles. Non a caso, un certo numero di funzionari nazionali è stato distaccato presso i servizi PESC/PESD del Segretariato del Consiglio, in modo da costituire a livello europeo una piattaforma comune di sostegno al processo decisionale. E' dunque nell'interesse di ogni paese, tra cui l'Italia, assicurare non solo una forte presenza a Bruxelles attraverso la propria rappresentanza permanente ma anche interpretare ed influenzare più o meno direttamente le complesse dinamiche istituzionali europee, possibilmente anticipandole.

In questo contesto, due gruppi di soggetti istituzionali, in permanente interazione tra loro, vanno identificati. Da una parte, come osservato sopra, gli stati membri dell'Unione, che partecipano attraverso i loro rappresentanti a Bruxelles (diplomatici, militari, funzionari di altri ministeri interessati) ad una varietà di comitati coinvolti nel processo decisionale. A livello politico, naturalmente, i ministri degli affari esteri si riuniscono nel Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE) con cadenza più o meno bimestrale. Dall'altra parte, le strutture del Segretariato del Consiglio UE, presieduto dall'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana. I due gruppi di attori istituzionali sono strettamente complementari.

In termini generali, il Segretariato del Consiglio organizza e sostiene i lavori dei comitati PESC/PESD, svolge spesso un ruolo di iniziativa informale sottoponendo opzioni per arrivare a posizioni o azioni comuni e, attraverso le sue varie articolazioni, fornisce un impulso determinante al processo di pianificazione delle missioni PESD. Sulla base delle varie proposte nazionali e dei contributi del Segretariato, gli stati membri in seno ai comitati ed ai gruppi di lavoro conducono il negoziato teso a raggiungere una posizione consensuale, per esempio in merito al lancio di una missione PESD.

Il lavoro di questi comitati risulta dunque cruciale quale nesso tra il dibattito europeo ed il processo decisionale a livello nazionale. Nelle rispettive capitali, i servizi dedicati alla PESC/PESD in seno ai ministeri per gli affari esteri sono il canale privilegiato attraverso il quale le informazioni provenienti da Bruxelles vengono recepite e filtrate, e le istruzioni dirette alle rappresentanze permanenti presso l'UE vengono diramate. In effetti, il processo risulta più fluido di quanto appena descritto, dal momento che il contatto tra i diplomatici nazionali a Bruxelles e nelle rispettive capitali è quotidiano e che i canali sono molteplici.

Nel caso dell'Italia, il Coordinatore e l'Ufficio di Coordinamento PESC/PESD presso la Direzione generale per l'Integrazione Europea costituiscono il principale punto di contatto tra la rappresentanza a Bruxelles, il MAE e le altre amministrazioni interessate. Per quanto riguarda la PESD civile, l'Ufficio di Coordinamento e di Pianificazione delle Forze di Polizia presso il Ministero dell'Interno svolge, di

concerto con il Coordinamento PESC/PESD del MAE, un importante ruolo di collegamento con i comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché con la Direzione Centrale per gli Affari Generali presso il Ministero dell'Interno con riguardo alla Polizia di Stato. Tale collegamento consiste nell'inoltrare ai vari comandi le informazioni concernenti i bandi per il reclutamento del personale per le missioni civili PESD, e nel ricevere dai comandi medesimi le indicazioni dei candidati corrispondenti alle posizioni disponibili. Tali nominativi sono poi comunicati al Coordinamento PESC/PESD del MAE e quindi passati a Bruxelles. Presso il Ministero della Giustizia, nessun funzionario è specificamente addetto a seguire le attività della PESD civile. L'Ufficio per il Coordinamento dell'Attività Internazionale e l'Ufficio Primo per la Giustizia Penale e gli Affari Internazionali presso il Dipartimento per gli Affari della Giustizia intrattengono i rapporti con il MAE per quanto riguarda la PESD civile, ma si avverte la carenza di un coordinamento più strutturato in relazione a questa politica.

Per quanto attiene alle missioni civili PESD, gli organi più direttamente coinvolti nel processo decisionale a Bruxelles sono la Direzione E IX, la Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) e la Cellula Civile-Militare (CCM) in seno al Segretariato del Consiglio, nonché il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) ed il Comitato per la Gestione Civile delle Crisi (CIVCOM) tra le istanze inter-governative.

In estrema sintesi, ed in linea di principio, la Direzione E IX è incaricata della pianificazione strategica delle missioni civili PESD mentre, a partire dall'adozione del *crisis management concept* (CMC), la CPCC assume la responsabilità della pianificazione operativa e, una volta lanciata la missione, di vari aspetti concernenti il sostegno della missione stessa. La Direzione E IX è suddivisa in due unità, rispettivamente dedicate a questioni di carattere orizzontale (concetti, esercitazioni) ed alle attività connesse alle missioni civili PESD. Quest'ultima unità è diretta da un funzionario italiano del Segretariato del Consiglio.

La CPCC rappresenta una novità importante in seno all'UE ed anche rispetto ad altre organizzazioni internazionali attive nella gestione civile di crisi. Il nuovo organismo, creato nel 2007 ma pienamente operativo solo dal 2008, è chiamato a svolgere un ruolo di quartier generale operativo per le missioni civili. Il direttore della CPCC, nella sua qualità di Comandante delle missioni civili, esercita il comando di tutte le missioni a livello strategico e costituisce il punto di contatto per tutti i capi missione sul terreno. Il personale della CPCC, circa 70 persone, proviene da esperienze professionali diverse, riflettendo in buona misura le diverse competenze funzionali e geografiche relative all'ampio spettro delle missioni civili PESD. L'Italia ha distaccato tre esperti nazionali presso la CPCC (tutti ufficiali dei Carabinieri) e quattro funzionari italiani del Segretariato vi lavorano. Di questi ultimi, due si occupano del sostegno alle missioni civili PESD, e due della condotta delle operazioni.

La CCM, creata nel 2005 quando la CPCC non era ancora stata costituita e situata presso lo Stato Maggiore dell'UE, ha spesso contribuito alla pianificazione delle missioni civili PESD, apportando l'esperienza del personale militare in termini, per esempio, di logistica ed *intelligence*. La CCM è attualmente diretta da un Generale italiano. Il CIVCOM riceve i contributi degli organi del Segretariato e dibatte le varie opzioni disponibili per ogni missione civile PESD in varie fasi del processo di pianificazione, sottoponendo quindi al COPS le proprie raccomandazioni. Il COPS decide il mandato delle missioni e la loro consistenza e sottopone a sua volta le proprie raccomandazioni al CAGRE per l'adozione della relativa azione comune. Durante lo svolgimento delle missioni, il COPS esercita il controllo politico e la direzione strategica delle stesse.

I lavori del COPS e del CIVCOM rivestono quindi particolare importanza per definire le caratteristiche e lo scopo delle missioni civili PESD. E' dunque opportuno integrare adeguate competenze tecniche nel contesto del negoziato, in particolare in sede CIVCOM, al fine di calibrare al meglio il profilo della missione ed il valore aggiunto del contributo italiano alla stessa. L'uso è invalso che, ove necessario, il delegato italiano presso il CIVCOM sia affiancato da un ufficiale delle forze di polizia distaccato presso

la Rappresentanza italiana a Bruxelles. L'esperienza ha dimostrato che la presenza di questo ufficiale apporta un'*expertise* complementare a quello del delegato CIVCOM e permette un migliore collegamento tra i lavori di questo comitato e le amministrazioni nazionali interessate, segnatamente il Ministero dell'Interno. Attualmente, un Tenente-Colonnello dei Carabinieri distaccato dall'Ufficio di Coordinamento delle forze di polizia presso il Ministero degli Interni affianca il delegato al CIVCOM.

In aggiunta a questa rapida disamina del quadro decisionale e della relativa presenza italiana, tre valutazioni preliminari all'esame dell'esperienza operativa possono essere avanzate in merito alla struttura istituzionale. Primo, come ricordato sopra, il quadro istituzionale della PESD in genere e della PESD civile in particolare è stato e rimane oggetto di una continua evoluzione a partire dalla sua genesi nel 1999/2000. La prossima costituzione del *Civil- military Planning Directorate*, caratterizzato da una forte dimensione civile-militare, rappresenta una nuova tappa importante in questo percorso. Per quanto giustificato da esigenze operative sempre crescenti, tale stato di transizione permanente ha notevolmente complicato l'interazione tra strutture vecchie e nuove all'interno del Segretariato. A questo problema si sono aggiunte le ben note tensioni tra il Segretariato stesso ed i servizi della Commissione che amministrano gli aspetti finanziari delle missioni civili, gli appalti per l'equipaggiamento ed alcuni programmi comunitari che accompagnano in modo non sempre sinergico le missioni PESD in settori quali la riforma del settore di sicurezza.

Secondo, l'evoluzione della struttura istituzionale della PESD ha risposto tanto ad esigenze operative quanto alle pressioni politiche degli stati membri, spesso divergenti. L'esito è stato una serie di compromessi, quali la creazione della CCM, e di riforme incompiute o molto timide, quali alcune delle innovazioni introdotte in seguito al summit di Hampton Court nel 2005 e, sul versante propriamente militare, alla riunione dei ministri della difesa di Wiesbaden nel 2007. Terzo, il risultato complessivo è che la struttura istituzionale preposta alla PESD civile, pur molto più solida di solo pochi anni fa, rimane relativamente fragile. Nel corso degli anni, le carenze quantitative e qualitative in termini di personale e di rilevante esperienza professionale hanno limitato le capacità di pianificazione, comando e sostegno delle missioni civili della PESD.

La pur considerevole crescita di queste capacità a partire dal 2007 non ha tenuto il passo dell'accelerazione dell'impegno europeo attraverso missioni civili PESD sempre più ampie e complesse, ed in teatri decisamente instabili quali l'Afghanistan. Un argomento analogo vale per l'operato del CIVCOM, sottoposto a ritmi di lavoro spesso molto onerosi, privo di un gruppo di lavoro che ne sostenga le attività, incaricato non solo di contribuire alla pianificazione ma anche di sorvegliare lo svolgimento di tutte le missioni civili e composto da un insieme di diplomatici e funzionari di varia esperienza professionale e, per lo più, nessuna esperienza operativa.

Dato l'evidente interesse nazionale alla stabilizzazione del vicinato meridionale ed orientale dell'UE e delle regioni ad esso adiacenti ed il ruolo crescente della PESD civile nell'accrescere la stabilità di queste aree, il già considerevole contributo italiano alla PESD civile deve continuare e crescere. La professionalità del personale italiano, dalle forze di polizia alla magistratura, deve essere valorizzata in posizioni chiave del dispositivo istituzionale ed operativo e, ove necessario, completata con una formazione mirata ad operare in un contesto multinazionale.

Esperienze apprese ed efficacia delle missioni civili PESD

Il patrimonio di esperienza operativa della PESD civile è cresciuto stabilmente a partire dal 2003, ed è oggi ragguardevole. Prendendo quale punto di riferimento le relative azioni comuni, ovvero la base giuridica di ogni missione, due operazioni sono state avviate nel 2003, due nel 2004, otto nel 2005, una nel 2006, una nel 2007 e tre nel 2008, per un totale di diciassette. Questa cifra include tre missioni che si potrebbero definire ibride, ovvero EUBAM Moldavia-Ucraina che viene finanziata attraverso uno strumento comunitario ed EUSEC Congo e EUSSR Guinea-Bissau, che presentano alcune caratteristiche civili-militari visti il loro specifico mandato e la loro composizione. Il totale include

anche le misure di sostegno all'operazione AMIS dell'Unione Africana in Darfur, che non costituiscono una missione in senso stretto.

A partire dai Balcani, le missioni civili PESD sono state dispiegate nel Caucaso, nel Medio Oriente, in Afghanistan, in Indonesia e nell'Africa sub-sahariana, ovvero su tre continenti. Per quanto attiene alla loro tipologia, le missioni civili PESD si suddividono in otto missioni di polizia, quattro tese al consolidamento dello stato di diritto, tre missioni di osservazione (frontiere, accordi di pace) e due missioni rivolte alla riforma del settore di sicurezza. Bisogna tuttavia chiarire che tale suddivisione è in qualche modo artificiale, giacché molte di queste missioni possono iscriversi in più categorie. Per esempio, le missioni di polizia sono per lo più dirette ad assistere ed accompagnare il rafforzamento delle strutture di pubblica sicurezza di paesi terzi, e quindi alla riforma del settore di sicurezza. Una missione quale EULEX Kosovo è poi di carattere integrato, in quanto include tre componenti: polizia, giustizia e, per la prima volta nel contesto della PESD civile, servizi doganali.

L'Italia è stato e rimane uno dei maggiori 'contribuenti' alle missioni civili PESD in termini di personale. Nella primavera del 2009, il personale distaccato dall'Italia ammontava a 242 esperti, secondo solo al contributo francese (247) e più elevato di quello tedesco (236), con una presenza particolarmente importante nelle missioni EULEX Kosovo (160) e, in proporzione al numero degli effettivi di queste missioni, EUMM Georgia (21) ed EUPM Bosnia (19). Contando anche il personale posto sotto contratto da parte delle missioni stesse (40), la presenza di 282 esperti italiani era la più consistente a livello europeo. Quanto alle posizioni di vertice, due ufficiali italiani (entrambi Generali dei Carabinieri) hanno ricoperto il ruolo di Capo Missione, ovvero Vincenzo Coppola (EUMP Bosnia Erzegovina) e Pietro Pistolese (EUBAM Rafah). Oggi, tuttavia, nessuno dei capi missione è italiano.

Delle diciassette missioni di cui sopra, undici sono tuttora attive mentre sei sono concluse. Alla luce di questo importante bagaglio operativo, dieci principali 'esperienze' possono essere identificate.

Analisi, raccolta di dati

L'impostazione dell'intervento dell'Unione in aree di crisi dipende da un'analisi adeguata del contesto politico ed operativo in cui le missioni PESD dovrebbero iscriversi. Questo aspetto risulta doppiamente importante, e complesso, per le missioni civili PESD. Da una parte, le strutture civili non hanno l'esperienza e le risorse di quelle militari per raccogliere informazioni ed *intelligence* sul terreno. Dall'altra, per quanto tutte le missioni debbano adattarsi alle dinamiche politiche spesso frastagliate dei paesi dove si svolgono, questo vale ancora di più per le missioni di carattere civile, che spesso si trovano ad essere interlocutore delle autorità locali in rapporto a delicati processi di riforma istituzionale ed amministrativa o a compiti di natura esecutiva come nel caso di EULEX Kosovo.

Nella fase dell'elaborazione su come intervenire ed a quali fini, la capacità di analisi e raccolta di dati a livello europeo deve essere consolidata, in particolare quando viene contemplata una missione civile. Questo richiede una piena articolazione tra le missioni di raccolta delle informazioni che vengono inviate su decisione del COPS o anche, talvolta, su iniziativa del Segretariato del Consiglio nonché della Commissione per quanto attiene agli strumenti comunitari. Queste missioni dovrebbero includere un insieme adeguato di competenze, al di là di quelle specificamente attinenti alla gestione di crisi.

Una volta sul campo, tali missioni dovrebbero moltiplicare i contatti con i diplomatici nazionali in loco (e, ove presente, con il Rappresentante Speciale dell'UE) al fine di trarre il massimo beneficio dalla loro esperienza. A tal fine, un atteggiamento proattivo sarebbe auspicabile da parte dei diplomatici nazionali, e segnatamente italiani, al fine di contribuire incisivamente alla fase iniziale del dibattito non solo a Bruxelles ma anche a partire dal teatro di potenziale intervento. In questa fase, sarebbe altresì opportuno sviluppare la pratica di rapporti congiunti da parte delle rappresentanze diplomatiche sul terreno, quale contributo per delineare il quadro politico di un potenziale intervento europeo.

Pianificazione integrata

Tutte le dimensioni dell'intervento europeo in un'area di crisi devono essere oggetto di una pianificazione integrata, dal livello strategico a quello operativo. Tale pianificazione dovrebbe consentire di individuare con precisione i compiti delle missioni civili PESD in relazione a quelli degli altri attori dell'Unione, e di stabilire come tali attività possono rafforzarsi vicendevolmente. L'esperienza dei primi anni della PESD è stata carente da questo punto di vista. Più recentemente, i cosiddetti *Crisis Response Coordination Teams*, che includono i rappresentanti di tutti gli organismi europei interessati, sono stati convocati in modo più regolare ed hanno consentito un migliore scambio di informazioni. La prossima costituzione del *Civil- military Planning Directorate* dovrebbe permettere di condurre un'attività di pianificazione strutturalmente integrata attraverso gli aspetti militari e civili dell'intervento europeo, nel contesto più ampio del servizio di azione esterna previsto dal Trattato di Lisbona.

All'interno di un quadro più integrato, il processo di pianificazione delle missioni civili PESD dovrebbe essere rafforzato. Nella pratica, la distinzione dei compiti tra la Direzione E IX e la CPCC non è chiara e, a prescindere dalle articolazioni burocratiche, il personale addetto alla pianificazione sul versante civile è quantitativamente limitato e non sempre dotato delle competenze necessarie. Sotto questo aspetto, il distaccamento da parte dell'Italia presso le istituzioni europee di personale con esperienza operativa e di pianificazione e, nel caso dei Carabinieri o della Guardia di Finanza, cultura civile-militare, può apportare un valore aggiunto significativo.

Definizione del mandato

All'interno del processo di pianificazione, l'equilibrio tra gli obiettivi politici dell'Unione, la situazione sul terreno e le risorse disponibili deve essere oggetto di attenta valutazione nel definire il mandato delle missioni PESD. Sul versante militare, la relazione tra i mezzi ed i fini è oggetto di massima attenzione, visti i rischi che un dispiegamento militare comporta. Nel contesto della PESD civile, non sempre questo equilibrio è stato definito nel modo più accurato. Il mandato delle missioni civili PESD è spesso piuttosto ampio e l'identificazione dei parametri precisi sulla base dei quali valutare lo svolgimento della missione è stata a volte tardiva. In alcuni casi, a partire dalla missione di polizia in Bosnia-Herzegovina per arrivare ad EUPOL Afghanistan, ciò ha condotto al conferimento di mandati troppo ambiziosi o troppo 'sostanziosi' rispetto alle difficili condizioni sul terreno e/o alle risorse disponibili.

Il contributo dell'Italia nella fase di definizione del mandato è dunque di grande importanza, soprattutto in sede CIVCOM e COPS. Tale contributo dovrebbe beneficiare del più ampio coinvolgimento non solo dei vari dipartimenti geografici e funzionali del MAE ma anche delle competenze di altre amministrazioni, ove rilevanti. Rispetto a missioni civili PESD di particolare ampiezza ed importanza per il paese, la costituzione di una piccola *task force* nazionale che includa, ove appropriato, anche esperti non-governativi e rafforzi il contributo italiano alla definizione del profilo e dei compiti di tali missioni potrebbe essere contemplata.

Catena di comando

Le questioni del comando delle missioni civili PESD a livello strategico e della connessione tra questo livello e quello operativo sono state oggetto di lunghi dibattiti. A livello operativo, il comando è assicurato dal Capo della missione nel teatro di operazioni. A livello strategico, prima della creazione della CPCC, i Rappresentanti Speciali dell'UE erano formalmente inseriti nella catena di comando delle missioni civili. In pratica, la Direzione E IX del Segretariato contribuiva a fornire istruzioni ai Capi missione ma tale flusso era discontinuo e spesso non coordinato con il ruolo dei Rappresentanti Speciali. In particolare, è a lungo mancata una capacità di sorveglianza 24/7 dello svolgimento delle missioni, in grado di mobilitare il sistema in caso di crisi.

Una volta costituita la CPCC, il comando di tutte le missioni civili PESD a livello strategico è stato attribuito al Comandante delle missioni civili ed i Rappresentanti Speciali UE esercitano una funzione di indirizzo politico a livello locale rispetto ai capi missione. Inoltre, una nuova capacità di sorveglianza 24/7 di tutte le missioni PESD è stata costituita in seno allo Stato Maggiore dell'Unione e collegata funzionalmente con la CPCC. Quest'ultimo meccanismo, che include due funzionari italiani distaccati dal Ministero dell'Interno, sembra ben funzionare, ma il collegamento tra il livello di comando strategico e quello operativo comporta tuttora alcune difficoltà. Il gran numero di missioni civili concorrenti mette alla prova le capacità di direzione operativa della CPCC, viste le risorse tutto sommato limitate di questo servizio.

Alcune soluzioni possono essere esplorate per ovviare a queste difficoltà. In primo luogo, ampliare le risorse disponibili alla CPCC in modo flessibile, secondo le esigenze che derivano dalla quantità e dalla complessità delle missioni sul campo. In secondo luogo, e connesso, distaccare ove opportuno presso la CPCC personale delle missioni che necessitano particolare attenzione, in modo da creare un nesso più forte tra Bruxelles ed il teatro di operazione. A questo fine, personale di EULEX Kosovo ed EUMM Georgia è già stato distaccato presso la CPCC. In terzo luogo, attribuire un maggiore spazio di manovra al Capo missione ed al rappresentante speciale UE sul terreno. Si può immaginare che un insieme di queste opzioni possa essere perseguito, visto che non si escludono ma si completano a vicenda. Da un punto di vista italiano, al di là dell'importante questione delle candidature di personale nazionale a posizioni di vertice quali i capi o i vice-capi missione, sembra importante valutare con attenzione il contributo all'eventuale ampliamento dell'organico della CPCC, anche a livello transitorio o rispetto ad una missione di particolare rilievo, vista la sensibilità di questa posizione di snodo tra comando a livello strategico e a livello operativo. Sarebbe altresì importante sollecitare ove necessario un'adeguata comunicazione, pur nel pieno rispetto delle rispettive funzioni, tra il personale italiano coinvolto nella catena di comando operativa e quello presente nello staff del Rappresentante Speciale.

Reazione rapida

In situazioni di forte instabilità pre- o post-conflitto, la rapidità dell'intervento può essere determinante per arginare il deterioramento delle condizioni di sicurezza. Nel caso della Georgia tra agosto e settembre 2008, la PESD civile ha dato prova di considerevole capacità di reazione, con il decisivo sostegno della Cellula Civile-militare a Bruxelles e di alcuni paesi membri, tra cui Italia e Francia, sul campo. Più in generale, tuttavia, la PESD civile non è stata configurata per consentire il lancio di un intervento in circostanze di vera emergenza. Questioni collegate alle procedure decisionali e di bilancio, alla logistica ed alla fornitura dell'equipaggiamento si frappongono tra le esigenze sul terreno e la tempestività della risposta europea. Detto questo, interventi precipitosi e con obbiettivi mal definiti potrebbero non sortire buoni risultati. Inoltre, la pianificazione di un intervento multilaterale necessariamente richiede tempi più lunghi rispetto a quelli di una missione nazionale.

Nel contesto della PESD civile, uno sforzo è stato fatto per creare una sorta di gruppo di intervento rapido, i cosiddetti *Civilian Response Teams* (CRT). Di composizione multi-disciplinare e destinatario di corsi di formazioni intensiva, questo *pool* europeo di personale nazionale mobilitabile entro 5 giorni dovrebbe consentire il dispiegamento di piccoli gruppi di esperti e funzionari in fase di lancio, rafforzamento o chiusura di una missione. Finora, i CRT non sono stati utilizzati in quanto tali, anche se alcuni individui tratti da questo bacino sono stati inviati in Georgia e nei Territori palestinesi nel 2008.

L'Italia ha interesse a partecipare pienamente nei meccanismi che consentano una reazione rapida, e ad integrare tali strutture con personale di diversa esperienza professionale proveniente da varie amministrazioni ed anche dal settore non governativo. Il dispiegamento rapido nella fase di avvio o di ridefinizione di una missione può offrire l'opportunità di esercitare una particolare influenza sul suo ulteriore svolgimento. Nell'ambito dei CRT, il personale italiano disponibile in linea di principio per un

dispiegamento rapido ammonta oggi a tre esperti su un totale di 100, con competenze specifiche in materia di servizi penitenziari, protezione civile e logistica.

Sostegno alla missione

Il sostegno alle missioni civili PESD è stato strutturalmente carente alla luce dell'esperienza operativa dal 2003 ad oggi. Come notato sopra, il problema consiste nel difficile adattamento di procedure concepite per finanziare e gestire programmi comunitari di lungo termine alle esigenze di azione immediata in teatri di crisi. Alla questione delle procedure si aggiungono quelle relative all'esperienza professionale ed alla memoria istituzionale sul versante civile, ancora in fase di consolidamento in seno all'Unione. Bisogna nel contempo rilevare, tuttavia, che la cooperazione tra la Commissione ed il Segretariato del Consiglio (oggi in particolare la CPCC) è andata rafforzandosi col tempo, permettendo la definizione di procedure più consone alla attività di gestione di crisi, per esempio quelle relative alle misure preparatorie ed ai cosiddetti contratti quadro per alcune categorie di equipaggiamento.

Tra le altre priorità, in particolare rispetto a missioni civili PESD di ampie dimensioni, sono le funzioni amministrative interne alle missioni stesse (per esempio la contabilità, la gestione dello *stock* di risorse materiali e la gestione del personale). Per quanto riguarda queste funzioni, è necessario reperire personale con adeguata e specifica qualificazione. Spesso, l'esperienza professionale degli esperti in questione non è attinente alle missioni di gestione di crisi, appartenendo per esempio al settore privato. Risulta quindi necessario un impegno nazionale per identificare figure professionali adatte ed indirizzarle ad attività di formazione a livello nazionale e/o europeo, perché possano operare nel particolare contesto della PESD civile.

Le questioni concernenti la sicurezza delle missioni civili PESD costituiscono un aspetto fondamentale del sostegno alle missioni stesse. La maggior parte delle operazioni civili PESD sono state dispiegate in teatri relativamente stabili, soprattutto nella prima fase dell'esperienza operativa fino al 2006/2007. Le due missioni nei Territori palestinesi, EUPOL COPPS ed EUBAM Rafah, tuttavia, avevano già sollevato nel 2006 preoccupazioni rispetto alla sicurezza del personale civile non armato. Negli ultimi due anni, il lancio di EUPOL Afghanistan in un teatro contrassegnato da elevata instabilità e di EULEX Kosovo, in un contesto politico particolarmente teso in alcune aree del paese, hanno acuito questo problema.

In presenza di contingenti militari degli stati membri dell'Unione, o anche di stati terzi, sul campo, accordi possono essere conclusi in modo più o meno formale in rapporto alla protezione del personale delle missioni civili PESD. Ma questa non sembra una soluzione soddisfacente e/o sostenibile sotto vari aspetti. Da una parte, la presenza militare europea potrebbe mancare, come nei Territori palestinesi. Dall'altra, il personale di una missione civile non dovrebbe essere comunque percepito come strettamente collegato ad una parallela operazione militare, dati il carattere ed i fini molto diversi delle rispettive missioni. Inoltre, le operazioni militari in questione potrebbero non avere la capacità di garantire la sicurezza del personale civile al di fuori di aree molto ridotte, come accade nel caso dell'Afghanistan.

Al di là di contesti operativi estremi (dove peraltro l'invio di una missione civile PESD potrebbe essere inopportuno), soluzioni per assicurare la sicurezza delle missioni civili PESD dovrebbero essere trovate all'interno del dispositivo della PESD civile stessa. A tal fine, nel contesto della CMCO, l'esperienza militare può essere senza dubbio rilevante ed un'adeguata attività di *intelligence* essenziale. Le unità di polizia integrate, che includono forze di polizia con ordinamento militare, possono svolgere un ruolo fondamentale ove impiegate sul campo nell'ambito di missioni civili PESD. Sotto questo aspetto, la versatilità dell'Arma dei Carabinieri si presta ad un impiego differenziato nel contesto delle missioni civili PESD, che può arrivare a prevedere l'uso della forza a tutela dell'ordine pubblico e, in casi puntuali, della sicurezza della missione stessa.

Altri aspetti del lavoro sulla sicurezza delle missioni civili PESD riguardano la disponibilità di equipaggiamento adeguato, quali veicoli blindati e sistemi di comunicazione, la valutazione dell'opportunità di dotare il personale civile di armi di difesa personale (ed addestrare il personale di conseguenza), e la previsione di adeguate formule assicurative per i rischi in cui possono incorrere gli individui impegnati in missione. Lo studio di modalità di cooperazione per costituire una capacità di intervento ed estrazione del personale civile, ove necessario, potrebbe essere oggetto di ulteriore riflessione a livello europeo.

Carenza di risorse umane

Sebbene oggetto di contributi presentati parallelamente a questo, la difficoltà di reclutare il personale nazionale da distaccare presso le missioni civili PESD è un aspetto da cui una rassegna delle esperienze tratte dall'evoluzione della PESD non può prescindere. Il fatto che missioni del rilievo politico e strategico di EUPOL Afghanistan ed EULEX Kosovo potrebbero non raggiungere le dimensioni prefissate per assolvere pienamente al proprio mandato rischia di minare la credibilità della PESD civile.

In mancanza di uno sforzo maggiore da parte dei paesi membri, tra cui l'Italia, per configurare un sistema di reclutamento più efficace, è ragionevole ritenere che la PESD civile abbia già colmato il suo potenziale in termini sia quantitativi che qualitativi. Ma tale conclusione sarebbe deludente visti sia gli impegni già assunti dai paesi membri per rendere disponibili risorse umane molto più ampie di quelle impiegate oggi, sia gli scenari di intervento futuro che prevedono, tra le altre, missioni civili robuste e con compiti anche esecutivi. In estrema sintesi, visti gli ostacoli incontrati negli anni passati, le priorità che devono perseguirsi a livello nazionale sono quattro.

Primo, la capacità di identificare prontamente e rendere rapidamente disponibile personale con un'adeguata esperienza, le necessarie competenze linguistiche e, spesso, specifiche capacità professionali. Tale capacità potrebbe essere utilmente collegata alla piattaforma elettronica sviluppata dal Segretariato del Consiglio per fluidificare in ambito nazionale il procedimento di identificazione e reclutamento dei profili professionali richiesti. Secondo, la creazione di incentivi perché gli individui designati scelgano di partecipare alle missioni civili PESD. Per esempio, la sistematica valorizzazione dell'esperienza sul campo nel loro percorso professionale successivo, anche per quanto riguarda avanzamenti di carriera. In prospettiva, l'opzione di definire specifici percorsi professionali 'ad orientamento internazionale' per il personale delle forze di polizia ma anche per i magistrati ed altri funzionari potrebbe essere contemplata.

Terzo, la previsione di meccanismi di sostegno finanziario per le amministrazioni nazionali maggiormente interessate dal distacco del personale, dal momento che queste devono continuare a coprire il salario ed altri costi del personale inviato in missione. Quarto, il rafforzamento dei percorsi di formazione generica e specifica per il personale incluso nelle liste di reclutamento e per gli esperti di volta in volta designati ad essere distaccati. Alcuni di questi corsi dovrebbero riunire personale proveniente da diverse amministrazioni e anche da strutture non governative, così da contribuire a creare una comune cultura di sicurezza nell'ambito PESD. La partecipazione di personale proveniente da altri stati membri dell'Unione nei corsi nazionali dovrebbe essere prevista ed incoraggiata. A livello europeo, la conduzione di attività di formazione generica, ma anche diretta a settori di attività più circoscritti, dovrebbe essere estesa, rafforzando il Collegio Europeo di Sicurezza e Difesa.

Cooperazione in contesto multinazionale

La collaborazione tra personale di paesi diversi nelle missioni civili PESD, così come in altri contesti multinazionali, può comportare considerevoli difficoltà in termini di reciproco adattamento a culture professionali diverse e procedure nazionali distinte, nonché in termini di circolazione e condivisione delle informazioni. La preferenza espressa da alcuni degli esperti italiani distaccati presso le missioni civili PESD ad operare a stretto contatto con altri italiani o in unità prevalentemente nazionali è del

tutto comprensibile. In alcuni casi, come quello della *Financial Investigation Unit* in seno alla missione UNMIK delle Nazioni Unite, tale preferenza può essere giustificata sul piano dell'efficacia operativa. A maggior ragione, infatti, il riflesso nazionale può manifestarsi nel momento in cui si devono adempiere delicati compiti esecutivi, quali indagini contro il crimine organizzato, dove modalità operative nazionali sono profondamente radicate. In tutti questi casi, le difficoltà di comunicazione a livello linguistico possono costituire un altro serio ostacolo alla stretta collaborazione con il personale di altri paesi.

Pur riconoscendo la validità di alcune di queste valutazioni, gli ostacoli ad una più stretta integrazione tra gli esperti di ciascun paese in un contesto multinazionale vanno affrontati. I vantaggi di un intervento multinazionale sono considerevoli. In termini politici, dato che la missione non viene percepita come esclusivo veicolo di una particolare agenda nazionale ma come espressione di una volontà comune europea. In termini pratici, vista la condivisione dei costi delle missioni PESD al di là dei salari del personale distaccato e la possibilità di lanciare missioni molto più consistenti di quanto ciascun paese potrebbe fare individualmente. Inoltre, per quanto la cooperazione all'interno di una missione civile PESD possa non essere ottimale, la cornice europea sembra comunque preferibile ad una serie di interventi nazionali separati, frammentanti da un punto di vista tanto politico quanto funzionale.

Non si tratta di adottare un approccio dogmatico, ma di massimizzare il valore aggiunto di un intervento congiunto e multinazionale. Ove opportuno, per esempio, l'attribuzione di responsabilità esecutive specifiche ad unità 'nazionali' dotate delle competenze necessarie all'interno di missioni civili PESD potrebbe essere considerata. Sarebbe invece contrario alla logica della PESD se queste unità dovessero trasformarsi in 'fortini' nazionali, relativamente avulsi dal resto della missione. Quello che si guadagna in termini di efficacia non deve essere disperso indebolendo la coesione della missione ed il senso di appartenenza ad una impresa comune, o il risultato netto potrebbe essere negativo. In termini generali, l'esperienza mostra che la comune cultura ed inquadramento hanno facilitato l'intesa tra le forze di polizia con ordinamento militare. Per il resto, si è riscontrata in molti casi una crescente apertura del personale civile a lavorare insieme al personale di altri paesi. Inevitabilmente, si tratta di un processo dai tempi lunghi, che deve essere assecondato con un più forte investimento in termini di formazione ed esercitazioni comuni.

Compiti esecutivi

Il fatto che attività di carattere esecutivo siano state affiancate nel mandato di EULEX Kosovo a quelle, più tradizionali, di assistenza alla riforma del settore di sicurezza, ha segnato un salto di qualità per la PESD civile. In breve, ove le strutture giudiziarie e di polizia locali non siano in grado di combattere attività criminali di particolare gravità, il personale di EULEX ha la possibilità di condurre indagini e celebrare processi sia congiuntamente alle autorità locali sia autonomamente. Inoltre, EULEX è responsabile del mantenimento dell'ordine pubblico nel caso di disordini che le forze di polizia del Kosovo non riescano a gestire.

La sfida dei compiti esecutivi è innanzitutto politica. La questione è fino a che punto la missione debba spingersi nell'affrontare un insieme di problemi che può trovare una soluzione durevole solo attraverso l'impegno delle istituzioni e della società civile del Kosovo. In questo senso, il problema è quello dell'equilibrio tra responsabilità locale e livello di intrusività dell'intervento esterno. Sotto un altro profilo tuttavia, l'attribuzione di compiti esecutivi ha sollevato numerosi problemi relativi alla pianificazione ed alle effettive capacità della missione stessa. L'esercizio di compiti esecutivi, soprattutto in materia di indagini, richiede competenze professionali ed attrezzature particolari, entrambe di difficile reperimento. L'esercizio della funzione giurisdizionale nel contesto di una missione di stabilizzazione può sollevare problemi visti il contesto politico instabile e l'inquadramento dei magistrati in una struttura gerarchica come quella di una missione PESD.

Nel corso del primo anno di attività di EULEX, la funzione giurisdizionale, per quanto ben avviata, è stata esercitata in condizioni di relativa precarietà quanto alle attrezzature ed al personale di sostegno presso i tribunali, inclusi i traduttori. Le attività investigative costituiscono poi un arduo terreno di prova per la cooperazione tra il personale di diverse forze di polizia. Le attività di indagine svolte fino ad oggi nel contesto di EULEX sono state prevalentemente condotte sulla base di reti investigative e di *intelligence* nazionali. E' tuttavia interessante sottolineare che, proprio per ovviare a questa carenza di preparazione, comunicazione e cultura operativa comune, l'esercitazione delle forze di polizia europee (*European Union Police Forces Training*), organizzata quest'anno a Vicenza nel contesto del *Center of Excellence for Stability Police Units*, prevede significativi elementi di novità. Alcune delle simulazioni riguardano attività quali indagini, pedinamenti, negoziazioni, al fine di porre le basi per una dottrina operativa condivisa e creare, in prospettiva, squadre in grado di lavorare insieme in materia di indagini sul campo.

L'accento sulla lotta al crimine organizzato in Kosovo evidenzia infine una grave carenza nell'approccio europeo, ovvero la mancanza di comunicazione, cooperazione e 'familiarità' tra le strutture della PESD e quelle responsabili per la cooperazione di polizia ed in materia penale, nell'ambito del cosiddetto 'terzo pilastro'. Il carattere trans-nazionale della minaccia in questione e le sue implicazioni per la sicurezza interna degli stati membri implicano però che gli ostacoli alla necessaria condivisione delle informazioni siano progressivamente rimossi e che un dialogo tra gli organismi interessati sia avviato, pur nel rispetto delle rispettive competenze.

Il ritorno di esperienza

L'esperienza delle missioni civili PESD non è stata raccolta ed analizzata in modo sistematico a livello europeo. La debolezza del processo di *lessons identified* e *lessons learned* nella PESD civile è dipesa da un insieme di fattori, tra cui la mancanza di una chiara attribuzione di responsabilità ad un dato organo in seno al Segretariato, la limitatezza delle risorse umane disponibili per condurre questa attività e la delicatezza politica dell'esercizio, viste le numerose sensibilità nazionali ed istituzionali coinvolte. I Capi missione hanno partecipato ad incontri di *debriefing* con i funzionari del Consiglio in modo abbastanza regolare, ma questo procedimento ha raramente coinvolto altre posizioni chiave in seno alle missioni civili. Esperienze rilevanti sono state apprese, per esempio in merito alle esigenze di sostegno alle missioni o alla fase di pianificazione, ma poi applicate in modo frammentario.

A partire dal 2008, un nuovo processo di identificazione ed analisi delle esperienze operative è stato tuttavia impostato. Esso prevede un ritorno di esperienza semestrale durante lo svolgimento delle missioni e, ove necessarie, attività focalizzate su aspetti specifici del mandato o su fasi distinte delle missioni. La responsabilità di questo processo è stata attribuita alla Direzione E IX in cooperazione con la CPCC, mentre un membro di ogni missione dovrebbe essere incaricato della raccolta delle esperienze rilevanti e fungere da anello di congiunzione con le istituzioni di Bruxelles.

In ambito italiano, le procedure concernenti il personale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza prevedono un processo sistematico di raccolta, analisi e valutazione delle esperienze che coinvolge ogni individuo di ritorno da una missione. Il risultato di questo processo viene riferito all'Ufficio Valutazioni, Analisi e Correttivi presso il Comando Operativo di vertice Interforze, attraverso cui le lezioni vengono condivise. Per quanto riguarda il personale della Polizia di Stato, il Ministero dell'Interno non ha predisposto un procedimento altrettanto sistematico e l'analisi del ritorno di esperienza manca in seno al Ministero della Giustizia.

Il processo di analisi e valutazione dell'esperienza operativa, e di successiva introduzione dei relativi correttivi, dovrebbe essere rafforzato sia in sede europea sia in ambito nazionale, e maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata al collegamento tra questi due livelli. Nell'ambito del Segretariato, il problema consiste non solo nell'analisi dell'esperienza ma anche, e soprattutto, nella traduzione dei risultati di questo processo in concrete innovazioni procedurali e nella dottrina operativa della PESD civile. In

sede nazionale, il Ministero dell'Interno e soprattutto quello della Giustizia dovrebbero prevedere un processo regolare di raccolta delle esperienze del proprio personale distaccato presso missioni multinazionali, eventualmente in collaborazione con il MAE. Esercizi congiunti tra i partecipanti alle stesse missioni civili PESD, ma distaccati da diverse amministrazioni nazionali, potrebbero anche essere condotti per confrontare diverse prospettive. Infine, si potrebbero valutare modalità di trasferimento delle principali esperienze identificate a livello nazionale presso gli organi interessati del Segretariato del Consiglio. Un'intesa tra gli stati membri per condividere le esperienze acquisite dal proprio personale su base più regolare potrebbe contribuire a rafforzare il processo di valutazione dell'esperienza della PESD civile a livello europeo.

Conclusione

La PESD è al tempo stesso una politica di sicurezza ed una dimensione importante dell'integrazione europea. Quale politica europea di gestione di crisi e di stabilizzazione, la PESD è una componente chiave della politica estera dell'Unione. Ne consegue che il successo della PESD è di cruciale importanza per il consolidamento della politica estera comune. In un mondo dove minacce vecchie e nuove si moltiplicano e la richiesta di interventi di gestione di crisi continua a crescere, la credibilità dell'UE dipende in buona misura dalle capacità operative che può mettere in campo. Ma il successo della PESD dipende a sua volta dall'impulso politico proveniente dai paesi membri dell'Unione e dalla loro volontà di mettere a disposizione le risorse necessarie.

La dimensione civile della PESD costituisce un aspetto importante ed originale del contributo europeo alla gestione di crisi. La PESD civile si è dimostrata uno strumento versatile, adatto a rispondere a molte delle esigenze incontrate in teatri di crisi. Il bilancio dei primi dieci anni della PESD civile è nel complesso positivo con riguardo alle missioni intraprese, per quanto questo contributo abbia mostrato che molto rimane da fare per rafforzare le capacità di pianificazione ed il coordinamento civile-militare, migliorare il sostegno apportato alle missioni, incrementare l'interoperabilità del personale nazionale, creare le condizioni per un più efficace esercizio dei compiti esecutivi e costituire un sistema di analisi e valutazione dell'esperienza operativa in ambito europeo.

Il problema principale rimane quello della generazione delle capacità necessarie per le missioni civili PESD a livello nazionale. Nel caso dell'Italia, tutte le amministrazioni interessate devono concorrere in modo sistematico alla generazione di risorse umane rapidamente disponibili, quantitativamente rilevanti e di elevata professionalità, preparate all'inserimento in un contesto multilaterale. Tale sforzo congiunto, che potrebbe articolarsi attraverso un documento strategico nazionale, strutture di coordinamento più robuste e nuove disposizioni legislative, necessita anche di una piena conoscenza del quadro politico-istituzionale europeo cui l'Italia apporta il proprio contributo. In tale contesto, l'Italia dovrebbe perseguire un'attenta politica volta a conseguire il collocamento di esperti nazionali altamente qualificati presso le istituzioni preposte alla PESC ed alla PESD. Questi esperti possono non solo apportare un valore aggiunto significativo al funzionamento delle strutture dell'UE ma anche disseminare la loro esperienza europea una volta rientrati in Italia, sostenendo l'emergere di una cultura di sicurezza comune. Tale aspetto è tanto più rilevante, quanto più la creazione del servizio europeo di azione esterna si avvicina.