



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

UNA NUOVA SICUREZZA
PER L'UNIONE EUROPEA:
INTEGRAZIONE E
COORDINAMENTO ISTITUZIONALE

Federica Di Camillo

marzo/2007

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

Sommario

La ricerca illustra alcune dinamiche europee relative ad un concetto nuovo di sicurezza.

Il nucleo di questa ridefinizione, è individuato nella sicurezza funzionale che, ponendo al centro il fattore umano, è volta ad assicurare la continuità efficace ed efficiente delle funzioni vitali delle società a fronte di eventi che ne possano causare interruzioni.

Per quanto riguarda i rischi relativi a questa nuova sicurezza si verifica un affiancamento tra eventi intenzionali, naturali e accidentali, alla luce di tipologie di protezione e gestione che possono essere sostanzialmente le stesse indipendentemente dal fatto che si tratti di un'emergenza casuale o causata.

L'evoluzione delle aree coperte dal sistema della Homeland Security statunitense, e delle iniziative europee in reazione all'11 settembre, illustrano in maniera concreta questa idea di interessi di sicurezza trasversali che spaziano dal terrorismo internazionale ai disastri naturali e agli incidenti provocati dall'uomo, come sintetizzato per l'Unione, dalle disposizioni della clausola di solidarietà.

Dal momento poi che ciò che si deve salvaguardare sono le funzioni, particolare attenzione è prestata alle infrastrutture che le veicolano, intese nel senso fisico, come le reti dei trasporti, di distribuzione energetica e delle acque, economico, come il sistema bancario e finanziario o virtuale come il cyberspazio e le telecomunicazioni.

Considerare inoltre che le distanze, oggi non sono più determinate solo dal dato geografico, ma anche dalla potenziale rapidità dei collegamenti, rende particolarmente urgente una risposta alla vulnerabilità dei sistemi e delle loro interconnessioni.

La varietà di queste minacce - per le quali non rilevano confini geografici, economici, burocratici, politici, in una parola funzionali - si riflette in una proliferazione di autorità coinvolte in Europa nella gestione della sicurezza che rimette in causa le tradizionali competenze, con interazioni e sovrapposizioni nuove.

Queste ultime devono essere riconosciute come tali, e in secondo luogo inquadrare e gestite.

A tale proposito, a più riprese nel corso dello studio, si constata che il punto chiave è quello del coordinamento politico-istituzionale cui devono tendere pratiche e riforme.

L'Unione rappresenta, al momento, un quadro privilegiato per la realizzazione di queste dinamiche, come evidenziano alcune proposte del dibattito attuale, che contribuiscono all'individuazione di soluzioni istituzionali di maggior coordinamento e integrazione.

Qualsiasi iniziativa in tal senso deve inoltre coinvolgere il settore privato - in primo luogo con adeguate partnership pubblico/private nella gestione delle infrastrutture critiche - e quello della ricerca in materia di sicurezza, per le potenzialità inesplorate cui essa si presta.

Infine, cambiamenti delle dottrine e delle formazioni dovrebbero supportare linee direttive e mentalità nuove nella gestione della sicurezza.

Queste proposte, alcune realizzate, alcune parziali, alcune in corso di definizione, non costituiscono una risoluzione definitiva delle problematiche, neanche quelle, più innovative, relative alla creazione di autorità sovraordinate a livello UE.

La questione non è una risposta finale e ottimale alla gestione della sicurezza, se consideriamo che si tratta di una materia - de iure et de facto - in continua evoluzione, come le minacce che la caratterizzano.

L'obiettivo realistico è quello di conferire alla sicurezza un trattamento politico più consapevole, più alto, più strutturato e continuo nel tempo.

Executive Summary

The research shows some European dynamics related to a new concept of security.

The core of this redefinition lies in the functional security which, setting the human factor at its centre, is aimed at assuring the effective and efficient continuity of the vital functions of societies against events that could cause their disruptions.

As to the risks related to this new security, intentional, natural and accidental events are put on the same level, in the light of types of protection and management which can be largely the same in case of both a casual or caused emergency.

The evolution of the areas covered by the US Homeland Security system, and of the European initiatives following the September 11, concretely illustrates this idea of transversal security interests ranging from international terrorism to natural disasters and man-made incidents, as synthesised for the EU by the disposals of the solidarity clause.

Given that functions are what is to be safeguarded, a particular attention is devoted to the infrastructures that convey them, considered in their physical (transport, energy and water supply networks), economic (banking and financial system) or virtual sense (cyberspace and telecommunications).

Moreover, since distances today are not only determined by geographic data, but also by the potential rapidity of connections, a response to vulnerability of the systems and their interconnections is rather urgent.

The variety of these threats - for which geographical, economic, bureaucratic, political, in one word functional borders do not matter - leads to a proliferation of authorities involved in Europe in the management of security. The traditional competencies are thus brought into question, with new interactions and overlaps.

The latter must be first of all recognised as such, and then organised and managed.

In this regard, throughout this paper, it is observed that the political-institutional coordination is the key point to which practices and reforms should aim to.

The Union currently represents a privileged framework for the realisation of these dynamics, as shown by some proposal of the current debate, which contribute to the identification of institutional solutions for greater coordination and integration.

Moreover, all kinds of initiative in this sense must involve the private sector - especially by setting up appropriate public-private partnerships - as well as the research in the security sector, which has a still unexplored potential.

Finally, changes in doctrines and trainings should support new guidelines and approaches in the security management.

These proposals, some realised, some partial, some to be finalised, are not the final answer, not even those, more innovative, related to the establishment of supra-authorities at the EU level.

The issue is not providing a final and optimal answer to the security management, if we consider that this is a subject - de iure et de facto - in continuous evolution, just like the threats which characterise it.

The realistic aim is to provide security with a more aware, higher, structured and lasting political treatment.

Indice

Introduzione

1. Una realizzazione: la Homeland Security statunitense
2. La situazione in Europa
3. Verso una nuova definizione di sicurezza
4. Europa ed autorità di sicurezza
5. Funzioni di sicurezza in Europa: alcune interazioni e sovrapposizioni
6. Coordinamento ed integrazione: evoluzioni delle problematiche e dibattito sulle linee di risposta

Considerazioni

Introduzione

Le attuali problematiche di sicurezza presentano una natura complessa e nuova ed un'importanza crescente nell'agenda europea.

I tratti caratterizzanti, che andremo a definire in questo studio, superano una definizione di sicurezza esclusivamente legata a tradizionali funzioni di pubblica sicurezza¹ per delineare

¹ Incentrate sulla tutela dell'ordine pubblico. Vigilano sull'incolumità dei cittadini e dei beni attraverso il controllo sull'osservanza delle leggi. Per l'ordinamento italiano si tratta di funzioni descritte nel corpo normativo di riferimento

contorni più ampi, che vanno dal contrasto al terrorismo internazionale alla gestione di accadimenti non provocati da intenzioni aggressive, come i disastri naturali o tecnici.

Una ridefinizione del concetto di sicurezza in questi termini, è un processo in parte illustrato dal sistema della Homeland Security statunitense.

Il primo punto da considerare è un'introduzione a questa realtà – iniziando dunque da un esempio concreto – che dovrebbe permettere una migliore comprensione anche delle dinamiche europee illustrate nei capitoli seguenti.

1. Una realizzazione: la Homeland Security statunitense

Della Homeland Security consideriamo:

punto 1. contesto di creazione/obiettivi

punto 2. aree coperte

punto 3. struttura/rapporti istituzionali

Punto 1. contesto di creazione/obiettivi

Le motivazioni che negli Stati Uniti hanno portato alla creazione del Department of Homeland Security (DHS) scaturiscono dai noti eventi dell'11 settembre.

"Homeland security is a concerted national effort to prevent terrorist attacks within the United States, reduce America's vulnerability to terrorism, and minimize the damage and recover from attacks that do occur".

Questa definizione, fornita dalla National Strategy for Homeland Security,² si riferisce agli obiettivi strategici in ordine di priorità, e ne permette un inserimento in una sequenza del tipo pre-crisi/crisi/post-crisi:

prevention – to reduce threat

protection – to reduce vulnerability of targets

crisis management – to control/minimize damage (1st order effects)

consequences management – to remediate/control (2nd order effects) and to reconstruct/to return to normal conditions (recovery).

Sequenze di questo tipo forniscono anche le categorie base in cui inquadrare analisi e strumenti di risposta.³

costituito dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), Regio Decreto del 1931, ampiamente modificato da interventi della Corte Costituzionale e del Legislatore. Da notare che, tra i compiti di pubblica sicurezza presenti ab origine, figurano funzioni di prevenzione e soccorso in caso di eventi disastrosi, infortuni pubblici e privati, emergenze abbastanza generiche da tendere, secondo alcune recenti interpretazioni, a funzioni di "protezione civile".

² *National Strategy for Homeland Security*, Office of Homeland Security, July 2002, http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf. Insieme al documento *The Department of Homeland Security*, President George W. Bush, June 2002 (<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/book.pdf>) illustra scopi, organizzazione, mezzi e responsabilità del sistema della Homeland Security.

³ "(...) become also a categorisation of policy instruments and responses, encompassing scientific research, public policy, social behaviour, information and media(...)", *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU* - Stefan Elbe, Urs Luterbacher, Antonio Missiroli, Bengt Sundelius and Marco Zupi - Edited by Antonio Missiroli, Chaillot Paper no. 83, September 2005, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, p.18, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai83.pdf>

La protezione è probabilmente il concetto meno noto.

Essa mira a ridurre le vulnerabilità⁴ di un obiettivo (sistemi delle società), come ad esempio le infrastrutture critiche, intese nel senso fisico, come le reti dei trasporti, di distribuzione energetica e delle acque, economico, come il sistema bancario e finanziario o virtuale come il cyberspazio e le telecomunicazioni, solo per fornire alcuni esempi.⁵

Le reti/sistemi e la loro interconnessione saranno oggetto del capitolo 3 dedicato ad una nuova definizione di sicurezza.

Lasciando al punto successivo l'ulteriore definizione delle aree coperte dagli obiettivi strategici, è opportuno soffermarsi sull'idea di "concerted national effort" - centrale nella nascita della nuova struttura e del concetto che l'accompagna e la completa - "effort from our entire society - the federal, state and local governments, the private sector, and the American people".⁶

Qualcosa che molto ricorda alcune definizioni di "difesa civile".

Richiamiamo l'attenzione sul settore privato il cui ruolo (in un compito considerato pubblico) potrebbe apparire meno ovvio. L'importanza delle compagnie private è invece sottolineata nella National Strategy for Homeland Security, che le riconosce come fornitrici di beni e servizi, ma anche come proprietarie di importanti infrastrutture critiche (ad esempio le reti di distribuzione idrica) e come sedi di ricerche e tecnologie innovative (ad esempio nuovi vaccini ideati dalle industrie farmaceutiche).⁷

Dunque, allo sforzo di coordinamento nuovo e comprensivo, anche del settore privato, partecipano numerose organizzazioni federali, statali e locali già esistenti e diversamente operanti nel campo della sicurezza interna.

Il Department of Homeland Security riunisce, ricombina, estende e condivide responsabilità e funzioni di molte delle organizzazioni in questione e, a differenza di queste, assume come propria "primary mission", la sicurezza interna e la protezione del territorio statunitense.⁸

⁴ "Vulnerability - A characteristic of an element of the critical infrastructure's design, implementation, or operation that renders it susceptible to destruction or incapacitation by a threat", *La protezione delle infrastrutture critiche nella lotta contro il terrorismo*, Commissione delle comunità europee, Bruxelles, 20.10.2004, COM(2004) 702 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0702it01.doc

⁵ "(...) critical infrastructure, including food and water systems, agriculture, health systems and emergency services, information and telecommunications, banking and finance, energy (electrical, nuclear, gas and oil, dams), transportation (air, road, rail, ports, waterways), the chemical and defense industries, postal and shipping entities, and national monuments and icons (...)", *The Department of Homeland Security* (June 2002), p.3.

⁶ "The purpose of this Strategy is to mobilize and organize our nation to secure the U.S. homeland from attacks.", "The National Strategy for Homeland Security belongs and applies to the nation as a whole (...)", *National Strategy for Homeland Security* (July 2002), p.VII e p.2.

⁷ La dinamica delle "Preparatory Action on Enhancement of the European industrial potential in the field of Security Research" (PASR), su cui si veda oltre nella ricerca, offre un buon esempio del ruolo, anche potenziale, del settore privato in Europa.

⁸ Compresi ovviamente possedimenti, acque territoriali e spazio aereo, *Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02, Department of Defense, 12 April 2001 (As Amended Through 14 April 2006), http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf

Punto 2. aree coperte

Le attuali Divisioni⁹ della struttura ne illustrano a grandi linee i compiti: "Border and Transportation Security", "Emergency Preparedness and Response", "Science and Technology", e "Information Analysis and Infrastructure Protection".

Le aree coperte, oltre che specificate nei documenti indicati come base giuridica, sono illustrate, in maniera sintetica e diretta, dalle agenzie autonome o divisioni ministeriali precedentemente separate che, in genere insieme ai propri piani di emergenza, sono confluite nel Dipartimento o sono state ad esso collegate in maniera più o meno strutturata.

- "Border and Transportation Security" [terra, mare, aria]:

US Customs and Service (Treasury), Immigration and Naturalization Service (Justice) [in parte], Federal Protective Service, Transportation Security Administration (Transportation), Federal Law Enforcement Training Center (Treasury), Animal and Plant Health Inspection Service (Agriculture) [in parte], Office for Domestic Preparedness (Justice).

- "Emergency Preparedness and Response":

Federal Emergency Management Agency (FEMA), Strategic National Stockpile and the National Disaster Medical System (Department of Health and Human Services, HHS), Nuclear Incident Response Team (Energy), Domestic Emergency Support Teams (Justice), National Domestic Preparedness Office (FBI).

E' da notare che una responsabilità in caso di disastri naturali, è compresa nella Divisione "Emergency Preparedness and Response", ed espressa tra le "Non-Homeland Security Functions", non direttamente legate a fenomeni di terrorismo.¹⁰

- "Science and Technology":

CBRN Countermeasures Programs (Energy), Environmental Measurements Laboratory (Energy), National Biological Warfare (BW) Defense Analysis Center (Defense), Plum Island Animal Disease Center (Agriculture).

- "Information Analysis and Infrastructure Protection":

Federal Computer Incident Response Center (General Service Administration, GSA), National Communications System (Defense), National Infrastructure Protection Center (FBI), Energy Security and Assurance Program (Energy).

Questa Divisione ha inoltre accesso ad informazioni ed intelligence pertinenti provenienti da altre agenzie – Federal Bureau of Investigation (FBI) come visto, ma anche Central Intelligence

⁹ *The Department of Homeland Security* (June 2002) illustra per la prima volta la struttura organizzativa del Dipartimento. Le specificazioni delle Divisioni come originariamente pensate sono tuttora valide, a volte ampliate e migliorate, come nel caso della Divisione "Science and Technology" che ha assorbito la precedente "Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Countermeasures".

¹⁰ "Non-Homeland Security Functions. The new Department would have a number of functions that are not directly related to securing the homeland against terrorism. For instance, through FEMA [Federal Emergency Management Agency], it would be responsible for mitigating the effects of natural disasters. Through the Coast Guard, it would be responsible for search and rescue and other maritime functions. Several other border functions, such as drug interdiction operations and naturalisation, and would also be performed by the new Department.", *The Department of Homeland Security* (June 2002), p.4; "This Department, although focused primarily on homeland security, would continue to execute the non-homeland security missions of its constituent parts", *National Strategy for Homeland Security* (July 2002), p.13.

Agency (CIA), Defense Intelligence Agency (DIA) e National Security Agency (NSA) - per analisi delle minacce, valutazione delle vulnerabilità delle infrastrutture, e compiti di warning.¹¹

Una organizzazione di notevole portata dunque, nella cui struttura non confluiscono significative attività legate alla Homeland Security (HS) e che fanno capo ad esempio ad FBI, CIA, Department of Defense e Department of Human Health and Human Services.¹²

Si tratta di agenzie autonome o divisioni ministeriali la cui primaria missione per l'appunto non è la HS, ma che per la sua gestione possono svolgere compiti rilevanti.

E' certamente il caso del Department of Defense, che contribuisce attraverso "military missions overseas, homeland defense,¹³ and support to civil authorities".¹⁴

Quindi missioni militari all'estero, volte a ridurre la minaccia terroristica contro gli Stati Uniti,¹⁵ e su territorio nazionale, del tipo "combat air patrols or maritime defense operations" - deterrenti tuttavia difficilmente efficaci nei confronti di entità non statali - ma anche, sottolineiamo, di supporto in caso di emergenze dovute ad attacchi o catastrofi naturali.

Il crescente ruolo della Difesa su territorio statunitense, è ampiamente descritto da alcuni testi base cui si rimanda per un esame dettagliato.¹⁶

Qui interessa farne cenno per suggerire con cautela possibili corrispondenze con la componente militare in Europa. Ad esempio riguardo l'idea espressa dalla Strategia europea in materia di sicurezza sulla necessità di una prima linea di difesa all'estero, che riconosce la positiva ricaduta degli interventi all'esterno sulla sicurezza interna.

¹¹ "(...) The Madrid attack was like the September 11 attack in that government agencies failed to share information about an unfolding terrorist threat. Although the US government possessed little data directly relevant to the September 11 conspiracy, there is no question that Washington's ability to perceive the plot - to 'connect the dots' - was impaired by a "wall" between US law enforcement and intelligence agencies. This problem was rectified after the attacks. George W. Bush began daily meetings with his intelligence and law enforcement chiefs. Congress eliminated the statutory foundation of the "wall" by passing the USA Patriot Act. The FBI, the CIA, the new Homeland Security department and many other federal agencies are now required to share all terrorism-related information with one another and with the White House. (...)", Richard A. Falkenrath, "Europe's dangerous complacency", Financial Times, 13 July 2004, <http://www.brookings.edu/views/op-ed/fellows/falkenrath20040707.htm>

¹² "Secret Service" e "Coast Guard", restano intatti ma, collocati presso il Dipartimento, riportano direttamente al Segretario.

¹³ "Homeland defense — The protection of United States sovereignty, territory, domestic population, and critical infrastructure against external threats and aggression or other threats as directed by the President. The Department of Defense is responsible for homeland defense. Homeland defense includes missions such as domestic air defense. The Department recognizes that threats planned or inspired by "external" actors may materialize internally. The reference to "external threats" does not limit where or how attacks could be planned and executed. The Department is prepared to conduct homeland defense missions whenever the President, exercising his constitutional authority as Commander in Chief, authorizes military actions.(...)", *Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02, Department of Defense, 12 April 2001 (As Amended Through 14 April 2006), http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf

¹⁴ *National Strategy for Homeland Security* (July 2002), p.13.

¹⁵ "(...) it intends to defeat potential challengers before they threaten the United States at home.", *Strategy for Homeland Defense and Civil Support*, Department of Defense, Washington, D.C., June 2005, p.2, <http://www.defenselink.mil/news/Jun2005/d20050630homeland.pdf>

¹⁶ Come *Quadrennial Defense Review Report*, US Department of Defense, February 6, 2006, <http://www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>; *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, March 2006, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>; Thomas Goss, 'Who's in Charge?' *New Challenges in Homeland Defense and Homeland Security*, in *Homeland Security Affairs*, Volume II, Issue 1 2006 Article 2, <http://www.hsaj.org/pages/volume2/issue1/pdfs/2.1.2.pdf>

Inoltre nel capitolo 3, relativo ad una nuova definizione di sicurezza, considereremo il ruolo propriamente interno degli assetti militari, ovvero quello di supporto in caso di emergenze dovute ad attacchi o catastrofi naturali sul territorio degli stati.

Tornando alla riorganizzazione che istituisce il Department of Homeland Security è da sottolineare che essa è improntata ad un meccanismo evolutivo dal momento che le prime missioni e responsabilità della struttura non sono state indicate come esaustive.

L'Homeland Security Act 2002¹⁷ prevede infatti una certa flessibilità per istituire, unificare, riorganizzare e sopprimere unità all'interno del Dipartimento, come ribadito anche da un recente documento del 2005, "Six-Point Agenda for Department of Homeland Security", che per l'appunto ne aggiorna politiche, operazioni e strutture.¹⁸

Ci preme sottolineare che questo, come altri testi più recenti, richiama l'attenzione a causa di una formulazione che sancisce l'affiancamento tra "acts of terrorism", "natural disasters" e "other emergencies": disastri naturali ed emergenze acquisiscono a pieno titolo un livello d'importanza pari al fenomeno terroristico.

Punto 3. struttura/rapporti istituzionali

La nuova struttura fa capo al Segretario, dal febbraio 2005 Michael Chertoff, che insieme ai responsabili degli altri 14 Dipartimenti Esecutivi Federali formano il Gabinetto: agli alti livelli della struttura della HS c'è dunque un forte, centralizzato e diretto legame con la Casa Bianca ed il Presidente degli Stati Uniti.¹⁹

L'originalità ed il valore aggiunto risiedono, come anticipato nel punto 1., nel coordinamento di diverse attività, agenzie autonome o divisioni ministeriali già esistenti e variamente operanti nel campo della sicurezza, che sono state fatte confluire nel Dipartimento o sono state ad esso collegate in maniera più o meno strutturata.

L'istituzione del Department of Homeland Security²⁰ risponde al bisogno di struttura federale unica ed integrata, emerso nel corso dell'intento di coordinamento operativo del post 11 settembre.

Il coordinamento mira a semplificare i rapporti tra governo federale e autorità statali e locali senza sostituirsi alle strutture di queste ultime. In maniera concreta ad esempio creando per

¹⁷ *Homeland Security Act 2002 - a bill to establish a Department of Homeland Security, and for other purposes*, testo e analisi: <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/analysis/>

¹⁸ *Six-Point Agenda for Department of Homeland Security*, http://www.dhs.gov/xabout/history/editorial_0646.shtm. La concezione originaria del Dipartimento è in questa sede funzionale ad illustrare le dinamiche di accorpamento. Per gli ulteriori aggiornamenti operati sulla struttura si rimanda al sito ufficiale, Department Structure: <http://www.dhs.gov/xabout/structure/>

¹⁹ Con compiti di advising per il presidente USA che è "(...) il titolare primo dell'indirizzo politico. E in primo luogo della sicurezza nazionale, i cui Servizi ricadono nella sua esclusiva competenza. (...) 'Commander in Chief' (come è scritto nella Costituzione) (...)", Giorgio Rebuffa, *Con i Patriot Acts verso un nuovo modello di sicurezza*, in *Gnosis, Rivista Italiana di Intelligence*, n.1/2005, <http://www.sisde.it/Gnosis/Rivista2.nsf/ServNavig/8>

²⁰ Creato nel novembre 2002 e divenuto pienamente operativo nei primissimi mesi del 2003.

ogni stato delle Homeland Security Task Forces (HSTFs), che servano da primo organo di contatto e coordinamento con il livello federale e che possano efficacemente ed efficientemente comunicare con le organizzazioni ed i cittadini.²¹

Un coordinamento politico verticale, tra i livelli federale, statale e locale, e orizzontale, all'interno di ogni livello, volto a fornire una certa "unità di comando", che si spinge fino ad una responsabilità diretta del Dipartimento per alcuni assetti operativi.²²

Ciò non significa che il sistema di coordinamento così realizzato sia esente da carenze di efficacia ed efficienza, come illustrano alcuni studi di riferimento²³ in particolare basati sul banco di prova dell'uragano Katrina.²⁴

D'altra parte la considerazione di generale applicabilità secondo la quale un meccanismo - come quello della HS - è sempre perfezionabile, non sminuisce la validità dell'idea che è alla base della sua creazione: il coordinamento.

La riorganizzazione governativa statunitense più imponente degli ultimi 50 anni, si sostanzia proprio di questo coordinamento delle organizzazioni coinvolte nella sicurezza.

Un coordinamento inizialmente operativo al quale si è teso dall'11 settembre che ha attivato e suggerito un meccanismo del tipo comunanze di pratiche > comunanze di cambiamenti procedurali/organizzativi/normativi/istituzionali/(integrazione).²⁵

Un coordinamento che è il vero valore aggiunto, il vero salto qualitativo a capacità definite.

Con un occhio all'Europa, nel confronto con la HS statunitense dobbiamo introdurre due prime considerazioni su cui torneremo nei capitoli seguenti.

La prima è che i punti 1. (contesto di creazione/obiettivi), ed in particolare 2. (aree coperte), trovano una certa corrispondenza nel panorama europeo come tematiche crescenti nelle politiche europee e dell'Unione europea (capitolo 2) e come componenti di una nuova definizione di sicurezza (capitolo 3).

La seconda è che, per il punto 3. (struttura/rapporti istituzionali), dunque per il coordinamento come concetto centrale e valore aggiunto a capacità definite, l'Europa e l'Unione europea²⁶ hanno bisogno di progressi: un coordinamento insufficiente, senza spingerci a parlare di una

²¹ *National Strategy for Homeland Security* (July 2002), p.13 e ss.

²² Come nel caso della Divisione "Border and Transportation Security" in cui il Dipartimento è pensato assumere responsabilità per assetti operativi tra gli altri del "Customs Service" e della "Transportation Security Administration"; *The Department of Homeland Security* (June 2002), p.2.

²³ John V. Parachini, Lynn E. Davis, Timothy Liston, *Homeland Security. A Compendium of Public and Private Organizations' Policy Recommendations*, Rand Corporation, 2003, http://www.rand.org/pubs/white_papers.

²⁴ Per un resoconto istituzionale: *A Failure of Initiative - Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina* (February 2006), US House of Representatives, <http://www.gpoaccess.gov/katrinareport/mainreport.pdf> e *The Federal response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, Department of Homeland Security, 23 February 2006, <http://www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned.pdf>, in particolare p. 51 e ss e p. 87 ss.

²⁵ Un impulso ampiamente rilevato anche nello sviluppo della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD) quando Martin Ortega nelle sue conclusioni osserva che "la necessità crea l'organo", Nicole Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The first five years (1999-2004)*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, August 2004, p.94, <http://www.iss-eu.org/books/5esdpen.pdf>

²⁶ Parliamo di Europa e di Unione europea. Questa ultima, focus del nostro studio, non può prescindere dall'Europa tutta, intesa almeno come stati, come NATO, e come settore privato.

mancanza di unità di comando, costituisce il vero problema chiave anche avendo a disposizione diverse capacità.

2. La situazione in Europa

La mobilitazione europea in seguito all'11 settembre è stata immediata, come testimoniano alcune iniziative di cui ricordiamo le principali.²⁷

In primo luogo il Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001 adotta un piano d'azione per la politica europea di lotta al terrorismo, da aggiornare ogni sei mesi.

Ci piace riportare alcuni passi iniziali delle conclusioni per due motivi, il primo è una rilettura delle relazioni transatlantiche a più di 5 anni dagli attacchi alle torri gemelle, uno slancio unitario dell'Unione europea che difficilmente potremmo ritrovare in documenti attuali,²⁸ il secondo motivo indica invece una permanenza, una premessa e insieme un metodo validi ancora oggi: "(...) L'Unione europea intensificherà il suo impegno contro il terrorismo mediante un approccio coordinato e interdisciplinare che abbracci tutte le politiche dell'Unione.(...)".²⁹

Per quanto riguarda il piano d'azione le linee direttive vertono sul rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia, sullo sviluppo degli strumenti giuridici internazionali (ovvero attuazione delle convenzioni internazionali esistenti in materia di lotta al terrorismo), sul contrasto al finanziamento del terrorismo, e sul miglioramento della sicurezza aerea e del coordinamento dell'azione globale dell'Unione europea.³⁰

Nelle settimane immediatamente successive all'11 settembre nasce anche il meccanismo comunitario di protezione civile,³¹ un sistema di coordinamento, che negli anni ha raggiunto livelli di operatività sempre più alti.³²

Su questo ritorneremo, ci interessa farne subito cenno per la immediatezza dell'iniziativa e per mettere in evidenza una iniziativa dalle potenzialità ancora inesplorate.

²⁷ Per un background storico della cooperazione europea contro il terrorismo si veda Paul Wilkinson, *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Paper no. 84, October 2005, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, p.29 e ss., <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai84.pdf>

²⁸ "(...) Il Consiglio europeo è pienamente solidale con il popolo statunitense di fronte agli attentati terroristici sanguinosi. Questi atti costituiscono un attacco inferto alle nostre società aperte, democratiche, tolleranti e pluriculturali. Toccano la coscienza di ciascun essere umano. L'Unione europea coopererà con gli Stati Uniti per consegnare alla giustizia e punire gli autori, i responsabili e i complici di questi atti inumani. In base alla risoluzione 1368 del Consiglio di sicurezza una reazione americana è legittima. Gli Stati membri dell'Unione sono disposti, ciascuno secondo i propri mezzi, ad impegnarsi in siffatte azioni. Dette azioni devono essere mirate e possono anche essere dirette contro gli Stati che aiutassero, sostenessero o ospitassero terroristi. Saranno necessarie consultazioni serrate con tutti gli Stati membri dell'Unione europea.(...)", Conclusioni e piano di azione del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001, p.1, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/concl-bxl.i1.pdf

²⁹ Conclusioni e piano di azione del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001, p.1.

³⁰ Specificate in *Action by the European Union following the attacks on 11 September*, MEMO/01/327, 15/10/2001, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/327&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

³¹ Council Decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions (2001/792/EC, Euratom), http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cplegis/301d0792_en.htm

³² Decisione del Consiglio del 5 marzo 2007 che istituisce uno strumento finanziario per la protezione civile (2007/162/CE, Euratom), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2007/l_071/l_07120070310it00090017.pdf

In linea con la Risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite³³ volta a colpire il finanziamento dei terroristi, una Posizione Comune del Consiglio, stabilisce un elenco di persone e gruppi terroristici regolarmente aggiornato, per l'applicazione di misure di congelamento dei beni.³⁴

Si tratta di uno strumento che tende ad una armonizzazione delle sanzioni previste negli stati membri, alcuni dei quali neanche ne possedevano³⁵ e che fornisce, seppure ai soli fini dell'applicazione dello stesso, una definizione condivisa a livello UE di cosa si intenda per "persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici" e "atti terroristici".³⁶

³³ Security Council unanimously adopts wide-ranging anti-terrorism resolution; calls for suppressing financing, improving international cooperation - Resolution 1373 (2001) also Creates Committee to Monitor Implementation, <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>

³⁴ Posizione comune del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, Gazzetta ufficiale n. L 344 del 28/12/2001 pag. 0093 - 0096, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0931:IT:HTML>

³⁵ "(...) Before the framework decision was adopted, only 7 countries - France, Germany, Italy, Portugal, Greece, Spain and the United Kingdom - out of the 15 Member States of the European Union had specific laws to fight terrorism which varied from one country to another. In the other Member States, where no such legislation existed, terrorist acts were judged on the basis of common criminal offences. The existence of a common framework will facilitate police and judicial co-operation and ensure that terrorist acts are not punished differently in different Member States.(...)", *European Union plugging the gaps in the fight against terrorism*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/terrorism/fsj_criminal_terrorism_en.htm

³⁶ "(...) 2. Ai fini della presente posizione comune per "persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici" si intendono:

- persone che compiono, o tentano di compiere, atti terroristici o vi prendono parte o li agevolano,
 - gruppi ed entità posseduti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone; e persone, gruppi ed entità che agiscono a nome o sotto la guida di tali persone, gruppi ed entità, inclusi i capitali provenienti o generati da beni posseduti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone o da persone, gruppi ed entità ad esse associate.
3. Ai fini della presente posizione comune per "atto terroristico" si intende uno degli atti intenzionali di seguito indicati, che, per la sua natura o contesto possa recare grave danno a un paese o un'organizzazione internazionale, definito reato in base al diritto nazionale, quando è commesso al fine di:
- i) intimidire seriamente la popolazione; o
 - ii) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; o
 - iii) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o un'organizzazione internazionale;
- a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso;
 - b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona;
 - c) sequestro di persona e cattura di ostaggi;
 - d) distruzioni massicce di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private, che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli;
 - e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci;
 - f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche o chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo;
 - g) diffusione di sostanze pericolose, cagionamento di incendi, inondazioni o esplosioni il cui effetto metta in pericolo vite umane;
 - h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane;
 - i) minaccia di mettere in atto uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) a h);
 - j) direzione di un gruppo terroristico;
 - k) partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, anche fornendo informazioni o mezzi materiali o finanziandone in qualsiasi forma le attività, nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo.
- Ai fini del presente paragrafo, per "gruppo terroristico" s'intende l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere atti terroristici. Il termine "associazione strutturata" designa un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata.(...)", Posizione comune del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, Gazzetta ufficiale n. L 344 del 28/12/2001 pag. 0093 - 0096, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0931:IT:HTML>. Altre definizioni, ad esempio in P. Wilkinson, *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Paper no. 84 (October 2005), EUISS, Paris, p.9 e ss.

La definizione viene ripresa e specificata da una Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002:³⁷ "(...) a definition of terrorist offences that combines two elements: Objective, as it draws a list of serious offences (such as attacks upon a person's life or physical integrity, kidnapping or hostage taking, seizure of aircrafts, etc); Subjective, as these acts will only be considered as terrorist offences when intentionally committed with a specific terrorist aim, as described in the framework decision".³⁸

La Decisione quadro consegna la definizione ad applicazioni più generali, di rilevanza di fattispecie negli ordinamenti nazionali, al fine primario di stabilire un minimo comune di sanzioni penali: "a common concept of terrorist offences which all the Member States of the European Union must include in their legal system, and set the minimum level of penal sanctions for this type of offence, the objective being to prevent terrorists being able to find refuge in a more lenient European Member State".³⁹

Lo stesso giorno il Consiglio adotta una Decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri,⁴⁰ che fa seguito ad una proposta della Commissione europea del 19 settembre 2001.⁴¹

L'istituzione del mandato rappresenta un salto di qualità nelle misure di contrasto al terrorismo.⁴² Basato sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni in materia penale

³⁷ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2002/l_164/l_16420020622it00030007.pdf

³⁸ (...) It approximates the level of sanctions between Member States according to the principle that sentences have to be both proportional and dissuasive. To this end, different minimum maximum sentences have been set up, depending on the gravity of the offence. It contains provisions for the protection of victims of terrorist acts. (...) The framework decision states that the Member States will prosecute terrorist acts that take place in their own territories or on board a ship or an aircraft that is registered in that particular State. They are also competent when the offender is one of their own nationals or residents or when a terrorist act is committed against their own institutions or people or against an institution of the European Union. The framework decision even gives Member States the possibility of declaring themselves competent to investigate terrorist acts that have taken place on the territory of another Member State of the European Union. (...)", *European Union plugging the gaps in the fight against terrorism*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/terrorism/fsj_criminal_terrorism_en.htm

³⁹ *The EU fights against the scourge of terrorism*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/fsj_terrorism_intro_en.htm

⁴⁰ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI), http://europa.eu.int/eur-lex/it/consleg/pdf/2002/it_2002F0584_do_001.pdf

⁴¹ Proposal for a Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States (2001/C 332 E/18), <http://www.eurunion.org/partner/EUUSTerror/EurArrestWarrProp.pdf>

⁴² "The flagship of the EU counter-terrorism efforts since 9/11", P. Wilkinson, *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Paper no. 84 (October 2005), EUISS, Paris, p.31; in prima linea anche tra le risposte dell'Europa all'11 settembre citate nella Strategia europea in materia di sicurezza presentata dall'Alto Rappresentante PESC Solana: "Essa ha risposto all'11 settembre con una serie di misure tra cui l'adozione del mandato di arresto europeo, iniziative per la lotta al finanziamento del terrorismo e un accordo sull'assistenza giudiziaria con gli Stati Uniti d'America. L'Unione continua a sviluppare la cooperazione in questo settore e a migliorare i suoi mezzi di difesa.", *Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>; per valutazioni sul funzionamento del mandato si veda *European arrest warrant replaces extradition between EU Member States*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm#. L'importanza del mandato d'arresto europeo e la sua recente implementazione ci spingono a trattarlo in maniera più estesa. Nondimeno vanno ricordate altre iniziative nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale come "(...) la Decisione quadro del Consiglio relativa alle squadre investigative comuni (13 giugno 2002); la convenzione Europol (...), la cui competenza fin dal 3 dicembre 1998 si estende anche ai reati di terrorismo, ed all'interno della quale il 21 settembre 2001 è stata costituita una squadra specializzata in materia di lotta al terrorismo; la Decisione del Consiglio 28 febbraio 2002 relativa alla costituzione di Eurojust; (...)", *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo*, Paper, Per Aspera ad Veritatem N.28 - gennaio-aprile 2004, www.sisde.it/Pubblicazioni_Centro_italiano_Studi_per_la_pace, http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20050219140025

dei tribunali degli stati membri, il mandato sostituisce alla normalmente lunga e complessa estradizione tradizionale, procedure più agili per determinate categorie di reati, all'interno delle quali per alcune, come "reati di terrorismo", non c'è bisogno di doppia incriminazione.⁴³

Va tuttavia registrata la difficile e lunga attuazione di questa misura, dovuta alla riluttanza di alcuni stati a cedere parte del controllo nazionale in materia,⁴⁴ e il fatto che ancora oggi alcuni non siano completamente conformi alle disposizioni della Decisione quadro, tendendo ad introdurre casi supplementari di rifiuto di estradizione legati ad esempio a ragioni politiche e di sicurezza nazionale che lasciano ampi margini di interpretazione.

Dunque alcuni sforzi sono ancora richiesti, tuttavia la portata innovativa della misura non ne è sminuita, al contrario, le prime valutazioni della Commissione europea sull'applicazione del mandato sono cautamente positive riguardo il numero di richieste emanate ed evase e all'evidente risparmio di tempo per la conclusione di procedure che sono passate in media da una durata di oltre 9 mesi ad una di 43 giorni, o addirittura 13 nei casi in cui intervenga l'assenso dell'interessato.⁴⁵

Sempre per la cooperazione giudiziaria e di polizia dobbiamo senz'altro menzionare la creazione, all'indomani degli attacchi alle torri gemelle, di una task force antiterrorismo presso Europol⁴⁶ - pur con i limiti di costanza rilevati⁴⁷ - e l'istituzione, nel 2002, di Eurojust.⁴⁸

Gli anni dopo il 2001 sono anche quelli in cui l'Unione europea lancia il processo di riforma dei Trattati. Il Gruppo Barnier, responsabile dei lavori in materia di difesa per la Convenzione,⁴⁹ per quanto qui interessa, tenta di dare maggiore sostanza alle nozioni di solidarietà e sicurezza

⁴³ "(...) Il mandato d'arresto europeo è una decisione emessa da un'autorità giudiziaria di uno Stato membro in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro di una persona ricercata, ai fini dell'esercizio dell'azione penale o dell'esecuzione di una pena detentiva (...)", Europa - Glossario, http://europa.eu/scadplus/glossary/arrest_warrant_it.htm

⁴⁴ Che trova un accordo comune per entrare in vigore dal 1 gennaio 2004. L'Italia, resta a lungo l'ultimo degli stati membri ad attuare la misura: il 21 luglio 2005 la utilizza per l'extradizione di uno dei terroristi degli attentati di Londra: "(...) The practical application of the European Arrest Warrant (EAW) was brought to the fore in the aftermath of the attempted terrorist attacks in London of 21 st July when a suspected terrorist was swiftly extradited from Italy to the UK(...)", *The EU fights against the scourge of terrorism*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/fsj_terrorism_intro_en.htm

⁴⁵ Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/criminal/doc/com_2005_063_en.pdf e allegato: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/criminal/doc/sec_2005_267_en.pdf. Un relativo limite interno alla portata del mandato è la possibilità per uno stato membro di eseguire direttamente sul proprio territorio e sotto la propria autorità una condanna decisa in un altro stato membro, senza consegne.

⁴⁶ "(...) In seguito agli eventi dell'11 settembre e alle conseguenti decisioni adottate dal Consiglio 'Giustizia e Affari Interni' il 20 settembre, l'Europol, in collaborazione con gli stati membri ha creato una task force antiterrorismo per realizzare una serie di misure globali. A soli due mesi dall'adozione delle decisioni del Consiglio, la task force era già operativa, più precisamente dal 15 novembre. E' composta di esperti ed ufficiali di collegamento della polizia e dei servizi di intelligence degli stati membri, impegnati in una cooperazione e collaborazione senza precedenti. (...)", Europol, Relazione annuale 2001, http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publar2001_it&language=it

⁴⁷ Come la mancata stabile attuazione della task force antiterrorismo di cui alla nota precedente. Riattivata una prima volta dopo gli attentati di Madrid del marzo 2004, la task force è stata nuovamente oggetto di critiche che, ancora nel luglio 2005, constatavano l'invio di Ufficiali di collegamento ed esperti di soli 2 Stati membri su 25.

⁴⁸ Decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002 che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (2002/187/GAI), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2002/l_063/l_06320020306it00010013.pdf

⁴⁹ Per approfondimenti si veda Giovanni Gasparini and Federica Di Camillo, *The European Treaty Establishing a Constitution for Europe: its implications on Defence Policy*, in CeMiSS Quarterly, Summer 2004, Military Centre for Strategic Studies (CeMiSS), Italian Ministry of Defence, Rome, (p. 65-76), http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/CA7E4C60-D4EC-4AB8-B941-C728A053D020/0/quart2_04.pdf

comune in caso di eventi o attacchi all'interno del territorio dell'Unione, nella consapevolezza che dopo l'11 settembre le minacce non possono essere più definite unicamente dal rischio di conflitti tra stati o tra gruppi etnici.⁵⁰

La formulazione del Trattato costituzionale proposta sulla base della riflessione del working group difesa rileva sia per la "clausola di solidarietà", su cui si veda la fine del capitolo, sia per un aggiornamento delle missioni di tipo Petersberg.

Tali missioni, originariamente delineate nel 1992 in ambito dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) sono state istituzionalizzate dal Trattato di Amsterdam entrato in vigore nel 1999 nell'Art. 17(2) del Trattato sull'Unione europea (TUE), quadro di riferimento della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD). Comprendono missioni umanitarie e di soccorso, missioni di mantenimento della pace e missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace. La proposta del nuovo articolo III-309(1) vi aggiunge azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di consulenza e assistenza in materia militare, missioni di prevenzione dei conflitti, e operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti, tutte missioni che possono "contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio".⁵¹

Certo, bisogna considerare che l'istituzionalizzazione di queste missioni nella loro versione aggiornata rimane nello stallo del processo di ratifica del Trattato costituzionale,⁵² e che anche questa nuova versione non risolve, secondo alcuni commentatori, i problemi di interpretazione,⁵³ tuttavia è innegabile l'elemento di novità rappresentato dal riferimento esplicito e trasversale al contrasto al terrorismo.

Per quanto riguarda la reazione NATO all'attacco alle torri gemelle, va ricordato che il giorno successivo all'11 settembre i paesi membri hanno formalmente riconosciuto l'azione quale attacco compreso nella fattispecie dell'articolo 5 del Trattato di Washington.⁵⁴ Un richiamo al principio di difesa collettiva fatto per la prima volta nella storia dell'Alleanza Atlantica e che è stato la base per l'invio di assetti NATO di allarme e controllo aeroportati (Airborne Warning and Control System, AWACS) e di mezzi navali forniti dagli stati membri partecipanti all'operazione di difesa collettiva Active Endeavour lanciata nel 2001.⁵⁵

⁵⁰ Van Eekelen, Willem, *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies, Brussels, and the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, (2006), p.137.

⁵¹ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:IT:HTML>

⁵² Il supporto ai paesi terzi nella lotta contro il terrorismo è idea espressa anche nella Strategia europea in materia di sicurezza presentata dall'Alto Rappresentante PESC Solana, su cui si veda oltre.

⁵³ "(...) Current EU language (for example, the Petersberg tasks) does not provide even the roughest guideline as to the vision of the world in which European forces could be called upon to operate.(...)", Françoise Heisbourg, *Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity*, in *Survival*, the IISS Quarterly, vol. 42, no. 2 (Summer 2000), p.8.

⁵⁴ "Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le Parti, (...)...ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la Parte o le Parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre Parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale.(...)", Washington DC, 4 aprile 1949, riferimento testuale: <http://www.nato.int/docu/other/it/treaty-it.htm>

⁵⁵ NATO and the Scourge of Terrorism – Deployment of NATO Forces, <http://www.nato.int/terrorism/deployment.htm>

L'attivazione dell'articolo 5 deve essere stata percepita come una ulteriore base di legittimità per azioni di singoli stati, europei. Infatti, sul piano dell'intervento operativo statunitense (Afghanistan, ottobre 2001) e sul seguito di Enduring Freedom,⁵⁶ missione di contrasto al terrorismo a guida USA intrapresa nel 2001, è da notare che questi non hanno coinvolto l'Unione europea in quanto tale, ma diversi paesi europei in tempi e con modalità differenti. E comunque i ministri degli esteri UE così si esprimevano in una dichiarazione del Consiglio dell'8 ottobre 2001 sull'azione di contrasto al regime talebano [corsivo aggiunto]: "(...) L'Unione europea dichiara la sua totale solidarietà con gli Stati Uniti e il suo *pieno sostegno all'azione di autodifesa* avviata conformemente alla Carta delle Nazioni Unite e alla risoluzione 1368 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.(...)".⁵⁷

Questi impegni iniziali, sono stati sostenuti anche da una certa empatia transatlantica successivamente interrotta dalle divisioni che hanno investito gli stati membri dell'Unione europea al momento dell'avvio delle operazioni statunitensi in Iraq nella primavera del 2003.

Ed è qui che va collocata la Strategia europea in materia di sicurezza presentata dall'Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) Javier Solana,⁵⁸ piuttosto che tra le prime mobilitazioni UE fin qui viste poiché il documento, elaborato ed approvato tra giugno e dicembre 2003, ricopre anche un ruolo di ricomposizione delle divisioni sul caso iracheno.⁵⁹ Non per questo ne viene scalfita l'importanza: si tratta della prima strategia di sicurezza dell'Unione, che esprime il metodo fondamentale di analisi comune delle minacce per tentare linee guida di risposta comuni più efficaci ed efficienti, in un documento flessibile ed evolutivo.⁶⁰

⁵⁶ Il comando di larga parte delle forze e delle zone di competenza di Enduring Freedom sta progressivamente passando alla missione di stabilizzazione NATO International Security Assistance Force (ISAF), presente in Afghanistan dal 2002: "(...) Isaf e Enduring Freedom erano state tenute distinte. Ma a partire dal 2004 si fa strada l'idea di una possibile sinergia tra le due Forze. Le Nazioni Unite legittimano non solo Isaf, ma anche Enduring Freedom. La più recente risoluzione del CdS sull'Afghanistan è esplicita al riguardo (ris. 1662 del 23 marzo 2006, par. 18), come lo erano quelle adottate dal 2004.(...)", Natalino Ronzitti, *Afghanistan: la base giuridica della missione italiana*, in *Affari Internazionali*, Rivista on-line di politica, strategia ed economia, luglio 2006, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=154>. Lo stesso articolo affronta anche la questione giuridica del termine finale dell'esercizio del diritto di legittima difesa.

⁵⁷ 2372a Sessione del Consiglio - Affari Generali - Lussemburgo, 8 e 9 ottobre 2001, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/gena/12330.i1.pdf

⁵⁸ *Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003; per un approfondimento dalla genesi del documento si veda Alyson J. K. Bailes, *The European Security Strategy - An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper No. 10, Stockholm International Peace Research Institute, February 2005, http://www.sipri.org/contents/editors/publications/ESS_PPrapport.pdf

⁵⁹ "(...) Solo nel 2003 per scongiurare una crisi politica di vaste proporzioni nata dalle divergenze euroamericane sull'Iraq, l'Unione antepone l'aspetto politico a quello militare e definisce per la prima volta, sotto l'impulso personale di Javier Solana, una strategia in materia di sicurezza: partendo da un'analisi comune dello stato dei rischi e delle minacce, il testo stabilisce gli obiettivi strategici dell'Unione nel mondo, i principi fondatori della sua azione internazionale e gli strumenti necessari per l'attuazione. (...)", N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The first five years (1999-2004)*, EUISS, Paris, August 2004, p.19.

⁶⁰ "(...) The Solana document is a major success: it is sufficiently broad to include varying strategic traditions but precise enough to become a motor of international action; (...)", *European defence: A proposal for a White Paper - Report of an independent Task Force*, EUISS, Paris, May 2004, p.11; "(...) Per definizione, un documento strategico è sempre evolutivo. Delinea una visione più che fissare interessi immutabili, traccia un'impostazione più che definire le politiche. Ciò è ancor più vero nel contesto di un'organizzazione comprendente 25 stati indipendenti. Il documento è pertanto storico.(...)", N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The first five years (1999-2004)*, EUISS, Paris, August 2004, p.53. Un documento significativo, ma anche dibattuto, tra gli altri si veda *A European strategic*

“Un’Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza” individua, come noto, delle minacce principali: terrorismo internazionale, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, stati falliti e criminalità organizzata.

Ci interessa rilevare la parte meno ricordata della Strategia, ovvero il contesto di sicurezza rappresentato dalle sfide globali, così come ci interessa sottolineare l’esplicito riferimento al combinarsi delle minacce tra loro e con il contesto.

Un contesto che si arricchisce anche di elementi accostabili a calamità o potenziali calamità – naturali e non - come ad esempio fame, malattie, fabbisogno energetico, povertà, flussi migratori.

L’ inserimento nella Strategia conferisce loro una valenza per l’appunto strategica,⁶¹ al pari delle minacce caratterizzate da un’intenzione aggressiva perseguita da parte di entità statali o non statali come è per il terrorismo, la criminalità organizzata, e la proliferazione di armi di distruzione di massa.

Va sottolineato che, come notato per i documenti relativi alla evoluzione del sistema della Homeland Security statunitense, si manifesta anche per l’Europa, l’accostamento minaccia terroristica/minaccia intenzionale e disastri naturali/piaghe strutturali.

Rimandiamo al capitolo seguente l’approfondimento di questi concetti espressi nella Strategia per inserirli direttamente tra gli elementi che contribuiscono, insieme ad altri, ad una nuova definizione di sicurezza.

Lo stesso ragionamento vale per alcune delle indicazioni di risposta e raccomandazione che la Strategia indica nella parte finale: una prima linea di difesa all’estero, una risposta che non può essere solo militare ad una minaccia che non è solo militare, una coerenza di misure interne/esterne civili/militari ed un rafforzamento della partnership con altri paesi (multilateralismo).

Le iniziative fin qui descritte rappresentano un primo periodo di reazione.

Un impegno rinnovato dell’Unione si apre quando la minaccia terroristica si concretizza nel cuore della vecchia Europa. A Madrid e a Londra, gli attacchi perpetrati sul territorio urbano

concept – defence aspects, Report submitted on behalf of the Defence Committee, Assembly of Western European Union - the Interparliamentary European Security and Defence Assembly, Forty-Ninth Session, December 2003, http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1841.pdf; “(...) Il passaggio dalla teoria alla prassi. Ciò che è mancato, tuttavia, è il passaggio successivo: un documento che fornisse le direttive necessarie alla configurazione degli strumenti idonei a concretizzare le politiche delineate nel concetto strategico. In altre parole il documento europeo dice quale è l’obiettivo ideale che l’Unione si prefigge e quale ruolo essa intende giocare per concretizzare tale obiettivo; non dice, e non può dirlo, che cosa nel concreto bisogna essere capaci di fare, dove e come. Sono questi gli elementi indispensabili ai pianificatori militari per costruire un sistema operativo senza il quale qualsiasi enunciazione politica scivola fatalmente nel velleitarismo di facciata. Tali elementi dovevano essere il cuore di un’ulteriore elaborazione che, tenendo in debito conto i limiti oggettivi posti sia dalla presumibile disponibilità delle risorse, sia da un quadro politico ancora sostanzialmente frammentato, avrebbe potuto orientare gli stati maggiori verso scelte coerenti e convergenti(...)”, Vincenzo Camporini, *Sicurezza europea: ci sono gli strumenti, manca la strategia*, in *AffarInternazionali*, Rivista on-line di politica, strategia ed economia, giugno 2006, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=145>

⁶¹ “(...) strategic effects, i.e. effects that endanger the viability of EU states and societies(...)”, Security Network for Technological Research in Europe (SeNTRE), progetto finanziato dalla PASR 2004, WP 2 Scenarios and Missions, aprile 2005, p.3.

degli stati riproducono lo scenario statunitense confermando e rendendo evidente anche per l'opinione pubblica, la globalità della minaccia.

In tale contesto si colloca un rilancio dell'attuazione di alcune misure in buona parte decise in precedenti framework.

Un rilancio di importanza niente affatto secondaria dal momento che l'applicazione delle misure deve continuamente confrontarsi con due tendenze contrapposte: da una parte un allargamento istituzionale delle competenze e dei mezzi per assolverli, dall'altra le note difficoltà legate alla sovranità. Difficoltà che si riversano ad esempio, e principalmente, nella complessità ed insufficienza dei meccanismi di scambio di informazioni, limitando la piena operatività di molta parte delle iniziative.

Proseguiamo in ordine non cronologico, ma tematico.

Ambiziosi appaiono subito il nuovo piano d'azione (marzo 2004) che tra i propri obiettivi strategici, accanto a misure nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia, pone anche azioni più riconducibili alla sicurezza - come la protezione dei trasporti internazionali, l'effettività dei sistemi di controllo delle frontiere e il rafforzamento delle capacità dell'Unione e degli stati membri di gestire la conseguenza di attacchi⁶² - nonché l'istituzione della carica di Coordinatore antiterrorismo dell'UE.

Passando oltre, ovvero alla fase successiva del programma di lavoro definito dal Consiglio europeo del marzo 2004, arriviamo alla Strategia antiterrorismo dell'Unione europea approvata nel dicembre 2005.⁶³

Ci soffermiamo su questo documento per le sue caratteristiche di riferimento di lungo periodo per le linee di azione inquadrata dall'Unione, per la comprensività delle misure previste e per la novità di metodo di analisi.

La Strategia si basa su 4 settori principali di azione: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta.

⁶² "(...) 8. Obiettivi strategici di un piano d'azione dell'UE riveduto per la lotta contro il terrorismo. Basandosi sulla cooperazione esistente, il Consiglio europeo ha approvato obiettivi strategici aggiornati al fine di potenziare il piano d'azione dell'UE per la lotta contro il terrorismo (riportato all'allegato I). Saranno attuati i seguenti obiettivi strategici ad alto livello: • aumentare il consenso internazionale e potenziare gli sforzi internazionali per combattere il terrorismo; • limitare l'accesso dei terroristi alle risorse finanziarie e ad altre risorse economiche; • massimizzare la capacità degli organi dell'UE e degli Stati membri in materia di individuazione, indagine e perseguimento dei terroristi e di prevenzione degli attentati terroristici; • proteggere la sicurezza dei trasporti internazionali ed assicurare sistemi efficaci di controllo alle frontiere; • potenziare la capacità degli Stati membri di far fronte alle conseguenze di un attentato terroristico; • affrontare i fattori che favoriscono il sostegno al terrorismo e il reclutamento nelle sue fila; • focalizzare le azioni nel quadro delle relazioni esterne dell'UE sui paesi terzi prioritari di cui occorre rafforzare la capacità antiterrorismo o l'impegno a combattere il terrorismo.(...), Consiglio europeo, Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, Bruxelles 25.03.2004, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/79643.pdf

⁶³ The European Union Counter-Terrorism Strategy, Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels 1 December 2005, http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/87257.pdf

Dunque: "(..) prevenzione: impedire le affiliazioni al terrorismo affrontando i fattori e le cause profonde che possono portare alla radicalizzazione e al reclutamento, in Europa e a livello internazionale; protezione: proteggere i cittadini e le infrastrutture e ridurre la nostra vulnerabilità agli attacchi, rafforzando in particolare la sicurezza delle frontiere, dei trasporti e delle infrastrutture critiche; perseguimento: indagare sui terroristi e perseguirli oltre frontiera e su scala mondiale; ostacolare la pianificazione, gli spostamenti e la comunicazione, smantellare le reti di sostegno, tagliare i finanziamenti e impedire l'accesso al materiale necessario per gli attentati, nonché assicurare i terroristi alla giustizia; e risposta: prepararsi a gestire e ridurre al minimo le conseguenze degli attentati terroristici migliorando le capacità di gestione, gli effetti immediati, il coordinamento della risposta e le esigenze delle vittime.(...)"⁶⁴

E' da sottolineare, e da tenere presente per i capitoli seguenti, che la divisione possiede una certa utilità strumentale, già incontrata nel capitolo 1,⁶⁵ che deve però confrontarsi con la trasversalità che caratterizza le azioni dei 4 settori indipendentemente anche dai pilastri cui esse appartengono.⁶⁶

E infatti la Strategia, indica il bisogno di coordinamento, "(...) Across these four categories, the strategy seeks to link strands from different policy areas and emphasise the close interaction of measures at member state, European and international level.(...)",⁶⁷ coordinamento di una attuazione collettiva, che non risiede in un unico soggetto, da come si evince già dai destinatari cui è rivolta.

Come per il sistema della HS statunitense è ancora il coordinamento il valore aggiunto che si ricerca.

A tale proposito ci interessa riportare un primo paragrafo relativo all'approfondimento che il documento dedica alla "protezione" come esempio del valore di coordinamento che l'Unione può avere, per un'applicazione della Strategia che, come detto, deve essere attuata a livello nazionale, europeo e internazionale, e aggiungiamo anche locale e privato: "(...) Laddove gli Stati membri hanno la responsabilità innanzitutto di potenziare la protezione degli obiettivi, l'interdipendenza della sicurezza alle frontiere, dei trasporti e di altre infrastrutture transfrontaliere richiede un'azione collettiva efficace a livello dell'UE. In settori in cui esistono regimi di sicurezza a livello dell'UE, come la sicurezza alle frontiere e nei trasporti, l'UE e la

⁶⁴ 2696^a Sessione del Consiglio Giustizia e affari interni, Bruxelles, 1-2 dicembre 2005, p.8, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/jha/87594.pdf

⁶⁵ Sequenze del tipo pre-crisi/crisi/post-crisi – ovvero prevention – to reduce threat; protection – to reduce vulnerability of targets; crisis management – to control/minimize damage (1st order effects); consequences management – to remediate/control (2nd order effects) and to reconstruct/to return to normal conditions (recovery) – come detto forniscono anche le categorie base in cui inquadrare analisi e strumenti di risposta: "(...) become also a categorisation of policy instruments and responses, encompassing scientific research, public policy, social behaviour, information and media." A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.18.

⁶⁶ "(...) Actions covered by each pillar cut across policy areas.(...)", *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/strategies/fsj_terrorism_strategies_counter_en.htm

⁶⁷ *Anti-terrorism Policy*, EurActiv, <http://www.euractiv.com/en/justice/anti-terrorism-policy/article-136674>

Commissione in particolare hanno svolto un ruolo importante nell'innalzare i livelli normativi. Un'ulteriore cooperazione tra Stati membri, con l'appoggio delle istituzioni europee, fornirà un contesto importante in cui gli Stati membri potranno coordinare le rispettive politiche, condividere le informazioni sulle risposte sviluppate a livello nazionale, stabilire le migliori prassi, e collaborare nell'elaborazione di nuove idee.(...)”.⁶⁸

Un secondo paragrafo, sempre relativo all'approfondimento che la Strategia dedica alla "protezione", lo riportiamo perchè indica un trend sempre più considerato: "(...) E' essenziale ridurre la vulnerabilità delle infrastrutture critiche ad attacchi fisici ed elettronici in tutta Europa. Per tutelarci ulteriormente, abbiamo deciso di istituire un programma di lavoro volto a migliorare la protezione delle infrastrutture critiche in tutta Europa. I lavori in tal senso proseguiranno con lo sviluppo di un approccio di rischio a tutto campo che metta in evidenza in modo prioritario la minaccia terroristica.(...)”.⁶⁹

Infrastrutture critiche come definite nel precedente capitolo, dunque intese nel senso fisico, come le reti dei trasporti, di distribuzione energetica, economico, come il sistema bancario e finanziario o virtuale come il cyberspazio e le telecomunicazioni, solo per fornire alcuni esempi. Su questi temi la Strategia si inserisce in un filone di iniziative relative alla protezione delle infrastrutture critiche avviate nel 2004 con una Comunicazione della Commissione europea su "La protezione delle infrastrutture critiche nella lotta contro il terrorismo", su cui torneremo nel capitolo 3.

Infine un paragrafo che fa riferimento ad applicazioni concrete della ricerca europea: "(...) Occorre inoltre provvedere affinché le azioni collettive, in particolare nel campo della ricerca dell'UE, contribuiscano all'elaborazione di metodologie di protezione dei luoghi affollati e di altri obiettivi non strategici dagli attacchi terroristici.(...)”.⁷⁰

Si tratta qui di un potenziale in parte illustrato dalle "Preparatory Action on Enhancement of the European industrial potential in the field of Security Research" (PASR), progetti che si inseriscono nella definizione del primo programma di ricerca specificamente dedicato alla sicurezza inserito nel VII Programma Quadro (2007-2013).

Le PASR, gestite dalla Commissione europea, hanno finanziato nel 2004 e nel 2005, e finanziano per il 2006 (15 milioni di euro per 15 vincitori), progetti selezionati che impegnano consorzi europei di istituti di ricerca, università ed industrie nella definizione concreta di bisogni per la sicurezza da tradurre in termini di ricerca tecnologica.

Una notazione che sottolinea ulteriormente l'attualità e la lungimiranza delle PASR: tra le "core activities" che le PASR 2006 devono affrontare, la Commissione menziona "fragmentation of

⁶⁸ Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/05/st14/st14469-re04.it05.pdf>, p.10.

⁶⁹ Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/05/st14/st14469-re04.it05.pdf>, p.11.

⁷⁰ Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/05/st14/st14469-re04.it05.pdf>, p.11.

structures in Europe, integration of heterogenous networks”, ponendo nuovamente al centro della questione il coordinamento.⁷¹

Ora a livello potenziale potremmo pensare che le PASR, che possono portare a comunanze di strumenti tecnologici, potrebbero determinare cambiamenti istituzionali basati sulle pratiche per la gestione in comune di questi strumenti, aggiungendo un anello al meccanismo dato da comunanze di pratiche>comunanze di cambiamenti procedurali/organizzativi/normativi/istituzionali/(integrazione) – attivato e suggerito dalla nascita del sistema della HS statunitense - quello appunto delle comunanze di strumenti tecnologici>comunanze di pratiche>comunanze di cambiamenti procedurali/organizzativi/normativi/istituzionali/(integrazione) per la gestione degli stessi.⁷²

Appare chiaro che, per la ragione appena esposta, per la specificità della materia, per la assoluta novità che le PASR costituiscono per la ricerca in materia di sicurezza, per una loro attuazione ancora in corso⁷³ e per il seguito nel VII Programma Quadro - che tra l’altro passa per la prima volta da una base di 4 anni ad una di 7 con un budget triplicato⁷⁴ - l’esperienza delle PASR merita un approfondimento a parte che esula dal nostro studio.

Tornando alla Strategia dell’Unione europea per la lotta contro il terrorismo del dicembre 2005 notiamo che la lettura del relativo piano d’azione di implementazione è significativa per diversi motivi.

Innanzitutto perché prevede una serie di misure - divise secondo i 4 settori prevenzione, protezione, perseguimento e risposta – cui di volta in volta corrispondono “competent bodies”. Si tratta in generale di competenze condivise, tra istituzioni UE (orizzontale) e tra queste e gli stati membri (verticale), che iniziano a mostrare un “overlap” che ritroveremo oltre.

Come per il piano d’azione (marzo 2004) anche qui i filoni maggiormente degni di interesse sono quelli riconducibili ad una sicurezza allargata, dal momento che non il solo terrorismo è oggetto della nostra ricerca, ma una sicurezza nuova per l’appunto, di cui il contrasto al

⁷¹ Tra le missioni della prima PASR (2004), relative alla protezione nei confronti di attentati di stampo terroristico, vogliamo ricordarne una sulle infrastrutture critiche, ovvero “Ottimizzare la sicurezza e la protezione dei sistemi collegati in rete”, il cui obiettivo è “(...) analizzare, sotto il profilo della sicurezza d’uso, sistemi presenti e futuri collegati in rete, quali sistemi di comunicazione, sistemi di pubblica utilità, infrastrutture di trasporto, reti (anche elettroniche) per il commercio e gli affari, esaminandone i punti vulnerabili e le interdipendenze per evidenziare le modalità di realizzazione di misure di sicurezza contro le minacce sia elettroniche che fisiche.(...)”, *La sicurezza delle reti nelle infrastrutture critiche*, Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell’Informazione, Ministero delle Comunicazioni, marzo 2005, p.29, <http://www.comunicazioni.it/it/Files/4/18/INFRASTRUTTURE%20CRITICHE.pdf>

⁷² “(...) Le evoluzioni tecnologiche possono apparire come pionieristiche nei confronti dell’evoluzione istituzionale.(...) Non è competenza di un progetto tecnologico risolvere i problemi di inadeguatezza delle strutture istituzionali. Nonostante ciò, la predisposizione di sistemi tecnologici presuppone un cambiamento organizzativo, e quindi può modellare il futuro della sicurezza.(...)”, Jean-Pierre Darnis, *Presentazione Astro+*, Introduzione al convegno “Applicazioni spaziali per la sicurezza in Europa” Roma, Istituto Affari Internazionali (IAI), 30.3.2006, http://www.iai.it/pdf/ASTRO+/ASTRO+_Darnis.PDF

⁷³ I progetti selezionati nel quadro della PASR 2006, si svolgeranno nel 2007, *PASR 2006: 15 new security research projects to combat terrorism*, Brussels, 13th October 2006, MEMO/06/375, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/375&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁷⁴ Oltre 50 miliardi di euro, di cui 1.430 milioni per lo spazio e 1.400 per la sicurezza.

terrorismo fa parte. In tal senso raccomandiamo fortemente la lettura delle misure in particolare dedicate alla "protezione" e alla "risposta".⁷⁵

Buona parte delle misure previste si sostanziano di altri framework (legislativi), spesso preesistenti all'11 settembre. Framework e misure che vengono e/o continuano ad essere aggiornati con un focus particolare sulla sicurezza che descriveremo nel capitolo 3, una sicurezza nuova e comprensiva che accosta minaccia terroristica/minaccia intenzionale e disastri naturali/piaghe strutturali.

Tutte queste misure hanno delle ricadute sulla sicurezza in generale, e quindi interessano il nostro studio.

Si tratta di un numero vasto per il quale una selezione è d'obbligo: ci sembra opportuno concludere questa panoramica con una iniziativa particolarmente significativa, normativamente fuori da questi framework, per un superamento dello strettamente antiterrorista, verso una sicurezza nuova per l'appunto, di cui il contrasto al terrorismo fa parte.

Si tratta di un punto di svolta portato dalla Dichiarazione sul contrasto al terrorismo del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2004 tenuto a seguito degli attacchi di Madrid, con cui i ministri si impegnano politicamente ad attuare in maniera anticipata alcune disposizioni del Trattato costituzionale relative alla "clausola di solidarietà".⁷⁶

Non si può tacere il fatto che il richiamo alla clausola nelle dichiarazioni del Consiglio letteralmente sia relativo ai soli attacchi terroristici, tuttavia è d'uso comune da parte delle istituzioni e dei commentatori il richiamo tout court all'articolo I-43 del Trattato che così dispone: "L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per:

- (a) - prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri;
- proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico;

⁷⁵ EU Action Plan on combating terrorism, Council of the European Union, Brussels, 13 February 2006, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf> e aggiornamento (luglio 2006): <http://www.statewatch.org/news/2006/aug/eu-terr-action-plan-jul-06.pdf>; sull'attuazione si veda Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism, Counter-Terrorism Coordinator (maggio 2006), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09589.en06.pdf>

⁷⁶ "(...) Il Consiglio europeo accoglie con favore l'impegno politico che gli Stati membri e gli Stati aderenti hanno assunto fin d'ora di agire congiuntamente contro gli atti terroristici, ispirandosi alla clausola di solidarietà sancita nell'articolo 42 del progetto di Costituzione per l'Europa", Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, Consiglio europeo, Bruxelles, 25 marzo 2004, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/79643.pdf; "(...) a seguito dell'attentato terroristico di Madrid del'11 marzo 2004, il Consiglio europeo ha ribadito il suo impegno di solidarietà reciproca in una dichiarazione comune che riprende pressoché alla lettera il testo dell'articolo. Un esame più attento rivela, tuttavia, che entrambi gli articoli mancano di indicazioni precise riguardo alla loro effettiva attuazione, sul piano istituzionale e soprattutto operativo. (...) ciononostante, [la clausola contiene] impegni importanti da parte degli stati membri e [legittima] eventuali sviluppi futuri in questi settori.(...)", N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The first five years (1999-2004)*, EUISS, Paris, August 2004, p.159.

- prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico;
- (b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo.(...)"⁷⁷

Ovviamente parliamo di terrorismo internazionale o iperterrorismo,⁷⁸ con ciò intendendo, tra l'altro, una certa contrapposizione al terrorismo domestico, una forma di esportazione della violenza terroristica "across international frontiers or against foreign targets in the terrorists' state or origin".⁷⁹

La clausola, di applicazione per il territorio dell'Unione europea, "would not be a collective defence commitment, but apply to threats from non-state entities".⁸⁰

E' da notare che, come per la formulazione degli ultimi documenti relativi alla Homeland Security statunitense,⁸¹ come per alcune idee suggerite dalla Strategia europea in materia di sicurezza, le disposizioni della clausola di solidarietà affiancano attacchi terroristici ed emergenze, calamità naturali o provocate dall'uomo.

Ad oggi ancora inattivata, la clausola segna un punto di svolta da sottolineare, che illustra il valore aggiunto della nuova sicurezza comprensiva. La clausola fornisce disposizioni modello per definire interessi di sicurezza che spaziano dal terrorismo ai disastri cogliendone alcuni potenziali caratteri comuni almeno ed intanto relativamente al fatto di essere fenomeni transfrontalieri, trasversali, asimmetrici, scarsamente prevedibili ed altro, come vedremo nel capitolo seguente.

L'affiancamento attacchi terroristici/calamità non è privo di risvolti pratici se consideriamo che le conseguenze di un attacco possono essere - ma non per forza sono⁸² - sostanzialmente le stesse di un incidente o di una calamità naturale.

⁷⁷ Disciplinata dal combinato disposto degli articoli I-43 e III-329 del Trattato costituzionale, che prevede un coordinamento degli Stati membri in Consiglio con l'ausilio del Comitato politico e di sicurezza (COPS) e di un Comitato permanente istituito in seno al Consiglio che assicuri all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. Art III-261: "(...) salvo l'articolo III-344, esso favorisce il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri. I rappresentanti degli organi e organismi interessati dell'Unione possono essere associati ai lavori del comitato. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono tenuti informati dei lavori."

⁷⁸ Tra gli altri si veda François Heisbourg, *Iperterrorismo. La nuova guerra, "Una nuova regola del gioco?"*, Meltemi Editore, Roma, 2002, pp. 110-147, http://www.indes.info/public/lectiomundi/02_2003_Guerra%20e%20pace/pdf/03a_Iperterrorismo.pdf

⁷⁹ P. Wilkinson, *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Paper no. 84 (October 2005), EUISS, Paris, p.11.

⁸⁰ Van Eekelen, Willem, *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies, Brussels, and the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, (2006), p.139.

⁸¹ Come visto in recenti testi di riferimento della HS statunitense che confermano un affiancamento tra "acts of terrorism", "natural disasters" e "other emergencies", disastri (naturali) ed emergenze acquisiscono a pieno titolo un livello d'importanza pari al fenomeno terroristico.

⁸² In particolare ad un occhio critico e scientifico le cose appaiono più complesse. Colloqui privati con studiosi dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) evidenziano come, ad esempio in caso di un evento di natura batteriologica, la diffusione intenzionale dell'agente può caratterizzarsi rispetto a quella accidentale con una diffusione

Come riferito in colloquio privato da funzionari del Dipartimento della Protezione Civile italiana, l'inquinamento massivo e improvviso delle acque territoriali poco importa se sia provocato da un incidente o da un'intenzione criminosa dal momento che il risultato è lo stesso.

Un principio per induzione e con cautela applicabile ad altri tipi di minacce, ovviamente e soprattutto in fase crisi e post-crisi:

protection – to reduce vulnerability of targets⁸³

crisis management – to control/minimize damage (1st order effects)

consequences management – to remediate/control (2nd order effects) and to reconstruct/to return to normal conditions (recovery).

Fasi chiave, visto che la difficile, spesso impossibile, prevedibilità di attacchi ed emergenze ci fornisce una lezione estremamente importante sulla convenienza di concentrare la risposta sulla gestione delle conseguenze tramite lo sviluppo di piani ed esercitazioni.⁸⁴

Dunque fenomeni intenzionali e accidentali possono nella realtà causare simili conseguenze e richiedere simili tipologie di risposta.⁸⁵

Si profilano in tal modo scenari che rendono ardua la netta distinzione tra sicurezza interna (civile, safety cittadini) ed esterna (militare, security stato), e che impongono una rivalutazione del significato di questi ed altri concetti per un loro ricollocamento in una nuova definizione di sicurezza.

Questo ci introduce all'esercizio del capitolo seguente.

3. Verso una nuova definizione di sicurezza

simultanea su più obiettivi. Stessa considerazione per la percezione da parte della popolazione che avrà reazioni differenti a seconda dell'origine degli eventi.

⁸³ Questo è un punto che va considerato alla luce delle osservazioni della nota precedente.

⁸⁴ Da colloqui privati con operatori della Scuola interforze per la difesa NBC è emerso che per alcuni tipi di minaccia in alcuni scenari (in particolare metropolitani) non c'è difesa preventiva, per cui conviene concentrare le risorse sulla gestione dell'evento verificato. Alcuni autori confermano la pratica [corsivo aggiunto]: "Prevention. It is usually best to prevent harm from happening in the first place. The challenge here is two-fold. First, governments must design proper prevention mechanisms. These typically include regulation and inspection regimes which build on the precious lessons of previous mishaps. In doing so, governments must weigh the potential benefits of strong prevention policies against the price that excessive regulation may have on social habits, economic activities, and civil liberties Second, governments must recognise that not all incidents and breakdowns can be prevented. This would require a level of foresight and understanding that governments simply do not possess.(...)", Arjen Boin (Leiden University) and Mark Rhinard (Swedish Institute of International Affairs) (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, European Policy Centre, p.11, http://www.epc.eu/TEWN/pdf/81429089_EPC%20Issue%20Paper%2042%20Shocks%20without%20frontiers%20disasters.pdf. L'argomento è inoltre supportato dall'importanza in termini di vittime e danni di eventi accidentali e naturali rispetto a quelli di matrice aggressiva: "(...) it is a statistical fact that much more people are dying as a result of natural disasters, accidents, and catastrophes in comparison to the victims of terrorist acts or organized crime activities. We are unable to stop natural disasters and catastrophes, but we can optimize our emergency management system and minimize the negative effects.(...)", Velizar Shalamanov, Stefan Hadjitodorov, Todor Tagarev, Stoyan Avramov, Valentin Stoyanov, Pencho Geneshky, and Nikolay Pavlov, *Civil security: architectural approach in emergency management transformation*, in *Information & Security*. An International Journal, Vol.17, 2005, p.81, <http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&v33=60194&id=14173>

⁸⁵ Ciò è particolarmente vero per gli eventi tecnici: "(...) most technical disruptions – whether intentional or accidental – have similar practical consequences and require similar responses.(...)", A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.18.

In vista di occuparci nel prossimo capitolo degli attori che in Europa sono coinvolti nella gestione della sicurezza, affrontiamo la pregiudiziale questione relativa ad una nuova definizione di sicurezza.

Partiamo in maniera pragmatica dalle considerazioni dei capitoli precedenti: l'evoluzione delle aree coperte dal sistema della Homeland Security statunitense, e delle iniziative europee dall'11 settembre ci hanno fornito un primo dato ben illustrato dalla sintesi della clausola di solidarietà che affianca attacchi terroristici ed emergenze, calamità naturali o provocate dall'uomo, fenomeni intenzionali e accidentali, componenti tutte della nuova sicurezza.

Senza ripetere i passaggi affrontati, ricordiamo due punti chiave:

- il primo a proposito di alcuni potenziali caratteri che terrorismo e disastri, naturali e non, hanno in comune almeno ed intanto relativamente al fatto di essere fenomeni transfrontalieri, trasversali, asimmetrici, e scarsamente prevedibili;
- il secondo a proposito del fatto che questi fenomeni intenzionali e accidentali possono nella realtà causare simili conseguenze e richiedere simili tipologie di risposta, in particolare nelle fasi di crisi e post-crisi.

Questi due punti già forniscono i primi elementi, da specificare ulteriormente, di una nuova definizione di sicurezza.

Insieme ad altre caratteristiche dovrebbero essere inquadrabili in uno schema essenziale minimo comune scelto tra gli studi che negli ultimissimi anni si sono interessati alla questione. Una rivisitazione del significativo e recente contributo in materia fornito da Bengt Sundelius, sembra fornire una definizione potenzialmente più flessibile e comprensiva delle altre dalla quale partire e su cui impiantare altri elementi.

Si tratta della cosiddetta "sicurezza funzionale", legata al concetto di "disruption"/interruzione,⁸⁶ come sinteticamente espresso dal titolo del contributo in questione "*Disruptions – Functional security for the EU*", pubblicato in un recente Chaillot Paper dell'Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea: "*Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-drive for the EU*".⁸⁷

Partiamo dunque da questo schema essenziale minimo comune, da questo "core" di sicurezza individuato dalla caratteristica del "funzionale".

⁸⁶ Le componenti descrittive della sicurezza sono anche fornite, a contrario, dalle tipologie di minacce, o meglio, la sicurezza si compone di minacce e risposte, si potrebbe sintetizzare dicendo sicurezza "da cosa", "per cosa" e "come": "(...) The term "coping capacity" comprises all activities and resources that enable a social system to prevent, respond to and recover from threats to its core values and life-sustaining functions.(...)", A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.7.

⁸⁷ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris. Lo studio gode inoltre delle caratteristiche di visibilità e di valore di riferimento proprie dell'Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea. Il concetto di sicurezza funzionale prende origine da un filone di ricerca nordico, come evidenziano le paternità dei contributi cui il nostro studio si riferisce.

1) – funzionale

il nucleo della sicurezza funzionale si definisce primariamente nel senso di salvaguardia delle funzioni critiche delle società.⁸⁸

In maniera complementare aggiungiamo che in quanto “funzionale”, questo concetto si discosta da quelli tradizionali di sicurezza e difesa del territorio nazionale, di minaccia nel senso classico di invasione.

Si può inoltre affermare che, nell’intendere la sicurezza come funzionale, lo spazio viene affiancato dal fattore tempo: le distanze, oggi non sono più determinate solo dal dato geografico, ma dalla potenziale rapidità dei collegamenti (infrastrutture), come ribadiremo oltre.⁸⁹

2) - sicurezza interna (safety cittadini, civile) ed esterna (security stato, militare)

il superamento delle tradizionali categorie territoriali legate alla difesa dei confini, comporta una rilettura degli altrettanto classici concetti di dimensione “interna” ed “esterna” della sicurezza.⁹⁰

Alcune serie di caratteristiche legate alla dimensione “interna” (safety cittadini, civile) ed “esterna” (security stato, militare) sono infatti difficilmente distinguibili negli scenari di questa sicurezza nuova.

Di seguito tentiamo di fornire alcuni esempi relativi a questa linea di confine sfocata tra concetti della dimensione interna e concetti della dimensione esterna che, proprio perché non nettamente distinguibili – tanto è che in questo capitolo individuiamo piuttosto dei “clusters” - nella realtà della nuova sicurezza necessitano di maggiore coerenza, colmando il gap tra le politiche che se ne occupano.

2.a) – safety/security

⁸⁸ “(...) ensuring the *security of the critical functions of society*. It is not the national territory that is primarily at stake, but the ability of the government and civil society to function, the necessity to maintain critical infrastructures, for democratic governance to manifest certain basic values, and so forth.(...)”, A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.70.

⁸⁹ “(...) For one thing geopolitical space is replaced by a time-driven high-pace logic of functional security challenges and countermeasures.(...)”, A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.71; “(...) including the temporal dimension of security, such as the safeguarding of governmental tasks, basic ‘flows’ of society and transboundary exchange over time.(...)”, Magnus Ekengren (National Defence College, Sweden), *From a European Security Community to a Secure European Community – Analysing EU ‘Functional’ Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the Standing Group on International Relations (SGIR) Conference, Fifth Pan-European Conference: Constructing World Orders, Section 31: Reconceptualising Security in an Era of Globalisation, Panel 9: Nordic Theoretical Perspectives on Security, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.5, <http://www.sgir.org/conference2004/papers/Ekengren%20-%20Analysing%20EU%20Functional%20Security%20-%20The%20Case%20of%20EU%20Civil%20Protection.pdf>

⁹⁰ “(...) Similar to the division of national security into a domestic and an external side, the study of EU security has largely been based on a strong distinction between internal desecuritisation and an external CFSP analysed in the context of international security dynamics. This division of security originates in the tradition of territorial security and defence based on spatially defined units of analysis, i.e. states. A functional approach transcends this division not only by focusing on functions rather than territory.(...)”, M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community – Analysing EU ‘Functional’ Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.5.

come visto fenomeni intenzionali (security) e accidentali (safety) possono nella realtà causare simili conseguenze e richiedere simili tipologie di risposta, in particolare nelle fasi di crisi e post-crisi, rendendo in tal modo solo ipotetica una linea di confine tra due differenti tipologie di reazione.

Parliamo di intenzione aggressiva o meno perché in questo, come negli altri clusters, bisogna premettere che esiste ed è da considerare una certa varietà di interpretazione dei concetti.

Ad esempio nella coppia safety/security (termini entrambi tradotti dall'italiano "sicurezza"), safety sembra definirsi come "sicurezza dei cittadini" rispetto ad una security "sicurezza dello stato".⁹¹

Ma anche, la safety, si considera una sicurezza slegata da intenzioni criminose/aggressive, da parte di attori statali o non statali, al contrario delle minacce alla security che implicano [corsivo aggiunto]: "(...) un niveau de violence, réelle ou potentielle, à dominante militaire et qui supposent surtout une intention aggressive de la part de l'un ou l'autre des acteurs concernés. La plupart des réponses envisagées, au niveau national ou multilatéral, mobilisent en général des catégories bien définies d'instruments, de procédures, d'institutions, de cadres juridiques et conceptuels, (...) Rien de tel toutefois avec ce qu'il est convenu d'appeler les défis globaux – le sida, les grandes pandémies, le réchauffement climatique, la pauvreté, les catastrophes écologiques et naturelles : ils n'impliquent aucune intention aggressive, marginalisent dans une large mesure la notion de puissance militaire, rendent caduques les notions de souveraineté et de réponses nationales, (...)".⁹²

E ancora: "(...) So far the discussion has been limited to actor-focused threats, which is the traditional locus of national security concerns. However, the horizons can be further widened to also include so-called *structural threats*. Structural threats are not actor/agency-focused in an antagonist sense. Rather, with this type of threat, serious situations simply evolve independently of any human intent to harm.(...)"⁹³

Queste considerazioni introducono due punti ulteriori della nuova sicurezza, uno sul predominante focus umano 2.b) ed uno sul ridimensionamento dello strumento militare 2.c).

2.b) - fattore umano

emerge una forte priorità di questa nuova sicurezza: l'impatto sui cittadini, la dimensione umana.⁹⁴

⁹¹ Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.76 e ss.

⁹² A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.5.

⁹³ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.69.

⁹⁴ Per approfondimenti si veda il capitolo di Esther Brimmer, *From Territorial Security to Societal Security: Implications for the Transatlantic Strategic Outlook*, in E. Brimmer, (ed.), *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, Center for Transatlantic Relations, Washington, D.C., 2006, p.22 e ss, http://transatlantic.sais-jhu.edu/Publications/transforming_homeland_security_final0306.pdf

A ciò contribuisce anche la Strategia europea in materia di sicurezza che costituisce la prima esplicitazione del link sicurezza interna/esterna, dal momento che le minacce globali che enuncia impattano direttamente o indirettamente sulla sicurezza dei cittadini europei.

"(...) 'human' or 'functional' security (...)" secondo Alyson J.K. Bailes, attuale direttrice dello Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), che fornisce una rapida panoramica di esempi in proposito che vanno dalle malattie umane e animali ai disastri, dalle interruzioni di forniture di energia e delle reti di comunicazione ai flussi migratori incontrollati che impattano direttamente o indirettamente sulla popolazione.⁹⁵

E ancora altri studi forniscono una nomenclatura minima di questo tipo di sicurezza: "(...) number of different notions for naming of the unified system for management of crises caused by natural disasters, accidents and catastrophes and for protection of citizens and infrastructure: civil defense; security of living environment; public security (*societal security* has been adopted in Scandinavian countries and is considered an analogue of the American *homeland security*); protection of the population (citizens) and infrastructure; security of citizens and infrastructure; civil protection; *human security*; *civil security*.(...)"⁹⁶

Infine il terrorismo internazionale di per sé, che come ricordato ad inizio capitolo è affiancato alle emergenze, alle calamità naturali o provocate dall'uomo, e con esse si inquadra nella nuova definizione di sicurezza, conferisce alla stessa una specifica dimensione umana.⁹⁷

2.c) civile/militare

la questione facilmente intuibile è che non può esserci risposta solo militare ad una minaccia che non è solo militare.

Come espresso anche dalla Strategia europea in materia di sicurezza: "(...) Contrariamente alla minaccia visibile e imponente della guerra fredda, nessuna delle nuove minacce è di natura puramente militare, né alcuna di esse può essere affrontata con mezzi solamente militari. Ciascuna di esse richiede invece una combinazione di strumenti.(...)"⁹⁸

Ciò premesso il militare deve però avere un ruolo di supporto sia come azione esterna con positive ricadute interne (ad esempio missioni di contrasto al terrorismo), sia come azione interna indipendente (ad esempio operazioni di pattugliamento e di protezione dei siti) o di

⁹⁵ Alyson J.K. Bailes (Director, Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI), *Security Challenges for the EU*, Speaking Notes for a Breakfast, CIDOB Foundation, Barcelona, 16 April 2004, <http://www.sipri.org/contents/director/2004041701.html>

⁹⁶ Velizar Shalamanov, Stefan Hadjitodorov, Todor Tagarev, Stoyan Avramov, Valentin Stoyanov, Pencho Geneshky, and Nikolay Pavlov, *Civil security: architectural approach in emergency management transformation*, in *Information & Security. An International Journal*, Vol.17, 2005, p.79.

⁹⁷ "Security in the age of terrorism acquires a specific human dimension", Van Eekelen, Willem, *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies, Brussels, and the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, (2006), p.272.

⁹⁸ *Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, p.7.

supporto ad azioni di soccorso (ad esempio trasporto strategico, o di bonifica in caso di eventi NBCR, ma anche in generale pianificazione e comunicazione: comando e controllo).⁹⁹

Per la prima ipotesi la Strategia continua affermando che "(...) Il nostro concetto tradizionale di autodifesa – fino alla guerra fredda compresa – si basava sulla minaccia dell'invasione. Dinanzi alle nuove minacce la prima linea di difesa sarà spesso all'estero. Le nuove minacce sono dinamiche.(...)"¹⁰⁰

Con ciò si sottolinea la positiva ricaduta sulla sicurezza interna che gli interventi all'estero possono avere, in parte e con i dovuti distinguo rispetto al ruolo deterrente della Difesa nel sistema della HS statunitense.¹⁰¹

E questo vale anche per le missioni europee, nella misura in cui siano azioni a favore della risoluzione di conflitti alla base di violenze, frustrazioni e povertà che alimentano l'insorgere del terrorismo, e/o nella misura in cui sostengano paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio, come emerge dalla Strategia e dalla versione aggiornata delle missioni di tipo Petersberg proposta nel processo di riforma dei Trattati.¹⁰²

Certamente ciò va preso con cautela nel senso che si tratta di manovre che sulla protezione dei cittadini hanno un'efficacia immediata limitata e meno direttamente percepibile dall'opinione pubblica: "(...) it is clear that the Union's capacity to protect its 'homeland' from external threats by means of sending military and civilian teams abroad remain rather limited.(...)"¹⁰³

Non dimentichiamo poi che alla Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) si ascrivono capacità¹⁰⁴ e operazioni civili (polizia, rafforzamento dello stato di diritto, rafforzamento

⁹⁹ Va in particolare considerato il vantaggio offerto da un modello decisionale condiviso - catene di comando interne e internazionali (NATO) - definite e testate.

¹⁰⁰ *Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, p.7.

¹⁰¹ "(...) La prima linea di difesa si colloca ormai altrove. Se questa analisi può suonare familiare, vista la strategia di sicurezza nazionale adottata dagli Stati Uniti nel settembre 2002, il messaggio europeo (inviato anche a Washington) presenta importanti sfumature. Innanzitutto, l'Europa è in pace e non in guerra. (...) se le minacce sono simili sotto il profilo della sicurezza, non lo è la loro gestione. Affrontare tali minacce non significa per l'Unione limitarsi alla forza militare pur non escludendola, l'Unione intende adottare un approccio più ampio, combinando i fattori politici con quelli economici, il civile con il militare.(...)", N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The first five years (1999-2004)*, EUISS, Paris, August 2004, p.54.

¹⁰² Capitolo 2.

¹⁰³ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.15.

¹⁰⁴ Lo sviluppo delle capacità civili non è trascurato, si veda ad esempio il concetto di Squadre di reazione civile (Civilian response teams, CRTs) descritto nel documento "Risorse multinazionali di gestione civile delle crisi in modo integrato - Squadre di reazione civile" (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/05/st10/st10462.it05.pdf>) presentato dal Segretario Generale nel 2005. L'iniziativa, che si inserisce nel quadro dell'Obiettivo Primario Civile (Civilian Headline Goal, CHG) 2008, ha raggiunto una capacità operativa iniziale a fine 2006. Le Squadre rappresentano una capacità flessibile di reazione rapida composta da esperti messi a disposizione dagli Stati membri e con la partecipazione del Segretariato del Consiglio ed eventualmente consulenti della Commissione in vista della valutazione tempestiva e della gestione civile delle crisi, anche a supporto di una missione PESD: "(...) In order to facilitate the mission build up, Civilian Response Teams (CRT) were established, ready for deployment within five days upon request by the Council, Secretary General or the PSC and sustainable for at least 3 months. It is envisaged to compose integrated civilian crisis-management capacities, which would be able to address the specific needs of a given crisis situation in a more targeted way than it had been the possible so far. As in the case of the HG 2010, the focus of the Civilian HG 2008 is on quality and actual deployability of the EU capacities. An overview of the civilian as well as military ESDP mission and the development of the respective capabilities is provided by the report of the Austrian Presidency published in June 2006.(...)", Michael Bauer, *Transforming the security institutions of the European Union -*

dell'amministrazione civile e protezione civile) oltre che militari.¹⁰⁵ E' ovvio che anche le missioni civili necessitano di una protezione militare, ma soprattutto nelle fasi di stabilizzazione e ricostruzione è necessaria un'importante componente civile, ad esempio nella riforma dei sistemi istituzionali e di applicazione della legge, che si ripercuote indirettamente sulla sicurezza delle nazioni vicine e confinanti.

E' il caso dei Balcani ad esempio, in cui almeno una parte delle ragioni del sostegno alla missione di polizia UE in Bosnia, con l'impiego di esperti in materia criminale, risiede nell'interesse di molti dei ministeri di giustizia e affari interni e dei dipartimenti di polizia dei paesi vicini a bloccare all'origine flussi criminosi, e canali di attività illecite provenienti dai Balcani verso l'Unione europea.¹⁰⁶

Un esempio che "(...) clearly pointed to an erosion of the border between internal and external EU security policies.(...)." ¹⁰⁷

Tornando al secondo cluster del ruolo militare - come detto azione interna indipendente o di supporto ad azioni di soccorso - vediamo qualche esempio considerando che il terreno operativo può essere interno agli stati UE, ma anche all'estero per compiti interni.¹⁰⁸

La necessità di questo tipo di utilizzo è proprio una delle lezioni apprese dall'esperienza dell'uragano Katrina: "(...) One of the lessons of hurricane Katrina's aftermath in the US (a country with a strong taboo against activating the military in domestic contingencies) is a growing recognition of the irreplaceable role of the armed forces in assuming key tasks when local and civilian authorities are simply overwhelmed - whether by the sheer size of a catastrophic event, the logistical challenges, or the need to employ force to re-establish civilian authority.(...)." ¹⁰⁹

In primo luogo si deve rilevare che, il possibile utilizzo di capacità e mezzi PESD - militari e civili - in caso di attacchi o catastrofi è anche fondato in maniera sintetica ed efficace su alcune disposizioni base, come quelle della clausola di solidarietà, e su piattaforme più strutturate, come il "Conceptual Framework on the European Security and Defence policy (ESDP)

A bureaucratic or a political task?, Centrum für angewandte Politikforschung, 2006, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2006/security.php>

¹⁰⁵ Per entrambi i tipi di capacità si veda, da ultimo, Gustav Lindstrom, *The Headline Goal*, (Updated January 2007), European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, <http://www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf>

¹⁰⁶ "(...) State collapse or breakdown in the 'Near Abroad' is likely to spill over into our own national security systems.(...)", A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.70.

¹⁰⁷ M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community - Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.6.

¹⁰⁸ Mezzi militari per il trasporto strategico, sono stati utilizzati per le inondazioni in Europa centro orientale (in particolare nel 2005) e per lo Tsunami (2004).

¹⁰⁹ Stephen Pullinger (ed.), *Developing EU civil military co-ordination: the role of the new civilian military cell*, authors: G. Quille, G. Gasparini, R. Menotti, N. Pirozzi, Joint report by International Security Information Service (ISIS) Europe and Military Centre for Strategic Studies (CeMISS), Italian Ministry of Defence, Brussels, June 2006, Bruxelles, p.27, <http://www.isis-europe.org/ftp/Download/ISIS%20CeMISS%20REPORT%20-%20EU%20CMCO.pdf>

dimension of the fight against terrorism”,¹¹⁰ che parimenti prevede un ruolo militare in caso di disastri naturali e attacchi terroristici, in particolare relativo a risorse per il comando e controllo, intelligence, e trasporto per il soccorso e l’evacuazione.

Questo utilizzo è illustrato ad esempio dal database di assetti e capacità militari di alcuni degli stati membri UE nella disponibilità del meccanismo comunitario di protezione civile su cui ritorneremo nel capitolo 5, ma anche dal profilarsi di nuove opportunità di applicazione, come quella di protezione di infrastrutture critiche, che si fanno largo nei dibattiti europei più recenti.¹¹¹

Il ruolo della componente militare è infine oggetto di sviluppi delineati in maniera innovativa da alcuni studi, si veda in particolare la proposta di creazione di un equivalente europeo del Northern Command statunitense che gestisca la messa in comune degli assetti collettivi del Consiglio e della Commissione, inclusi quelli militari, per pianificare risposte a scenari di minaccia alla nuova sicurezza che stiamo definendo.¹¹²

Dunque, ricapitolando, il militare deve avere ed ha un ruolo sia come azione esterna con positive ricadute interne, sia come supporto interno, ma soprattutto e al contempo, deve completarsi con gli strumenti civili.

Se, come detto all’inizio, intendiamo le coppie sicurezza civile/interna e militare/esterna, è chiara la necessità di individuare mezzi e procedure che tendano a colmare la distanza tra sicurezza interna ed esterna: “(...) The Security Strategy is by definition outward-looking. The homeland defence role of military forces is therefore not explicitly dwelt upon. The corresponding requirements need to be addressed (...)”.¹¹³

Le soluzioni ricalcano la questione sempre aperta della attuazione del coordinamento civile/militare, che a livello UE ha portato alla creazione di una cellula di pianificazione

¹¹⁰ Conceptual Framework on the European Security and Defence policy (ESDP) dimension of the fight against terrorism, delineato dal COREPER nel novembre 2004, http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf; per un dibattito si vedano gli atti della conferenza organizzata nel 2005 da Istituto di studi per la sicurezza dell’Unione europea, Presidenza lussemburghese e Consiglio, su *The ESDP contribution to the fight against terrorism*, <http://www.iss-eu.org/activ/content/rep05-03.pdf>; per approfondimenti si veda il capitolo di Esther Brimmer, *From Territorial Security to Societal Security: Implications for the Transatlantic Strategic Outlook*, in E. Brimmer, (ed.), *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, Center for Transatlantic Relations, Washington, D.C., 2006.

¹¹¹ “(...) There is no reasons why the link between ESDP and prevention, protection and assistance in cases of terrorism should not be reinforced particularly when it comes to protecting crucial EU infrastructures, in shorthand: homeland security.(...)”, N. Gnesotto (Speaker), Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Security and Defence. Public Hearing. The European Security Strategy and the Future of the European Security and Defence Policy. Title of section: How can we improve the ESDP?, 13 July 2006, http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060713/sede/gnesotto_en.pdf

¹¹² *European defence: A proposal for a White Paper* - Report of an independent Task Force, EUISS, Paris, May 2004, p.98. “U.S. Northern Command (USNORTHCOM) was established Oct. 1, 2002 to provide command and control of Department of Defense (DoD) homeland defense efforts and to coordinate defense support of civil authorities. USNORTHCOM defends America’s homeland - protecting our people, national power, and freedom of action. USNORTHCOM’s specific mission: • Conduct operations to deter, prevent, and defeat threats and aggression aimed at the United States, its territories and interests within the assigned area of responsibility (AOR); and • As directed by the president or secretary of defense, provide defense support of civil authorities including consequence management operations.(...)”, United States Northern Command, About us, http://www.northcom.mil/about_us/about_us.htm

¹¹³ *European defence: A proposal for a White Paper* - Report of an independent Task Force, EUISS, Paris, May 2004, p.11.

civile/militare istituita presso lo Stato maggiore UE la cui piena operatività è ancora da raggiungere.¹¹⁴

Le caratteristiche fin qui esposte si combinano tra loro e con un contesto caratterizzato da fattori a loro volta interconnessi in un insieme non nettamente divisibile, e che solo parzialmente tentiamo di separare in clusters al fine di un'esposizione possibilmente più fruibile.

Certo è che risultati (attuali e potenziali) non sempre prevedibili o conosciuti, possono scaturire dall'interazione tra minacce e contesto,¹¹⁵ contesto di cui vediamo alcuni tratti relativi alla globalizzazione, alla diminuita rilevanza delle frontiere a favore dei sistemi e alla loro interdipendenza.

1) - globalizzazione

la globalizzazione fenomeno ambivalente,¹¹⁶ potenzialità e opportunità, ma al tempo stesso moltiplicatore ed acceleratore a causa del quale "minacce lontane devono preoccuparci al pari di quelle vicine"¹¹⁷ poiché ciò che accade in luoghi distanti comporta conseguenze dirette ed indirette per l'Europa e per cittadini ed interessi europei.

Pensiamo anche all'effetto ambivalente della globalizzazione sui flussi finanziari e le possibilità di comunicazione e di scambio di informazioni, con riguardo al terrorismo internazionale:¹¹⁸

"(...) Il contesto scaturito dalla fine della guerra fredda è caratterizzato da un'apertura sempre

¹¹⁴ "(...) The Civilian/Military Cell (Civ/Mil Cell) will enhance the EU's capacity for crisis management planning. It will reinforce the national HQ designated to conduct an EU autonomous operation, assist in co-ordinating civilian operations and have the responsibility for generating the capacity to plan and run an autonomous EU military operation, once a decision on such an operation has been taken. Crisis management activities are complex and, in most cases, call for the use of civilian and military means. The creation of the Civ/Mil Cell is a step in the EU's efforts to harness the wealth of civilian and military instruments at its disposal in responding to crises. The operation of the Civ/Mil Cell should lead to greater coherence of the civilian and military structures under the SG/HR.(...)", Council of the European Union, Brussels, 10 November 2004, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st13/st13990-ex01.en04.pdf>; "(...) There are also major overlaps between civil emergency scenarios linked to natural catastrophes and terrorist attacks,²¹ so that the broader 'homeland security' dimension (across the whole spectrum) is largely compatible with efforts to improve the EU's collective capabilities along the crisis management/disaster relief spectrum. It should be noted that even the 'expeditionary' requirement might be as crucial (though presumably less demanding) in an EU-wide homeland security scenario as it is in a more traditional Petersberg Task scenario. In any case, at least two of the five main functions assigned to the Cell i.e. to develop expertise in managing the civilian/military interface, and to conduct strategic advance planning for joint civil/military operations, could hardly be more important when confronting a large-scale terrorist attack or natural catastrophe.(...)", Stephen Pullinger (ed.), *Developing EU civil military co-ordination: the role of the new civilian military cell*, authors: G. Quille, G. Gasparini, R. Menotti, N. Pirozzi, Joint report by International Security Information Service (ISIS) Europe and Military Centre for Strategic Studies (CeMiSS), Italian Ministry of Defence, Brussels, June 2006, Bruxelles, p.27.

¹¹⁵ "(...) *Cascading effects* evolve in uncontrollable ways, when some dormant risk contingency suddenly becomes a terrifying reality.(...)" A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.74; "(...) Modern threats unfold in unimaginable ways that appear predictable only in hindsight.(...)", A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.9.

¹¹⁶ "(...) The European Security Strategy (ESS) issued by the European Union in December 2003 devotes its first chapter to what it calls 'global challenges'. Among these, 'globalisation' is considered as an ambivalent phenomenon, namely one bringing freedom and prosperity to many people – along with new dependencies and vulnerabilities – but also one perceived by others as a source of frustration and injustice.(...)", A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.7.

¹¹⁷ *Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, p.6.

¹¹⁸ Shireen M Mazari (Director General of the Institute of Strategic Studies Islamabad), *Future of terrorism: a critical appraisal*, paper, international symposium on "Global Terrorism and International Cooperation", COE-DAT, Ankara, Turkey. 23-24 March 2006, http://www.issi.org.pk/journal/2006_files/no_1/article/a1.html

maggior delle frontiere e da un'indissolubile interconnessione degli aspetti interni ed esterni della sicurezza. Il flusso di scambi e investimenti, l'evoluzione tecnologica e la diffusione della democrazia hanno significato per molti libertà e prosperità; altri hanno percepito la globalizzazione come causa di frustrazione e di ingiustizia. Questi sviluppi hanno altresì offerto ai raggruppamenti non statali un margine maggiore d'intervento negli affari internazionali ed hanno accresciuto la dipendenza europea da un'infrastruttura interconnessa nel settore dei trasporti, dell'energia, dell'informazione ed altri, e la conseguente vulnerabilità dell'Europa sotto questo profilo.(...)”.¹¹⁹

A “minacce globali” devono seguire “risposte globali”:¹²⁰ “(...) the dangers created by globalisation and by abuse of trans-national processes can best be analysed and dealt with by equally globalized, trans-national, integrated, law-based and universally applicable solutions.(...)”.¹²¹ Soluzioni e risposte “globali” potremmo dire, qualitativamente, nel senso che la loro gestione non può essere ad esempio solo militare, come visto il valore aggiunto dell'azione dell'Unione europea è un approccio a più dimensioni che ai tradizionali strumenti militari unisce strumenti civili di natura politica, diplomatica, economico-finanziaria e commerciale; ma anche quantitativamente nel senso che la gestione deve essere multilaterale e congiunta (tra istituzioni e tra stati e tra stati e UE, ma anche aperta ad organizzazioni e stati terzi), unica via percorribile per una reale efficacia ed efficienza della risposta alle sfide globali.

2) - transboundary (iperterritorio)

le frontiere geografiche, economiche, burocratiche, politiche, in una parola funzionali, non rilevano per minacce potenzialmente senza confini: terrorismo internazionale, come detto, e catastrofi naturali (come i terremoti) o provocate dall'uomo (come incidenti in centrali nucleari), ma anche fame, fattori ambientali come la siccità, e pandemie, che la rapidità di diffusione colloca tra le più inquietanti minacce odierne.¹²²

“(...) Recent experiences with foot-and-mouth disease, AIDS and SARS and ‘bird flu’, electricity cuts and floods and significant numbers of the deaths in European heatwaves have underlined that these are also trans-national, ‘asymmetrical’ threats of a kind that hit rich and open societies particularly hard and can cause death and suffering (and economic damage) on a very large scale. They cannot be deterred and ‘fought’ like traditional threats of humans origin, and it is not practical to seal our continent off from them with some kind of Maginot line. They can only be contained and dealt with effectively by extremely open and wide-ranging

¹¹⁹ *Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, p.2.

¹²⁰ Su governance globali si veda Nicole Gnesotto and Giovanni Grevi (dir.), *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2006, p.197 e ss., <http://www.iss-eu.org/books/NGP.pdf>

¹²¹ Alyson J.K. Bailes (Director, Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI), *Security Challenges for the EU*, Speaking Notes for a Breakfast, CIDOB Foundation, Barcelona, 16 April 2004.

¹²² Sul nesso malattie/sicurezza si veda A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.51 e ss.

international cooperation based on standardized commitments, starting with Europe's neighbours but extending globally in the case of truly global systems like disease control and energy supply.(...)".¹²³

Come detto in precedenza, nell'intendere la sicurezza come funzionale, le distanze non sono più determinate solo dal dato geografico, ma dalla potenziale rapidità dei collegamenti legati in massima parte alle infrastrutture che con il loro progresso hanno – rovescio della medaglia - incrementato la vulnerabilità delle società alla diffusione dei fattori di rischio: "(...) Geopolitics and space used to be very important in strategic planning. Now, and even more so in the future with increasingly advanced information technology, it is not space, but *pace* that is the defining strategic element. The time dimension is at core also for national security planning.(...)".¹²⁴

3) – transfunctionality, cross-systems effects (vulnerabilità: alta tecnologia e interconnessione) le infrastrutture, più in generale i sistemi relativi a funzioni critiche, assumono dunque una rilevanza centrale, come visto anche nella HS statunitense, nelle disposizioni della Strategia dell'Unione europea per la lotta contro il terrorismo (2005), e ancor meglio nello sviluppo di un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche (EPCIP).¹²⁵ Questo ultimo è pensato comprendere: "(...) Measures designed to facilitate the implementation of EPCIP including an EPCIP Action Plan, the Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN), the use of Critical Infrastructure Protection (CIP) expert groups at EU level, CIP information sharing processes and the identification and analysis of interdependencies; Support for Member States concerning National Critical Infrastructures (NCI) which could optionally be used by the Member States; Contingency planning; An external dimension; Accompanying financial measures and in particular the proposed EU programme on "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security Related Risks" for the period 2007-2013, which will provide funding opportunities for CIP related measures having a potential for EU transferability.(...)".¹²⁶

¹²³ Alyson J.K. Bailes (Director, Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI), *Security Challenges for the EU*, Speaking Notes for a Breakfast, CIDOB Foundation, Barcelona, 16 April 2004.

¹²⁴ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.71-72; "(...) Given e.g. the increasing demand for pre-shipment inspection, the traditional concept of border should be replaced by the concept of transit zone, i.e. the zones between departures and entrance into EU territory. (...)", Security Network for Technological Research in Europe (SeNTRE), progetto finanziato dalla PASR 2004, WP 2 Scenarios and Missions, aprile 2005, p.5.

¹²⁵ Per dettagli sul programma si veda il sito ufficiale: *EPCIP – European Programme for Critical Infrastructure Protection*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/funding/epcip/funding_epcip_en.htm; questo filone di iniziative è stato avviato nel 2004 con una Comunicazione della Commissione europea intitolata *La protezione delle infrastrutture critiche nella lotta contro il terrorismo*, Commissione delle comunità europee, Bruxelles, 20.10.2004, COM(2004) 702 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0702it01.doc

¹²⁶ *The European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)*, MEMO/06/477, 12 December 2006, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/477&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Il Libro Verde¹²⁷ a tal fine presentato dalla Commissione nel novembre 2005 indica tra i settori critici energia; tecnologie di informazione e comunicazione (ICT); acqua; cibo; salute; finanza; ordine pubblico e giudiziario, sicurezza; amministrazione civile; trasporti; industria chimica e nucleare; spazio e ricerca. Qui riportiamo un passo selezionato dell'allegato tecnico al documento relativo alle definizioni comuni, comprese quelle che stabiliscono criteri di criticità per le infrastrutture e per la loro rilevanza a livello europeo [corsivo aggiunto]:

"(...) Alert

Notification that a potential disaster situation will occur, exists or has occurred. Direction for recipient to stand by for possible escalation or activation of appropriate measures.

Critical infrastructure protection (CIP)

The ability to prepare for, protect against, mitigate, respond to, and recover from critical infrastructure disruptions or destruction.

Critical Information Infrastructure (CII)

ICT systems that are critical infrastructures for themselves or that are essential for the operation of critical infrastructures (telecommunications, computers/software, Internet, satellites, etc.).

Critical Information Infrastructure Protection (CIIP)

The programs and activities of infrastructure owners, operators, manufacturers, users, and regulatory authorities which aim at keeping the performance of critical information infrastructures in case of failures, attacks or accidents above a defined minimum level of services and aim at minimising the recovery time and damage.

CIIP should therefore be viewed as a cross-sector phenomenon rather than being limited to specific sectors. CIIP should be closely coordinated with Critical Infrastructure Protection from a holistic perspective.

(...)

Critical Information

Specific facts about a critical infrastructure asset, vitally needed to plan and act effectively so as to guarantee failure or cause unacceptable consequences for critical infrastructure installations.

Critical Infrastructure (CI)

Critical infrastructure include those physical resources, services, and information technology facilities, networks and infrastructure assets which, if disrupted or destroyed, would have a serious impact on the health, safety, security or economic well-being of Citizens or the effective functioning of governments.

There are three types of infrastructure assets:

- Public, private and governmental infrastructure assets and interdependent cyber & physical networks.

¹²⁷ Commissione delle comunità europee, Bruxelles, 17.11.2005, COM(2005) 576 definitivo, *Libro Verde relativo ad un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0576it01.pdf

- Procedures and where relevant individuals that exert control over critical infrastructure functions.
- Objects having cultural or political significance as well as “soft targets” which include mass events (i.e. sports, leisure and cultural).

Essential service

Often applied to utilities (water, gas, electricity, etc.) it may also include standby power systems, environmental control systems or communication networks that if interrupted puts at risk public safety and confidence, threatens economic security, or impedes the continuity of a MS government and its services.

European critical infrastructure (ECI)

European critical infrastructure include those physical resources, services, and information technology facilities, networks and infrastructure assets, which, if disrupted or destroyed would have a serious impact on the health, safety, security, economic or social well-being of two or more MS.

The definition of what constitutes an EU critical infrastructure is determined by its cross border effect which ascertains whether an incident could have a serious impact beyond two or more MS national territories. This is defined as the loss of a critical infrastructure element and is rated by the:

- *extent of the geographic area which could be affected by the loss or unavailability of a critical infrastructure element beyond three or more Member State’s national territories;*
- *effect of time (i.e. the fact that a for example a radiological cloud might, with time, cross a border);*
- *level of interdependency (i.e. electricity network failure in one MS effecting another);*

Impact

Impacts are the total sum of the different effects of an incident. This needs to take into account at least the following qualitative and quantitative effects:

- **Scope** - The loss of a critical infrastructure element is rated by the extent of the geographic area which could be affected by its loss or unavailability - international, national, regional or local.
- **Severity** - The degree of the loss can be assessed as None, Minimal, Moderate or Major.

Among the criteria which can be used to assess impact are:

- Public (number of population affected, loss of life, medical illness, serious injury, evacuation);
- Economic (GDP effect, significance of economic loss and/or degradation of products or services, interruption of transport or energy services, water or food shortages);
- Environment (effect on the public and surrounding location);
- Interdependency (between other critical infrastructure elements).
- Political effects (confidence in the ability of government);
- Psychological effects (may escalate otherwise minor events).

both during and after the incident and at different spatial levels (e.g. local, regional, national and international)

- Effects of time - This criteria ascertains at what point the loss of an element could have a serious impact (i.e. immediate, 24-48 hours, one week, other).

Interdependency

Identified connections or lack thereof between and within infrastructure sectors with essential systems and assets.

(...)

Response

Activities that address the short-term direct effects of an incident. Response includes immediate actions to save lives, protect property, and meet basic human needs. As indicated by the situation, response activities include applying intelligence and other information to lessen the effects or consequences of an incident; increased security operations; continuing investigations into nature and source of the threat; ongoing public health and agricultural surveillance and testing processes; immunizations, isolation, or quarantine; and specific law enforcement operations aimed at pre-empting, interdicting, or disrupting illegal activity, and apprehending actual perpetrators and bringing them to justice.(...)”.

Sottolineiamo che questi passi selezionati conservano la loro valenza generale di inquadramento comune terminologico, oltre e al di là della realizzazione del programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche (EPCIP).

A queste tipologie di infrastrutture, intese come visto nel senso fisico, come le reti dei trasporti, di distribuzione energetica e delle acque, economico, come il sistema bancario e finanziario o virtuale come il cyberspazio e le telecomunicazioni, solo per fornire alcuni esempi, vogliamo aggiungere i fattori ambientali, come il clima, che possono definirsi canali di collegamento, vere e proprie “infrastrutture critiche naturali” che occupano un posto preminente in una sicurezza comprensiva anche dei disastri naturali: “(...) Climate change may affect coastal regions more than the European heartland, but its economic effects are likely to be felt by all Europeans.(...)”.¹²⁸

Le infrastrutture, più in generale i sistemi relativi a funzioni critiche, presentano inoltre un’elevata vulnerabilità dovuta all’alto grado di complessità tecnologica che li caratterizza: “(...) In the high-tech society of today, technology means that disparate sectors are interlinked in a way that transcends even national boundaries. Infrastructure interconnectedness has become part of our daily lives as society depends on reliable systems for energy supply, robust

¹²⁸ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.9.

communications and functioning IT-networks.(...)”,¹²⁹ che li interconnette: “(...) Fra tali settori assume una particolare "criticità" quello delle tecnologie di comunicazione, che per la sua spiccata interdipendenza pervade gli altri rendendo possibile una osmosi delle rispettive vulnerabilità. In un'epoca di 'connettività' e globalizzazione di servizi, il rischio di una 'connettività delle vulnerabilità' tra le diverse infrastrutture critiche appare, difatti, crescente.(...)”,¹³⁰ e che ne espone le vulnerabilità ad accadimenti intenzionali e accidentali: “(...) In short, as Europe integrates its most basic life-sustaining systems, ranging from technical infrastructure to electrical grids to transportation networks, it also opens itself to new threats. What may start as a small glitch can, in today's world, snowball into a widespread transnational breakdown.(...)”.¹³¹

Le vulnerabilità in un sistema/infrastruttura di sistemi/infrastrutture si collocano in particolare nei punti di contatto (“hubs”/snodi) tra i vari sistemi/infrastrutture: “(...) These spheres of activity are mutually dependent on each other. A breakdown in one system may have immediate effects on another. For example, without electricity there will be no IT-function and problems with telephone services. Similarly, if an IT-network breaks down, electricity supplies may be interrupted. Such interconnectedness means that system flaws have the potential to combine in various way to create significant disruption.(...)”.¹³²

In particolare questo possibile spillover negativo che passa, come nell'esempio, da forniture per l'elettricità a quelle per il funzionamento di IT e viceversa, ci conferma come i rischi corrano sulle reti¹³³ con possibili salti da un sistema all'altro senza rispetto di confini tra le relative funzioni: “(...) Even conventional attacks are likely to cause ripple effects far from their target in today's increasingly complex and interdependent societies. Critical IT systems are frequently connected with utilities, transportation networks, telecommunication, financial

¹²⁹ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.72; si veda anche N. Gnesotto and G. Grevi (dir.), *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, EUISS, Paris, 2006, p.91 e ss.

¹³⁰ Fabrizio W. Luciolli (Segretario Generale del Comitato Atlantico Italiano 2006), *Infrastrutture critiche: come proteggerle?*, http://www.comitatoatlantico.it/articolo/150/infrastrutture_critiche:_come_proteggerle_

¹³¹ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.6.

¹³² A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.72.

¹³³ “(...) Fino ad un decennio fa, ognuna di queste infrastrutture poteva considerarsi come un sistema autonomo sostanzialmente indipendente, gestito da operatori verticalmente integrati. Per una serie di ragioni tale struttura si è profondamente modificata al punto che sempre di più le varie infrastrutture tendono a essere interdipendenti, soprattutto a causa della condivisione del cosiddetto cyberspace, ovvero lo spazio virtuale prodotto dall'interconnessione di calcolatori, sistemi di telecomunicazioni, applicazioni e dati. Ciò comporta che un guasto (di natura accidentale o dolosa) in una di tali infrastrutture può facilmente propagarsi, con un effetto domino, ad altre infrastrutture amplificando i suoi effetti e provocando disfunzioni e malfunzionamenti anche ad utenti remoti, sia dal punto di vista geografico che funzionale, rispetto al punto ove si è verificato il guasto iniziale.(...)”. *La sicurezza delle reti nelle infrastrutture critiche*, Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione, Ministero delle Comunicazioni, marzo 2005, p.22.

networks, and emergency services. Thus, chances are that a terrorist attack will spill over borders between countries and between different functional sectors.(...)”.¹³⁴

- disruptions (interruzioni)

è chiaro a questo punto che le vulnerabilità dei sistemi (infrastrutture, reti) riguardano quello che essi assicurano e veicolano: funzioni, servizi.

Ciò porta, in maniera circolare, a concludere questo tentativo di definizione di una nuova sicurezza riprendendo quanto detto all’inizio del capitolo: le disruptions (interruzioni) delle funzioni chiave della società sono il nucleo del problema.

L’obiettivo è proteggere la continuità efficace ed efficiente delle funzioni vitali delle società da eventi che ne possano causare interruzioni.¹³⁵

Eventi che come visto possono essere intenzionali, o meno (incidenti tecnici) o naturali e che comportano interruzioni che per la complessità delle reti si diffondono senza tener conto di frontiere geografiche, o funzionali, costituendo delle “minacce sistemiche”.¹³⁶

Sottolineamo che l’evento scatenante se intenzionale, può puntare direttamente alle infrastrutture, ma può anche non averle come primo obiettivo e egualmente colpirle o includerle. Ad esempio un attacco dinamitardo perpetrato in una grande stazione di una capitale europea può, oltre lo scopo primario di provocare vittime, compromettere nel breve periodo, per motivi tecnici di danneggiamento, la rete ferroviaria, ed in generale la viabilità e funzionalità dei sistemi alternativi di trasporto a causa della percezione del pericolo da parte della popolazione.

E’ una lettura agevolmente applicabile anche all’11 settembre, considerando gli immediati effetti registrati sulle compagnie aeree e sulle borse mondiali.

Abbiamo già detto che l’interazione tra minacce e contesto può dar luogo a risultati (attuali e potenziali) non sempre prevedibili o conosciuti.

Alcuni esempi evidenziano ulteriormente questa interconnessione in cui interruzioni, o problemi al fisiologico svolgersi di una funzione, ingenerano conseguenze in altri sistemi in maniera immediata: “(...) the 9/11 attacks brought the airline industry to its knees. The Anthrax attacks in the US affected postal systems across Europe, which, in turn, affected many organisations depending on an uninterrupted mail flow. A teenager in Malaysia can introduce a computer

¹³⁴ A. Dalgaard-Nielsen, *American Homeland Security – Should Europe Care?*, The Norwegian Atlantic Committee, SHORTINFO FROM DNAK no. 6-2003, <http://www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/KortInfo/Arkiv/2003/pdf/kortinfo6final141103.pdf>

¹³⁵ “(...) safeguard the capacity for democratic governance and for societies to continue functioning under the stress of mass disruptions.(...)”, A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.82.

¹³⁶ “(...) sistemiche, quali l’insicurezza energetica o il diffondersi di grandi epidemie, e socio-economiche, quali le pressioni migratorie incontrollate, i divari dello sviluppo, (...)”, Stefano Silvestri, *La difesa ha bisogno di 16 mld*, Il sole 24 ore, Rapporti, 11/07/2006, p. 8, <http://www.difesa.it/files/rassegnastampa/060712/BEHPV.pdf>; “consequences of major disturbances on society, i.e. system effects”, M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community – Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.8.

virus that will grind financial systems to a halt. A flu pandemic or a smallpox attack will cripple schools, banks, supermarket distribution lines, airliners and hospitals. Hurricane Katrina moved the price of oil sharply higher, which undermined Europe's nascent economic recovery.(...)".¹³⁷

Ribadiamo infine che l'elemento scatenante può essere anche banale, come il caso del virus informatico, ma la interconnessione e la vulnerabilità dei sistemi provoca effetti propri delle minacce asimmetriche: "(...) The recombination of well-known and rather elementary threats can thus lead to a chain of critical incidents that cause vulnerable systems to break down. The threats may seem conventional, but the vulnerability of modern systems turns them into major system threats (or disruptions).(...)"¹³⁸ e a rapida espansione: "(...) computer viruses and hackers attacking trading or transport systems: due to the speed of modern information 'super-highways' and their growing inter-connectedness, breakdowns in far-away systems may have immediate repercussions in our backyard. Yet most technical disruptions – whether intentional or accidental – have similar practical consequences and require similar responses.(...)"¹³⁹.

Questa ultima affermazione conferma una nota relativamente positiva in questo scenario di vere e proprie "weapons of mass *disruption*",¹⁴⁰ una considerazione ribadita a più riprese in questo studio, ovvero che fenomeni intenzionali e accidentali possono nella realtà causare simili conseguenze e richiedere simili tipologie di risposta, in particolare nelle fasi di crisi e post-crisi.

Tecnicamente per le infrastrutture si tratta di una gestione che preveda capacità di redundancy (ridondanza, sistemi di backup) e resilience (resilienza, recupero post-crisi): "(...) Functional security includes the ability to recover from a dramatic threat or a systemic breakdown.(...)"¹⁴¹

Concludendo sugli effetti della nuova sicurezza diciamo che essa influenza il pensiero e le pratiche in Europa: "(...) This paradigmatic shift from a territorial to a functional security focus influences the thinking and the evolving practices within the EU.(...)"¹⁴² pensiero e pratiche che a loro volta dovrebbero influenzare cambiamenti istituzionali, riproducendo un meccanismo del tipo comunanze di pratiche > comunanze di cambiamenti

¹³⁷ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.10.

¹³⁸ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.10.

¹³⁹ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.18.

¹⁴⁰ Per alcune interpretazioni, si vedano ad esempio Michael Levi & Henry Kelly, *Weapons of Mass Disruption*, Scientific American, November 2002, <http://www.fas.org/ssp/docs/021000-sciam.pdf>, e Kevin Anderson, *Cyber-terrorists wield weapons of mass disruption*, BBC News, Tuesday, 22 February, 2000, http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/specials/washington_2000/648429.stm

¹⁴¹ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.73.

¹⁴² A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.70.

procedurali/organizzativi/normativi/istituzionali/(integrazione), come visto attivato e suggerito dalla nascita del sistema della HS statunitense.

Con la differenza che nel panorama europeo, negli ultimi anni, più che ad una svolta ordinata (se non sovraordinata) si assiste ad una "proliferazione" delle iniziative attorno a questa nuova sicurezza funzionale e comprensiva con il risultato che politiche, istituzioni, direzioni generali, agenzie e autorità competenti, anche degli stati membri, si aggiungono a quelle già esistenti ed operano in parte negli stessi ambiti.

Dare conto di questa proliferazione sarà oggetto del capitolo seguente.

4. Europa ed autorità di sicurezza

Ci proponiamo di considerare l'Europa e, per quanto possibile, in particolare l'Unione europea. L'intento è di focalizzare l'attenzione su istituzioni, organi, attori, agenzie, enti e simili, d'ora in avanti "autorità di sicurezza"¹⁴³ (sicurezza come definita nel precedente capitolo) piuttosto che sui relativi programmi, meccanismi, direttive, linee guida, azioni e simili poiché, come visto nel capitolo 2, nella parte relativa alle strategie, si tratta di misure la cui attuazione, al di là dell'istituzione che le emana, deve coinvolgere livello nazionale, europeo e internazionale, e aggiungiamo anche locale e privato, in maniera trasversale all'insieme delle politiche dell'Unione.¹⁴⁴

Ci soffermeremo su quelle meno note e/o più recenti e/o di importanza crescente: esaustività, completezza e rigide categorizzazioni si applicano in maniera relativa e parziale ad un concetto di sicurezza nuovo ed in evoluzione.

In altri termini "(...) La sicurezza non ha, né a livello dell'Unione europea, né a fortiori a quello degli Stati membri, un'univoca definizione alla quale corrisponda un'altrettanto univoca responsabilità istituzionale.(...),¹⁴⁵ con le sue caratteristiche di flessibilità e di combinazione tra più minacce non è "imbrigliabile" in categorie nettamente separate e ciò si traduce in una ridondanza asimmetrica di autorità di sicurezza che possono - de iure e/o de facto - operare in una materia in continua evoluzione.

¹⁴³ Una espressione nuova, apparsa anche in documenti ufficiali UE. Ad esempio, *Green Paper on detection technologies in the work of law enforcement, customs and other security authorities*, adottato dalla Commissione nel settembre 2006,

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/detection_technologies/com_2006_474_en.pdf

¹⁴⁴ Le strategie hanno un ruolo importante e crescente, come visto dalle più recenti e comprensive già incontrate come la Strategia dell'Unione europea per la lotta contro il terrorismo (dicembre 2005) e la Strategia europea in materia di sicurezza (dicembre 2003), ed altre più specifiche, come la Strategia Comune contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (2003) (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>) sulla quale per un quadro di insieme si veda Gerrard Quille, *The EU Strategy against the proliferation of WMD: past, present and future*, in *European Security Review*, Number 25, March 2005, International Security Information Service (ISIS) Europe. Per questa Strategia è da notare che il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne di dicembre 2006 ha approvato lo sviluppo di un'ulteriore autorità di sicurezza, un Centro di monitoraggio che sviluppi un metodo di lavoro cooperativo tra Consiglio, servizi della Commissione e stati membri, WMD Monitoring Centre, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16694.en06.pdf>

¹⁴⁵ Jean-Pierre Darnis, *Presentazione Astro+*, Introduzione al convegno "Applicazioni spaziali per la sicurezza in Europa" Roma, IAI, 30.3.2006.

Un recentissimo ed autorevole esercizio,¹⁴⁶ primo nel suo genere, ha prodotto risultati corposi ed analitici che illustrano la necessità di procedere per settori fortemente comprensivi. Il metodo adottato nell'allegato relativo ad un inventario a livello UE di meccanismi, procedure e istituzioni di gestione delle crisi, utilizza infatti 4 grandi categorie: Securing Peace and Stability Among the EU Member States (System One), Securing the European Economy (System Two), Securing Peace and Stability in the Neighbourhood (System Three), Protection of People and Society (System Four).

Questo ultimo sistema "Protection of People and Society", è di particolare interesse per la sua affinità alla sicurezza funzionale. Riportiamo di seguito il corrispondente indice per fornire una idea dei contenuti:

Sector 8: Environment and Civil Protection - Commission Directorate-General Environment, and Council General Secretariat DG I, Protection of the Environment and Civil Protection (DG ENV, DG I); *Sector 9: Health and Consumer Protection* - Commission Directorate-General Health and Consumer Protection (DG SANCO), Public Health, Food, Safety, Consumer Affairs; *Sector 10: Justice, Freedom and Security* - Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security, and Council General Secretariat DG H Justice and Home Affairs (DG JLS/JAI, DG H), Fundamental Rights, Police Co-operation and Co-operation against Terrorism, Asylum and Immigration; *Sector 11: External Aid* - European Community Humanitarian Aid Office (ECHO) *Sector 12: Information Technology* - Commission Directorate-General Information Society and Media (DG INFSO); *Sector 13: Horizontal and Internal Services* - Commission Directorate-General Informatics (DG DIGIT), Commission Directorate-General Personnel and Administration (DG ADMIN).¹⁴⁷

Non è ovviamente questa la sede per "mappature" di questo tipo. Qui si intende considerare le autorità di sicurezza UE su un piano più generale al fine di contribuire ad una maggiore consapevolezza del fenomeno della loro "proliferazione".¹⁴⁸

Dare conto di questa "proliferazione" costituisce il passaggio che prelude all'illustrazione delle evoluzioni delle problematiche di integrazione del settore sicurezza in Europa.

¹⁴⁶ Arjen Boin, Magnus Ekengren, Mark Rhinard, *Functional security and crisis management capacity in the European Union*, Leiden University, Swedish National Defence College, April 2006, http://www.eucm.leidenuniv.nl/content_docs/eucm_report_april2006_web_publication_version.pdf

¹⁴⁷ Per un'analisi dettagliata di queste categorie e del loro funzionamento si veda Nina Matzén, Monica Svantesson, *Functional security and crisis management capacity in the European Union. Annex: an inventory of crisis management mechanisms, procedures and institutions currently in place at the EU level*, Leiden University, Swedish National Defence College, April 2006, http://www.eucm.leidenuniv.nl/content_docs/eucm_report_annex_april2006_web_publication_version.pdf

¹⁴⁸ "(...) the mapping out of areas or sectors of functional security practices in Europe. We might include here such areas as economic security, technical infrastructure, transports, civil protection, police, migration, nuclear and food safety, cooperation on preparedness and response to biological and chemical agents attacks, networks of epidemiological surveillance and control of communicable diseases, humanitarian aid, etc.(...)", M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community - Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.10.

Con queste premesse, ecco di seguito un contributo selezionato:

- Consiglio dell'Unione europea¹⁴⁹

dunque il Consiglio dell'Unione europea in quasi tutte le sue 9 formazioni: Giustizia e affari interni;¹⁵⁰ Affari generali e relazioni esterne;¹⁵¹ Economia e finanza; Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Agricoltura e pesca; Ambiente; Trasporti, telecomunicazioni e energia; Competitività.

A livello della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) c'è il ruolo del Segretario Generale/Alto Rappresentante per la PESC; per la Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD), inclusa nella PESC, le strutture di riferimento – sotto l'autorità del Consiglio - sono il Comitato politico e di sicurezza (Political and Security Committee, PSC o COPS, dall'acronimo francese), il Comitato militare dell'UE (European Union Military Committee, EUMC) e lo Stato maggiore dell'UE (European Union Military Staff, EUMS), con l'ausilio del Comitato consultivo per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM).¹⁵²

Lo Stato maggiore, che assicura la consulenza militare per l'UE, provvede a compiti di tempestivo allarme, valutazione delle situazioni e pianificazione strategica delle missioni PESD comprese, dato interessante introdotto da un mandato rinnovato nel 2005, quelle indicate nella Strategia europea in materia di sicurezza.¹⁵³

Per la valutazione di informazioni dobbiamo anche ricordare il Centro di situazione congiunto dell'Unione europea (Situation Center, SitCen) presso il Segretariato Generale del Consiglio, che analizza intelligence da fonti aperte (Open Source Intelligence, OSINT).¹⁵⁴ Inizialmente relativo alla sicurezza esterna è stato potenziato tra il 2004 ed il 2005 per coprire anche la sicurezza interna dell'Unione.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Non trattiamo, ma ricordiamo qui ovviamente il ruolo del Consiglio europeo e, per il Consiglio stesso il COREPER. Lo stesso dicasi per i Segretariati Generali del Consiglio e della Commissione.

¹⁵⁰ Fino alla sessione di ottobre 2002 si è chiamato Consiglio Giustizia, affari interni e *protezione civile*.

¹⁵¹ Che riunisce, come noto, i ministri degli esteri degli stati membri, all'occorrenza con la partecipazione dei ministri della difesa. La prassi di riunioni informali dei ministri della difesa, sempre su base non regolare continua, ed il bisogno da molti ravvisato di sessioni regolari anche per i ministri della difesa è stato in parte soddisfatto dalla creazione dell'Agenzia Europea per la Difesa che li riunisce nel suo organo decisionale più alto, il Comitato Direttivo.

¹⁵² Decisione del Consiglio del 22 maggio 2000 che istituisce un comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (2000/354/PESC), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2000/l_127/l_12720000527it00010001.pdf

¹⁵³ Decisione 2005/395/PESC del Consiglio del 10 maggio 2005 che modifica la decisione 2001/80/PESC che istituisce lo Stato maggiore dell'Unione europea, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2005/l_132/l_13220050526it00170024.pdf

¹⁵⁴ "(...) analisi di informazioni raccolte da fonti aperte, dunque non classificate a livello segretissimo, segreto o riservato. Si tratta di notizie disponibili al pubblico, ad esempio quelle provenienti da libri, interviste o internet.", AffarInternazionali - Rivista on-line di politica, strategia ed economia, Glossario, <http://www.affarinternazionali.it/glossario.asp>

¹⁵⁵ "(...) *The Situation Centre*. In June 2005 the Council decided to stimulate cooperation among Europe's security and intelligence services by reinforcing the Situation Centre (SitCen) in the Council Secretariat. SitCen brings together national experts to analyse intelligence assessments from the Member States (rather than raw intelligence). The national officials decide what information they want to send to SitCen. Previously, SitCen analysts only assessed threats emanating from outside the EU territory. From 2005 onwards SitCen provides the Council with strategic analysis of the terrorist threat based on intelligence from the Member States' security [internal security services] and intelligence services [external services] and, where appropriate, on information provided by Europol.(...)", Lauri Lugna, *Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting*, Baltic Security & Defence Review, Volume 8, 2006, p.112, <http://www.bdcol.ee/fileadmin/docs/bsdr/6-EU%20Counterterrorism%20policy->

- Commissione

in particolare le seguenti Aree e Direzioni Generali (DG):¹⁵⁶ Affari economici e finanziari; Imprese e industria; Agricoltura e sviluppo rurale; Energia e Trasporti; Ambiente; Ricerca; Società dell'informazione e media; Mercato interno e servizi; Salute e tutela dei consumatori; Giustizia, libertà e sicurezza; Relazioni esterne; Commercio; Sviluppo; Allargamento; Aiuti umanitari (European Community Humanitarian aid Office, ECHO).

- Agenzie

le Agenzie sono una componente esemplare di questa selezione, perché illustrano in maniera immediata la "proliferazione" delle autorità di sicurezza, fuori Trattato.¹⁵⁷

Le prime Agenzie (anche designate come Centri, Fondazioni, Uffici, Osservatori) risalgono agli anni '70, e rispondono ad una necessità di decentramento geografico, di diffusione delle attività comunitarie, di competenze specializzate su nuovi compiti di carattere giuridico, tecnico e/o scientifico, e di punto di integrazione tra diversi gruppi di interesse a livello europeo ed internazionale, una necessità acuitasi nella metà degli anni '90 e nuovamente in epoca recentissima.¹⁵⁸

Indichiamo quelle che consideriamo autorità di sicurezza, senza badare alla classificazione che pure si applica alle Agenzie appartenenti al I pilastro (comunitarie), al II pilastro (Politica Estera e di Sicurezza Comune, PESC), al III pilastro (Cooperazione di polizia e giudiziaria in

Institutional%20Framework-Lauri%20Lugna.pdf; [corsivo aggiunto]: "(...) We have had for quite a while a group of analysts from our external intelligence services who work together in the Council Secretariat. They analyse trends in countries outside the EU – they are from the intelligence organisations of member states. And their analytical assessment is given to the foreign ministers and to Javier Solana to help shape our common foreign and security policy. What is new is that we have added a dimension: analysts from domestic security services. So we now have, *for the first time in Brussels, in the Situation Centre, which is what SITCEN stands for, an integrated group of analysts from our external intelligence services and the internal security services to jointly assess the terrorist threat as it develops both inside Europe and outside.* So that we can have a "helicopter view" that includes the domestic dimension which we can also provide to our ministers of justice dealing with the domestic situation. That is new. You can't get closer to the heart of national sovereignty than national security and intelligence services. Yet in Brussels we have these analysts working together for the first time. But only on analytical co-operation – not on operational co-operation (what happens to individuals agents working in the field). That type of co-operation is done at bilateral/trilateral, etc level, not at European level. [Question:] *Richard Falkenrath, former US homeland security adviser, has said that the EU urgently needs to "tear down the wall" between military intelligence and civil law enforcement. Do you have any comments on this?* [Answer:] There is not really a wall. The key point is to share information. The experience in the US was that there was that lack of co-operation. It is indisputably true that police forces and security services serve a different purpose. Police forces collect information that is to be used in a public court to get people convicted. Security services gather information that does not necessarily lead to people being prosecuted and in many cases needs to remain confidential. The important part is to try and make sure there is enough information exchange at national level between them for both to do their job effectively. (...)", Gijs de Vries *on terrorism, Islam and democracy*, EurActiv, Published: Friday 4 March 2005, <http://www.euractiv.com/en/justice/gijs-vries-terrorism-islam-democracy/article-136245>

¹⁵⁶ Direzioni generali e servizi della Commissione: denominazioni ufficiali, IT, Versione: 16.2.2006, <http://publications.europa.eu/code/it/it-390600.htm>

¹⁵⁷ Le agenzie sono istituite con un atto di diritto derivato, sono distinte dalle istituzioni comunitarie e dotate di personalità giuridica. "(...) Il diritto derivato può essere definito come l'insieme degli atti normativi adottati dalle istituzioni europee in applicazione delle disposizioni dei trattati. Gli atti normativi più importanti, in quanto giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, sono: regolamenti, direttive e decisioni. Fanno parte del diritto derivato anche atti non vincolanti (risoluzioni, pareri) e tutta una serie di altri atti, come a esempio i regolamenti interni delle istituzioni e i programmi d'azione comunitari.(...)", Commissione europea, Rappresentanza in Italia, *Il diritto derivato, Gli atti giuridici delle Comunità*, <http://ec.europa.eu/italia/news/107dc36d3dd.html>

¹⁵⁸ Europa, *Le agenzie dalle origini a oggi*, http://europa.eu/agencies/index_it.htm

materia penale) ed esecutive, create per periodi determinati per lo svolgimento di compiti relativi alla gestione di uno o più programmi comunitari.

Utilizziamo l'acronimo inglese con cui sono conosciute, seguito dall'anno di istituzione.¹⁵⁹

European GNSS Supervisory Authority (EGSA) - 2007¹⁶⁰

European Aviation Safety Agency (EASA) - 2002

European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) - 2004

European Chemicals Agency (ECHA) - in preparazione

European Environment Agency (EEA) - 1990

European Food Safety Authority (EFSA) - 2002

European Maritime Safety Agency (EMSA) - 2002

European Medicines Agency (EMA) - 1993

European Network and Information Security Agency (ENISA)¹⁶¹ - 2004

European Railway Agency (ERA) - 2004

European Defence Agency (EDA) - 2004

European Union Institute for Security Studies (ISS) - 2001¹⁶²

European Union Satellite Centre (EUSC) - 2001¹⁶³

European Police College (CEPOL) - 2000

European Judicial Cooperation Unit (EUROJUST) - 2002

European Police Office (EUROPOL) - 1992

European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX)¹⁶⁴ - 2004

Executive Agency for the Public Health Programme (PHEA) - 2005

Intelligent Energy Executive Agency (IEEA) - 2004

- Parlamento europeo

il ruolo del Parlamento europeo è basato essenzialmente sulla leva del bilancio. A tale proposito va notato il supporto alla promozione della "sicurezza" ad autonomo capitolo di spesa

¹⁵⁹ Per approfondimenti su tutte le agenzie è disponibile il sito ufficiale alla pagina: Europa, Agenzie dell'Unione europea, http://europa.eu/agencies/index_it.htm

¹⁶⁰ Il 1 gennaio 2007 questa agenzia ha ufficialmente rilevato le responsabilità per la gestione del programma Galileo dal Galileo Joint Undertaking (GJU).

¹⁶¹ Il ruolo dell'agenzia è in prima linea nella proposta Strategia per una società dell'informazione sicura in Europa, come indicato dalla Relazione del COREPER al Consiglio, *Una strategia per una società dell'informazione sicura in Europa* - Progetto di risoluzione del Consiglio, Bruxelles, 1 dicembre 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/06/st15/st15768.it06.pdf>

¹⁶² Precedentemente organo dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO).

¹⁶³ Precedentemente organo dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO).

¹⁶⁴ L'agenzia è anche una risposta alle critiche alla insufficiente politica di gestione delle frontiere esterne dell'Unione, acuitesi con l'allargamento. Per un primo bilancio dell'agenzia tra gli altri si veda Jill Donoghue, Johnny Ryan, and Alexandra Vent, *Report on FRONTEX, the European Union's new border security agency*, Institute of European Affairs, October 2006, http://www.iiea.com/images/managed/news_attachments/Frontex.pdf

nell'ambito del VII Programma Quadro (2007-2013), che il Parlamento ha manifestato fin dalla prima lettura di bilancio nel giugno 2006.

- NATO

nel quadro europeo va considerato anche il ruolo dell'Alleanza Atlantica. In primo luogo, come visto nel capitolo 2, per reazioni più direttamente legate al terrorismo internazionale, dal momento che il contrasto al terrorismo, ricordiamo, è una componente della nuova sicurezza definita nel precedente capitolo.

In secondo luogo per funzioni riferite anche alla componente emergenze, calamità naturali o provocate dall'uomo, per le quali si deve senz'altro far riferimento al Centro di Coordinamento Euro-Atlantico di risposta alle calamità (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC) della NATO.¹⁶⁵

Creato nel 1998 per coordinare gli sforzi di soccorso in caso di disastri naturali o tecnologici nell'area geografica dei 46 paesi membri della Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), dal 2002 è stato attivato in occasione di diverse emergenze del tipo terremoti, inondazioni, incendi boschivi, e simili.¹⁶⁶

Questo tassello si aggiunge evidentemente in maniera importante alla ridefinizione del ruolo della NATO nel post guerra fredda, come organizzazione di sicurezza per l'appunto. Significativamente nel sito ufficiale della NATO lo EADRCC figura tra le "Operations & Missions" dell'Alleanza Atlantica.¹⁶⁷

- settore privato

come detto le infrastrutture, i sistemi, presentano un alto grado di complessità tecnologica che va gestito: "(...) A major risk in planning for functional security is to transform potential vulnerabilities linked to this technological complexity into high-reliability systems.(...)".¹⁶⁸

¹⁶⁵ [corsivo aggiunto]: "Quello che qui invece si osserva è invece la vera e propria *pianificazione delle attività dei reparti militari*. Tutto ciò fa ricadere la responsabilità della preparazione sulle forze armate nazionali. Una preparazione cui potrebbero giovare peraltro proprio l'interazione e la reciproca conoscenza fra strutture militari e strutture internazionali che si interessano ai grandi rischi, a partire da quelli sanitari. Ancora una volta è l'intersezione che deve essere sviluppata. Esiste una tendenza crescente volta a favorire l'intersezione e la cooperazione tra le forze armate e le componenti civili dedicate alla preparazione e risposta alle emergenze. Esistono tradizioni 'forti', nazionali e sovranazionali (NATO) che legano la difesa civile con le forze armate. Ciò avviene in particolar modo durante le emergenze concentrate nello spazio-tempo come i terremoti, alluvioni ed altri disastri naturali. (...)", un punto interessante sarebbe valutare il coordinamento civ/mil in scenari in cui l'evento è dilatato in termini spazio-temporali, *La minaccia NBCR: potenziali rischi e possibili risposte*, Progetto di ricerca CeMISS 2007 (pubblicazione 2008) a cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), Istituto Studi e ricerche sulla Protezione e difesa civile e sicurezza (ISPRO), Forum per i problemi della pace e della guerra.

¹⁶⁶ Helping Bulgaria cope with floods (April 2006), Helping Slovakia cope with floods (April 2006), Coping with heavy snowfall in southern Kyrgyzstan (March 2006), Support to Algeria in dealing with floods (February 2006), Pakistan earthquake relief operation (October 2005), Support to the US in response to hurricane Katrina (September 2005), Helping the Kyrgyz Republic cope with floods (June 2005), Flood assistance to Bulgaria (June 2005), Flood assistance to Romania (May 2005), Fighting floods in Georgia (April 2005), Forest Fires in Portugal (August 2003), Floods in Azerbaijan (May 2003), Possible emergency situation in Turkey (March 2003), Fighting floods in Albania (Sept.-Oct. 2002), Fighting floods in the Czech Republic (Aug. 2002); per approfondimenti si veda NATO, *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, operations*, <http://www.nato.int/eadrcc/operations-e.htm>

¹⁶⁷ NATO, *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, home*, <http://www.nato.int/eadrcc/home.htm>

¹⁶⁸ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.72.

Una gestione che deve coinvolgere le compagnie private dal momento che, ribadiamo, esse sono fornitrici di beni e servizi, hanno assunto, in quanto proprietarie, parti preponderanti del controllo dei sistemi,¹⁶⁹ e sono sede di ricerche e tecnologie innovative (ad esempio nuovi vaccini ideati dalle industrie farmaceutiche).¹⁷⁰

"(...) Another important point for policy-making is that the private business sector, which has already come much more into focus as a necessary partner for tackling terrorist financing and proliferation threats, is often the prime actor and first line of defence in functional security areas such as infrastructure operation, the management of cyberspace, and energy supply.(...)"¹⁷¹

- Stati

ultimi, ma non ultimi, nel quadro vanno ovviamente considerati gli stati, che giocano un ruolo indispensabile nell'attuazione della maggior parte delle misure previste a livello europeo.

E' quanto abbiamo potuto riscontrare già nel capitolo 2, dal piano d'azione di implementazione della Strategia dell'Unione europea per la lotta contro il terrorismo (2005) in cui gli stati membri sono molto spesso tra i "competent bodies" responsabili.¹⁷²

Ciò è ancora più evidente nell'implementazione delle misure relative alla cooperazione giudiziaria e di polizia, per ognuna delle quali semestralmente viene riportato uno scoreboard di valutazione del livello di attuazione raggiunto nei diversi stati membri, che ovviamente sono gli unici a poter agire sul piano degli ordinamenti giuridici interni.¹⁷³

Anche dal punto di vista operativo sono gli stati a detenere in pratica la totalità degli assetti, come centri autonomi di azione sul piano interno ovviamente, e su quello esterno: come visto nel capitolo 2, interventi possono verificarsi su base singola, o in inquadramenti multinazionali (come la NATO) nonché attraverso la creazione di meccanismi multilaterali, come nel caso della Forza di Gendarmeria Europea (European Gendarmerie Force, EuroGendFor).¹⁷⁴

¹⁶⁹ "(...) This is an open-ended process involving many societal sectors and numerous government agencies. It cannot be accomplished without the active participation of those that actually own and control most of these infrastructures networks, i.e. the private business sector.(...)" ; "(...) Public expectations of government performance remain high in the face of a wide spectrum of threats to societal security and to individual safety. At the same time the available resources under the direct command of the government to meet such threats have been redefined and often reduced in scope and magnitude.(...)", A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.72 e 73.

¹⁷⁰ Un buon esempio del ruolo del settore privato in Europa, è illustrato, ricordiamo, dalla dinamica delle "Preparatory Action on Enhancement of the European industrial potential in the field of Security Research" (PASR), che coinvolge direttamente le industrie nella definizione delle priorità di sviluppo tecnologico in materia di sicurezza.

¹⁷¹ Alyson J.K. Bailes (Director, Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI), *Security Challenges for the EU*, Speaking Notes for a Breakfast, CIDOB Foundation, Barcelona, 16 April 2004.

¹⁷² "(...) The EU Declaration on Combating Terrorism can be seen as a powerful call for solidarity and firm action from Member States, but it is clear from the language of the Declaration and the Plan of Action that the call for action is primarily directed at the Member States' own national authorities, because in reality it is they who have the power and resources to carry out the Plan. (...)", P. Wilkinson, *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Paper no. 84 (October 2005), EUISS, Paris, p.34.

¹⁷³ Dal Consiglio europeo di marzo 2004, viene regolarmente aggiornato, un rapporto su *Implementation of the legislative Instruments listed in the Declaration on terrorism of the European Council of 25 March 2004*; il più recente è del 19 maggio 2006 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09589-ad01.en06.pdf>), allegato anche alla relazione semestrale del Coordinatore antiterrorismo dell'UE concernente l'attuazione del piano d'azione per la lotta al terrorismo. Il metodo dello scoreboard, che intende monitorare il seguito delle misure, presenta un livello di dettaglio interessante per l'identificazione delle iniziative europee e dei risultati nazionali, e costituisce forse anche una "peer pressure" per gli stati membri.

¹⁷⁴ European Gendarmerie Force, <http://www.eurogendfor.org/>

Che siano gli stati a detenere gli assetti, è confermato, rispetto all'UE, anche dal dettato della "clausola di solidarietà" nella parte in cui stabilisce che l'Unione mobiliti tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli stati membri, e dal database di assetti e capacità militari di alcuni degli stati membri nella disponibilità del meccanismo comunitario di protezione civile.

Gli stati sono dunque autorità di sicurezza dalle quali non si può prescindere: il ruolo dell'Unione, al momento, può essere quello di sede privilegiata di coordinamento come vedremo meglio nel capitolo 6 dedicato alle problematiche di integrazione e al dibattito sulle linee di risposta appunto per il coordinamento, vero valore aggiunto, vero salto qualitativo a capacità definite.¹⁷⁵

A questo punto, osservato il contenuto di questo contributo selezionato si possono formulare alcune considerazioni.

La prima, più immediata, è che questa iniziale rassegna raggiunge l'obiettivo, già enunciato, di contribuire alla consapevolezza del fenomeno di "proliferazione" delle autorità di sicurezza in Europa ed in particolare nel quadro dell'Unione europea, di cui in special modo danno conto quelle meno note e/o più recenti e/o di importanza crescente, in particolare le Agenzie e le unità di monitoraggio e allarme: "(...) Today, homeland protection functions and responsibilities in Europe are scattered between numerous ministries, agencies, and different levels of government within member states with vastly diverse national bureaucratic set-ups. At the European level several different Directorate-Generals and numerous committees, networks, and agencies each cover different parts of the homeland protection area.(...)".¹⁷⁶

La seconda considerazione è che si registra una certa corrispondenza - non biunivoca e né completa - tra le aree di competenza e di attività - de iure o de facto - di queste autorità e i fattori che contribuiscono a delineare il nuovo concetto di sicurezza del precedente capitolo.

O meglio si può affermare che è la sicurezza funzionale così definita, a confermarsi come elemento strutturante di buona parte delle autorità di sicurezza e relativi programmi, meccanismi, direttive, linee guida, politiche e simili: "to use a 'functional' security approach to the transformation of the Union's security identity".¹⁷⁷

¹⁷⁵ "(...) It is therefore desirable that functional interoperability, coordination and synergy be further increased, without leading to unnecessary bureaucratic centralisation. In fact some key capabilities still remain distinctively national.(...)", A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.20.

¹⁷⁶ A. Dalgaard-Nielsen, *American Homeland Security - Should Europe Care?*, The Norwegian Atlantic Committee, SHORTINFO FROM DNAK no. 6-2003.

¹⁷⁷ M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community - Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.25.

Notiamo anche, tornando al capitolo 1 relativo al sistema della Homeland Security statunitense, che le aree di competenza e di attività – de iure o de facto – delle autorità di sicurezza in Europa trovano una certa corrispondenza con quelle che direttamente o indirettamente fanno capo al Dipartimento in questione.¹⁷⁸

Diversamente, un'analisi che coinvolga anche strutture/rapporti istituzionali registra forti differenze con l'Europa (a livello UE e a livello nazionale), dovute a fattori legati ovviamente a basi istituzionali e giuridiche differenti oltre che a diverse disponibilità di bilancio.¹⁷⁹

Come anticipato alla fine del capitolo 1, resta che il nodo centrale che tanto gli Stati Uniti quanto l'Europa devono affrontare è quello del coordinamento. Parlare di strutture/rapporti istituzionali è infatti parlare di quel coordinamento vero valore aggiunto, vero salto qualitativo a capacità definite.

Non possono ovviamente affrontarlo nella stessa maniera vista la diversità organizzativa cui corrispondono: "(...) Esistono diversi modelli di Stato federale. L'Unione europea non si ispira a nessuno di quei modelli: non è una federazione di Stati, ma un'unione unica nel suo genere nella quale gli Stati membri rimangono paesi indipendenti e sovrani, pur decidendo di esercitare insieme la loro sovranità in molti settori di interesse comune. Questo conferisce loro un potere e un'influenza collettiva sulla scena mondiale che nessuno di essi potrebbe avere da solo. Una parte del dibattito sul futuro dell'Europa verte sull'opportunità che l'UE si evolva in senso federale.(...)".¹⁸⁰

La struttura del Dipartimento statunitense non è quindi una struttura organizzativa da poter trasporre tout court in Europa, secondo alcuni anzi il coordinamento potrebbe potenzialmente trovare nell'Unione un terreno di realizzazione migliore che negli Stati Uniti: "(...) the EU and its members are in a situation which is, in some regards, more favourable than that of the United States. In the latter most of the key actors, public or private, come under a non-federal authority: the 50 states – the National Guard is organised at that level, with authority exercised by the elected Governor of each state; the 5,000-plus countries, involving most of the police forces; and countless municipalities, cities having their own police forces, e.g. New York Police Department, not to mention a mostly privatised, atomised, health and care system.(...)".¹⁸¹

¹⁷⁸ Competenze ed attività che, ricordiamo, in particolare nelle ultime evoluzioni presentano una formulazione che conferma un affiancamento tra "acts of terrorism", "natural disasters" e "other emergencies", come per il primo nucleo di componenti della sicurezza definita nel capitolo 3.

¹⁷⁹ Si veda ad esempio Frank P. Harvey, *The Homeland Security Dilemma: The Imaginations of Failure and the Escalating Costs of Perfecting Security*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, June, 2006, <http://www.cdfai.org/PDF/FP%20Harvey%20Homeland%20Security%20June06.pdf>, e Cindy Williams, *Budgets to Make America Safer*, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, *The Audit of Conventional Wisdom*, June 2006, http://mit.edu/cis/pdf/audit_williams_6_06.pdf

¹⁸⁰ Europa, Gergo europeo, Federalismo, http://europa.eu/abc/eurojargon/index_it.htm; sul dibattito tra gli altri si veda Tommaso Padoa-Schioppa, *Modelli di Europa: inventario minimo*, in *Aspenia*, a. 10., n. 30, (2005), p.300-308.

¹⁸¹ *European defence: A proposal for a White Paper* - Report of an independent Task Force, EUISS, Paris, May 2004, p.98; si considerino anche altri punti di vista: "(...) Unlike the USA, no uniform understanding of what is meant by homeland security has yet developed in Europe. In the USA, a more centralized system has evolved, with a single

Ciò non toglie che potrebbe essere utile considerare alcune linee guida e best practices sperimentate nel modello americano per incanalare lo sviluppo delle attuali dinamiche verso un maggior coordinamento tra autorità di sicurezza in Europa.¹⁸²

Avendo dato conto della proliferazione delle autorità di sicurezza, possiamo ora ad evidenziare delle problematiche di coordinamento e di integrazione del settore attraverso l'illustrazione di alcune interazioni e sovrapposizioni – de iure o de facto - tra autorità di sicurezza in Europa.

5. Funzioni di sicurezza in Europa: alcune interazioni e sovrapposizioni

Cerchiamo di mantenere, per quanto possibile, un focus sul panorama istituzionale dell'Unione europea, anche se, come è opportuno sottolineare ancora una volta, esiste un necessario ruolo degli stati oltre quello del settore privato e delle relazioni con organizzazioni internazionali come la NATO o l'ONU e relative agenzie, solo per fornire alcuni esempi, da considerare come una costante delle funzioni di sicurezza in Europa.

Fatta questa premessa sembra utile riferirci all'efficace contributo di Bengt Sundelius allo studio già citato,¹⁸³ ed in particolare nel paragrafo significativamente intitolato "interlocking or interblocking?" in cui l'autore illustra alcuni casi di interazione e sovrapposizione tra autorità di sicurezza UE:

- funzione di protezione civile

si tratta di una responsabilità primaria della Commissione, DG Ambiente (I pilastro), presso la quale si trova il meccanismo comunitario di protezione civile istituito nel 2001 per facilitare il coordinamento tra stati membri UE (con l'aggiunta di Islanda, Liechtenstein e Norvegia) per la mobilitazione di mezzi per supporto e assistenza in caso di emergenze la cui entità superi le capacità direttamente disponibili dallo stato colpito, in osservanza del principio di sussidiarietà.¹⁸⁴

department and various jurisdictions on both federal and state levels. Therefore, homeland security in the USA has a more vertical structure. On the other hand, both on the European and national levels, a model is developing according to which the agency responsibilities are kept as they are, but these are more closely coordinated.(...) There is no generally accepted definition of the term homeland security in Europe. It is therefore necessary at this point to describe briefly the approach to homeland security taken by the author of this article. Homeland security is an interagency approach, based on a comprehensive concept of security, which attempts to integrate public and private participants.(...)", Gustav E. Gustenau, *The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria - A Challenge for the Austrian EU presidency*, in E. Brimmer, (ed.), *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, Center for Transatlantic Relations, Washington, D.C., 2006, p.59 e ss.

¹⁸² "(...) Surely, the American response to September 11th is by no means unproblematic and should not be uncritically replicated in Europe. Still, (...). The American response therefore contains a number of elements from which Europe could learn.(...)", A. Dalgaard-Nielsen, *American Homeland Security - Should Europe Care?*, The Norwegian Atlantic Committee, SHORTINFO FROM DNAK no. 6-2003.

¹⁸³ *Disruptions - Functional security for the EU*, in A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris.

¹⁸⁴ "(...) Direct response to terrorist attacks is the responsibility of the national authorities of the affected Member State. However, the assets and capabilities required to handle the consequences of terrorist attacks could exceed the civil protection capabilities of the country affected. This is when the EU can come in. Joint action can ensure a timely and adequate response.(...)", *The European Commission*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/institutions/wai/fsj_terrorism_institutions_commission_role_en.htm

Il meccanismo, che non dispone di mezzi di intervento propri, si basa su un Centro di monitoraggio e informazione (Monitoring and Information Centre, MIC) operativo 24 ore su 24, che raccoglie le eventuali richieste di intervento per inoltrarle agli stati partecipanti che, di volta in volta, si mobilitano su base volontaria.

Va sottolineato che la richiesta di assistenza può provenire sia da paesi partecipanti che da paesi esterni all'Unione, come testimoniano gli interventi svolti dalla creazione del meccanismo.¹⁸⁵

Ora il centro, attivato primariamente in caso di disastri naturali o tecnici può essere utilizzato anche in caso di crisi complesse che necessitino una componente di gestione civile, in tal caso su mandato del Consiglio nell'ambito della PESC (II pilastro): "(...) Civil Protection is also a part of the CFSP within the second pillar, as it constitutes one of the four Civil Headline Goals. Theoretically, there are therefore two ways of activating a EU civil protection operation, either through the Commission's Civil Protection Unit or through the Council General Secretariat. So far, a civil protection operation has never been mobilised through the CFSP.(...)",¹⁸⁶ e comunque "(...) the Civil Protection Mechanism housed in the Commission has been employed outside the EU, in the case of the earthquake in Turkey, for instance, and modalities are being designed to allow the mechanism to complement ESDP efforts abroad as well.(...)"¹⁸⁷

Infine, anche se, come premesso ad inizio capitolo dovremmo focalizzarci sul panorama istituzionale dell'Unione europea, per la sua importanza non possiamo non considerare la funzione di protezione civile del Centro di Coordinamento Euro-Atlantico di risposta alle calamità (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC) della NATO per la necessità di una ricerca di complementarità con il meccanismo comunitario.

- inventari delle risorse

immediatamente legata al punto precedente si può considerare la situazione degli inventari delle risorse: sempre per la funzione di protezione civile constatiamo che il MIC della DG Ambiente (che come visto si occupa di disastri primariamente interni, ma anche esterni al territorio dell'Unione) dispone di un database sulle risorse rese disponibili dagli stati partecipanti (aggiornato dalla Commissione e dagli stati membri).

Inoltre un database di assetti e capacità militari di alcuni degli stati membri, rilevanti per la protezione delle popolazioni in caso di attacco terroristico, inclusi eventi di tipo NBCR - aggiornato dallo Stato maggiore dell'UE (EUMS) - è reso disponibile al MIC dal 2004.¹⁸⁸ Come

¹⁸⁵ "(...) Major disasters requested assistance included the Prestige accident (autumn 2002); earthquakes in Algeria (spring 2003), Iran(2003/4/5), Morocco (winter 2004) and most recently in Pakistan (autumn 2005); as well as the Tsunami in South Asia (winter 2004/2005); forest fires in Portugal (summers 2003/2004/2005); floods in Romania and Bulgaria (spring/summer 2005); and Hurricanes Katrina and Rita in the USA (autumn 2005).(...)", *The Community mechanism for civil protection*, Europa, European Commission, <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm>

¹⁸⁶ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.78.

¹⁸⁷ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.16.

¹⁸⁸ "(...) The database should provide quicker respond of terrorist attacks and a better coordination. The Member States should notify their contributions and this database should be updated continuously. The content of this

per le risorse del database MIC anche questo può prevedere un utilizzo degli assetti sia dentro che fuori territorio dell'Unione.

Ovviamente il collegamento tra questo database militare e il meccanismo comunitario di protezione civile ha reso necessarie delle procedure di contatto tra MIC e EUMS (Consiglio): "(...) The EUMS continuously informs the MIC on updates of the military database. In the event of a crisis, the MIC contacts the EUMS through the SitCen. The military database has not yet activated in a crisis, but should resources registered in the military database be used through the Mechanism, the member States and the Commission shall inform the Political and Security Committee (PSC) and the EU Military Committee (EUMC) through the EUMS. Recently, the link between the military database and the Force Catalogue developed in the context of the Headline Goal 2010 has been discussed, but this link has been judged difficult to establish due to the different nature of the databases. (...)"¹⁸⁹

Anche il Segretariato Generale del Consiglio intende dotarsi di un "database for the administration of available resources in the member states within the field of civil protection"¹⁹⁰ aumentando ulteriormente il numero dei database ed il relativo costo.

In tal caso a giustificazione del dispendio anche economico alcuni sottolineano che le risorse di protezione civile che si intendono fornire in "primarily *non-political* crises (under the coordination of the Commission's CPU¹⁹¹) might not correlate with the available resources in a primarily political crisis (under the ESDP framework)".¹⁹²

Vanno infine considerate le differenze tra gestione di lungo e di breve periodo che corrispondono rispettivamente a tradizionali compiti della Commissione e del Consiglio: "(...) Over the past years, considerable progress has been made in mainstreaming conflict prevention in the long-term programmes of the EU. However, problems exist when it comes to linking these long-term efforts with short-term measures of crisis management. The Commission primarily deals with the former, while the latter fall within the responsibilities of the Council. Non-surprisingly, frictions between the two institutions inhibit proper coordination; in part one might even speak of turf-wars.(...)"¹⁹³

database should also be accessible for Civil Protection Mechanisms. This program gives reference to 7 scenarios, which should encompass the whole spectrum. These scenarios are: conventional explosion, which could affect the critical Infrastructure of a Member State, C-Scenario, B-Scenario, N/R-Scenario, terrorist attack of an oil-vessel, Agro-Terrorism, contamination of foods. Military contribution is mentioned in search and rescue tasks, transport and recovery, medical support, logistic support, CBRN-support, demining and technical support.(...)", Gustav E. Gustenau, *The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria - A Challenge for the Austrian EU presidency*, in E. Brimmer, (ed.), *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, Center for Transatlantic Relations, Washington, D.C., 2006, p.70.

¹⁸⁹ Eva Hagstrom Frisell and Maria Oredsson, *Building Crisis Management Capacity in the EU*, FOI, Swedish Defence Research Agency, February 2006, p.35 e ss., <http://www2.foi.se/rapp/foir1920.pdf>

¹⁹⁰ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.80.

¹⁹¹ Civil Protection Unit del meccanismo comunitario di protezione civile.

¹⁹² A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.80. "(...) Civil protection assistance is only provided in response to a request from the relevant state. Humanitarian aid through EU-ECHO provides 'apolitical', non-discriminatory humanitarian emergency assistance regardless of any request or agreement from the country hit by disaster.(...)", M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community - Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.17.

¹⁹³ Michael Bauer, *Transforming the security institutions of the European Union - A bureaucratic or a political task?*, Centrum für angewandte Politikforschung, 2006.

- centri di informazione

la Commissione gestisce al proprio interno diversi sistemi di allarme rapido (rapid alert systems, RAS):¹⁹⁴ "(...) The Commission has developed over the years the operational capacity to assist in the response to a wide range of emergencies through several rapid alert systems (RAS), such as the MIC (Monitoring and Information Centre for Civil Protection coordination), ECURIE (in the event of a radiological emergency), RAS-BICHAT (for biological and chemical attacks and threats), RAPEX (consumer health and safety - non-food aspects), RASFF (consumer health in relation to food and feed), EWRS (communicable diseases), EUROPHYT (phytosanitary network), SHIFT (health controls on imports of veterinary concern), TRACES (animal transportation) and ADNS (animal health). A European law enforcement network (LEN) dealing with public order and security matters, as well as a Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN) are also in the process of being set up.(...)".¹⁹⁵

Torneremo nel prossimo capitolo sulla novità che sta coinvolgendo i diversi sistemi comunitari di allarme rapido collegandoli e/o rafforzando il loro coordinamento, nel sistema globale e sicuro di allarme rapido ARGUS.

A questo stadio interessa constatare la pluralità di centri di allarme rapido ospitati dalla Commissione ai quali si uniscono l' "early warning system" della DG Aiuti umanitari (European Community Humanitarian aid Office, ECHO) che ha capacità di allertare le autorità politiche sulla base di analisi di informazioni su disastri naturali e non, e la "crisis room" della DG Relazioni esterne (RELEX) che monitora zone di crisi potenziali o in atto fuori dall'UE con l'ausilio del personale distaccato presso le delegazioni UE.¹⁹⁶

A quelli della Commissione dobbiamo aggiungere alcuni operanti sotto l'autorità del Consiglio. Dunque la Intelligence Division (INT) dello Stato maggiore UE, che include compiti di "early warning and situation assessment", il Centro di situazione congiunto dell'Unione europea (SitCen) presso il Segretariato del Consiglio che, come visto, inizialmente relativo alla sicurezza esterna è stato potenziato tra il 2004 ed il 2005 per coprire anche la sicurezza interna dell'Unione.

Consideriamo anche il ruolo di Europol e di Eurojust. Notiamo che lo scambio di informazioni per contrasto al terrorismo è una delle aree in cui si deve cercare un coordinamento polizia/militare:¹⁹⁷ "(...) However, information exchange is the area where most focus has been put when it comes to counter-terrorism follow-up and also an area where police and military

¹⁹⁴ Sistemi che richiedono azioni a livello UE nel rispetto delle competenze nazionali e del principio di sussidiarietà.

¹⁹⁵ *Enhance EU crisis and consequence management*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/response/wai/fsj_terrorism_response_en.htm

¹⁹⁶ La DG Relazioni Esterne dispone del Rapid Reaction Mechanism (RRM) per la rapida allocazione di fondi [corsivo aggiunto]: "(...) The Rapid Reaction Mechanism is designed to allow the Community to respond urgently to the needs of countries threatened with or undergoing severe political instability or suffering from the effects of a technological or natural disaster.(...), *Rapid Reaction Mechanism (RRM)*, European Commission, External Relations, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/index.htm

¹⁹⁷ "(...) la coopération entre services de police et de renseignements est la base de toute stratégie antiterroriste ; or ce sont là prérogatives purement nationales (...) » , P. Wilkinson, *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Paper no. 84 (October 2005), EUISS, Paris, p.6.

coordination can be seen. For example the SITCEN is highlighted as an important agency for cross-pillar situation assessment and civil-military dual use, working on the basis of different kinds of information from member states, Europol and others. Both the SITCEN and Europol can be seen as arrangements for giving the EU a facilitating role and building common capacity, for example by providing combined analysis. SITCEN reports relevant to police actions could be useful not only for preventive measures but also in the aftermath of a terrorist attack, when a criminal investigation perspective is needed.(...)”.¹⁹⁸

Alcuni ultimi esempi di centri di informazione, senza pretendere di essere esaustivi, riguardano le due agenzie autonome del Consiglio: l’Istituto di studi per la sicurezza dell’Unione europea (European Union Institute for Security Studies, ISS) e il Centro satellitare dell’UE (European Union Satellite Centre, EUSC).

Volendo scorrere rapidamente altre aree di interazioni e sovrapposizioni per funzioni di sicurezza nell’Unione europea possiamo considerare alcune delle novità intervenute:

- ricerca

vi rientra ovviamente la DG Ricerca della Commissione ed il suo Centro comune di ricerca (Joint Research Centre, JRC), ma anche la Direzione Ricerca dell’Agenzia europea per la difesa (European Defence Agency, EDA) che opera sotto autorità del Consiglio.

Come precisato dalle parole di Nick Witney, primo direttore generale dell’Agenzia in una intervista alla NATO Review [corsivo aggiunto]: “(...) [D] C’è un collegamento tra il suo lavoro e la ricerca relativa alla sicurezza che sarà finanziata dalla Direzione generale per la ricerca della Commissione? [R] (...) Formalmente, dobbiamo fare una netta distinzione tra ricerca in materia di sicurezza e ricerca in materia di difesa. I ministri della difesa sono responsabili della ricerca in materia di difesa ed i fondi ad essa assegnati provengono dai bilanci della difesa. La ricerca in materia di sicurezza può essere finanziata dalla Commissione. Nonostante la distinzione formale, in realtà, gran parte delle tecnologie in fase di sviluppo e delle imprese coinvolte nella ricerca saranno le stesse. Si tratterà di salvaguardare la distinzione formale ed anche di assicurare che venga intrapresa la ricerca più pertinente. *Dovremo essere informati di ciò che fa la Commissione, per evitare che di fatto si finisca per finanziare due volte la stessa ricerca. E dovremo condividere i risultati della ricerca. La Commissione potrebbe essere interessata a finanziare taluni progetti, importanti per l’Agenzia.* (...)”;¹⁹⁹

- salute

vi rientra ovviamente la DG Salute e tutela dei consumatori della Commissione ed in particolare il programma BICHAT,²⁰⁰ ma anche ad esempio il Centro europeo per la

¹⁹⁸ Eva Hagstrom Frisell and Maria Oredsson, *Building Crisis Management Capacity in the EU*, FOI, Swedish Defence Research Agency, February 2006, p.44-45.

¹⁹⁹ *Intervista, Nick Witney: La consapevolezza dell’Europa in materia di capacità*, in Rivista della NATO, primavera 2005, http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/italian/interview_b.html

²⁰⁰ L’intento, come detto ad inizio del capitolo 4 è, per quanto possibile, focalizzare l’attenzione su istituzioni, organi, attori, agenzie, enti e simili, d’ora in avanti “autorità di sicurezza” piuttosto che sui relativi programmi, meccanismi, direttive, linee guida, azioni e simili. Tuttavia in questo caso si tratta di un programma potenzialmente di importanza crescente di fronte al nesso malattie/sicurezza, acuito dalla rapidità di diffusione di contagio ed agenti: “(...) The

prevenzione e il controllo delle malattie (European Centre for Diseases Prevention and Control, ECDC), agenzia comunitaria creata nel 2004;²⁰¹

- controllo delle frontiere

è materia di giustizia e affari interni, dunque largamente di competenza degli stati, ma vi rientra anche l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli stati membri (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, FRONTEX), ed il Centro per l'informazione, la discussione e lo scambio sul traffico alle frontiere e l'immigrazione (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration, CIREFI), oltre che Europol ed il SITCEN ad esempio;²⁰²

- protezione delle infrastrutture critiche

nel capitolo 3 abbiamo già parlato del programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche (EPCIP) di responsabilità della Commissione europea. Si tratta di una materia particolarmente vasta, dovuta anche alla elasticità della definizione di "infrastruttura critica". Se ci basiamo ad esempio sul sottogruppo costituito dai sistemi ICT e la loro protezione,²⁰³ il numero di autorità di sicurezza coinvolte aumenta: Commissione ovviamente, ma anche l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (European Network and Information Security Agency, ENISA) e la task force del progetto Critical Information Infrastructure Research Co-ordination (CI2RCO). Ancor più si incrementano i relativi meccanismi e programmi che si interfacciano con quelli nazionali.²⁰⁴

BICHAT program (including its rapid alert system) aims to build an EU-wide capacity for the timely detection and identification of dangerous agents, and sets out guidelines for what public health officials need to do in case of an outbreak(...)", A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.16.

²⁰¹ Senza contare l'importante ruolo delle Nazioni Unite, tramite la World Health Organization (WHO) e la Food and Agriculture Organization (FAO), come si è visto nella gestione di minacce di pandemie degli ultimi anni (ad esempio influenza aviaria).

²⁰² La questione delle interazioni e sovrapposizioni tra autorità di sicurezza è sollevata anche in sede di interrogazioni parlamentari presso il Parlamento europeo: "(...) Quali sono i rapporti istituzionali, operativi e personali dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere con l'OLAF, con il CEPOL, l'accademia europea di polizia, e con il SITCEN, il Centro di situazione dell'UE? Come dovrebbe svilupparsi la relazione istituzionale tra Frontex e tali organismi dell'UE?(...)", 19 luglio 2006, interrogazione scritta di Angelika Beer (Verts/ALE) al Consiglio, Oggetto: Agenzia per la gestione delle frontiere FRONTEX: rapporti istituzionali, organizzativi e personali con altre autorità e istituzioni dell'UE, <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2006-3282+0+DOC+XML+V0//IT&L=IT&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y>

²⁰³ Ricordiamo alcune definizioni comuni in allegato al Libro Verde relativo ad un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche:

"(...) Critical Information Infrastructure (CII)

ICT systems that are critical infrastructures for themselves or that are essential for the operation of critical infrastructures (telecommunications, computers/software, Internet, satellites, etc.).

Critical Information Infrastructure Protection (CIIP)

The programs and activities of infrastructure owners, operators, manufacturers, users, and regulatory authorities which aim at keeping the performance of critical information infrastructures in case of failures, attacks or accidents above a defined minimum level of services and aim at minimising the recovery time and damage. CIIP should therefore be viewed as a cross-sector phenomenon rather than being limited to specific sectors. CIIP should be closely coordinated with Critical Infrastructure Protection from a holistic perspective(...)", Commissione delle comunità europee, Bruxelles, 17.11.2005, COM(2005) 576 definitivo, *Libro Verde relativo ad un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche*. "(...) In the high-tech society of today, technology means that disparate sectors are interlinked in a way that transcends even national boundaries. Infrastructure interconnectedness has become part of our daily lives as society depends on reliable systems for energy supply, robust communications and functioning IT-networks(...), A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.72.

²⁰⁴ Per una rassegna esaustiva delle politiche nazionali ed internazionali di protezione delle infrastrutture critiche ICT si veda Isabelle Abele-Wigert and Myriam Dunn, *International CIIP Handbook 2006 (vol. I and II), an inventory of 20*

Gli esempi riportati evidenziano come la pluralità di autorità in alcuni campi della sicurezza, come definita nel capitolo 3, possa rendere ardua una netta distinzione e responsabilità di compiti, in particolare tra Consiglio e DG della Commissione, e Agenzie.²⁰⁵

Tornando al già citato studio di Bengt Sundelius si rileva proprio come nell'Unione europea diversi importanti programmi, meccanismi, direttive, linee guida, politiche e simili trattino la sicurezza, come salvaguardia delle funzioni chiave delle società dalle "disruptions" (interruzioni), sia nel Consiglio che nella Commissione: "(...) There is an ongoing process of developing and consolidating parallel structures for dealing with mass disruptions at home and abroad. The remits of the Council, with its formal external crisis management mandate, and of the Commission, with its long practical experience, are in practice inextricably intertwined. Security enhancement cuts across EU institutions and across the three pillars.(...)"²⁰⁶

6. Coordinamento ed integrazione: evoluzioni delle problematiche e dibattito sulle linee di risposta

"Security enhancement cuts across EU institutions and across the three pillars", e non potrebbe essere diversamente, dal momento che, come visto, strategie, programmi, meccanismi, direttive, linee guida, azioni e simili implicano misure la cui attuazione, deve coinvolgere livello nazionale, europeo e internazionale, e aggiungiamo anche locale e privato. Ed un'applicazione trasversale necessariamente produce un certo "overlap" di autorità di sicurezza e relative politiche.

Un "overlap" non per forza negativo, ma che anzi dovrebbe realisticamente considerarsi strutturale: "(...) The EU is fighting terrorism from every imaginable angle and that means its counter-terrorism policy overlaps with other well-established policies of the EU. For instance, we cannot attempt to prevent biological or chemical attacks without working in close cooperation with those in charge of the EU health policy. Likewise, a programme for the protection of critical transport infrastructure (i.e ports, railways, airports, roads etc) must be well anchored within the overall transport policy of the EU. This is the only way we can ensure that the fight against terrorism is strong, effective and coherent. If this web of cooperation is lacking, it would be an invitation to terrorists to exploit the defects in our approach. That is not

national and 6 international critical information infrastructure protection policies, Center for Security Studies, ETH Zurich, http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?id=250

²⁰⁵ Con tutte le conseguenze legate alle differenti procedure, ma anche alle differenti disponibilità e gestione di fondi con la Commissione che, diversamente dal Consiglio, decide della maggior parte delle spese comuni: "The Commission has the financial resources, but it has traditionally implemented decisions through projects and programmes and with outsourced personnel. This is a strength, according to the Commission, as it provides flexibility and efficiency. However, in the view of the Council, this policy undermines the credibility of the Union, as policing and civil protection are matters of public interest and cannot be outsourced to NGOs. The different views on what EU crisis management should be about and how it should be conducted are crucial to ongoing institutional developments", A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.80 e ss.

²⁰⁶ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.79.

a human risk the EU is willing to take. The Commission has organised itself to ensure a good coordinated effort when formulating policy. The Commission has in fact set up High-Level Inter-Service Groups as well as several specialised working groups to better coordinate the fight against terrorism.(...)”.²⁰⁷

Un “overlap” che diventa un problema solo nel momento in cui non lo si gestisca in maniera efficace ed efficiente, poiché le minacce alla nuova sicurezza, che abbiamo visto transnazionale/transfunzionale “do not respect geographical, political, or bureaucratic barriers: such shocks are quintessentially ‘without frontiers’, and put into question traditional policy boundaries and divisions of labour”.²⁰⁸

E se la tradizionale divisione del lavoro vacilla, i problemi pratici di funzionalità²⁰⁹ che ne conseguono possono trovare un correttivo in un coordinamento continuo, anch’esso strutturale potremmo dire, che colmi le distanze in primis comunicative tra i diversi pilastri [corsivo aggiunto]: “(...) *Bridge the gaps between pillars. Even a cursory review of the various crisis-related resources in the EU will reveal overlap and communication gaps between the Union’s pillars. While abstract in nature, the consequences of these pillars are very real. An effective response to trans-boundary contingencies is unlikely in a political-administrative context where the right hand does not know what the left is doing. This is not to say that all overlap is to be eliminated. It does mean that the Council and Commission should continuously coordinate all activities that relate to transnational threats.*(...)”²¹⁰

L’Unione infatti sembra il luogo deputato alla risposta per capacità di governance transnazionale/transfunzionale: “(...) given the sheer scale of the challenges, these strategies require a high level of transnational coordination. In our (part of) the world, this can only be achieved by and through organisations like the European Union. In some policy areas, some structures and an experimental base already exists within the EU, although these could and should be improved and strengthened.”²¹¹ In others, a combination of mostly narrow national

²⁰⁷ *The European Commission*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/institutions/fsj_terrorism_institutions_commission_role_en.htm

²⁰⁸ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.4.

²⁰⁹ Con Sundelius si può affermare che “(...) The formally strict dividing line between the mandates and the procedural rules of the Commission and the Council can result in serious operational problems, as the systems in practice are highly interconnected.(...)”, A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.80.

²¹⁰ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.24; ad esempio in materia di antiterrorismo: “(...) This all means that within the institutions, there are considerable coordination challenges given the range of actors involved and even more points to the need to have a High-Level Cross-Pillar Counter-Terrorism Committee that would report to COREPER as that is the only cross-pillar decision-making structure preparing the Council meetings.(...)”, Lauri Lugna, *Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting*, Baltic Security & Defence Review, Volume 8, 2006, p.119.

²¹¹ Ad esempio sulle potenzialità del meccanismo comunitario di protezione civile, a commento della Comunicazione della Commissione su *Rafforzamento della capacità di protezione civile dell’Unione europea*, COM(2004) 200 definitivo, Bruxelles, 25.03.2004, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0200it01.pdf: “(...) The Commission also suggested that the MIC should be informed every time a Member State calls for bilateral or multilateral assistance or when it supply assistance to another country (today it is not obligatory). The fact that Member States are not required to inform the MIC could according to the Commission have detrimental consequences

and bureaucratic interests makes it harder to pursue integrated approaches and generate common actions.(...)";²¹² "(...) The underlying question, then, is whether the increased capacity to deal with transnational contingencies is sufficient to offset their potential damage. This question easily translates to the EU context: does the Union use its transnational governance capacities to prepare for transnational incidents and breakdowns? (...)".²¹³

La necessità è dunque che pratiche e riforme attivino un circolo virtuoso attorno ai concetti di coordinamento, comunicazione, interazione, integrazione, coerenza, efficacia, rapidità, efficienza, legittimità.

Tanto più se si considera che si tratta di concetti che non hanno un valore solo teorico. Pensiamo ad esempio alla legittimità: "(...) To obtain the legitimacy in the future, the EU must show its strength as a comprehensive security provider (...)".²¹⁴ e alla correlata trasparenza: "(...) The appearance of more policy initiatives belies national hesitation regarding how much authority to delegate to the Union level. Political uncertainties, manifest in references to the subsidiarity principle and vague declarations, exacerbate institutional divisions in the EU. (...)".²¹⁵

Il coordinamento si conferma, ancora una volta, il vero valore aggiunto a capacità definite. Il coordinamento, ed il circolo virtuoso che lo accompagna, rappresentano ciò a cui devono tendere cambiamenti procedurali/organizzativi/normativi/istituzionali/(integrazione) dell'Unione europea e le comunanze di pratiche e/o di strumenti tecnologici che le sottendono.

L'Unione rappresenta, al momento, un quadro privilegiato di coordinamento, il terreno di sfida nell'articolazione del livello UE e del livello nazionale, delle istituzioni europee tra loro (in primo luogo Consiglio e Commissione), ma anche di coinvolgimento per stati membri e settore privato, che come più volte ribadito giocano un ruolo necessario da considerare come una costante delle funzioni di sicurezza in Europa.²¹⁶

in cases of disasters that might have transboundary effects.(...)", M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community – Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.16.

²¹² A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.86.

²¹³ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.13.

²¹⁴ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.81.

²¹⁵ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.6.

²¹⁶ "(...) While we recognise that the EU is not an international organisation that can command forces independently from its Member States, it is clear that it harbours mechanisms that may complement the coping capacity of the Member States in the face of transboundary threats. (...)", A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.7.

La sfida del coordinamento vuole sfruttare le sinergie e le potenzialità del pooling/sharing nei limiti strutturali dell'assegnazione delle competenze,²¹⁷ molte delle quali di responsabilità dei singoli stati e tenendo conto dell'esistenza e dello sviluppo di sistemi nazionali²¹⁸ e della legacy (eredità) degli stessi.²¹⁹ Ed in questo l'Unione ha una posizione unica: "(...) the EU is in a unique position in that it already has a record of sharing and pooling separate resources and capabilities, and of producing not only more than the sum of its parts but also a genuine multiplier effect.(...)".²²⁰

Dunque concentrandoci sul quadro UE per le funzioni di sicurezza vediamo qualche primo esempio che illustri una consapevolezza del bisogno di coordinamento.

In alcuni casi si tratta di iniziative piuttosto "trasversali", come testimoniano documenti come "Conclusions of the first High Level Political Dialogue on Counter-Terrorism between the Council, the Commission and the European Parliament".²²¹

In altri casi si tratta di iniziative piuttosto "top-down" come l'istituzione, presso il Segretariato Generale del Consiglio, della carica di Coordinatore antiterrorismo dell'UE a supporto del coordinamento istituzionale. In questo caso, al di là di valutazioni sul funzionamento che evidenziano le serie difficoltà incontrate in materie di competenza degli stati membri, va riconosciuto all'iniziativa un valore di esempio di ricerca di coordinamento che potrebbe ispirare future riforme in particolare alla luce dei problemi riscontrati nell'attuazione del mandato.

In altri casi le dinamiche sembrano seguire una logica piuttosto "bottom-up". In Europa possiamo indicare il caso delle "Preparatory Action on Enhancement of the European industrial potential in the field of Security Research" (PASR) finanziate dalla Commissione. Come visto nel capitolo 2, a livello potenziale potremmo pensare che le PASR, che possono portare a comunanze di strumenti tecnologici, potrebbero determinare cambiamenti istituzionali "dal

²¹⁷ "(...) Some EU crisis management initiatives are vested in the Council of Ministers-dominated policy framework, others in areas where supranational actors like the European Commission play a greater role: it is unlikely to hands on; it will be more about resource pooling, coordination, monitoring, information sharing, regulation, mobilisation and funding.(...)" A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.6.

²¹⁸ "(...) The challenge today is that the EU is no longer just a platform for national security agents. It now possesses security and safety instruments of its own. This creates a need for an understanding of how the external and internal instruments relate and what they are aimed at in the European field of security an beyond. (...)"M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community - Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.8.

²¹⁹ [corsivo aggiunto] "(...) [Q] *Can structures be put in place quickly enough at European level for the terrorist threat to be guarded against?* [A] It does take time but we are not working "ex novo". In the past year several major attacks in several EU member states have been avoided due to good co-operation between different national services across borders. So there have been a number of notable though silent successes. One success is the conviction in December last year in Paris of 10 people for their part in the planned attack to blow up the Christmas market in Strasbourg. That plot was discovered because of good co-operation between France and Germany. But it is true that these *things do take time. That is why we insist on the double-layered approach. National coordination and European coordination must proceed simultaneously.*(...)", Gijs de Vries on terrorism, *Islam and democracy*, EurActiv, Published: Friday 4 March 2005, <http://www.euractiv.com/en/justice/gijs-vries-terrorism-islam-democracy/article-136245>

²²⁰ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.86.

²²¹ From Presidency to COREPER/Council, Subject: *Conclusions of the first High Level Political Dialogue on Counter-Terrorism, between the Council, the Commission, and the European Parliament*, Brussels, 18 May 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09246.en06.pdf>

basso" basati sulle pratiche per la gestione in comune di questi strumenti, nella sequenza già illustrata: comunanze di strumenti tecnologici>comunanze di pratiche>comunanze di cambiamenti procedurali/organizzativi/normativi/istituzionali/(integrazione).²²²

Apriamo una breve parentesi per aggiungere una ulteriore validità alla logica delle PASR e del seguito nel primo programma di ricerca specificamente dedicato alla sicurezza inserito nel VII Programma Quadro (2007-2013). Come noto la ricerca "civile" e quella "militare" fanno capo a differenti amministrazioni di bilancio, non potendo nello specifico la Commissione gestire ricerche del secondo tipo (difesa). Tuttavia la ricerca in materia di sicurezza presenta il vantaggio di tendere ad un concetto rinnovato di sicurezza su scala europea, come esposto nel capitolo 3 per il quale, ricordiamo, alcune serie di caratteristiche legate alla dimensione "interna" (civile, safety cittadini) ed "esterna" (militare, security stato) della sicurezza non sono nettamente distinguibili. Qui si situa il valore aggiunto e la potenzialità: ricerche e tecnologie "duali" sono il terreno d'elezione della ricerca in materia di sicurezza, a vantaggio di una gestione sinergica delle risorse.

Tutte queste logiche – trasversali, top-down e bottom-up – che come dicevamo illustrano una consapevolezza del bisogno di coordinamento, possono coesistere e di fatto coesistono, in una logica di complementarità.²²³

La complementarità si esprime anche tra altri aspetti del coordinamento: quello piuttosto politico-istituzionale (definizione della minaccia, decisione sulla reazione) e quello piuttosto tecnico-operativo. Ovviamente questi non possono essere separati in maniera netta, poiché nella realtà sono strettamente correlati e pongono ognuno una serie di questioni: "(...) Coordination will be a problem: it is never clear who amongst the many actors involved should make what decisions. After critical decisions are made, implementation hurdles pose another set of problems.(...)"²²⁴

Tuttavia ci sembra di poter affermare che il coordinamento tecnico-operativo (capacità, implementazione) è condizione necessaria, ma non sufficiente, alla realizzazione del coordinamento politico-istituzionale: anche laddove ci siano capacità organizzate il livello di decisione politica non sempre è agevolmente individuabile.

²²² Ripetiamo: "(...) Le evoluzioni tecnologiche possono apparire come pionieristiche nei confronti dell'evoluzione istituzionale. (...) Non è competenza di un progetto tecnologico risolvere i problemi di inadeguatezza delle strutture istituzionali. Nonostante ciò, la predisposizione di sistemi tecnologici presuppone un cambiamento organizzativo, e quindi può modellare il futuro della sicurezza. (...)", Jean-Pierre Darnis, *Presentazione Astro+*, Introduzione al convegno "Applicazioni spaziali per la sicurezza in Europa" Roma, Istituto Affari Internazionali, 30.3.2006, http://www.iai.it/pdf/ASTRO+/ASTRO+_Darnis.PDF

²²³ Corrispondendo alle due facce della stessa necessità di coordinamento "based both on scientific research and on practical experience", A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.83.

²²⁴ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.11-12.

Per questo, pur presentando entrambi i livelli delle problematiche ugualmente degne di nota e portatrici di conseguenze pratiche,²²⁵ dovremmo, per quanto possibile, privilegiare l'aspetto più urgente che rischia di inficiare azioni efficaci ed efficienti per la sicurezza: quello piuttosto politico-istituzionale (definizione della minaccia, decisione sulla reazione).

Il livello è politico, il problema è che in Europa manca un utente istituzionalizzato della sicurezza. Ripetiamo quanto già detto nel capitolo 4: "(...) La sicurezza non ha, né a livello dell'Unione europea, né a fortiori a quello degli Stati membri, un'univoca definizione alla quale corrisponda un'altrettanto univoca responsabilità istituzionale.(...)"²²⁶

E questo, come visto, è particolarmente vero per le minacce alla sicurezza dei sistemi (funzioni) essenziali alla vita delle società: minacce transnazionali/transfunzionali non sono fronteggiate da autorità di sicurezza (istituzionalmente) transnazionali/transfunzionali: "there is no clearly defined authority for trans-boundary contingencies".²²⁷

E la minaccia transnazionale/transfunzionale come minaccia chiave alla sicurezza funzionale ha un posto di primo rilievo tra le minacce moderne per la rapida diffusione dei suoi effetti (altamente asimmetrici), e per quanto altro detto nel capitolo 3.

Nel nodo tra livello della minaccia più sentita alla nuova sicurezza e questione politico-istituzionale, comprensiva della definizione della minaccia e della decisione sulla reazione, si colloca la manifestazione più urgente del problema.

Consideriamo infatti che la qualificazione di un fattore come minaccia, e come minaccia minante la sicurezza funzionale è in genere una scelta politica [corsivo aggiunto]: "(...) Defining threats. For any EU role in the face of a critical incident or looming breakdown, it is often necessary for the Council to explicitly define a situation in terms of an emerging threat in need of an urgent response. *The recognition of adversity, in other words, is typically political in nature.* Sometimes this may seem a rather technical activity, for instance when the

²²⁵ "(...) The question raised in the title cannot be answered with a clear cut either ... or, instead – as it is often the case in research on the European Union – we are dealing with an as well as: the transformation of the security institutions of the EU is both, a political task as well as a bureaucratic one. There are fields of action where the transformation is more a bureaucratic question, dealing with the reorganisation of existing institutions and mainstreaming ongoing programmes. In these cases a potential for self-organisation does exist, though it needs a political mandate and the political backing of the Member States. In other fields of activity, however, many political questions dealing with the transfer of power and the allocation of resources are to be answered, before the whole undertaking becomes an issue of institutional adjustment or design. This kind of transformation process needs political management.(...)" Michael Bauer, *Transforming the security institutions of the European Union – A bureaucratic or a political task?*, Centrum für angewandte Politikforschung, 2006, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2006/security.php>

²²⁶ Jean-Pierre Darnis, *Presentazione Astro+*, Introduzione al convegno "Applicazioni spaziali per la sicurezza in Europa" Roma, Istituto Affari Internazionali, 30.3.2006, http://www.iai.it/pdf/ASTRO+/ASTRO+_Darnis.PDF, e questo è vero anche per la componente "terrorismo" della sicurezza: "(...) Today, there is no single agency, which has it as its primary responsibility to protect European civil populations against large-scale terrorism.(...)", A. Dalgaard-Nielsen, *American Homeland Security – Should Europe Care?*, The Norwegian Atlantic Committee, SHORTINFO FROM DNAK no. 6-2003.

²²⁷ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.12.

Commission activates the civil protection mechanism after a disaster has occurred. *But when Member States cannot agree on the seriousness of an emerging threat, it may be hard for the Union to activate its various capacities.(...)*.²²⁸

E sempre una scelta politica è la questione della necessità di mezzi di risposta che superino (quantitativamente e qualitativamente) le reazioni di livello nazionale [corsivo aggiunto]: "(...) *Define when a threat assumes trans-boundary proportions. It should be clear which types of threats and threat thresholds demand a reaction at the European level. Again, such definitions can only be the outcome of a political process. This process must be initiated as soon as possible. Only when it is clear how the EU determines whether a threat is a Member State responsibility or requires a supranational response can a fitting capacity be developed.(...)*".²²⁹

In altri termini anche se si ha la macchina, ovvero le capacità, chi gira la chiave? Chi decide quale strumento attivare? Chi effettivamente lo attiva? E quando?²³⁰ Le risposte a questi interrogativi non possono tardare a venire, non si può utilizzare una sorta di diritto processuale in situazioni di emergenza. Si deve inoltre considerare l'eventualità che nessuno si muova (se un autorità non considera un evento come minaccia alla sicurezza e non si attiva dovrebbe essercene un'altra che lo faccia) o nessuno si muova in maniera efficiente (questa ultima eventualità oltre ad essere un rischio è un fattore strutturale del processo decisionale UE nel breve periodo).²³¹

Nel problema del coordinamento l'ideale sarebbe ricondurre la questione politico-istituzionale (definizione della minaccia, decisione sulla reazione) ad un vertice, ad una "unità di comando" in una logica di integrazione con responsabile regime di deroga. Ma questa soluzione, che sembra andare qualitativamente oltre, con la creazione di una autorità sovraordinata a livello UE - che possa assumere quindi la risoluzione delle problematiche di coordinamento politico-istituzionale ricomprendendo ed assorbendo i termini della questione - non sembra realizzabile almeno nel breve periodo. Tuttavia non mancano proposte in tal senso, soprattutto in maniera "settoriale", ovvero nell'ottica di ridurre le autorità di sicurezza in alcuni campi in modo da ottenere almeno un modello tipo "piramide di piramidi".²³²

²²⁸ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.17.

²²⁹ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.23.

²³⁰ Si deve inoltre considerare l'elemento crescente della pressione dei media.

²³¹ "(...) Short versus longer term. Experts seem to agree that the EU is much better at achieving long-term goals, whereas it finds it much more difficult to achieve short-term ones. This is a great quality that sets the Union apart from national governments, which find their capacity to address long-term goals burdened by the highly politicised nature of the policy-making process. The often-noted technocratic character of EU policy-making may be less suited to handling critical incidents and breakdowns, however. The politically charged nature of these events requires immediate action and short-term results - something the Union is not particularly well designed to accomplish.(...)", A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.17.

²³² La settorialità e la complementarità è presente anche a livello di accordi tra pari diciamo, ad esempio le intese EU Integrated Crisis Management Arrangements (EU-ICMA)/EU Emergency and Crisis Co-ordination Arrangements (EU-CCA) su cui si veda oltre, rientrano nel nell'area giustizia, libertà e sicurezza delle politiche UE (III pilastro), precisamente nel programma dell'Aia "(...) The Hague Programme faces the problem that there is nearly no reference

Quindi, dal coordinamento tra pari ad autorità sovraordinate che assicurino il coordinamento, ecco alcune linee guida del dibattito attuale che si aggiungono agli esempi già riportati e che potrebbero ispirare soluzioni nuove a livello UE e/o favorire l'attuazione di quelle introdotte e non ancora pienamente realizzate.

- pratiche

una direttrice passa attraverso il miglioramento delle capacità di governance transnazionale/transfunzionale che fanno capo all'Unione europea, attraverso l'applicazione di best practices sperimentate in altre esperienze internazionali: "(...) The EU can (and does) justifiably claim that it is a unique system of governance. At the same time, many of the issues that define effective crisis management are surprisingly common to all government systems. The crucial issue of combining local response with central responsibilities is, for instance, a perennial topic of discussion in all systems of governance. The Union might learn valuable lessons by studying other large-scale systems that have wrestled with similar issues. The United States and Russia, for instance, may provide a better understanding of best practices and avoidable mistakes.(...)".²³³

Ed infatti, come abbiamo rilevato alla fine del capitolo 4, a proposito del Dipartimento della HS statunitense, pur non trattandosi di struttura organizzativa da poter trasporre tout court all'Europa, resta che potrebbe essere utile considerare alcune linee guida e best practices sperimentate nel modello americano per incanalare lo sviluppo delle attuali dinamiche verso un maggior coordinamento tra autorità di sicurezza in Europa: "(...) Surely, the American response to September 11th is by no means unproblematic and should not be uncritically replicated in Europe. Still, (...). The American response therefore contains a number of elements from which Europe could learn.(...)".²³⁴

- protezione civile

un modello certamente al centro del dibattito è quello del meccanismo comunitario di protezione civile descritto nei capitoli 4 e 5. Si tratta di un meccanismo dalle grandi potenzialità se si considera che al momento è la struttura europea che più corrisponde alla salvaguardia della sicurezza come definita nel capitolo 3.²³⁵

to the second pillar of the EU. As mentioned before, homeland security encompasses all three pillars with all participants, actors and instruments and a program that excludes one pillar as a whole is not as comprehensive as needed to tackle the challenge of homeland security.(...)", Gustav E. Gustenau, *The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria - A Challenge for the Austrian EU presidency*, in E. Brimmer, (ed.), *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, Center for Transatlantic Relations, Washington, D.C., 2006, p.68.

²³³ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.24.

²³⁴ A. Dalgaard-Nielsen, *American Homeland Security - Should Europe Care?*, The Norwegian Atlantic Committee, SHORTINFO FROM DNAK no. 6-2003.

²³⁵ Si considerino anche le potenzialità dello Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) della NATO.

Questo modello, soprattutto se pensato a livello "europeo" piuttosto che a livello "UE",²³⁶ potrebbe informare future pratiche e riforme che attivino, ricordiamo, un circolo virtuoso attorno ai concetti di coordinamento, comunicazione, interazione, integrazione, coerenza, efficacia, rapidità, efficienza, legittimità: "(...) It is of course too early to draw any conclusions about to what extent EU measures such as civil protection assistance really assure the Union members that the safeguarding of the functions of their societies and governments is carried out in common. What we can do however is to map out the cooperation structures that form one of the conditions for a homeland defence à la Europe and within which trust is built. There is of course no doubt that the EU civil protection contributed to the protection and re-establishment of society - 'functional' security - in the case of the floodings. The question is whether it is possible at this early empirical stage to discern any patterned set of practices - a structure - that in turn could be interpreted as generating EU and European actions. The following combines subjective and objective facts in the search for structure.(...)"²³⁷

Che il meccanismo comunitario di protezione civile possa essere protagonista di sviluppi di più ampio respiro è anche testimoniato dalla recente proposta di Michel Barnier,²³⁸ che tra l'altro suggerisce la creazione di un Consiglio di sicurezza civile pensato sulla base dello Steering Group di cui al prossimo paragrafo [corsivo aggiunto]: "(...) *These proposals relate to the most serious internal and external cross-border crises that could affect the European Union (tsunami, terrorist attacks, pandemics). They take account of ongoing work in the Council and the Commission.*

1. The Civil Security Council will be set up on the basis of existing coordination arrangements and the Crisis Steering Group by the Heads of State and Government at the European Council. It will be composed of the President of the Council, the President of the Commission, the Secretary-General/High Representative for the Common Foreign and Security Policy, the Member State(s) affected and the Chief of Staff of the European Union, who may appoint representatives. The President of the Commission may be represented by the future Commissioner responsible for civil protection and emergency humanitarian assistance.

2. The Civil Security Council will meet immediately at the request of the Presidency-in-office of the Council of the European Union. It will report to the General Affairs and External Relations Council or to the Permanent Representatives Committee if delegated for this purpose by the Council.

²³⁶ M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community – Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.26 e ss.

²³⁷ M. Ekengren, *From a European Security Community to a Secure European Community – Analysing EU 'Functional' Security - The Case of EU Civil Protection*, Paper presented at the SGIR Conference, The Hague, Netherlands, 11 September 2004, p.25.

²³⁸ Il Consiglio UE del 15 maggio 2006, ha preso nota di diverse proposte per il coordinamento delle forze di protezione civile, fra cui il rapporto in questione, realizzato su proposta della Commissione europea e della Presidenza dell'Unione. Il documento propone la creazione di una forza europea di protezione civile denominata "Europe Aid" con centro operativo a Bruxelles gestito dalla Commissione, l'affidamento della Protezione Civile e della DG Aiuti Umanitari (Echo) della Commissione ad un unico Commissario, e la creazione di un "Consiglio di Sicurezza Civile". Fondamenti giuridici e mezzi finanziari sono esaminati al fine di stabilire un protocollo d'azione, ad oggi mancante, per rispondere a livello europeo a terremoti, tsunami, incidenti industriali e nucleari, grandi incendi boschivi, attacchi terroristici, catastrofi marittime o pandemie.

3. *The Civil Security Council will meet only when a crisis arises in order to ensure that operational procedures are properly applied and to keep the Member States informed.*

4. The Civil Security Council will have a dual role:

a. *It will establish that a crisis exists and launch the procedures drawn up by the operations centre for each scenario. Each institution will then manage operational implementation in accordance with its responsibilities. To avoid any delay in deploying the assistance, a clause on the immediate departure of national teams is envisaged in case the Civil Security Council does not meet rapidly.*

b. It will keep the Member States regularly informed through the Permanent Representatives Committee.

At a political level, the General Affairs and External Relations Council will alone be responsible for the political handling of the crisis. It will meet in the event of a cross-sectoral crisis inside or outside the EU. It will inform the Permanent Representatives Committee of its meeting and will delegate to it the authority to take rapid action with respect to any decision coming under its responsibility for the duration of the crisis.

Once a year the General Affairs and External Relations Council will hear a report from the Civil Security Council and will discuss EU action in the fields of humanitarian assistance and civil protection and assess the action taken. The same presentation and debate will take place at the European Parliament.(...)"²³⁹

- EU Integrated Crisis Management Arrangements (EU-ICMA)/EU Emergency and Crisis Co-ordination Arrangements (EU-CCA)

parlando di accordi di coordinamento, vanno segnalati quelli, situati nell'area giustizia, libertà e sicurezza delle politiche UE (III pilastro) la cui definizione, è stata affidata al Consiglio e alla Commissione dal programma dell'Aia (2004): "(...) Il Consiglio europeo invita pertanto il Consiglio e la Commissione a definire nell'ambito delle loro strutture esistenti e nel pieno rispetto delle competenze nazionali disposizioni UE integrate e coordinate per la gestione delle crisi all'interno dell'UE [EU Integrated Crisis Management Arrangements (EU-ICMA)] con effetti transfrontalieri (...)"²⁴⁰ Tali accordi possono essere utilizzati per "assistere" la risposta di

²³⁹ *For a European civil protection force: europe aid*, Report by Michel Barnier, 9 May 2006, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf. Per una analisi critica della proposta si veda Alain Boinet, Both practical and political pitfalls may sink the EU's disaster relief force, in *Europe's World*, <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=9f108223-25f3-478c-84e6-fea1d229900c>

²⁴⁰ [corsivo aggiunto]: "(...) 2.4 Gestione delle crisi all'interno dell'Unione europea con effetti transfrontalieri – Il 12 dicembre 2003 il Consiglio europeo ha adottato la Strategia europea in materia di sicurezza che definisce le sfide globali, le minacce di fondo, gli obiettivi strategici e le implicazioni politiche per un'Europa sicura in un mondo migliore. Un corollario essenziale al riguardo è la garanzia della sicurezza interna dell'Unione europea, specie in relazione ad eventuali gravi crisi interne con effetti transfrontalieri che si ripercuotono sui suoi cittadini, sulle infrastrutture vitali e sull'ordine pubblico e la sicurezza. Solo allora si potrà assicurare la massima protezione ai cittadini europei ed alle infrastrutture vitali dell'UE, ad esempio in caso di incidente CBRN. Una gestione efficace delle crisi transfrontaliere all'interno dell'UE richiede non solo che si intensifichino le azioni in corso concernenti la protezione civile e le infrastrutture vitali, ma anche che si affrontino efficacemente gli aspetti di tali crisi concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza e il relativo coordinamento. Il Consiglio europeo invita pertanto il Consiglio e la Commissione a definire nell'ambito delle loro strutture esistenti e nel pieno rispetto delle competenze nazionali disposizioni UE integrate e coordinate per la gestione delle crisi all'interno dell'UE [EU Integrated Crisis Management Arrangements (EU-ICMA)] con effetti transfrontalieri da attuare al più tardi entro il 1° luglio 2006. Tali disposizioni dovrebbero almeno affrontare i

emergenza degli stati membri in caso di disastri, attacchi terroristici ed altre emergenze²⁴¹ fuori e dentro il territorio dell'UE, dunque nel pieno rispetto delle competenze nazionali: "(...) The Commission recognises that MS have primacy in the response to an emergency and any EU arrangements would need to respect fully national competences but also Community competences. Consistency and coherence in the actions of Member States and of EU Institutions are essential in developing an optimal response to cross-border emergencies. The EU has a strategic role to play in the crisis management field.(...)"²⁴²

Questa iniziativa viene specificata nelle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio Giustizia e Affari Interni del 13 luglio 2005 in reazione agli attacchi terroristici di Londra, che sottolineano il bisogno di coordinamento tra pilastri e di sviluppo di "intese per condividere le informazioni, provvedere al coordinamento e consentire un processo decisionale collettivo in caso di emergenza, in particolare per attentati terroristici compiuti in più Stati membri."²⁴³

Queste intese vengono identificate come EU Emergency and Crisis Co-ordination Arrangements (EU-CCA).

Il sito ufficiale dell'Unione relativo alle materie di libertà, sicurezza e giustizia spiega il rapporto tra questi e gli EU Integrated Crisis Management Arrangements (EU-ICMA) di cui sopra: "(...) In pursuing the work of putting into place the EU's emergency response to disasters, terrorist attacks or other emergencies inside or outside the EU, it is important to distinguish process (i.e. practical coordination arrangements in Brussels or between Member States) from substance (i.e. forms of assistance or responses which could be given). While the EU emergency and crisis co-ordination arrangements (EU-CCA) set out how the EU institutions and affected Member States should interact in Brussels in a crisis mode, the integrated EU arrangement for crisis management with cross border effects (EU-ICMA) can be understood as the practical, operational arrangements to implement EU-CCA and to facilitate co-operation between Member States.(...)"²⁴⁴

Ci piace sottolineare la caratteristica del "cross-border" ricordando che la minaccia transnazionale/transfunzionale è una componente chiave della sicurezza.

Gli EU-CCA sono divenuti operativi il 1 luglio 2006, ed il 30 ottobre 2006, sotto presidenza finlandese, si è svolto lo "Emergency and Crisis Coordination Arrangements Exercise" CCAEX06 che ha testato gli accordi e le relative strutture per migliorare il coordinamento istituzionale di

seguenti temi: ulteriore valutazione delle capacità degli Stati membri, immagazzinamento, formazione, esercitazioni congiunte e piani operativi per la gestione civile delle crisi.(...)", Conclusioni della Presidenza - Bruxelles 4 e 5 novembre 2004, allegato I, programma dell'Aia, rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'unione europea, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/response/fsj_terrorism_response_en.htm

²⁴¹ "(...) These crisis co-ordination arrangements would provide a generic arrangement applicable for all types of crises, such as natural disasters, industrial accidents, or a flu pandemic, as well as terrorist attacks.(...)", *Enhance EU crisis and consequence management*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/response/fsj_terrorism_response_en.htm

²⁴² *Enhance EU crisis and consequence management*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/response/fsj_terrorism_response_en.htm

²⁴³ Riunione straordinaria del Consiglio Giustizia e affari interni, Bruxelles, 13 luglio 2005 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/jha/85818.pdf

²⁴⁴ *Enhance EU crisis and consequence management*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/response/fsj_terrorism_response_en.htm

fronte ad attacchi di natura terroristica.²⁴⁵ E' stato il primo esercizio UE del genere a vedere impegnati Consiglio e Commissione [corsivo aggiunto]: "(...) CCAEX06, the exercise's code name, aimed inter alia at testing the adequacy of the CCA structures, in particular the CCA Support Group (senior officials of the Council and the Commission with an advisory role), and the *CCA Steering Group (the Presidency, the Member States directly affected by the crisis, and top Council and Commission officials, such as their respective Secretaries-General)*. The *Steering Group's role is to think and plan strategically in response to the crisis. Moreover, it lays the groundwork for the Committee of Permanent Representatives (Coreper), whose task is to consider and decide on the different possible responses to the crisis at EU level.(...)*".²⁴⁶

Lo Steering Group, ha un ruolo centrale ancor più comprensibile dai documenti, precedenti, di preparazione all'attuazione degli accordi EU-CCA [corsivo aggiunto]: "(...) Crisis Steering Group 13. *The ad-hoc Crisis Steering Group would act as the central co-ordinating body in the event of an emergency to develop a common understanding of the situation. It would consist of the following high-level, cross-pillar actors or their representatives:*

- The Presidency (as Chair)
- The Secretary General/High Representative
- The Commission
- The Member State(s) affected

14. *The Crisis Steering Group would be extended as necessary, depending upon the nature of the crisis, to include:*

- Relevant staff of the Council Secretariat (e.g. the Counter Terrorism Co-ordinator for a terrorism-related crisis);
- Relevant Commission services;

²⁴⁵ "The Council of the European Union and the Commission conducted yesterday, Monday, 30 October 2006, an exercise to test the functioning of the recently approved Emergency and Crisis Coordination Arrangements in Brussels (CCA). The aim of the exercise was to verify the joint capacity of the Council and the Commission to react quickly and efficiently to a major crisis. The arrangements are designed to enable the Council and the European Commission to successfully respond to any major emergency or crisis that may affect several EU Member States, or the interests of the Union as a whole. The exercise was the first of its kind in the context of the crisis arrangements. The chosen scenario referred to a near-simultaneous terrorist attack in five EU cities. It is underscored that the exercise's scenario was not based on any existent information on the possibility of such attacks taking place, and was a purely fictitious description of events. CCAEX06, the exercise's code name, aimed inter alia at testing the adequacy of the CCA structures, in particular the CCA Support Group (senior officials of the Council and the Commission with an advisory role), and the CCA Steering Group (the Presidency, the Member States directly affected by the crisis, and top Council and Commission officials, such as their respective Secretaries-General). The Steering Group's role is to think and plan strategically in response to the crisis. Moreover, it lays the groundwork for the Committee of Permanent Representatives (Coreper), whose task is to consider and decide on the different possible responses to the crisis at EU level. The exercise started at 13h30 Brussels time with a number of fictitious media inputs that continued throughout the afternoon, mobilising ARGUS, (the Commission's general rapid alert system and crisis communications network), the Commission's Crisis Coordination Committee and culminating with the meetings of the Support Group and Steering Group at 17h15 and 18h00, respectively. The exercise was terminated at 20h00. An oral evaluation of the exercise was presented this afternoon by the Presidency to Coreper. It concluded on the adequacy of the CCA structures, the good level of knowledge among participants of the CCA structures and procedures, as well as on the importance of close cooperation between the Council and the Commission, and the need for improvement in the use of communication technology.(...)", European Union, Joint press release, Brussels, 31 October 2006, *First EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements Exercise (CCA EX06)*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/91480.pdf

²⁴⁶ European Union, Joint press release, Brussels, 31 October 2006, *First EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements Exercise (CCA EX06)*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/91480.pdf

- The Joint Situation Centre and Monitoring and Information Centre as dictated by the circumstances of the crisis;
- Relevant Agencies (e.g. Europol, Eurocontrol).
- Other Member States concerned, in particular those affected indirectly by the crisis.

15. *Decisions on whether to convene the Crisis Steering Group, and on its composition, would be taken by those listed in paragraph 13 above, at the initiative of the Presidency and in agreement with the Member States affected.* This should be on the basis of expert judgement of whether the criteria in paragraph 5 are met and *in particular whether the interests of several Member States are engaged in conjunction with those of EU institutions.* The Council Secretariat will provide support to this Group.

16. *The purpose of the Crisis Steering Group would be to:*

- *Meet quickly in the event of an emergency and thereafter as necessary to assess the situation and to take an initial view on the EU's response;*
- *Ensure that a common understanding of the situation is shared by all actors, including by Member States not directly affected by the emergency, in particular by keeping COREPER fully updated on developments;*
- *Offer advice to Member States on collective action where competence lies nationally;*
- *Develop and report on options for decision to COREPER and the Council;*
- *Ensure that decisions are followed-up, reporting to COREPER and Council as necessary;*
- *Act as the channel through which affected Member States can communicate any specific needs where existing arrangements or mechanisms for doing so are not sufficient;*
- *Ensure as far as possible that a common communication strategy is deployed with regard to the media;*
- *Provide guidance and tasking to the Support Machinery.*
- *Provide for co-ordination with relevant international organisations and other international partners.(...)"*²⁴⁷

Al di là della valutazione dell'esercizio CCAEX06²⁴⁸ l'elemento dello Steering Group rappresenta un esempio rilevante, sia nella maniera in cui è stato concepito, sia nella realizzazione sempre

²⁴⁷ *EU emergency and crisis co-ordination arrangements*, paper sviluppato dalla Presidenza e dal Coordinatore antiterrorismo dell'UE con l'input della Commissione, ed approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/WEB15106.pdf>

²⁴⁸ "(...) 6. Dopo l'approvazione da parte del Consiglio, nel giugno scorso, del manuale per il coordinamento in caso di crisi e lo sviluppo di procedure operative permanenti interne (SOPs) per i dispositivi di coordinamento nella gestione delle crisi all'interno del Consiglio, il 30 ottobre si è svolta un'esercitazione per mettere alla prova questi dispositivi. Al Coreper è stata presentata immediatamente una prima valutazione dell'esercitazione e, in seguito, una relazione più dettagliata. Secondo la presidenza, i meccanismi delle SOP per tali dispositivi di coordinamento sono stati testati con successo e hanno fornito indicazioni sui settori in cui si potrebbero apportare ulteriori miglioramenti. Nel 2007 saranno condotte altre esercitazioni di più vasta portata, possibilmente una sotto ogni presidenza. Alla luce di queste esercitazioni le SOP verranno costantemente aggiornate. ["None of these documents are for public release in view of the sensitivity of the information contained", European Union, Joint press release, Brussels, 31 October 2006, *First EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements Exercise (CCA EX06)*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/91480.pdf] 7. Sono proseguiti i lavori per sviluppare ulteriormente il manuale per il coordinamento UE in caso di emergenza e di crisi, anche per estenderlo a tutte le situazioni di emergenza. Si è considerato se si possa garantire maggiore efficacia individuando un singolo punto di contatto predefinito in tutti gli Stati membri, cui ricorrere in tutte le situazioni di crisi ed emergenza che impongono un impegno operativo da paesi vicini, dagli altri Stati membri, dalle strutture dell'UE o altre organizzazioni. Il 9/10 novembre 2006 la presidenza ha organizzato una riunione di esperti a Helsinki nella quale sono stati discussi il

perfettibile che si colloca dentro le esistenti strutture in cui il ruolo centrale resta al COREPER: "(...) No new institutional arrangements are foreseen. The initiative focuses on coordinated strategic response to a crisis, in terms of common understanding of any crisis, the development of options for responses and a common communication strategy. Coreper is foreseen to have a central decision-making role supported by an ad-hoc Crisis Steering Group.(...)"²⁴⁹

- sistema globale e sicuro di allarme rapido ARGUS

il sistema ARGUS rappresenta un buon esempio di coordinamento che sta contribuendo all'attuazione delle misure di cui al punto precedente.

Esso coinvolge i diversi sistemi comunitari di allarme rapido (rapid alert systems, RAS) gestiti dalla Commissione (capitolo 5) collegandoli e/o rafforzando il loro coordinamento in caso di emergenza [corsivo aggiunto]: "(...) in order to coordinate efforts so as to evaluate the best practicable options for action and to decide on the appropriate response measures. ARGUS will provide a sufficient basis for effective information-sharing, consultation and coordination during any emergency.(...)"²⁵⁰ "(...) ARGUS funziona in caso di crisi multisetoriale richiedente un'azione a livello comunitario che interessa i cittadini, i beni o gli interessi degli Stati membri o di paesi terzi, *indipendentemente dalla causa e dalla natura di tale crisi*;(...)"²⁵¹ "(...) Direct response to terrorist attacks is the responsibility of the national authorities of the affected Member State. However, *the assets and capabilities required to handle the consequences of terrorist attacks could exceed the civil protection capabilities of the country affected. This is when the EU can come in.* Joint action can ensure a timely and adequate response. Work is currently underway to create a general link (designated as ARGUS) between all specialised Rapid Alert Systems (RAS) that are currently hosted by the Commission. *This will facilitate coordinated and comprehensive responses by the Commission to emergencies that require action at European level.* (...)"²⁵²

L'importanza di ARGUS è nel favorire un miglior coordinamento a livello politico che consenta all'Unione di "trarre effettivamente profitto dalla perizia tecnologica e dalle infrastrutture disponibili, nella fattispecie i sistemi specializzati di allarme rapido (di seguito "RAS") gestiti

concetto e i requisiti basilari di tale punto di contatto.(...)", Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 12 dicembre 2006, nota della Presidenza al Consiglio europeo, Oggetto: Rafforzamento delle capacità di risposta dell'Unione europea in caso di emergenza e di crisi, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/06/st16/st16642.it06.pdf>

²⁴⁹ Eva Hagstrom Frisell and Maria Oredsson, *Building Crisis Management Capacity in the EU*, FOI, Swedish Defence Research Agency, February 2006, p.44.

²⁵⁰ *Enhance EU crisis and consequence management*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/response/fsj_terrorism_response_en.htm

²⁵¹ Disposizioni della Commissione relative al sistema generale di allarme rapido "ARGUS", Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2005)662 definitivo, Bruxelles, 23.12.2005, p.3, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0662it01.pdf

²⁵² *The European Commission*, European Commission, Freedom, Security and Justice, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/institutions/fsj_terrorism_institutions_commission_role_en.htm

dalla Commissione. Questa svolgerebbe un ruolo strategico garantendo la coerenza dell'azione degli Stati membri e apporterebbe un plusvalore agevolandone il lavoro.(...)”.²⁵³

- autorità sovraordinate a livello UE

come visto, nel problema del coordinamento l'ideale sarebbe ricondurre la questione politico-istituzionale (definizione della minaccia, decisione sulla reazione) ad un vertice, ad una "unità di comando" in una logica di integrazione con responsabile regime di deroga. Come indicato anche dalla Strategia europea in materia di sicurezza, in una crisi l'unità di comando è insostituibile.²⁵⁴

Infatti, anche tra le sfide per il futuro delineate dall'introduzione di Nicole Gnesotto ad uno studio dell'Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea su una valutazione dei primi cinque anni di PESD, si impone la ricerca di un principio di autorità unico: "(...) più diventa pressante l'esigenza di coerenza, più la frammentazione dei mezzi e delle politiche dell'Ue appare un ostacolo importante: fra gli Stati membri, la Presidenza, la Commissione, il Consiglio, le strutture di Bruxelles, i rappresentanti sul campo, i militari, la gestione dello stesso identico problema è spesso devoluto a una decina di attori, ognuno con una propria posizione. E l'efficacia collettiva dell'Unione è messa a repentaglio non tanto dal numero di attori coinvolti quanto dal loro differenziale di obiettivi, di interessi, di politica. L'Unione necessita quindi non tanto di risorse supplementari, quanto di un principio di autorità unico per definire una politica, fissare obiettivi comuni, assicurare che tutti cooperino per la loro attuazione.(...)”.²⁵⁵

Si tratta di una categoria varia, in cui certo ricade lo Steering Group degli accordi EU-CCA/EU-ICMA.

A differenza di questo ultimo, ad hoc, va ricordato che l'istituzione in seno al Consiglio di un Comitato "permanente" è prevista all'articolo III-261 del Trattato Costituzionale. Il compito del Comitato è assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna, incluso il supporto per l'attivazione della clausola di solidarietà.²⁵⁶

²⁵³ Disposizioni della Commissione relative al sistema generale di allarme rapido "ARGUS", Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2005)662 definitivo, Bruxelles, 23.12.2005, p.3.

²⁵⁴ "(...) Indeed, unity in command should be the guiding principle for developing a structure capable of dealing effectively with crisis inside or outside the Union.(...)", Rob de Wijk (Director of the Clingendael Centre for Strategic Studies, The Hague), *Civil Defence and Solidarity Clause – EU Homeland Defence*, Policy Paper prepared for the Directorate-General for Research of the European Parliament at the request of the European Parliament's Committee on Foreign Affairs, Common Security and Defence Policy, 5 January 2004, p.11-12, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20040120/civil%20defence%20and%20solidarity%20clause.pdf>

²⁵⁵ N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The first five years (1999-2004)*, EUISS, Paris, August 2004, p.31.

²⁵⁶ Disciplinata come visto dal combinato disposto degli articoli I-43 e III-329 del Trattato costituzionale, che prevede un coordinamento degli Stati membri in Consiglio con l'ausilio del Comitato politico e di sicurezza (COPS) e di un Comitato permanente istituito in seno al Consiglio che assicuri all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. Art III-261: "(...) salvo l'articolo III-344, esso favorisce il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri. I rappresentanti degli organi e organismi

Alcuni studi prospettano la creazione di un unico Crisis Response Headquarters con un unico comune sistema di comunicazione di emergenza, ponendo l'accento sul coordinamento dato dal provvedere informazioni alle unità di comando e controllo: "(...) This headquarters could be a combination of the planned²⁵⁷ Operational Cell inside the EU Military Staff and the Civil Protection Unit/Monitoring and Information Centre inside the Commission. The headquarters should be responsible for the dispatch of all units mentioned above.(...)"²⁵⁸

Altre proposte riguardano la creazione di uno European Directorate-General for Homeland Protection, dedicato principalmente alla protezione intesa come riduzione delle vulnerabilità,²⁵⁹ a differenza del sistema della HS statunitense che si occupa di contro-terrorismo e protezione. Questo perché, secondo alcune valutazioni, gli strumenti di contrasto al terrorismo in materia di intelligence e law enforcement sono stati abbastanza rafforzati dall'Unione in reazione all'11 settembre, mentre alla protezione come riduzione delle vulnerabilità di fronte al terrorismo catastrofico viene garantita una priorità minore. Ovviamente parlando di terrorismo vogliamo ricordare che il terrorismo è "una" componente della nuova sicurezza descritta nel capitolo 3. Ed intendiamo anche sottolineare, come visto nel capitolo 2, che l'affiancamento attacchi terroristici/calamità che si evidenzia nella sicurezza, non è privo di risvolti pratici se ricordiamo che le conseguenze di un attacco possono essere sostanzialmente le stesse di un incidente:

interessati dell'Unione possono essere associati ai lavori del comitato. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono tenuti informati dei lavori." Il programma dell'Aia ne raccomanda l'istituzione [corsivo aggiunto]: "(...) 2.5 Cooperazione operativa - Occorre assicurare il coordinamento delle attività operative svolte dalle autorità di contrasto e da altre autorità in tutti i settori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il controllo delle priorità strategiche stabilite dal Consiglio. A tal fine, si invita il Consiglio a predisporre la creazione del comitato incaricato della sicurezza interna di cui all'articolo III-261 del trattato costituzionale, stabilendone in particolare i settori di attività, i compiti, le competenze e la composizione, affinché possa essere istituito quanto più rapidamente possibile dopo l'entrata in vigore del trattato costituzionale. *Per acquisire, nel frattempo, un'esperienza pratica in materia di coordinamento, il Consiglio è invitato ad organizzare riunioni congiunte a cadenza semestrale tra i presidenti del Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA) e del Comitato dell'articolo 36 (CATS) e i rappresentanti della Commissione, dell'Europol, dell'Eurojust, dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne, della Task Force operativa dei capi di polizia e del SITCEN.(...)*", Conclusioni della Presidenza - Bruxelles 4 e 5 novembre 2004, allegato I, programma dell'Aia, rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'unione europea, http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_it.pdf

²⁵⁷ Il Centro Operazioni della cellula di pianificazione civ/mil presso lo Stato Maggiore UE è operativo dal 1 gennaio 2007.

²⁵⁸ "(...) The tasks of this headquarters should not be limited to monitoring and providing information. It should have command responsibilities as well. It should be responsible for dispatching intervention teams, assessment and coordination teams, as well as the civil protection units and the quick response units (...) The headquarters should also conduct exercises to test mechanisms and capabilities.(...)", Rob de Wijk (Director of the Clingendael Centre for Strategic Studies, The Hague), *Civil Defence and Solidarity Clause - EU Homeland Defence*, Policy Paper prepared for the Directorate-General for Research of the European Parliament at the request of the European Parliament's Committee on Foreign Affairs, Common Security and Defence Policy, 5 January 2004, p.12 e ss.

²⁵⁹ "Vulnerability - A characteristic of an element of the critical infrastructure's design, implementation, or operation that renders it susceptible to destruction or incapacitation by a threat", Commissione delle comunità europee, Bruxelles, 17.11.2005, COM(2005) 576 definitivo, *Libro Verde relativo ad un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0576it01.pdf; come visto vulnerabilità di un obiettivo (sistemi delle società), come ad esempio le infrastrutture critiche, intese nel senso fisico, come le reti dei trasporti, distribuzione energetica e delle acque, economico, come il sistema bancario e finanziario o virtuale come il cyberspazio e le telecomunicazioni.

fenomeni intenzionali e accidentali possono nella realtà causare simili conseguenze e richiedere simili tipologie di risposta, in particolare in fase di crisi e post-crisi.²⁶⁰

La creazione dello European Directorate-General for Homeland Protection non comporterebbe il trasferimento di nuovi poteri a livello UE, quanto piuttosto un inquadramento di autorità già esistenti nel corpo della nuova struttura, sfruttando ad esempio le competenze che l'Unione già possiede in termini di previsione di standard obbligatori in numerose aree nelle quali dovrebbe essere elevato il grado di importanza della protezione da eventi terroristici: "(...) This would be achieved by transferring units responsible for food safety, communicable and emerging diseases, air and maritime security and nuclear safety from the Directorate-Generals for the Environment, Health and Consumer Protection, and Energy and Transportation respectively into a new Directorate General for Homeland Protection. However, additional competence to issue binding standards in the areas of biopreparedness, infrastructure protection, and cyber security would enhance the protection of civil populations and prevent that competitive single market pressures result in the lowest common security denominator.(...)"²⁶¹

Altre proposte ancora spingono con urgenza alla creazione di una European Homeland Security Agency, come salto per il coordinamento in particolare da un punto di vista industriale e di partnership pubblico/private [corsivo aggiunto]: "(...) Beginning the second session, AgustaWestland CEO Giuseppe Orsi gave a keynote address in which he described current efforts to improve coordination as the first steps towards the creation of a single integrated European Homeland Security Agency. (...) Orsi emphasised the need for a comprehensive package of capabilities in the face of complex security threats. These capabilities had to be integrated within a wider national security system and, above that, within a strategy that emphasised the coordination and interoperability of EU nations. But even that coordination had limits. Orsi saw this as the first step towards the creation of a single integrated European Homeland Security Agency. It would act as a counterpart to industry in order to maximise the output that strategic public-private partnerships could deliver in order to better protect European nations.(...)"²⁶²

Altre proposte si ispirano a modelli già realizzati a livello nazionale. E' il caso dell'esempio francese inserito in scenari di contrasto alle minacce alla sicurezza. La creazione a livello presidenziale del Conseil de Sécurité intérieure, accanto al precedente e di lunga data Conseil de Défense, illustra la tendenza a far convergere le organizzazioni di difesa militare, difesa

²⁶⁰ Come abbiamo visto si tratta di fasi chiave, dal momento che la difficile, spesso impossibile, prevedibilità di attacchi ed emergenze ci fornisce una lezione estremamente importante sulla convenienza di concentrare la risposta sulla gestione delle conseguenze tramite lo sviluppo di piani ed esercitazioni.

²⁶¹ A. Dalgaard-Nielsen, *American Homeland Security – Should Europe Care?*, The Norwegian Atlantic Committee, SHORTINFO FROM DNAK no. 6-2003.

²⁶² *Protecting Europe, Policies for enhancing security in the EU*, international conference organised by the Security & Defence Agenda in partnership with Finmeccanica and Thales with the support of Microsoft, Tuesday, 30 May 2006, Palais d'Egmont, Brussels, http://www.forum-europe.com/publication/SDA_Protecting_Europe_2006.pdf p.23 e 24

civile e sicurezza interna: "(...) at the political and administrative levels, both in the member states of the EU and within the EU institutions. (...) At the EU level, decision-making between the existing second and third pillars (CFSP and JHA respectively) will have to be integrated in some form.(...)".²⁶³

Questo sottolinea ancora che il bisogno è quello di un coordinatore a livello europeo come indicato nelle conclusioni e raccomandazioni dello studio "European defence – A proposal for a White Paper" rapporto di una task force indipendente edito nel 2004 dall'Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea [corsivo aggiunto]: "[n.] 13. Priority must be given to homeland defence. *Civil protection, medical supplies, logistics and emergencies must be coordinate at European level. In this respect, the post of European coordinator is necessary.*"²⁶⁴

Lo stesso studio si spinge a prospettare non un affiancamento sul modello francese Conseil de Sécurité intérieure/Conseil de Défense, ma la creazione di uno European Security Council che integri al proprio interno i livelli decisionali della Politica estera e di sicurezza comune (II pilastro) e della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (III pilastro) [corsivo aggiunto]: "(...) Prevention of terrorist attacks is concerned under scenario V [Homeland defence]. *A major shortfall in creating a credible response remains the unclear connection between internal and external security. This requires at the very least close coordination between the existing second (CFSP) and third (JHA) pillars, e.g. through a third-pillar representative in the Political and Security Committee (PSC) and more desirably a form of integration between them, possibly including the creation of a 'European Security Council'. The key question is how to organise solidarity effectively.(...)*".²⁶⁵

La proposta di questo European Security Council presenta dei tratti in comune con quella precedente relativa allo European Directorate-General for Homeland Protection, dal momento che riconosce che il "(...) coordinator could play a crucial role in harmonising procedures, setting up common standards and enhancing interoperability (...)".²⁶⁶

Sottolineiamo che in queste proposte di coordinamento politico-istituzionale (definizione della minaccia, decisione sulla reazione) le soluzioni, dal coordinamento tra pari ad autorità sovraordinate a livello UE, devono considerare il ruolo necessario degli stati, come più volte ribadito nel corso della ricerca.

²⁶³ *European defence: A proposal for a White Paper* - Report of an independent Task Force, EUISS, Paris, May 2004, p.97 e ss.

²⁶⁴ *European defence: A proposal for a White Paper* - Report of an independent Task Force, EUISS, Paris, May 2004, p.127.

²⁶⁵ Il riferimento qui è alla clausola di solidarietà, alla sua attivazione, ma anche al suo valore complessivo di affiancamento di dimensione esterna ed interna della sicurezza, *European defence: A proposal for a White Paper* - Report of an independent Task Force, EUISS, Paris, May 2004, p.113.

²⁶⁶ *European defence: A proposal for a White Paper* - Report of an independent Task Force, EUISS, Paris, May 2004, p.114.

Questi per l'appunto devono adeguarsi nel cercare di fornire punti di contatto chiari – da alcuni indicati come “national staff for security”²⁶⁷ - che possano essere interlocutori ufficiali e istituzionalizzati per le autorità di sicurezza a livello UE, presenti e future; punti di contatto a livello nazionale che siano destinatari di regole per sé stessi e responsabili dell'attuazione sul piano interno di normative espresse anche a livello europeo.

Abbiamo prima riportato il caso francese, ma anche alcune evoluzioni dell'Italia ripropongono problemi simili a quelli incontrati a livello europeo [corsivo aggiunto]: “(...) *manca un accentramento di compiti e strutture per la sicurezza nazionale*. Sono almeno una decina le istituzioni e gli enti che, in vario modo e a vario titolo, si occupano in Italia della homeland security: la Presidenza del Consiglio, il dipartimento per la Protezione civile, l'autorità nazionale per la Sicurezza, il ministero dei Trasporti, quello degli Interni, il dicastero della Salute, quello della Difesa, il corpo della Guardia di Finanza, che fa capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per non parlare poi della folta schiera di enti locali. *Purtroppo, occorre constatare come in questo scenario, le sovrapposizioni e le duplicazioni siano quanto mai pericolose. La frammentazione dei centri di responsabilità può, infatti, ridurre drammaticamente l'efficacia e la tempestività delle risposte alla minaccia terroristica e al pronto intervento in caso di attacco al nostro Paese. Questa complessità normativa rende confuso il quadro istituzionale nel quale devono oggi maturare le responsabilità di contrasto e di gestione di un eventuale atto terroristico.* (...)”.²⁶⁸

E le soluzioni cercate a livello nazionale presentano elementi che possono essere riproducibili a livello sopranazionale, come l'istituzione di un Consiglio Nazionale per la Sicurezza o qualcosa di simile [corsivo aggiunto]: “(...) Il raggiungimento di questi obiettivi va al di là delle capacità dei singoli dicasteri di riferimento e richiede un'azione complessiva e continuativa a livello di Presidenza del Consiglio. Si è parlato molto in questi anni (senza peraltro fare mai nulla) della istituzione di un *Consiglio Nazionale per la Sicurezza* e/o di un Consiglio per l'Economia internazionale. Anche senza arrivare a tanto, già sarebbe un grosso passo avanti se venisse istituita *una forte e corposa Segreteria del Consiglio dei Ministri, collegata direttamente al Presidente e al suo Sottosegretario, con capacità di programmazione e di verifica delle politiche governative, che raccolga le competenze sparse qua e là in vari uffici come quelli del Consigliere diplomatico, del Consigliere militare e del Cesis, arricchendole e collegandole più organicamente al processo decisionale*. Un tale organismo dovrebbe quindi svolgere due compiti chiave: primo, *fornire al governo una visione prospettica di medio termine che*

²⁶⁷ “(...) there is a clear institutional problem at Member State and EU level. Most of the Member States lack of a modern structure for security (such as a “national staff for security”) that could connect itself to a EU unified structure. The problem is clearly the debate around the grade of sovereignty associated to security. Some supra-national institutional mechanism shall be installed in order to face the growing needs for functional security.(...)”, European Security Research Advisory Board (ESRAB) - Enablers Group - Subgroup Coordination and Structuring, Questionnaire.

²⁶⁸ Pier Francesco Guarguaglini, *L'industria c'è: ma l'Europa non investe*, in Liberal Risk n.4, Giugno - Settembre 2004. Al Dipartimento della protezione civile è di fatto affidata la gestione di eventi di crisi, ma volta per volta con decreto ad hoc per la crisis room - Ufficio Gestione delle Emergenze – Sala Situazione Italia (Sit.I.) - a scapito del mandato.

favorisca la coerenza delle decisioni, secondo, controllare la rispondenza tra tali iniziative e le risorse che dovranno messe a disposizione dei dicasteri interessati, non solo nell'immediato, ma nel più lungo termine (almeno triennale), così da consentire una pianificazione con più alti margini di certezza e di efficacia.(...)".²⁶⁹

E ancora, questi sono alcuni degli aspetti cruciali, secondo studi in corso a livello italiano in particolare sulla gestione della minaccia NBCR: "(...) - una migliore organizzazione dell'attività del governo, puntando a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri e a definire più chiaramente le responsabilità in termini di sicurezza/difesa civile/protezione civile;

- il potenziamento dell'attività di supporto alle decisioni, creando presso la Presidenza del Consiglio una nuova struttura che sia la base di un sistema decisionale nazionale in grado di avvalersi delle capacità di tutte le singole Amministrazioni ed organismi ministeriali (questo supporto dovrebbe avere un carattere di continuità e fornire costantemente elementi di valutazione, nonché simulazioni sulle conseguenze delle minacce alla sicurezza e delle scelte governative sia sul piano strategico, sia su quello tattico, nonché definire le strategie, anche di comunicazione istituzionale, da adottare);

- il rafforzamento del Dipartimento della Protezione Civile della PCM con una più chiara attribuzione delle responsabilità; (...)".²⁷⁰

Infine una ultima osservazione riguarda alcuni sviluppi nella ricerca in materia di sicurezza.²⁷¹

Abbiamo già fatto cenno alla potenzialità della logica delle PASR e del seguito costituito del primo programma di ricerca specificamente dedicato alla sicurezza inserito nel VII Programma Quadro (2007-2013). In particolare al fatto che la ricerca in materia di sicurezza tende ad occuparsi di un campo "duale" a vantaggio di una gestione sinergica delle risorse.

Queste ed altre potenzialità²⁷² hanno spinto la Commissione europea ad intraprendere iniziative strutturate per metter insieme board di riflessione sulla ricerca in materia di sicurezza. Indichiamo il lavoro del Group of Personalities (GOP) che ha permesso l'istituzione dello European Security Research Advisory Board (ESRAB)²⁷³ che ha prodotto raccomandazioni

²⁶⁹ Stefano Silvestri, *E' il momento del rilancio*, in AffarInternazionali, Rivista on-line di politica, strategia ed economia, maggio 2006, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=125>

²⁷⁰ *La minaccia NBCR: potenziali rischi e possibili risposte*, Progetto di ricerca CeMiSS 2007 (pubblicazione 2008) a cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), istituto studi e ricerche sulla protezione e difesa civile e sicurezza (ISPRO), Forum per i problemi della pace e della guerra.

²⁷¹ A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.7.

²⁷² Come visto in particolare legate a sviluppi sul coordinamento e l'integrazione di differenti network e strutture di sicurezza a livello UE - tramite un meccanismo del tipo: delle comunanze di strumenti tecnologici>comunanze di pratiche>comunanze di cambiamenti procedurali/organizzativi/normativi/istituzionali/(integrazione) per la gestione degli stessi - e alla gestione ottimale delle risorse tramite la promozione delle ricerche e tecnologie duali.

²⁷³ Sempre la Commissione europea ha dato mandato al gruppo di personalità europee provenienti dal mondo dell'industria e dalla politica che nel 2004 ha pubblicato *Research for a Secure Europe - Report of the Group of Personalities in the field of Security Research* (http://ec.europa.eu/enterprise/security/doc/gop_en.pdf). Il documento delinea il quadro della ricerca per la sicurezza in Europa su una prospettiva di lungo termine e formula una serie di raccomandazioni come valido supporto per le PASR e per il seguito nel VII Programma Quadro. "(...) As a follow-up to this report, the Commission adopted the Communication 'Security Research: The next Steps' (COM(2004)590 final) [http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0590en01.pdf] on 7 September 2004 which subscribed to the main thrust of the recommendations and orientations of the Group of Personalities. One of the actions the Commission

utili non solo ai fini della prioritizzazione delle ricerche, ma anche indirettamente delle minacce. Tra le raccomandazioni dell'ESRAB spicca la creazione di uno European Security Board.²⁷⁴

- nozioni e dottrina

in questo cluster cerchiamo di fornire qualche esempio di linea di pensiero di applicazione trasversale che aiuti e supporti soluzioni del tipo esposto verso un coordinamento politico-istituzionale (definizione della minaccia, decisione sulla reazione).

Un primo contributo è una riflessione sull'integrazione europea ed il vincolo strutturale legato alle sovranità degli stati membri, cui spesso ci siamo riferiti nel testo. Tale vincolo – secondo l'introduzione di Nicole Gnesotto ad uno studio dell'Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea su una valutazione dei primi cinque anni di PESD - è scalfito da due elementi, ovvero la natura delle minacce date dal terrorismo internazionale e l'evoluzione della nozione stessa di integrazione.²⁷⁵

Per le minacce in breve si considera che la natura transnazionale sia tale da imporre agli stati di superare una forma di integrazione minima per poter permettere - de iure o de facto - meccanismi riguardanti ad esempio la condivisione delle informazioni ed il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia.

Per quanto riguarda l'evoluzione della nozione di integrazione si supera l'inquadramento del problema nella scelta tra i due estremi del modello comunitario e di quello intergovernativo per introdurre la "(...) possibilità di una terza via dell'integrazione, né totalmente comunitaria né rigidamente intergovernativa, la cui concretizzazione più originale è la funzione di Alto Rappresentante, e presto di Ministro.²⁷⁶ La Strategia europea in materia di sicurezza (...) aveva

announced was its intention to create a 'European Security Research Advisory Board' (ESRAB). The Board was to include high level strategists, with a responsibility relating to security research, from a broad spectrum of stakeholder groups including public and private users, industry, the European Defence Agency and research establishments. The Board was created by Commission decision (2005/516/EC) on the 22nd April 2005.(...)", European Commission, Enterprise and Industry, ESRAB - European Security Research Advisory Board, http://ec.europa.eu/enterprise/security/articles/article_2006-04-06_en.htm

²⁷⁴ "(...) ESRAB recommends the creation of a European Security Board (ESB), to foster greater dialogue and a shared view of European security needs. The board should bring together, in a non-bureaucratic manner, authoritative senior representatives from a cross stakeholder community of public and private stakeholders to jointly develop a strategic security agenda and act as a possible reference body for the implementation of existing programmes and initiatives. Participation in the ESB would involve a commitment to influence all stakeholders to plan their activities in the light of the agenda. Consensus at the ESB level should help in the sharing of tasks and shaping relations between national and EU programmes/policies as well as influencing the deployment of funds.(...)", *Meeting the challenge: the European Security Research Agenda*, a Report from the European Security Research Advisory Board, September 2006, p.11, <http://www.iai.it/pdf/ESRAB/ESRAB%20report-Document.pdf>

²⁷⁵ N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The first five years (1999-2004)*, EUISS, Paris, August 2004, p.24.

²⁷⁶ Legato alla proposta del Trattato costituzionale. "(...) IV. Strengthening the institutional framework - This section was the least substantial. It recommended that there should be a political figure, acting under the Council's authority, with responsibility for EU action in the area of ESDP, who should be the same person as the high representative for CFSP. On parliamentary scrutiny the report evaded the problem of what to do with the WEU Assembly and only recommended regular meetings of the relevant committees of the national parliaments; some wanted members of the European Parliament to be associated with these meetings. On 20 December both reports – on external action and on defence – were debated in the Convention plenary. Mr Dehaene defended the double-hatting of one person with the two functions of high representative and RELEX commissioner. If the official spoke on behalf of the Commission, the Council should decide by QMV, but if the proposal was only the initiative of the high representative, unanimity would apply. Further, the high representative would chair the foreign affairs council. The strongest opposition came from the

già messo in atto la capacità dell'Alto Rappresentante di creare consenso, senza passare attraverso lo schema formale della negoziazione intergovernativa o, al contrario, di un'ipotetica votazione a maggioranza qualificata. Domani, la funzione di Ministro degli affari esteri dell'Unione, la creazione di un servizio diplomatico dell'Unione europea, l'istituzione, sotto la guida di Javier Solana, di un'Agenzia per gli armamenti che coinvolga gli Stati e, inevitabilmente, la Commissione saranno altrettanti strumenti nuovi, capaci di modificare notevolmente l'equilibrio tradizionale fra sovranità nazionali e affermazione di un interesse generale europeo in materia di sicurezza.(...)”.²⁷⁷

Pur essendo una dinamica delineata nel processo di attuazione della politica di difesa il principio si presta ad altre applicazioni.

A proposito di evoluzioni di nozioni, una seconda riflessione riguarda proprio il fatto che a livello più generale da più parti si invocano cambiamenti delle dottrine e formazioni, più largamente delle linee direttive e delle mentalità direttamente legate al coordinamento politico-istituzionale (definizione della minaccia, decisione sulla reazione).

Ciò emerge a livello europeo e nazionale [corsivo aggiunto]: “The member states of the European Union are currently having a serious rethink about security issues. As security is a broad concept, it is worth perhaps examining exactly what we mean when we talk about security in this context. What are we trying to secure? What aspects of national social and economics infrastructures is it considered vital to secure? In particular, what areas are considered important enough to warrant the mobilisation of national and international resources to ensure that they are safeguarded? Whose security if of primary concern – that of the state or of its citizens? *The fundamental elements of national security doctrines are being reconceptualised across Europe. Across EU capitals and in Brussels-focused institutions, innovative ideas are being presented and debated in a common search for better strategies to deal with the security challenges of the future.*(...)”.²⁷⁸

UK's Secretary of State for Wales, Peter Hain. He argued that greater coherence was not necessarily the same as a merger of the two functions. More generally, he consistently opposed QMV in defence policy with the argument that the despatch of military forces into harm's way should remain a national prerogative. That point was widely shared, but did not lead other members to the view that therefore all matters of ESDP should require unanimity. Mr Hain's compatriot, the leader of the Liberal Group Andrew Duff, also had reservations about double-hatting, but for different reasons. He feared a Council cuckoo in the nest of the Commission. Serving two masters was not impossible, but rather improbable, certainly if the post-holder could act without the agreement of the full college of commissioners. What, for example, would be the official's relationship with the president of the Commission and the latter's prerogative of requesting a commissioner to resign? French Foreign Minister Dominique de Villepin also expressed doubt about the double-hatting. Criticism from other members related to the need for a more geo-political and strategic context: What did we want to achieve with the CFSP?(...)”, Van Eekelen, Willem, *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies, Brussels, and the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, (2006), p.140.

²⁷⁷ N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy - The first five years (1999-2004)*, EUISS, Paris, August 2004, p.25.

²⁷⁸ A. Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-Drive for the EU*, Chaillot Paper no. 83 (September 2005), EUISS, Paris, p.67; “(...) I would like to see much more discussion both within national communities and at the European level of how Europe's interests and vulnerabilities in these fields could be accommodated into much wider, multi-functional security strategies for the future, including a thorough re-thinking of priorities for resource application, new models for public-private sector collaboration, and the question of how best to educate and mobilize the affected populations themselves.(...)”, Alyson J.K. Bailes (Director, Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI), *Security Challenges for the EU*, Speaking Notes for a Breakfast, CIDOB Foundation, Barcelona, 16 April 2004.

Anche a livello italiano, per portare un caso nazionale, da colloqui privati con alcuni operatori di sicurezza, la gestione ottimale della stessa è individuata nelle dottrine, nelle formazioni e nelle mentalità, più che nella tecnica e nella tecnologia in sé, una chiave di risoluzione per la questione del coordinamento.

A livello europeo un esempio di tentativo di convergenza delle formazioni può essere quello fornito dall'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (European Security and Defence College, ESDC) istituita nel 2005.²⁷⁹ L'Accademia promuove infatti una network fra organismi nazionali ed europei, per favorire lo sviluppo di una cultura europea della sicurezza, attraverso la formazione di staff civili e militari degli stati membri e delle istituzioni europee, cercando al contempo di individuare e diffondere le migliori prassi.²⁸⁰

Un altro buon esempio è di nuovo riconducibile alla gestione della ricerca in materia di sicurezza, che assume un posto di primo rilievo tra le considerazioni finali di seguito riportate.

Considerazioni

Vogliamo ricapitolare alcuni punti chiave della ricerca.

Partendo dall'esperienza americana del sistema della Homeland Security, abbiamo illustrato alcune dinamiche europee relative ad un concetto nuovo di sicurezza.

Il nucleo di questa ridefinizione, è stato individuato nella sicurezza funzionale che, ponendo al centro il fattore umano, è volta ad assicurare la continuità efficace ed efficiente delle funzioni vitali delle società di fronte ad eventi che ne possano causare interruzioni.

Per quanto riguarda le minacce a questa nuova sicurezza si è visto un affiancamento tra quelle intenzionali o meno, quindi tra terrorismo internazionale ad esempio e catastrofi naturali (come i terremoti) o provocate dall'uomo (come incidenti in centrali nucleari), soprattutto alla luce di tipologie di protezione e gestione delle crisi che possono essere sostanzialmente le stesse indipendentemente appunto dal fatto che si tratti di un'emergenza casuale o causata.

Dal momento che le funzioni sono veicolate da infrastrutture, intese come visto nel senso fisico, come le reti dei trasporti, di distribuzione energetica e delle acque, economico, come il sistema bancario e finanziario o virtuale come il cyberspazio e le telecomunicazioni, come visto, a questa tipologia è stata prestata particolare attenzione.

²⁷⁹ Azione Comune 2005/575/PESC del Consiglio del 18 luglio 2005 che istituisce l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (AESD), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2005/l_194/l_19420050726it00150018.pdf

²⁸⁰ Meno nuova, a livello di polizia si può certo segnalare l'Accademia europea di polizia (CEPOL). Istituita nel 2000, l'Accademia promuove "la formazione transfrontaliera di alti funzionari di polizia, ottimizzando e rafforzando la collaborazione tra i vari istituti e organismi nazionali interessati. La CEPOL intende inoltre sostenere e sviluppare un approccio integrato dell'UE ai problemi transfrontalieri che gli Stati membri sono chiamati ad affrontare per combattere e prevenire la criminalità e per mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza.(...), Europa, Agenzia dell'Unione europea, Accademia europea di polizia (CEPOL), http://europa.eu/agencies/pol_agencies/cepol/index_it.htm

Considerare che le distanze, oggi non sono più determinate solo dal dato geografico, ma dalla potenziale rapidità dei collegamenti, rende particolarmente urgente una risposta alla vulnerabilità dei sistemi e delle loro interconnessioni.

La varietà di queste minacce potenzialmente senza confini funzionali, si riflette in una proliferazione di autorità coinvolte in Europa nella gestione della sicurezza così definita, che rimette in causa le tradizionali competenze, con interazioni e sovrapposizioni nuove.

Queste ultime devono intanto essere riconosciute come tali, e in secondo luogo in qualche modo iniziare ad essere inquadrate e gestite.²⁸¹

A tale proposito, a più riprese nel corso dello studio, abbiamo constatato che il punto chiave è quello del coordinamento politico-istituzionale, della necessità che pratiche e riforme attivino un circolo virtuoso attorno ai concetti di coordinamento, comunicazione, interazione, integrazione, coerenza, efficacia, rapidità, efficienza, legittimità.

L'Unione rappresenta, al momento, un quadro privilegiato per la realizzazione di queste dinamiche, come evidenziano le proposte del capitolo precedente, contributi all'individuazione di soluzioni istituzionali di maggior coordinamento e integrazione a livello europeo.

Queste linee, alcune parziali, alcune realizzate, alcune in corso di definizione, non costituiscono una risoluzione definitiva della questione, neanche quelle, più innovative, relative alla creazione di autorità sovraordinate a livello UE.

La questione non è una risposta finale e ottimale alla gestione della sicurezza, se ricordiamo che si tratta di un concetto che deve avere una definizione flessibile ed evolutiva, come le minacce che la caratterizzano.

Si tratta di una materia de iure e de facto in continua evoluzione,²⁸² per cui la vera questione è quella di conferire alla sicurezza un trattamento politico più consapevole, più alto e continuo nel tempo: "(...) The establishment of a European Directorate-General for Homeland Protection does not provide the final answer to the question of how to protect Europe's civil populations. However, it would create an institution dedicated to the challenge, provide a more rational and effective way of approaching it, and make sure that the issue does not slide from the political agenda in times of relative quiet.(...)"²⁸³

²⁸¹ Questo studio vuole essere strumento di divulgazione e di ricerca ulteriore. A livello più strutturato e di disseminazione verso i decisori politici nazionali ed europei si situano iniziative policy oriented del tipo di quella avviata dal Green Paper dello European Policy Centre più volte citato "(...) to launch a dedicated Task Force to channel these ideas into a broader framework, refine them through further research and analysis, and make them directly available to the Brussels 'policy community'. (...)", A. Boin and M. Rhinard (Rapporteurs), *Shocks without frontiers - Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU? A Green Paper*, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005, p.4.

²⁸² "(...) La sicurezza non ha, né a livello dell'Unione europea, né a fortiori a quello degli Stati membri, un'univoca definizione alla quale corrisponda un'altrettanto univoca responsabilità istituzionale.(...)", Jean-Pierre Darnis, *Presentazione Astro+*, Introduzione al convegno "Applicazioni spaziali per la sicurezza in Europa" Roma, Istituto Affari Internazionali, 30.3.2006.

²⁸³ A. Dalgaard-Nielsen, *American Homeland Security - Should Europe Care?*, The Norwegian Atlantic Committee, SHORTINFO FROM DNAK no. 6-2003; di applicazione generale anche considerazioni simili in materia di antiterrorismo:

Il livello politico può inoltre presentare dei vantaggi che in Europa si sono potuti constatare in iniziative fuori Trattato, come ampiamente rilevato nello sviluppo della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa e da ultimo in alcune attuazioni anticipate di disposizioni contenute del Trattato costituzionale che non escludono una istituzionalizzazione a posteriori, né una funzionalità piena.²⁸⁴

Qualsiasi iniziativa, è importante ribadirlo, deve coinvolgere il settore privato - in primo luogo con lo sviluppo di adeguate partnership pubblico/private nella gestione delle infrastrutture critiche - e quello della ricerca in materia di sicurezza per quanto detto in questo studio e per le potenzialità inesplorate cui essa si presta.²⁸⁵

Infine, ultimo ma non ultimo, come visto da più parti si invocano cambiamenti delle dottrine e formazioni, più largamente delle linee direttive e delle mentalità nella gestione della sicurezza. A questi elementi diamo importanza fondamentale di applicazione trasversale, poiché le riforme vivono della volontà delle persone che le animano.

"(...) Currently, the Council and the Commission are responsible for coordinating instruments and initiatives within their respective areas of competence. But arguably, the sheer complexity of the field and the variety of actors, institutions and organizations involved means that effective coordination will require some bureaucratic consolidation, as well as the full-time attention of an organization dedicated to the purpose(...)", Lauri Lugna, *Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting*, Baltic Security & Defence Review, Volume 8, 2006, p.118.

²⁸⁴ Esempi di attuazione anticipata sono l'Agencia europea per la difesa (European Defence Agency, EDA), ed i Battlegroups; la partecipazioni a questi ultimi e ai programmi di cooperazione dell'EDA sono tra le condizioni di partecipazione alla cooperazione strutturata permanente del Trattato costituzionale. Per approfondimenti si veda G. Gasparini and F. Di Camillo, *The European Treaty Establishing a Constitution for Europe: its implications on Defence Policy*, in CeMiSS Quarterly, Summer 2004, Military Centre for Strategic Studies (CeMiSS), Italian Ministry of Defence, Rome, (p. 65-76), http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/CA7E4C60-D4EC-4AB8-B941-C728A053D020/0/quart2_04.pdf

²⁸⁵ "(...) Last but not least, those in charge of our counter-terrorism policy should be working with the research community to urgently review security technologies such as the latest explosive detection equipment which might be developed or made available to the rail and road transport sector to enhance public safety(...)", P. Wilkinson, *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Paper no. 84 (October 2005), EUISS, Paris, p.49.