

CIVILI IN MISSIONE:
L'ESPERIENZA ITALIANA NELLE MISSIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di
Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi



Edizioni Nuova Cultura



Questo libro è stampato su carta FSC amica delle foreste. Il logo FSC identifica prodotti che contengono carta proveniente da foreste gestite secondo i rigorosi standard ambientali, economici e sociali definiti dal Forest Stewardship Council

Prima edizione marzo 2016 – Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti 9 - I-00186 Roma
www.iai.it

Copyright © 2016 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788868126490

Copertina: Luca Mozzicarelli

Foto in copertina: copyright © EU Neighbourhood Info Centre

Composizione grafica: Luca Mozzicarelli

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Autori	7
Lista degli acronimi	9
Prefazione, di <i>Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi</i>	11
1. L'Italia e le missioni civili dell'Unione europea, di <i>Alessandro Azzoni</i>	13
1.1 Che fare delle missioni Psdc?	16
2. L'Unione europea e la gestione civile delle crisi, di <i>Nicoletta Pirozzi</i>	21
2.1 Strutture	21
2.2 Meccanismi	24
2.3 Capacità	26
2.4 La gestione civile delle crisi dell'Ue sul campo	28
2.5 Prospettive	33
3. Operatività ed efficacia delle missioni civili dell'Unione europea, di <i>Cristiana Carletti</i>	35
3.1 Una ricostruzione complessiva della base giuridica e della configurazione concettuale ed operativa della missione Psdc nel Trattato di Lisbona	35
3.2 Le missioni Psdc dell'Unione europea	38
3.3 Alcuni fattori-chiave per una valutazione dell'efficacia delle missioni Psdc dell'Unione europea	39
3.4 Le missioni Psdc: quali prospettive per il futuro?	41
3.5 Considerazioni emerse dal gruppo di lavoro	43
4. Le missioni civili dell'Unione europea: le sfide per la formazione ed il reclutamento, di <i>Andrea de Guttry</i>	45
4.1 La formazione del personale delle missioni civili	46
4.2 Il reclutamento	52
Considerazioni conclusive	55
5. Il futuro della gestione civile delle crisi dell'Unione europea: riflessioni e raccomandazioni, di <i>Lorenzo Vai e Bernardo Venturi</i>	57
5.1 Gruppo di lavoro 1: Operatività ed efficacia: catena di comando, struttura, mandato, impatto e coordinamento delle missioni	58
5.2 Gruppo di lavoro 2: Nuove opportunità, reclutamento e formazione	64

6. Come si diventa un esperto civile? Procedure e prospettive, di <i>Alessandro Giovine</i>	69
Appendice: Lista delle missioni civili Psdc in corso e contributo dell'Italia, a cura di <i>Lorenzo Vai</i>	75
Bibliografia essenziale	77

Autori

ALESSANDRO AZZONI, capo Unità Pesc-Psdc, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale

CRISTIANA CARLETTI, professore associato, Università degli studi Roma Tre

ANDREA DE GUTTRY, professore ordinario, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna

ALESSANDRO GIOVINE, Unità Pesc-Psdc, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale

NICOLETTA PIROZZI, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI)

LORENZO VAI, ricercatore, Istituto Affari Internazionali (IAI)

BERNARDO VENTURI, ricercatore, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Lista degli acronimi

Ar/Vp	Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza / Vice presidente della Commissione europea
Civcom	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi)
Cmc	Crisis Management Concept (Concetto di gestione della crisi)
Cmpd	Crisis Management and Planning Directorate (Direzione per la gestione delle crisi e la pianificazione)
Conops	Concept of Operation (Concetto dell'operazione)
Cops	Comitato politico e di sicurezza
Cosi	Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna
Cpcc	Civil Planning and Conduct Capability (Capacità civile di pianificazione e condotta)
Crs	Crisis Response System (Sistema di risposta alle crisi)
Entri	European New Training Initiative for Civilian Crisis Management
Esdc	European Security and Defence College (Collegio europeo di sicurezza e difesa)
Eumc	European Union Military Committee (Comitato militare dell'Unione europea)
Fpi	Foreign Policy Instrument (Strumento di politica estera)
Intcen	EU Intelligence Analysis Centre (Centro di intelligence)
Maeci	Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale
Nato	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
Oi	Organizzazioni internazionali
Ong	Organizzazione non governativa
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Oplan	Operation Plan (Piano operativo)

Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pfca	Political Framework for a Crisis Approach
Pscd	Politica di sicurezza e di difesa comune
Seae	Servizio europeo per l'azione esterna
Ssr	Security Sector Reform (Riforma del settore della sicurezza)
Tfue	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tue	Trattato sull'Unione europea
Ue	Unione europea

Prefazione

Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi

Nel 2009 il Ministero degli Affari esteri e l'Istituto Affari Internazionali (Iai) avevano organizzato un primo evento sulla partecipazione dell'Italia alle missioni civili dell'Unione europea (Ue): un evento, all'immediata vigilia dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che aveva riscosso grande interesse e partecipazione da parte delle amministrazioni nazionali coinvolte e del personale civile impiegato sul campo. L'iniziativa partiva da una riflessione sul ruolo sempre crescente che le missioni civili rivestono per la proiezione internazionale dell'Unione e per il suo contributo alla pace e alla sicurezza internazionale.

Da sempre in prima linea nelle operazioni internazionali di *peace-keeping*, l'Italia ha offerto sin dall'inizio un contributo significativo alla realizzazione di queste missioni attraverso gli esperti "freelance" selezionati e reclutati dal Ministero degli Affari esteri e quelli provenienti dalle altre amministrazioni nazionali. Tuttavia, il settore della gestione civile delle crisi nel suo complesso, e in ambito italiano in particolare, richiedeva uno sforzo aggiuntivo, teso a migliorare ulteriormente i livelli di professionalità, interoperabilità ed efficacia. Le problematiche emerse allora avevano a che fare con il sistema di pianificazione e gestione delle missioni civili tra Bruxelles e i teatri d'intervento, con il coordinamento tra le diverse strutture preposte a livello europeo e nelle capitali nazionali, con i sistemi di formazione, reclutamento e contrattualizzazione del personale impiegato.

A sei anni di distanza e a poco più di cinque dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci) e lo Iai hanno ritenuto fosse giunto il momento di rinfrescare le idee e rinnovare la riflessione su questi temi, per confrontarsi sulle lezioni apprese e sulle migliori pratiche nel settore e per verificare le lacune rimaste da colmare.

Il seminario “Civili in missione. L’esperienza italiana nelle missioni dell’Unione europea” si è tenuto presso il Ministero degli Affari esteri il 17-18 dicembre 2015 ed ha visto la partecipazione di un nutrito gruppo di rappresentanti delle amministrazioni nazionali e di esperti nazionali distaccati presso le istituzioni di Bruxelles e le missioni dell’Ue, insieme a rappresentanti del mondo accademico, della società civile e del mondo dei *think-tank*. La discussione si è articolata in sessioni plenarie di apertura e di chiusura – nelle quali sono intervenuti anche il Sottosegretario agli Affari esteri Benedetto Della Vedova e il Segretario generale dell’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) Lamberto Zannier – e in due gruppi di lavoro sull’operatività e l’efficacia delle missioni, nonché sulle nuove opportunità, la formazione e il reclutamento.

Questa pubblicazione raccoglie i punti salienti del dibattito e ne sintetizza le raccomandazioni. Ai due capitoli introduttivi sul contributo italiano alle missioni civili europee (di Alessandro Azzoni, Maeci) e sul sistema di gestione civile delle crisi dell’Ue (di Nicoletta Pirozzi, Iai) fanno seguito le riflessioni sull’operatività ed efficacia delle missioni (di Cristiana Carletti, Università “Roma Tre”) e sulla formazione e sul reclutamento (di Andrea de Guttery, Scuola Superiore Sant’Anna). Il *policy report* dell’evento (di Lorenzo Vai e Bernardo Venturi, Iai) riporta e sistematizza i risultati emersi dalla discussione nei due gruppi di lavoro e dalle testimonianze dal terreno. Il volume si chiude con un prospetto delle opportunità e delle procedure di reclutamento per coloro che aspirano a diventare esperti civili distaccati dal Ministero degli Affari esteri italiano (di Alessandro Giovine, Maeci).

Lo scopo che insieme ci siamo prefissati è di aprire la discussione su questi temi ad un pubblico più vasto e più giovane, creare legami sempre più stretti tra amministrazioni nazionali, esperti in missione e istituzioni di Bruxelles, proporre nuove strategie ai referenti europei e nazionali: una “via italiana” al miglioramento della pianificazione e conduzione delle missioni civili.

Roma, febbraio 2016

1.

L'Italia e le missioni civili dell'Unione europea

Alessandro Azzoni

In un momento storico in cui il processo d'integrazione europea sembra inceppato e la critica alle istituzioni di Bruxelles viene spesso utilizzata in maniera strumentale per finalità di politica interna, anche gli euroscettici più convinti non dubitano della necessità di una politica estera europea più coordinata ed integrata.

Sembra un paradosso: politiche che implicano una condivisione di sovranità, pur con tutte le garanzie lasciate alla libera decisione degli Stati membri, costituiscono oggi, in un momento di marcata introversione europea, un *acquis* che non è interesse di nessuno – tanto dei grandi, quanto dei piccoli – rimettere in discussione.

Insomma tutti sembrano aver capito che non si può fare da soli né rassegnarsi ad una marginalizzazione dell'Europa in quanto tale. Perché una rinazionalizzazione, soprattutto nell'ambito più ampio della gestione delle crisi, significherebbe l'accettazione di un ruolo subalterno a praticamente chiunque e non solo rispetto ad attori consolidati come gli Stati Uniti.

In un mondo sempre più “connesso, conflittuale e complesso”, come dice il rapporto del 2015 del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) sulla revisione della strategia Ue su cui oltre torneremo, l'integrazione in politica estera non è più un divertimento intellettuale per pochi, ma una necessità, anche se in un progetto di integrazione che sta cambiando modello. Non una federalizzazione della politica estera europea, ma 28 voci distinte di un coro armonico.

Il Trattato di Lisbona non ha però risolto questo problema e la politica estera, che dovrebbe essere comune, è in realtà il risultato di un tiro alla fune tra Stati membri, ognuno dei quali impegnato ad usare la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) come moltiplicatore della proiezione

nazionale. Occorre compiere un passo in avanti, perché non c'è contraddizione tra il perseguimento illuminato degli interessi nazionali e l'attiva partecipazione ad una dinamica collettiva, cui ogni Stato membro contribuisca, anche come proiezione coerente di legittime aspirazioni.

Potenziare la Pesc significa non tracciare linee immaginarie tra "noi" e gli "altri": i confini non sono muri e quando hanno voluto trasformarsi in tali sono crollati rapidamente. Il perimetro strategico dell'Europa deve tornare ad essere una categoria dinamica, non uno statico e fantomatico *limes* identitario e l'approccio europeo deve riprendere idee da Piano Marshall: incoraggiare comportamenti responsabili da parte di partner capaci e autonomi, ridurre le tensioni tra antichi avversari ed integrarli in una comunità politica ed economica coesa. È, questo, il *soft power* in azione, ovvero la capacità di persuadere, convincere ed attrarre attraverso la cultura, i valori e le istituzioni.

Ma in fondo, anche se ne viene data scarsa diffusione sui mezzi di comunicazione *mainstream*, ci sono ormai dinamiche avviate con successo, punti di non ritorno faticosamente conquistati, innovazioni non trascurabili ed un insieme di strumenti prima inesistenti a disposizione dell'Unione europea, il cui uso coordinato e coerente rivela – o forse rivelerebbe, se si operasse al 100% delle possibilità – un "valore aggiunto" sul piano internazionale, di cui gli Stati membri non potrebbero individualmente disporre.

Perché quasi nessuno sa che la Ue ha lanciato fino ad oggi 21 missioni civili (11 in corso), 11 militari (sei in corso) e una mista, in cui lavorano o hanno lavorato centinaia di militari e civili italiani?

Il doppio vicinato strategico d'Europa, a Est e a Sud, sta espandendosi ai "vicini dei vicini", dalla regione saheliana alla Russia, e l'attività a favore della pace è sempre più dinamica. Non si tratta più di mero controllo sull'assenza di conflitti, quanto di azioni di prevenzione dei conflitti dirette ad evitare che essi si inneschino e si sviluppino, al fine di creare le condizioni per instaurare e promuovere relazioni pacifiche.

Una credibile strategia di pace europea deve quindi comprendere al suo interno un duplice approccio: operativo, se l'esplosione appare imminente, e strutturale, diretto cioè a promuovere il buon governo e lo stato di diritto. Per non parlare della moltiplicazione della natura dei rischi alla stabilità internazionale, come il terrorismo e gli attacchi cibernetici, che creano un ponte sempre più solido fra questioni di difesa e di sicurezza in senso stretto.

La mancanza di questo duplice approccio è una debolezza strategica di

cui molte missioni hanno risentito, così come hanno risentito dell'assenza – per ragioni intrinsecamente bruxellesi – di una reale messa a sistema di tutti gli strumenti operativi dell'Ue. La Commissione Juncker è partita con il piede giusto. Bisogna attendere se i passi successivi seguiranno.

Su questo sfondo tre considerazioni mi sembrano opportune.

In primo luogo, l'Italia fa già moltissimo grazie ad una triangolazione tra istituzioni politiche, diplomazia e forze armate, che insieme danno vita ad una notevole unità di visione e di azione.

Siamo uno dei due soli Paesi Ue ad avere dispiegato personale – civile e/o militare – in tutte le 11 missioni civili e le sei operazioni militari Psdc. Quattro di queste missioni, due civili e due militari, sono sotto comando italiano.

Siamo l'ottavo contribuente di forze tra i 28, con indicatori in costante crescita negli ultimi anni. Certo, non sono allora su cui dormire, visto che siamo uno dei “*Big Six*”, i sei grandi paesi dell'Unione, e gli altri cinque mettono più uomini di noi. Ma va anche detto che, diversamente da noi, quegli uomini e donne, militari e civili sono distribuiti secondo logiche legate rigidamente ad interessi nazionali (e in alcuni casi, direbbero i più scettici, quasi post-coloniali).

La seconda considerazione riguarda le nostre responsabilità. Continueremo a muoverci in un contesto geopolitico che volenti o nolenti ci colloca, come Italia e come Europa, in prima linea. In tale contesto, il nostro profilo come “fornitori di sicurezza” all'estero dovrà crescere di pari passo con il profilo della nostra diplomazia, e viceversa. Questo gioco di vasi comunicanti (più diplomazia e più forze armate italiane nei teatri di crisi) non è scontato. È responsabilità storica dell'Italia essere al centro dei processi decisionali che riguardano i quadranti geo-strategici fondamentali per la sicurezza europea (Siria, Medio Oriente, Corno d'Africa, evidentemente Libia) e per esserci, e contare, dobbiamo portare un sostegno concreto. Dobbiamo essere consapevoli del nostro metodo e anche farlo valere nei meccanismi e nelle strutture decisionali di Bruxelles.

Del “multilateralismo efficace” del resto l'Italia non da oggi ha fatto una bandiera. Dobbiamo essere tutti persuasi, di fronte a quello che ci accade intorno, dell'importanza decisiva di questa stella polare della nostra politica estera. Questa è la terza riflessione, perché la minaccia esistenziale dell'estremismo violento e dei suoi effetti collaterali (guerre di religione, terrorismo, migrazioni incontrollate) è una sfida che definirà la storia almeno della prima metà di questo secolo e che esclude ogni soluzione vecchia maniera: unilaterale, nazionalista e securitaria in senso classico.

In realtà ritengo ormai inadeguata e anacronistica anche una risposta coordinata nel solco tradizionale della cooperazione politica europea, che è cooperazione intergovernativa in senso classico, dove il veto di una parte paralizza l'insieme. La Pesc dovrebbe essere rifondata su una base più sovranazionale, con bilancio e strutture comuni e probabilmente con un'architettura europea a cerchi concentrici, perché non ogni decisione può essere presa a 28.

In alternativa, dovremo continuare a concentrarci su poche priorità geografiche – il vicinato dell'Unione, ed in particolare l'area del Mediterraneo e del Medioriente – e lavorare in tale ambito su specifici obiettivi ("resilienza" istituzionale), ottimizzando gli strumenti e i margini di azione di cui disponiamo a Trattati vigenti. Maggiore coerenza tra finalità politiche (stabilite dal Consiglio su impulso del Seae) e politiche di sviluppo gestite dalla Commissione; migliore coordinamento tra dimensioni militare e civile, che oggi si parlano poco, soprattutto sul piano strategico; mandati delle missioni più focalizzati, cooperazioni strutturate permanenti (art. 42 Trattato sull'Unione europea, Tue) o "leggere" (art. 44 Tue). Ma soprattutto con un *management* che, sia a livello centrale che sul terreno, esprima davvero le migliori professionalità dei paesi membri e delle Istituzioni.

1.1 CHE FARE DELLE MISSIONI PSDC?

Le missioni civili Psdc si impongono all'attenzione delle diplomazie europee, e soprattutto della diplomazia italiana, come uno dei pezzi forti del repertorio della Pesc. Si tratta di una vocazione, quella dell'Europa al *soft power*, all'azione *comprehensive*, invece che a una risposta esclusivamente militare, che l'Italia condivide e promuove da sempre con convinzione, noncurante dei toni di sufficienza che le vengono riservati dai fautori della *realpolitik* tradizionale, secondo cui una potenza non predatrice, una potenza "erbivora", è un ossimoro.

E non è un caso che le missioni Psdc, in particolare quelle civili, siano emerse come terreno di azione particolarmente congeniale per l'Italia. La Psdc civile è ormai una vera e propria eccellenza italiana e lo può diventare ancora di più perché la chiave del successo è sempre più – in un mondo post-westfaliano, decentrato e multipolare – l'ascolto, il dialogo, l'equilibrio, insomma l'essenza dello "stile italiano" in politica estera, per il quale siamo noti e ricercati, come mediatori e interlocutori sul terreno.

A livello “micro”, sul terreno, un’iniezione di *know-how*, di “saper fare” italiano può ridurre le difficoltà di inserimento delle missioni nei contesti locali, promuovendo il *buy-in*, ovvero la comprensione, la condivisione e il sostegno a finalità e *modus operandi* delle missioni Psdc da parte dei governi e dei popoli dei paesi in cui si opera. Ma anche le difficoltà di comprensione e condivisione dei cittadini dell’Unione, degli utenti dei suoi “servizi”, tra cui ovviamente le missioni civili: interventi di *capacity building* che in fondo sono, o dovrebbero essere, una forma di difesa avanzata, e quindi di prevenzione di minacce alla nostra sicurezza, alla nostra libertà, ai nostri interessi.

Gli italiani nelle missioni civili dell’Ue operano in luoghi tra i meno ospitali del pianeta. Siamo in prevalenza nel vicinato dell’Unione e, quasi senza eccezioni, in Stati che si trovano in situazione critica o che sono già, di fatto, falliti o prossimi al fallimento. La missione Psdc è il “pronto soccorso”, la cura d’emergenza. Tanto che alcuni paesi declinano oggi l’offerta di questo strumento da parte dell’Unione, ad esempio per il contrasto al terrorismo, anche per il timore che accettare possa apparire un’ammissione di debolezza. Paradosso nel paradosso, questa postura “emergenziale”, di risposta a crisi in corso, viene contraddetta nei fatti dai tempi decisionali lunghissimi.

Aggiungiamo che è difficile, al di là di qualche sporadica eccezione, sostenere che le missioni Psdc rappresentino un *game changer*, né a dire il vero sarebbe giusto aspettarsi che lo siano; sono solo una tessera di un mosaico molto più articolato di strumenti, che può avere una sua efficacia solo se è atta, per forma e dimensioni, ad occupare lo spazio in cui deve inserirsi.

Occorre realismo quindi, e lucidità. Poi, non guasta riconoscere che se da un lato “*we are not in the business of changing lives*”, almeno evitiamo il rischio che si instaurino protettorati internazionali e che si producano fenomeni di parassitismo come talvolta accade con le grandi missioni militari non Ue. Va anche detto che se Italia e Svezia, Portogallo e Bulgaria sono d’accordo sulle caratteristiche di una missione, allora è molto difficile che possano esistere aspetti potenzialmente invasivi e “neocoloniali”.

Resta il fatto che la Psdc, anche nella sua espressione più riuscita, è stata e continua ad essere una politica essenzialmente reattiva, e per di più con riflessi lenti: qualcosa di molto distante dall’idea di prevenzione e di costruzione di percorsi di pace sostenibili e “complessivi” che in fondo è al cuore dell’approccio italiano.

Un’idea, questa, che non solo non è aliena alle missioni Psdc, ma che

fa proprio parte del loro codice genetico. Basti leggere gli artt. 42 e 43 del TUE, che declinano le diverse possibili manifestazioni di gestione delle crisi civile-militare dell'Ue, citando testualmente la prevenzione, la stabilizzazione post-conflitto e persino specificamente la collaborazione con i paesi terzi nella lotta al terrorismo. Integrati dall'art. 222 del Trattato sul funzionamento dell'Ue (Tfue): una "clausola di solidarietà" che disciplina espressamente il caso di risposta collettiva dei paesi Ue ad un attacco terroristico sul territorio europeo.

Insomma, il potenziale inespresso delle missioni Psdc è vasto, e nel loro "certificato di nascita" vi sono tutte le coordinate di una possibile – e auspicabile – parabola evolutiva.

L'orizzonte futuro delle missioni comincia del resto a delinearsi in maniera più nitida nella riflessione sulla *Global Strategy*, la strategia che dovrà guidare la politica estera e di sicurezza dell'Ue nel prossimo decennio e che è attualmente in fase di elaborazione, sotto la responsabilità diretta di Federica Mogherini, contemporaneamente Alto rappresentante e Vice presidente della Commissione (un "doppio cappello" potenzialmente decisivo). La nuova strategia dovrebbe superare quella, incentrata soltanto sulla dimensione sicurezza, che l'Ue si diede nel 2003, ovvero in un'altra epoca, che aveva come obiettivo quello di promuovere all'estero i valori fondanti dell'Unione, non di difenderli, insieme ai nostri interessi, da una reazione a catena potenzialmente fatale di radicalizzazione e violenza che può arrivare a lacerare il tessuto sociale d'Europa.

È auspicabile che in questo processo di elaborazione strategica gestito dal Seae, istituzione per definizione *super partes*, non si riflettano troppo le tensioni e le contraddizioni del sistema intergovernativo a 28, quel tiro alla fune tra visioni e interessi nazionali che ancora, nonostante il "nemico comune", lasciano intravedere in ogni possibile svolta l'ombra dell'ennesimo compromesso al ribasso.

In questo scenario, le missioni dovranno proporsi sempre più come parte di un mix di strumenti su cui l'Ue può far conto – in un'ottica strategica, quindi avendo in mente un'idea di sequenza tra diverse tipologie di intervento nel breve, medio e lungo periodo – per sviluppare la resistenza dei partner del nostro ampio vicinato (Stati, ma anche attori non statuali, in alcuni casi ancor più determinanti e potenti dei primi) rispetto alle sfide che minacciano direttamente la loro stabilità e per tale tramite la nostra sicurezza.

Per indirizzare risorse non illimitate laddove è necessario, la Psdc dovrà dotarsi di un meccanismo di valutazione della minaccia e rivolgere

prioritariamente le nostre attenzioni alla miscela di sfide esistenziali provenienti da Sud (le grandi reti criminali e i loro traffici, a partire da quello dei migranti, che s'intrecciano con il "jihad della spada" e alimentano il terrorismo). Secondo questo schema, la Nato, in linea con la propria vocazione di alleanza militare in senso classico, potrebbe forse concentrarsi sulla difesa del territorio degli Stati membri da minacce più convenzionali, nella misura in cui le nuove guerre, che saranno tutte più o meno ibride, possano rientrare in tale definizione.

Per svolgere tale missioni, occorre una Psdc meno reattiva e più attiva e rapida, per evitare gli effetti di sfasamento temporale cui abbiamo accennato. E qui entra in gioco la questione della professionalità del personale coinvolto, delle difficoltà di reclutamento e di come superarle. Le professionalità a disposizione rimangono – quantitativamente e purtroppo in media anche qualitativamente – al di sotto della domanda e anche della più stretta necessità.

Non si tratta però solo di risorse umane o materiali, per importanti che esse siano. Una Psdc più attiva implica la necessità di maggiore ragionevolezza su ciò che possiamo ottenere con le sue missioni.

Innanzitutto perché le missioni Psdc continueranno probabilmente ad essere a corto di personale e risorse finanziarie, malgrado i nostri migliori sforzi. In secondo luogo perché continueremo a sperimentare la sfiducia dei governi locali, cui si è già accennato.

Più che della Psdc civile di per sé, il nostro obiettivo dovrebbe essere di potenziare le capacità della Ue nel loro complesso, innanzitutto nel settore della sicurezza. Per farlo, abbiamo bisogno di una strategia realmente onnicomprensiva, centrata su strumenti esistenti, come il *Capacity Building in Support of Security and Development* (un tempo chiamato *Train and Equip*) e lo *Instrument Contributing to Stability and Peace* (già noto come *Instrument for Stability*). Se, invece di cambiare nomi ogni due anni ci concentriamo sul funzionamento di questi programmi, potremmo davvero fare la differenza.

Un altro punto chiave riguarda il coordinamento e la cooperazione tra le missioni: spesso carenti e comunque sempre migliorabili, anche se alcuni recenti sviluppi (la revisione strategica delle tre missioni e operazioni nel Corno d'Africa e gli sforzi per affrontare le questioni migratorie in Niger e Mali) fanno sperare in una tendenza positiva.

In ogni caso devono essere migliorate la pianificazione e le capacità di condotta a livello strategico ed eliminate le numerose discontinuità nella struttura del comando e controllo, in particolare tra il livello politi-

co-strategico e quello strategico-militare. Missioni (civili) ed operazioni (militari) sarebbero molto avvantaggiate da un coordinamento più stretto e, dove entrambi gli strumenti sono presenti (ad esempio in Somalia e Mali), la necessità è molto più sentita che altrove.

Tra l'altro, l'Italia anche in questo campo ha qualcosa di specifico da offrire: eccellenze professionali diffuse che, nell'ambito delle missioni europee, possono trasformarsi in capacità concorrenziali rispetto a quelle proposte da altri Stati membri. Sin dall'avvio della Pesd/Psdc l'Italia ha potuto contare sull'importante contributo di unità distaccate da Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza, ecc. Inoltre, uno strumento specifico del nostro paese è costituito in particolare dall'Arma dei Carabinieri, che incarna quasi in modo paradigmatico quella congiunzione tra mondo militare e civile a lungo ricercata, parte integrante del *comprehensive approach* europeo¹.

Il nodo cruciale resta quello delle risorse, e quelle della Psdc sono assai scarse. La soluzione passa per un loro aumento in valore assoluto, certo, ma soprattutto – data l'epoca finanziariamente non rosea che stiamo vivendo – attraverso una loro maggiore condivisione, liberandoci da timori anacronistici di abdicare da una teorica sovranità. Sono queste paure infondate che ci impediscono il necessario salto di qualità e che si traducono, nei fatti, in una vera rinuncia di sovranità, se la intendiamo come padronanza di noi e del nostro destino, a favore di forze oscure e violente.

Se evitiamo approcci autoconsolatori e privilegiamo un'analisi quanto più possibile lucida e spassionata, possiamo almeno sperare che il trauma degli attacchi di Parigi concorra ad accelerare tali sviluppi nella misura in cui, intrecciandosi con le altre crisi che interessano l'Europa, accrescerà nei cittadini e nei leader la consapevolezza della nostra interdipendenza.

¹ Con la creazione del Centro di eccellenza per le "Stability Police Units" (CoESPU) di Vicenza, l'Arma è riuscita ad andare anche oltre. In dieci anni di vita, festeggiati di recente, il Centro è riuscito ad imporsi non solo come polo internazionale per la formazione e l'addestramento di *peacekeeper*, ma anche come centro per lo sviluppo dottrinale nel settore del mantenimento della pace.

2.

L'Unione europea e la gestione civile delle crisi

Nicoletta Pirozzi

Il Trattato di Lisbona ha introdotto molte innovazioni a livello strategico, istituzionale ed operativo che potrebbero avere un impatto significativo sul modo in cui l'Unione europea (Ue) affronta le complesse crisi dei nostri giorni e definisce il suo ruolo nel contesto della sicurezza internazionale. Per valutarne la portata nel settore specifico della gestione civile delle crisi è necessario non soltanto analizzare l'attuazione delle principali modifiche al Trattato sull'Unione europea (Tue) e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) in riferimento alle strutture, ai meccanismi e alle capacità, ma anche verificarne l'efficacia operativa, collegata alla pianificazione e gestione delle missioni sul terreno.

2.1 STRUTTURE

L'istituzione dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Ar), che svolge al contempo il ruolo di Vice presidente della Commissione europea (Vp) a cui è affidato il portafoglio delle relazioni esterne, la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) a sostegno delle funzioni dell'Ar/Vp, il ruolo rafforzato del Parlamento europeo, così come l'eliminazione della struttura a pilastri e della Presidenza a rotazione, sono tutte innovazioni sostanziali introdotte dal Trattato di Lisbona con un chiaro impatto sul sistema di gestione civile delle crisi dell'Ue.

Il Tue assegna un ruolo chiave all'Alto rappresentante nel campo della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e della Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc). In particolare, l'Ar: (1) guida la Pesc (art.18.2 Tue)

ed esercita un diritto di iniziativa, condiviso con gli Stati membri, per le decisioni del Consiglio relative alla Psdc (art. 42.4 Tue); (2) assicura il coordinamento degli aspetti civili e militari di una gamma ampliata di compiti di Petersberg¹, agendo sotto l'autorità del Consiglio e in contatto con il Comitato politico e di sicurezza (Cops) (art. 43.2 Tue); (3) garantisce che la Pesc/Psdc goda di una maggiore legittimità democratica attraverso la consultazione e l'informazione del Parlamento europeo e garantendo che le sue opinioni siano prese in considerazione (art. 36 Tue).

Un importante cambiamento ha riguardato l'integrazione di tutte le strutture di gestione delle crisi, incluse quelle relative agli aspetti civili e civili-militari, all'interno del nuovo servizio diplomatico dell'Ue. Alle strutture in campo civile trasferite nel Seae, quali la Direzione per la gestione delle crisi e la pianificazione (*Crisis Management and Planning Directorate*, Cmpd) e la Capacità civile di pianificazione e condotta (*Civilian Planning and Conduct Capability*, Cpcc) – sono state affiancate una Divisione sulla politica di sicurezza e prevenzione dei conflitti (che si occupa, tra le altre, delle questioni legate al *peace-building*, alla mediazione, e alle sanzioni), ed un Centro di intelligence (*EU Intelligence Analysis Centre*, Intcen). Sebbene l'interazione tra i diversi attori coinvolti nella gestione civile delle crisi all'interno del Seae sia cambiata in direzione di una consultazione più ampia, in essa persistono numerosi problemi. Ad esempio, il coordinamento tra la Cmpd, incaricata di gestire la pianificazione strategica integrata civile-militare, e la Cpcc, che è responsabile della programmazione operativa in campo civile, risulta difficile a causa di una parziale sovrapposizione dei mandati in merito alla preparazione e revisione strategica delle missioni. Ciò tende a dar spesso vita ad una competizione inter-istituzionale che impedisce una visione ed una risposta unitaria ed ostacola l'efficacia nella gestione delle crisi da parte dell'Ue.

Un ruolo significativo è ora svolto dalle Delegazioni dell'Ue, che hanno acquisito competenze anche nell'ambito Pesc/Psdc. Rappresentando l'Ue nei paesi terzi, esse sono incaricate del coordinamento, dell'informazione

¹ I compiti di Petersberg comprendono, secondo quanto previsto all'art. 43.1 Tue, "le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio".

e del supporto agli attori europei sul terreno, incluse le missioni Psdc. Le Delegazioni sono funzionali a garantire una stabile presenza dell'Ue ed un'aggiornata conoscenza della situazione sul campo e delle dinamiche che intercorrono tra le parti coinvolte, aspetti che si rivelano cruciali per il lancio di una missione civile. Inoltre, una volta che una missione è giunta al termine, le Delegazioni dell'Ue possono assumere un ruolo di responsabilità e coordinamento circa le attività che l'Unione continua a svolgere sul terreno. Per il momento, tuttavia, il loro contributo agli affari politici e di sicurezza è ancora parzialmente ostacolato dalla mancanza di un *expertise* adeguato in questi settori.

Per quanto riguarda il controllo parlamentare sulla gestione delle crisi da parte dell'Ue, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha significato un aumento dei poteri del Parlamento europeo. Questo risulta particolarmente vero a livello finanziario, essendo la gestione civile delle crisi finanziata attraverso il bilancio della Pesc, soggetto all'adozione congiunta da parte del Parlamento e del Consiglio dell'Ue secondo la procedura legislativa ordinaria (ex procedura di co-decisione). Il Parlamento europeo è ora altresì competente a discutere e ricevere informazioni dall'Alto rappresentante sulla Psdc, oltre a dover essere consultato sui principali aspetti e le scelte fondamentali in questo settore. Ciononostante, il Parlamento è ancora impegnato nello sforzo di ampliare e rendere efficaci le sue competenze di supervisione e controllo in materia di sicurezza e difesa, e per influenzare la Psdc in maniera diretta ed incisiva.

Anche se la struttura a pilastri è stata smantellata dal Trattato di Lisbona, la competizione inter-istituzionale e l'insufficiente coordinamento tra la Commissione europea ed il Seae continuano ad ostacolare l'efficace conduzione delle missioni civili. La gestione del bilancio Pesc, che è la principale fonte di finanziamento per le azioni Psdc, rimane nelle mani della Commissione europea, ma è il Seae ad esser incaricato della pianificazione strategica riguardante gli strumenti finanziari gestiti dalla Commissione. La collocazione all'interno del Seae sia di una direzione che risponde direttamente alla Commissione in merito alle spese operative, denominata Strumento di politica estera (*Foreign Policy Instrument, Fpi*), sia delle strutture responsabili della pianificazione e della condotta delle missioni, dovrebbe favorire la condivisione delle informazioni ed il coordinamento inter-istituzionale. Tuttavia, il livello di tale cooperazione tra il Seae, che è l'istituzione di riferimento nel campo della Pesc, e i servizi competenti della Commissione, è ancora migliorabile.

La presidenza di alcuni gruppi di lavoro intergovernativi quali il Co-

mitato per la gestione degli aspetti civili delle crisi (Civcom) ed il Cops, che in passato era affidata alla Presidenza di turno dell'Ue, spetta ora ai delegati dell'Alto rappresentante, i quali sono collocati all'interno del Seae e rispondono ad un direttore politico. Questa riforma aveva lo scopo di assicurare una maggiore continuità al lavoro di ciascun gruppo ed una migliore coerenza nella gestione complessiva delle crisi, ma la funzione di bilanciamento affidata ai delegati dell'Alto rappresentante tra le strutture del Seae e gli Stati membri si è rivelata sino ad oggi di difficile attuazione.

2.2 MECCANISMI

Come accennato in precedenza, il Trattato di Lisbona ha esteso le cosiddette missioni di Petersberg (art. 43.1 Tue), riconoscendo così l'evoluzione della pratica operativa delle missioni Psdc avvenuta dal 2003 e, in particolare, le lezioni apprese dagli impegni più recenti dell'Ue nei teatri di crisi. Analizzando gli obiettivi introdotti dal Trattato di Lisbona, è possibile ricavare alcune indicazioni preliminari sulla mutata percezione della minaccia di crisi nell'Ue e l'evoluzione della sua gestione operativa. Rispetto al precedente catalogo delle missioni, negli ultimi anni l'Unione ha perseguito uno spostamento dai tradizionali interventi umanitari e di pacificazione verso interventi volti alla prevenzione delle crisi e alla stabilizzazione post-conflitto, ovvero ambiti operativi che meglio si adattano alle missioni civili. Inoltre, l'Ue ha cercato di focalizzare la sua azione sulle sfide per la sicurezza derivanti da Stati deboli o falliti, e da attori non statali, mettendo l'accento sul disarmo, e sull'assistenza ed il sostegno a paesi terzi nella lotta contro il terrorismo. Per quanto riguarda l'attuazione di questi interventi, il Consiglio dell'Ue può affidarsi ad un gruppo di Stati membri disposto a tale compito e in grado di attuare le misure adeguate (art. 44.1 Tue), introducendo così un meccanismo per facilitare il dispiegamento e la condotta di missioni civili e militari dell'Ue che proteggano i valori dell'Unione e ne servano gli interessi (art. 42.5 Tue).

Una delle più grandi sfide per il sistema di gestione delle crisi è quello di riuscire a progettare una serie di meccanismi che possano rendere gli interventi più efficaci e rapidi. In linea con un approccio globale al ciclo di gestione dei conflitti, elaborato per combinare mezzi di intervento civili e militari, a breve e lungo termine, è stato istituito all'interno del Seae un sistema di risposta alle crisi (*Crisis Response System, Crs*). Il suo scopo è di facilitare il processo decisionale politico in merito ad una data situazione

di instabilità, e di garantire il coordinamento delle iniziative intraprese. Il Comitato per la gestione delle crisi, che è composto da tutti i servizi rilevanti all'interno del Seae e che opera in stretto collegamento con i servizi della Commissione e del Segretariato generale del Consiglio, è stato creato per affrontare gli aspetti orizzontali della risposta alle crisi. In aggiunta, un nuovo meccanismo chiamato Piattaforma di crisi può essere attivato in risposta ad una specifica situazione emergenziale per facilitare lo scambio di informazioni e fornire una guida politica e strategica per la pianificazione e l'azione.

Nel 2013 il tentativo di razionalizzare i diversi strumenti a disposizione dell'Ue e fornire interventi tempestivi ha portato anche all'adozione di nuove procedure di gestione delle crisi. In precedenza, i principali documenti necessari per il lancio di una missione civile erano il Concetto di gestione della crisi (*Crisis Management Concept, Cmc*) – sotto la responsabilità della Cmpd, il Concetto operativo (*Concept of Operations, Conops*) – sotto la responsabilità di Cpcc – e il Piano operativo (*Operation Plan, Oplan*) – sotto la responsabilità del Capo missione. L'Oplan per le missioni civili è ora sviluppato a Bruxelles il Direttore della Cpcc, nella sua qualità di Comandante delle missioni civili, mentre il Capo missione è totalmente associato a questa pianificazione. In caso di urgenza per il lancio di una missione è prevista una procedura più veloce che prevede la stesura di un unico documento di pianificazione operativa che sostituisce il Conops e l'Oplan (Conops Plus). Un altro miglioramento riguarda la decisione di lanciare una missione Psdc, che spetta al Consiglio dell'Ue. In precedenza, il Consiglio adottava la decisione in questione, che comprendeva anche l'attribuzione di bilancio, contemporaneamente o anche dopo l'elaborazione dei documenti operativi. Le nuove procedure prevedono invece l'adozione di due decisioni del Consiglio: una per istituire la missione ed il relativo bilancio, l'altra per lanciare una missione dopo che i documenti operativi sono stati elaborati dalle strutture competenti. Tutto ciò è atto a favorire una pianificazione più realistica del mandato di una missione civile in base ad una chiara attribuzione di bilancio e a consentire l'individuazione preventiva delle capacità richieste.

L'Ue ha deciso di inserire le sue missioni di gestione delle crisi lanciate dopo il Trattato di Lisbona all'interno di strategie a livello nazionale e regionale, in modo che gli interventi possano completare e supportare il raggiungimento di obiettivi più ampi, affrontando allo stesso tempo fenomeni specifici. Si tratta di documenti-quadro che illustrano il contesto politico, definiscono chiaramente la crisi in atto, illustrano le ragioni dell'in-

tervento, e identificano gli strumenti disponibili più adatti a realizzarlo. Tali documenti, denominati *Political Framework for a Crisis Approach* (Pfca) sono coordinati da funzionari geografici competenti all'interno del Seae. Prima del termine di una missione e/o a causa di un considerevole cambiamento nel contesto politico di riferimento, la Cmdp effettua delle revisioni strategiche che coinvolgono tutti i servizi competenti, incluse le Delegazioni dell'Ue. In caso di conclusione di una missione, la revisione strategica dovrebbe peraltro contenere indicazioni per un graduale trasferimento delle attività Psdc ad azioni più appropriate, finanziate solitamente dagli strumenti di cooperazione di lungo periodo gestiti dalla Commissione.

2.3 CAPACITÀ

Le capacità civili dell'Ue sono state messe sotto sforzo negli ultimi anni. Esse non solo rappresentano la stragrande maggioranza degli impegni all'attivo dell'Unione (delle 17 missioni in corso 11 sono civili), ma la gamma dei loro compiti è stata ampliata in modo significativo per includere settori quali la gestione delle frontiere (Eubam Libia), la riforma delle istituzioni (Eucap Sahel Niger, Eucap Sahel Mali e Eucap Nestor), la riforma del settore della sicurezza (Euam Ucraina) e l'aviazione civile (Euavsec Sud Sudan).

Gli Stati membri hanno assunto impegni importanti in termini di personale da inviare nelle missioni civili europee, ma vi è una crescente consapevolezza della necessità di riconsiderare le risorse a disposizione sia per motivi quantitativi che qualitativi. In termini quantitativi, a partire dal 2010, i dati mostrano una diminuzione del personale civile distaccato dagli Stati membri. Nel mese di febbraio 2010 il numero del personale impegnato è stato pari ad un totale di 2.141 unità, di cui 1.930 erano distaccate dagli Stati membri e 211 da parte degli Stati terzi. Nel mese di giugno 2014 il totale del personale civile è sceso a 1.267 unità, con 1.221 distaccati dagli Stati membri e 46 da Stati terzi. Allo stesso tempo, il personale civile ingaggiato direttamente dall'Ue è passato dai 426 di febbraio 2010 ai 543 nel giugno del 2014.

Al di là di alcune significative iniziative a livello europeo, ci sono ancora una serie di questioni in sospeso nel campo della formazione e del reclutamento del personale civile che impattano sulla qualità del personale. Le attività di formazione nell'Ue sono apparse dispersive e poco coordi-

nate. Queste coinvolgono una varietà di attori e di programmi: gli Stati e le loro attività di formazione a livello nazionale; la formazione diplomatica sotto l'ombrello del Programma diplomatico europeo; la formazione della polizia sotto la responsabilità di Europol; tutte le tipologie di formazione che cadono sotto la responsabilità del Collegio europeo per la sicurezza e la difesa (*European Security and Defence College, Esdc*); la formazione nel campo della gestione civile delle crisi offerta dalla Commissione; e le attività di formazione condotte da organizzazioni non governative (Ong). Nella situazione attuale, gli standard formativi variano notevolmente tra i vari Stati e gli istituti di formazione. A livello comunitario, l'iniziativa di maggior successo è la *Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management* (Entri). Lanciato nel 2011, Entri è un programma finanziato dalla Commissione e realizzato da tredici centri nazionali di formazione in Europa, teso al rafforzamento delle capacità civili.

In termini di reclutamento, solo pochi Stati membri attualmente includono nelle liste del personale civile esperti non provenienti dalle amministrazioni nazionali, mentre nella maggior parte dei casi i processi di reclutamento nazionale non riescono a raggiungere esperti provenienti dal settore privato, dalle organizzazioni non governative o dall'ambito accademico. Di conseguenza, è ancora più difficile trovare competenze specifiche in alcuni settori civili, soprattutto per quanto riguarda il rafforzamento dello stato di diritto e la riforma del settore della sicurezza, o per compiti altamente specializzati come la sicurezza dell'aviazione. Inoltre, le liste del personale esistenti a livello degli Stati membri sono eterogenee: mentre alcuni mantengono un elenco centralizzato a livello nazionale, altri si affidano a uno o più liste separate preparate dai singoli ministeri o servizi, e che si concentrano su competenze specifiche.

Nel suo complesso, inoltre, il settore civile del sistema di gestione delle crisi dell'Ue soffre della mancanza di un adeguato coinvolgimento degli attori nazionali rilevanti. Mentre le autorità militari nazionali sono strettamente coinvolte nella fase di pianificazione delle operazioni dell'Ue attraverso il Comitato militare a Bruxelles, la situazione è molto meno lineare nel settore civile, dove il Civcom è principalmente l'espressione dei ministeri degli esteri nazionali, e spesso non è in grado di comporre i diversi interessi delle autorità nazionali coinvolte, incluse tra le altre la polizia, i ministeri degli interni e della giustizia, e le autorità penitenziarie e doganali. Cercando una via d'uscita da questa situazione di stallo, un ruolo cruciale è stato svolto dal Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (Cosi), un nuovo organo del

Consiglio stabilito sulla base del Trattato di Lisbona (art. 71 Tfu), che è composto da funzionari di alto livello dei ministeri degli interni degli Stati membri e da rappresentanti della Commissione.

Nel 2012 l'Ue ha adottato un Piano multi-annuale di sviluppo delle capacità civili, che è stato concepito per rispondere alla necessità di potenziamento e sostentamento delle capacità civili in particolare nel contesto degli attuali vincoli finanziari, costruito sul lavoro condotto sotto i due *Civilian Headline Goals*. Al di là della formazione e del reclutamento, la Cmpd ha identificato due ulteriori aree di azione: (1) quadri normativi nazionali che facilitino il dispiegamento di personale civile all'estero; (2) linee di bilancio dedicate per la gestione civile delle crisi. La Cmpd ha inoltre dichiarato la sua intenzione di creare un inventario delle capacità civili possedute dagli Stati membri, includendo quelle da sviluppare in aree specializzate di competenza – le cosiddette capacità di nicchia – attraverso una formazione mirata.

In parallelo, la Cmpd sta portando avanti un ambizioso progetto iniziato nel 2008 dalla Dg IX del Segretariato generale del Consiglio per la creazione del *Goalkeeper*, una piattaforma digitale al servizio degli Stati membri, delle istituzioni di Bruxelles e delle missioni civili Psdc nel sostenere la formazione, il reclutamento, lo sviluppo delle capacità e la memoria istituzionale attraverso la documentazione rilevante prodotta in questo settore. Il *Goalkeeper* comprenderà a regime un catalogo di *job description* standardizzate per le missioni civili Psdc (*Headhunter*), un database contenente le opportunità di formazione per il personale civile in tutta l'Ue (*Schoolmaster*) e una raccolta di documenti concettuali che disciplinano la gestione civile dell'Ue nell'ambito della Psdc (*Governor*). È in corso la messa a punto della quarta applicazione (*Registrar*), che aiuterà gli Stati membri a creare o uniformare le liste nazionali del personale civile impiegabile. L'adozione di questo sistema faciliterebbe notevolmente il processo di sviluppo delle capacità civili, ma la sua corretta attuazione dipenderà dall'impegno degli attori Ue – in particolare la Cpcc ed i responsabili per le risorse umane nelle missioni Psdc – e delle autorità nazionali.

2.4 LA GESTIONE CIVILE DELLE CRISI DELL'UE SUL CAMPO

Dopo Lisbona, l'Ue ha schierato sette nuove operazioni Psdc, di cui cinque missioni civili: Eucap Sahel Niger, per rafforzare le capacità locali nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata; Euavsec Sud Sudan

per il rafforzamento della sicurezza dell'aeronautica civile all'aeroporto internazionale di Juba; Eucap Nestor nel Corno d'Africa per affrontare la minaccia della pirateria, contribuendo al contempo al consolidamento dello stato di diritto e alla creazione di capacità di contrasto a terra; Eubam Libia per sostenere le autorità locali al fine di migliorare la sicurezza delle frontiere terrestri, marittime e aeree libiche; Eucap Sahel Mali per fornire sostegno globale alla stabilità, alla riforma istituzionale e il pieno ripristino dell'autorità statale; ed Euam Ucraina per assistere le autorità del paese nella riforma del settore della sicurezza, inclusi gli ambiti della polizia e dello stato di diritto.

La pratica operativa della Psdc post-Lisbona ha confermato una serie di tendenze importanti e ha introdotto alcune caratteristiche innovative. Prima di tutto, l'Unione europea ha confermato la sua propensione a dispiegare missioni civili piuttosto che azioni militari sul campo. Dal Corno d'Africa al Sahel, la pressione esercitata da alcuni Stati membri a ricorrere ad operazioni militari (con la Francia in prima linea) è stata regolarmente frenata dalla maggior parte dei paesi dell'Ue. Motivazioni politiche – compresa l'opposizione dell'opinione pubblica interna a molti Stati membri dell'Ue ad interventi militari di terra legata a considerazioni morali o giustificata dalla necessità di risparmiare risorse in un momento di profonda crisi finanziaria – sono state rafforzate da una serie di ostacoli istituzionali e finanziari a livello Ue.

Nella regione del Sahel, dove l'insistenza francese sul dispiegamento di una missione militare in Mali ha incontrato la contrarietà di un certo numero di paesi, *in primis* la Germania, l'Unione europea, nel 2012, è stata finalmente in grado di concordare il dispiegamento di Eucap Sahel Niger. Tuttavia, lo scopo del mandato e l'efficacia della missione hanno innegabilmente sofferto di divergenze politiche tra gli Stati membri. L'obiettivo finale definito dall'Ue per Eucap Sahel Niger è l'istituzione di un sistema di sicurezza efficace nel paese in grado di combattere il terrorismo e la criminalità organizzata. Un compito incredibilmente impegnativo per una missione civile Psdc che conta meno di cento esperti internazionali. In Mali una missione di addestramento militare dell'Ue (Eutm Mali) è stata dispiegata solo nel marzo 2013, a seguito dell'avanzata militare dei ribelli islamici dal nord del Mali e dell'operazione di terra lanciata dalla Francia nel gennaio 2013. Successivamente, nell'aprile del 2014, un'altra missione civile, Eucap Sahel Mali, è stata istituita per sostenere le forze di sicurezza interna maliane, vale a dire la Polizia, la *Gendarmerie* e la Guardia nazionale.

A livello nazionale, le missioni civili sono sicuramente meno controverse da un punto di vista politico e finanziario, in quanto non implicano l'uso della forza militare e possono essere sostenute attraverso il bilancio comune dell'Ue (Pesc e altri strumenti finanziari). Allo stesso tempo, sono meno adatte per interventi in situazioni di conflitto o di forte instabilità, richiedendo così sia misure adeguate per la protezione del personale da parte di altri attori (in particolare la Nato, forze militari nazionali o società di sicurezza private²), sia il contributo di un *expertise* militare per eseguire compiti specifici o per mantenere i contatti con gli attori militari sul terreno. A livello operativo, a titolo di esempio, l'operazione francese Barkhane, che ha sostituito l'operazione Serval nel mese di agosto 2014, ha lo scopo di garantire la protezione per il personale schierato sia dall'Ue che dalle Nazioni Unite in Mali in caso di una minaccia seria imminente. Nel caos di Eucap Nestor, invece, è stata prevista la presenza di una componente militare di consulenza (la Marina), per lo svolgimento delle funzioni di guardia costiera.

In una serie di occasioni, le risorse assegnate attraverso il bilancio Pesc si sono rivelate insufficienti a coprire le esigenze operative delle missioni civili – come nel caso di Eucavsec Sud Sudan – compromettendo in tal modo l'azione dell'Ue sul campo. Per compensare questa carenza di fondi, gli organi predisposti alla gestione delle crisi hanno cercato un maggior coinvolgimento della Commissione, chiedendo l'utilizzo di strumenti finanziari aggiuntivi (ad esempio il Fondo europeo per lo sviluppo, lo Strumento per la stabilità e la pace, o lo Strumento di assistenza pre-adesione) per sostenere l'azione dell'Ue in settori legati alla sicurezza, tra cui la promozione dello stato di diritto, la riforma del sistema di sicurezza, la gestione delle frontiere, ecc. L'identificazione di strumenti pertinenti e delle risorse per sostenere le azioni Psdc sono elementi essenziali sia durante la realizzazione di missioni che nella pianificazione di *exit strategies* che possano prevedere il passaggio delle responsabilità ad altri attori europei, come le Delegazioni dell'Ue. Nel caso del Sahel, la programmazione del 2014-2020 del Fondo europeo per lo sviluppo ha preso in considerazione la necessità di coprire alcuni compiti di riforma del settore della sicurezza e di *capacity-building* in vista della fine delle missioni Psdc schierate in Niger e Mali entro il 2018. Tuttavia, nonostante le innovazio-

² Società di sicurezza private sono state impiegate in numerose missioni civili dell'Unione europea, tra le quali Eupm in Bosnia-Herzegovina, Eupol Afghanistan, Eulex Kosovo, Eupol Copps, Eupol Rdc.

ni istituzionali e la nuova pratica della cooperazione innescata dal Trattato di Lisbona, il compimento di una vera e propria integrazione tra le diverse politiche esterne dell'Ue rimane una sfida: la gestione delle crisi e la cooperazione allo sviluppo sono ancora settori distinti, sia a Bruxelles che nelle capitali nazionali, e sia in termini finanziari che politici.

Il mandato rafforzato delle Delegazioni Ue previsto dal Trattato di Lisbona e la crescente presenza al loro interno di personale con competenze nel campo della sicurezza sono fattori fondamentali per un approccio più coordinato alle crisi e per la realizzazione di azioni sequenziali che assicurino la stabilità sul campo. Nondimeno, l'efficacia dipende ancora molto dalle iniziative personali degli individui all'interno del sistema di gestione delle crisi. Tra i molti esempi, Eucap Sahel Niger ha beneficiato dalla buona collaborazione tra il personale della missione e la Delegazione dell'Ue nel paese, che ha svolto un ruolo chiave durante la fase di pianificazione per fornire alla missione di valutazione tecnica le informazioni sugli strumenti Ue già impiegati dalla Commissione europea a terra e il collegamento con gli attori locali. Questo ha aiutato la missione ad ottenere una migliore comprensione del contesto di crisi e ad individuare l'eventuale valore aggiunto di una missione Psdc.

In linea con l'approccio post-Lisbona precedentemente illustrato, la maggior parte delle nuove missioni sono state incluse in un quadro strategico più ampio, definito "strategia regionale" come per Eucap Sahel Niger, Eucap Sahel Mali e Eucap Nestor, o "approccio globale", come nel caso di Eucap Sud Sudan. Il quadro strategico illustra una serie di politiche da realizzare, dalla cooperazione allo sviluppo agli aiuti umanitari, alla sicurezza e alla difesa, ed i rispettivi strumenti per attuarle. Analogamente, le operazioni esistenti (ad esempio Eunavfor Atalanta e Eutm Somalia) sono state riviste per allinearle alla logica delle strategie regionali dell'Ue. Questa è una diretta conseguenza della *ratio* alla base delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona e del riconoscimento da parte delle istituzioni comunitarie che le azioni Psdc non possono concretizzarsi in modo efficace senza una strategia politica e senza un serio *follow-up* che individui le attività con le quali impegnarsi nel medio e lungo termine. L'esperienza sul campo suggerisce però una valutazione prudente nei riguardi dell'efficacia degli approcci regionali e globali per la gestione delle crisi. In Sahel, l'Ue ha deciso di selezionare tre paesi chiave – Mali, Mauritania e Niger – come suoi obiettivi primari di intervento, non riuscendo così a coinvolgere fin dall'inizio i principali attori regionali, come Algeria e Nigeria. Questa scelta ha inevitabilmente minato la possibilità di affron-

tare gli aspetti economici, di sicurezza, umanitari e di governo attraverso una vera e propria dimensione regionale. Eucap Sahel Niger, originariamente concepita come la testa di ponte di una missione regionale più ampia, ha mantenuto una dimensione nazionale, mentre una missione civile separata, Eucap Sahel Mali, è stata dispiegata in Mali. Nel Corno d'Africa, Eucap Nestor è operativa nelle Seychelles, a Gibuti, in Somalia, in Tanzania e in Kenia, ma l'ultima revisione strategica ha previsto di abbandonare la dimensione regionale per focalizzarsi unicamente sulla Somalia. Euavsec Sud Sudan non ha prodotto un significativo valore aggiunto nell'approccio globale dell'Ue nel paese ed è stata chiusa a gennaio 2014.

La valutazione in merito all'adeguatezza dell'approccio dell'Ue rispetto ai contesti di crisi sopracitati rivela che sia i compiti, sia la portata geografica delle missioni Psdc sono troppo limitati per affrontare le sfide importanti poste in gioco. Anche se l'Ue riesce a identificare correttamente i principali fattori del successo e del fallimento di un intervento Psdc in fase di pianificazione, l'accordo (di compromesso) raggiunto in seguito tra le istituzioni e gli Stati membri a Bruxelles sulla politica e gli strumenti da attuare risulta raramente altrettanto efficace. Le considerazioni sulla situazione di sicurezza sul campo e la disponibilità di risorse umane e finanziarie rimangono i principali vincoli per l'azione dell'Ue. Questo si traduce spesso in una ridotta estensione geografica (vedi il caso di Eucap Sahel Niger) o in un mandato limitato (Euavsec Sud Sudan) per le missioni dell'Ue. Il collegamento tra le missioni Psdc e gli altri strumenti rilevanti nel quadro delle strategie regionali e approcci globali può solo in parte attenuare questa incapacità di progettare interventi che possano far fronte alle esigenze che emergono dal terreno a livello nazionale come a livello locale.

Infine, vale la pena sottolineare che il mandato delle recenti missioni civili schierate dall'Ue si è concentrato sull'assistenza, consulenza, tutorato e formazione delle autorità locali per l'esecuzione di compiti di riforma del settore della sicurezza, rafforzamento delle istituzioni, sviluppo di strategie nazionali. L'Ue ha escluso la possibilità di dispiegare missioni esecutive, che comportano una responsabilità diretta del personale dell'Ue nello svolgimento di compiti amministrativi o giudiziari individuati dal loro mandato. In questa prospettiva, Eulex Kosovo è rimasta un caso isolato, a favore di un approccio che segue il principio della *ownership* degli attori locali e dello sviluppo delle capacità dei partner, piuttosto che il coinvolgimento diretto del personale dell'Ue. Anche in questo caso, le considerazioni politiche sono determinanti: le missioni non esecutive

possono difatti essere presentate all'opinione pubblica come una scelta strategica a sostegno della responsabilizzazione dei paesi partner e allo stesso tempo mettere l'Ue al sicuro dalle accuse di scarsa efficacia ed impatto. D'altro canto, il sostegno agli attori locali attraverso programmi di formazione, attività di *mentoring* e consulenza, accompagnate dagli interventi finanziari della Commissione, possono realisticamente diventare un modello europeo di gestione delle crisi dotato di un forte valore aggiunto rispetto ad altri attori di sicurezza.

2.5 PROSPETTIVE

Dall'analisi di cui sopra, è possibile individuare alcune direttrici di riflessione ed intervento al fine di migliorare la capacità dell'Ue nell'offrire risposte adeguate alle sfide di sicurezza.

Troppo spesso l'Ue non è stata in grado tenere fede ai propri impegni nel campo della pace e della sicurezza a causa della mancanza di chiare direttive strategiche e di impulsi politici. La priorità più urgente per garantire un'efficace azione esterna, come promesso dal Trattato di Lisbona, è dunque quella di sostenere lo sviluppo delle capacità istituzionali ed operative con una strategia coerente che sia in grado di proiettare l'identità e la sicurezza dell'Ue al di là dei suoi confini. L'evoluzione del concetto di sicurezza e gli strumenti di gestione delle crisi acquisiti dall'Ue escludono l'opportunità di una visione ristretta del suo ruolo internazionale attraverso la singola lente della difesa. Evitando la tentazione di ripetere il tradizionale dibattito sull'Ue come attore civile o militare, o sulla distinzione tra *soft* e *hard power*, il nuovo approccio strategico dovrebbe adottare una definizione dell'Unione come attore di sicurezza globale che può contare su una vasta gamma di strumenti, come definito dal Trattato di Lisbona. Le sfide di oggi possono essere affrontate solo attraverso una strategia inclusiva, che ribadisca la validità del modello dell'Unione nel mutevole contesto globale, rivolgendosi prima ai suoi vicini.

Dato il relativo peso delle azioni civili Psdc, una migliore organizzazione delle strutture di gestione delle crisi produrrebbe un impatto positivo sull'azione esterna dell'Ue nel suo complesso. Le priorità di questa revisione dovrebbe essere una maggiore cooperazione tra tutti i soggetti interessati: gli organismi incaricati di funzioni di pianificazione per le missioni civili, le istituzioni comunitarie sul terreno, tra cui le Delegazioni, i Rappresentanti speciali e le missioni dell'Ue, e i servizi della Commissione

europea. Tuttavia, un sistema europeo di gestione delle crisi credibile non può essere sostenibile senza l'impegno attivo delle istituzioni nazionali: maggiori sforzi dovrebbero essere sostenuti dai decisori a Bruxelles per raggiungere le amministrazioni competenti degli Stati membri, in particolare quelli responsabili per il reclutamento di personale che dovrà essere dispiegato nelle missioni civili dell'Ue. La possibilità di intervenire in scenari di crisi in maniera efficace implica anche lo sviluppo di standard di formazione per professionalizzare il settore civile e un più forte legame tra formazione e reclutamento, al fine di garantire al personale specializzato un reale impiego nelle missioni Psdc.

La pratica di includere azioni Psdc nel quadro più ampio di strategie regionali e approcci globali ha il potenziale per garantire l'efficace combinazione di diversi strumenti sul campo. Tuttavia, l'esperienza post-Lisbona delle missioni civili conferma che miglioramenti concettuali devono essere accompagnati da una migliore pianificazione operativa attraverso l'identificazione degli interventi più appropriati per le varie attività e la corretta sequenza dei meccanismi di reazione rapida e azioni di sostegno a lungo termine per garantire la stabilità e lo sviluppo di un'area di crisi, soprattutto elaborando efficaci *exit strategies* per le missioni Psdc e prevedendo il passaggio verso programmi gestiti dalla Commissione europea. Imparando dalle prassi recenti, questi sforzi dovrebbero essere ulteriormente rafforzati sia per la pianificazione di nuove missioni che nel quadro della revisione strategica delle missioni in corso.

3.

Operatività ed efficacia delle missioni civili dell'Unione europea

Cristiana Carletti

Il tema complesso della operatività ed efficacia delle missioni civili, letto nelle sue principali componenti ovvero il mandato, la struttura e la catena di comando, ma anche in ordine al coordinamento delle azioni sul campo ed agli effetti che ne discendono in termini di impatto nel teatro d'intervento, merita di essere analizzato in una dimensione temporale di continuità rispetto alle riflessioni emerse in un precedente seminario organizzato dall'Istituto Affari Internazionali già nel 2009.

Tali riflessioni, inerenti elementi di forza e di debolezza propri del modello classico della missione civile, così come delineato dalle disposizioni del Trattato di Lisbona (Trattato dell'Unione europea, Tue; e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Tfu), possono costituire in effetti il punto di partenza per una verifica complessiva circa il funzionamento del modello in parola nella sua dimensione astratta e concettuale nonché pratica ed operativa.

3.1 UNA RICOSTRUZIONE COMPLESSIVA DELLA BASE GIURIDICA E DELLA CONFIGURAZIONE CONCETTUALE ED OPERATIVA DELLA MISSIONE PSDC NEL TRATTATO DI LISBONA

La disciplina normativa introdotta nel Trattato di Lisbona in materia di Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) dell'Unione europea (Ue), tradotta nella più ampia e completa formulazione della cosiddetta "azione esterna", poggia sugli artt. 23-41 del Capo 2, Titolo V del Tue e sull'art. 2.4 e sulla Parte V del Tfu.

Rientrano nel concetto di azione esterna tutte le attività condotte dall'Unione europea *vis-à-vis* gli Stati terzi e le altre organizzazioni internazionali, finalizzate al rispetto ed alla garanzia di alcuni principi fondamentali quali la democrazia, lo stato di diritto, la promozione e protezione dei diritti umani in quanto universali ed indivisibili, la dignità umana, l'uguaglianza e la solidarietà, i valori fondanti del diritto internazionale e del diritto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) e dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce).

Sotto il profilo organico e procedurale la competenza decisionale è rimessa al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Ue. Il primo ha il compito di individuare gli interessi ed obiettivi strategici dell'Unione, su cui si provvede a deliberare all'unanimità, il secondo ne attua operativamente gli indirizzi considerando le proposte che la Commissione europea o l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Ar) hanno il diritto di presentare. Ne discende un'evidente impostazione – per quanto rispettosa dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità – che non contempla affatto l'applicazione della clausola di flessibilità in favore delle altre istituzioni e che implica da parte degli Stati membri il solo rispetto dell'obbligo di coerenza e di coordinamento con l'azione dell'Unione. In altre parole, l'azione esterna si presenta verticistica poiché rimette in capo al Consiglio europeo la competenza per la definizione delle priorità e degli interventi, attraverso un preminente assetto intergovernativo.

In tale assetto si include la Politica di sicurezza e difesa comune (PsdC), mediante la quale il sistema europeo, con il contributo degli Stati membri, si dota di capacità sia militari che civili per prevenire situazioni di crisi e per gestire ipotesi di conflitto con lo scopo ultimo di garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, in conformità ai principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite.

È importante in questa sede segnalare alcune novità rilevanti introdotte nel Trattato di Lisbona per quanto concerne la Pesc e la Psdc, a partire dalla concezione strategica che ne ha implicato la collocazione nel quadro dell'azione esterna dell'Unione.

Infatti, se è pur vero che Pesc e Psdc debbono essere lette in una prospettiva inclusiva, coerente e tendenzialmente multilaterale per vocazione, gli elementi della sicurezza e della difesa non possono non avere un peso specifico nella dimensione nazionale. In questa prospettiva possono leggersi, ad esempio, la clausola di difesa reciproca tra Stati membri nel caso in cui uno di essi subisca un attacco armato, la clausola di solidarietà

che viene attivata se in uno Stato membro si verifica un attacco terroristico o un disastro naturale, la conduzione di una cooperazione strutturata permanente da parte soltanto di alcuni Stati membri che decidono, sulla base delle proprie capacità strutturali ed operative, di intervenire in uno specifico contesto o attivare cooperazioni più avanzate nel settore della difesa.

Ciò ha portato alla necessità di bilanciare la componente nazionale e quella europea attraverso la revisione dell'apparato istituzionale competente per la definizione delle priorità strategiche e la conduzione degli interventi, sia militari che civili, nei teatri di conflitto. Nel quadro del Trattato di Lisbona spetta ancora al Consiglio dell'Ue assumere decisioni all'unanimità, pur sempre su proposta di uno Stato membro o dell'Ar, determinandosi in esse gli obiettivi, la portata e le modalità di attuazione delle missioni. Al contempo, però, è stata rafforzata la figura dell'Alto rappresentante, il quale, oltre ad assumere l'incarico di Vice Presidente della Commissione europea, nello specifico è responsabile per la conduzione delle missioni civili; ha diritto d'iniziativa in merito presso il Consiglio dell'Ue; può convocare il Consiglio in sessione straordinaria per l'assunzione di decisioni rapide funzionali ad intervenire in modo immediato nel teatro del conflitto; ha il compito di coordinare in modo complessivo e coerente le componenti militare e civile nell'ambito di una missione (pur sempre riferendone al Consiglio ed al Comitato politico e di sicurezza (Cops)); mantiene un contatto costante con il Parlamento europeo in ordine allo svolgimento delle missioni civili.

In tale quadro istituzionale pari rilevanza è assunta dal Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), previsto dal Trattato di Lisbona in modo tale da rafforzare l'operato dell'Ar e rendere coerenti le molteplici attività ricomprese nell'azione esterna dell'Unione sia nella sede di Bruxelles, come anche in tutte le Delegazioni ed uffici dell'Unione presenti al di fuori del territorio europeo.

In ultimo la riforma istituzionale approntata nel Trattato di Lisbona ha razionalizzato alcuni importanti organi sussidiari del Consiglio, quali il già menzionato Cops, competente per il controllo politico e la direzione strategica delle missioni (vedi la nomina del Capo della missione e la definizione delle regole che rendono esecutivo il mandato e impattano sulla catena di comando) e, nel quadro del Seae, il *Military Staff* (Eums), la Direzione per la pianificazione della gestione delle crisi (Cmpd) nonché la Direzione per la pianificazione e le capacità d'intervento di natura civile (Cpcc).

Sotto il profilo operativo, rispetto alla individuazione originaria degli

elementi portanti della Psdc, configurati nel 1999 sotto la denominazione Pesd (Politica di sicurezza e difesa comune) e comprensivi dei cosiddetti compiti di Petersberg, così come disciplinata negli artt. 42-46 Tue, l'attuale politica presenta molteplici modalità operative: missioni umanitarie e di soccorso; missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace; missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi; missioni tese al ristabilimento della pace. A queste si aggiungono, in senso innovativo, le azioni congiunte per il disarmo, le missioni di assistenza e consulenza militare e le missioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

3.2 LE MISSIONI PSDC DELL'UNIONE EUROPEA

Le missioni Psdc condotte dall'Unione europea a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona rappresentano la traduzione dei principi e degli obiettivi propri della Politica di sicurezza e difesa comune in azione. Attraverso le sue missioni civili e militari in diverse situazioni-paese, con il contributo degli Stati membri in termini di risorse umane e finanziarie, l'Unione ha promosso la pace e la sicurezza internazionale, garantendo la stabilità delle aree interessate da situazioni di crisi e conflitto.

Possono citarsi, a puro titolo esemplificativo, alcune delle missioni civili sulle quali vi è stata occasione in sede nazionale ed internazionale, in passato, di discutere per rilevare elementi positivi e di criticità per quanto concerne primariamente il mandato: Eulex Kosovo; Eujust Lex per la formazione di magistrati e funzionari di polizia iracheni al di fuori dall'Iraq; la missione di controllo delle frontiere Eubam Rafah tra Gaza e l'Egitto; le missioni di polizia Eupol Copps per i territori palestinesi ed Eupol Afghanistan ed Eusec Congo, per la riforma del settore della sicurezza; Eumm Georgia quale missione di vigilanza; Eucap Sahel Niger per il contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo nel Sahel; ed Eucap Nestor per il controllo delle acque territoriali ed il contrasto alla pirateria nel Corno d'Africa e nell'Oceano Indiano occidentale; ed infine Euavsec Sud Sudan in funzione della stabilità e della crescita del paese africano.

In merito alle caratteristiche strutturali e di comando del modello di missione civile, essa viene posta sotto la direzione del Comandante (fisso) e del Capo missione (mobile), che rispondono entrambi al Cops. Gli Stati membri forniscono il personale (risorse umane e mezzi) sui quali esercitano il pieno comando e controllo, ad esclusione di quelli operativi che spettano all'Unione europea.

Gli aspetti relativi all'impatto della missione, strettamente correlato alla dimensione operativa della stessa, in linea generale sono stati esaminati in letteratura, anche sulla base delle lezioni apprese, sulla scorta delle caratteristiche proprie del ciclo di gestione delle crisi. Tale ciclo si articola in via ordinaria nelle fasi di:

- prevenzione del conflitto, attraverso il rafforzamento del partenariato, in una dimensione prevalentemente regionale;
- preparazione dell'intervento, mediante la pianificazione in termini di risorse umane e finanziarie disponibili, di sviluppo delle capacità, di formazione in aula e sul campo;
- risposta, che comprende una valutazione preliminare d'impatto, il contatto con i referenti in loco, l'assistenza di breve e medio termine;
- azione in teatro, in un assetto onnicomprensivo, valutando l'impatto che ne discende, assicurando il proprio impegno d'intervento in teatro e apportando modifiche inerenti il ruolo ed il contributo degli altri attori regionali;
- rientro, che comprende le misure d'intervento post-conflitto nonché la creazione di un assetto in cui le capacità e la fiducia sono accordate al nuovo referente locale per l'avvio del processo di ricostruzione legislativa, istituzionale, programmatica ed operativa.

Non si può tralasciare poi la componente del coordinamento, che assume una rilevanza duplice qualora venga inteso sia come strumento per lo scambio di informazioni e la verifica dell'esecuzione delle misure operative tra le istituzioni e gli organismi centrali, le strutture di missione, gli uffici europei decentrati, gli Stati membri partecipanti, gli attori non istituzionali presenti sul territorio e coinvolti nella missione civile, sia nell'accezione classica del rapporto tra organizzazioni internazionali, come ad esempio l'Unione europea e – nell'area geografica nella quale le missioni civili sono quantitativamente più dispiegate – l'Unione africana o l'Onu.

3.3 ALCUNI FATTORI-CHIAVE PER UNA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE MISSIONI PSDC DELL'UNIONE EUROPEA

Rispetto agli aspetti sopra richiamati, comuni a tutte le missioni Psdc, è possibile formulare alcune riflessioni in ordine all'efficacia dell'intervento complesso effettuato in teatro.

In questo esercizio, in letteratura sono stati proposti alcuni parametri complementari che permettono di valutare in modo complessivo le missioni civili:

1. la portata innovativa, che potrebbe essere individuata nella più ampia ricerca ed adozione di modalità standard per la conduzione delle relazioni tra centro e teatro, corredate da specifiche misure di adattamento al contesto nel quale la missione opera con il fine ultimo di consentire il conseguimento di ulteriori risultati positivi rispetto a quelli predeterminati;
2. l'adeguatezza dell'intervento, al di là del contenuto del mandato, eventualmente sottoposto a correzioni *ex-post*, sulla base dell'evoluzione del contesto locale nel quale la missione viene effettuata, e la componente temporale entro la quale gli obiettivi dell'intervento vengono raggiunti senza essere procrastinati;
3. il concreto e fattivo utilizzo di tutti gli strumenti ed i meccanismi disponibili, con il sostegno degli attori locali.

In linea generale le criticità riscontrate con maggiore frequenza nella conduzione di una missione civile muovono dalla scarsa conoscenza del modello e dunque dalla percezione che gli esiti di questo tipo di intervento non siano valutabili in termini positivi, soprattutto quando le difficoltà reali non agevolano il conseguimento evidente e rapido dei risultati attesi in settori in fase di ricostruzione, come quello della cosa pubblica, della gestione civile ed amministrativa, e del sistema di giustizia.

Una prima componente ritenuta debole è la capacità di pianificazione, la quale deve rispondere alle esigenze integrative delle componenti militare e civile proprie del cosiddetto *comprehensive approach*, che attribuisce in modo razionale a ciascun attore presente in teatro compiti e responsabilità, rispetto alle richieste fattuali provenienti dai referenti locali.

La debolezza della multinazionalità del personale in missione è ritenuta solo parzialmente superata, mentre risultano dei miglioramenti apprezzabili rispetto al parametro della interoperabilità. Persistono invece alcune resistenze per l'inserimento nel mandato delle missioni civili di compiti di natura esecutiva, sulla base del modello Eulex Kosovo, tale opzione richiede infatti, maggior impegno in termini di conoscenze, formazione, distribuzione delle competenze, equipaggiamento, misure di sicurezza, in quanto miranti ad impattare in modo complessivo ed articolato sul tessuto strutturale ed operativo dell'apparato pubblico.

Come già si ricordava *supra*, importante è la condivisione degli obietti-

vi e degli strumenti operativi propri di una missione civile con i referenti governativi in loco, passaggio fondamentale per rendere ancor più efficace il coordinamento tra componenti militare e civile della missione, la verifica della volontà politica del paese in situazione di conflitto in favore dell'intervento, la veridicità dell'impegno degli Stati membri dell'Unione, l'interesse degli organismi intergovernativi e non governativi ad essere coinvolti nelle azioni in cui la missione si articola e si sviluppa.

Indubbiamente una criticità riscontrata in molteplici missioni civili attiene alla mancata previsione, in particolare dal punto di vista temporale, di una effettiva *exit strategy* dal teatro di crisi. Ciò può verificarsi o perché nella pianificazione tale elemento non è stato considerato in modo adeguato, oppure perché gli Stati membri o lo Stato che ospita la missione richiedono, talora non valutando le conseguenze di tale richiesta, la proroga del mandato senza apportarvi alcuna revisione strutturale ed operativa. In simili circostanze, se un intervento rapido ed efficace si presenta come la misura più idonea, il valore aggiunto può essere rappresentato altresì da una valutazione attenta e progressiva dei risultati attesi, conseguiti e non conseguiti, che determina un breve e sufficiente prolungamento dell'intervento in teatro.

In ultimo, una criticità che concerne tutte le missioni civili nel loro complesso si sostanzia nella scarsa sistematicità con la quale si raccolgono e si comparano le lezioni apprese, non agevolando alcuna informazione utile circa i risultati conseguiti all'interno del Sistema Paese, talora contribuendo ad una percezione diffusa della scarsa utilità dell'intervento stesso.

3.4 LE MISSIONI PSDC: QUALI PROSPETTIVE PER IL FUTURO?

Nel corso del 2015, rispetto al quadro complessivo delle missioni civili dispiegate in territorio extra-europeo, la necessità di fornire una valutazione complessiva del ruolo e dell'azione dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa ha promosso un importante processo di riflessione strategica, anticipatore dei contenuti della Strategia globale europea che sarà delineata con maggiore chiarezza nel 2016.

Questo processo è rappresentato innanzitutto dall'adozione il 28 aprile 2015 della comunicazione della Commissione europea intitolata *Agenda europea sulla sicurezza*, successivamente discussa nel Consiglio dei Mi-

nistri degli Affari esteri dell'Unione il 18 maggio 2015 e richiamata altresì nei lavori del Consiglio europeo del 25 giugno 2015¹.

In tale comunicazione si rileva il ruolo ed il contributo del sistema europeo ai paesi terzi e alle organizzazioni regionali nella prevenzione e gestione delle situazioni di crisi che minano la sicurezza e lo sviluppo degli attori beneficiari dell'assistenza civile europea. Se in questi ultimi si è registrato un progressivo deterioramento delle condizioni di stabilità, con un progressivo aumento delle fragilità e dei fenomeni di criminalità, a cui si aggiungono tensioni sociali, radicalismi e un maggiore ricorso a misure di matrice terroristica, l'Unione europea e gli Stati membri non possono non considerare come tutto ciò abbia già prodotto e continuerà a produrre effetti indiretti anche sulle condizioni di pace e di sicurezza nel nostro continente. Ecco perché si reputa fondamentale far ricorso a tutte le misure cooperative, di carattere sia tecnico che finanziario, per realizzare interventi concreti apportando utili correttivi agli strumenti già in essere o creandone di nuovi.

L'8 maggio 2015 la Commissione e l'Alto rappresentante hanno trasmesso al Consiglio europeo due rapporti che fanno stato dei risultati conseguiti nell'ambito della Psdc negli ultimi due anni². In particolare, mentre il primo documento è focalizzato sui risultati positivi nella promozione della difesa europea in una prospettiva industriale e tecnologica, il secondo offre alcune interessanti proposte mirate ad incentivare l'efficacia, l'impatto e la visibilità della Psdc. Se, infatti, le opportunità di adattamento delle missioni, quanto al mandato, alla struttura, all'impatto e al coordinamento, hanno inciso sull'operatività e sull'efficacia delle stesse, per far fronte alle nuove sfide poste dalla sicurezza e dalla difesa in modo rapido, efficiente e coerente, ulteriori misure dovranno essere adottate per migliorare ulteriormente le capacità militari e civili su cui si fonda la Psdc. In questa fase, pertanto, all'Unione europea tocca assumere un ruolo centrale nel promuovere una valida cooperazione nella conduzione della Psdc, in via complementare rispetto alle altre politiche. Ciò non significa ampliarne in maniera eccessiva ed inefficiente il raggio d'azione

¹ Commissione europea, *Agenda europea sulla sicurezza* (COM/2015/185), 28 aprile 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52015DC0185>.

² Vedi, rispettivamente: *Report on the Implementation of the European Commission's Communication on Defence*, http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/files/communication-implementation-report_en.pdf; *HRVP/Head of the Agency report ahead of the June 2015 EC*, http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/report-ahead_european-defence-agency.pdf.

ma, al contrario, nella prospettiva di una futura Strategia globale europea, attribuire alla sicurezza e alla difesa un peso diffuso e trasversale per affrontare le vulnerabilità europee, rafforzare i valori comuni, e per concepire misure e strumenti adeguati rispetto ai teatri d'intervento. In questa prospettiva la componente civile non può che assumere un peso primario nella dimensione operativa sia nazionale che europea.

3.5 CONSIDERAZIONI EMERSE DAL GRUPPO DI LAVORO

Grazie alle preziose testimonianze “dal campo”, al contributo dei rappresentanti delle istituzioni italiane ed europee, e di tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito che ha seguito le presentazioni dei relatori, sono emersi alcuni spunti e suggerimenti a beneficio dei referenti decisionali. Raccomandazioni finalizzate ad avviare una riflessione più ampia a livello sia nazionale che europeo sul ruolo, sull'efficacia operativa, e sui risultati attesi delle missioni civili.

I risultati preliminari possono essere riassunti come segue:

- Aspetti positivi:
 - Esistenza stessa del modello “missioni civili”, apprezzabile nella sua complessiva dimensione operativa, nell'integrazione tra componenti militare e civile, ed in relazione alla sua natura multinazionale.

- Aspetti negativi:
 - Pianificazione: scarsa correlazione tra la pianificazione della missione e le sue esigenze concrete (soprattutto nei contesti operativi caratterizzati dall'assenza o da un debole apparato statale); insufficiente valutazione delle dinamiche proprie del *crisis management*, da cui discende l'esigenza di assegnare alla missione una durata temporale specifica, che prenda in considerazione le necessità del breve periodo al pari di quelle del lungo periodo, in un *continuum* che assicuri una visione progressiva e sostenibile dell'intervento.
 - Mandato: si registra un'evidente rigidità, che non contempla in modo appropriato opzioni di revisione “semplificata” e “flessibile”; si è discusso sulla rilevanza del ruolo del Capo missione, per il quale dovrebbero essere previste maggiori responsabilità e dunque maggiore autorità nell'esercizio delle sue funzioni, ad esempio nei confronti delle autorità locali nell'applicazione del principio di con-

dizionalità (ovvero la garanzia di assistenza in presenza della tutela della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali).

- Coordinamento: in tutti gli interventi è emersa una palese criticità nella catena di comando verticale che fa capo a Bruxelles; a questa si aggiunge la lentezza delle procedure informative e di *reporting*; particolare attenzione è stata riservata poi al ruolo del personale nelle divisioni del Seae, soprattutto in relazione ai processi di selezione ed alle modalità di *secondment*/contrattualizzazione.

In generale è stato rilevato – con preoccupazione – un peso preminente degli Stati membri nella definizione dei tre elementi sopra-riciamati. Una realtà che trova la sua ragion d'essere nella costante e necessaria ricerca del consenso (*rectius*, dell'unanimità) a fronte di soluzioni di compromesso. Tale fattore incide sull'apparato europeo (specialmente sul Cpcc) che dovrebbe assumere un ruolo di centro di coordinamento e di promozione di sinergie costruttive. Di conseguenza, ciò impatta in modo negativo sulle missioni, le quali si indeboliscono sia nella loro dimensione strategica che operativa (sebbene in questo secondo ambito siano già in atto processi mirati all'alleggerimento delle procedure burocratico-amministrative), ostacolando il conseguimento di risultati positivi. Questi i due elementi sui quali è maggiormente necessario lavorare anche nel quadro della Strategia globale europea.

4.

Le missioni civili dell'Unione europea: le sfide per la formazione ed il reclutamento

Andrea de Guttry

Nell'ultimo decennio le missioni internazionali – tanto quelle dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu), quanto quelle dell'Unione europea (Ue) organizzate nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc) – hanno subito profonde modifiche e sono state oggetto di ripetute ristrutturazioni per renderle più efficaci ed efficienti. In questo contesto, due sono le novità che hanno avuto un impatto significativo sul tema della formazione e del reclutamento del personale: da un lato, l'aumento del numero delle missioni stesse e delle organizzazioni internazionali coinvolte (trend ormai costante da diversi anni e che ha visto un numero sempre più elevato di organizzazioni, specie regionali, che si sono organizzate per potere dispiegare missioni civili sul terreno) e, dall'altro, la diversificazione del mandato di queste missioni. Se nel passato alla componente civile delle missioni internazionali erano affidati compiti quali quelli dell'assistenza umanitaria, della protezione di diritti umani in senso lato e dell'assistenza nell'organizzazione delle elezioni, in tempi più recenti il mandato attribuito alla componente civile delle missioni internazionali (così come alle missioni civili *tout court*) è stato allargato e reso sempre più complesso. Materie come l'assistenza alla gestione integrata dei confini, il supporto alla riorganizzazione degli apparati dedicati alla sicurezza nazionale, l'assistenza alla riforma del sistema giudiziario e l'affiancamento delle autorità di polizia giudiziaria nazionali nello svolgimento di alcuni compiti istituzionali, la ristrutturazione e riorganizzazione dei sistemi aeroportuali nazionali così come delle forze navali impegnate nella lotta alla pirateria ed al traffico degli esseri umani, la gestione dell'immigrazione e dell'emigrazione, sono alcuni esempi dei nuovi compiti, delicati e com-

plessi, affidati alle missioni civili. Per conseguire questi obiettivi, spesso invero formulati in maniera eccessivamente ambiziosa nel mandato delle singole operazioni, diventa di fondamentale importanza la capacità di trovare, nei tempi rapidi imposti dalle esigenze di dispiegamento della missione, gli esperti adeguatamente preparati per svolgere con competenza e professionalità, gli svariati compiti affidati, di volta in volta, alle singole operazioni. Le modalità di reclutamento e di formazione di questi esperti giocano un ruolo fondamentale in questo contesto: è proprio su questi temi che si è focalizzata l'attenzione del gruppo di lavoro su "Nuove opportunità, reclutamento e formazione".

4.1 LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE MISSIONI CIVILI

Molteplici sono le questioni ancora irrisolte nel quadro della formazione del personale delle missioni civili, tanto nel sistema italiano quanto in quello dell'Ue. Tali criticità sono state ben individuate dai relatori intervenuti al gruppo di lavoro e sono emerse durante il dibattito. A continuazione ne viene presentata una breve sintesi.

In primo luogo si avverte forte l'esigenza di chiarire meglio chi deve farsi carico di soddisfare le oggettive esigenze di formazione del personale: l'esperto stesso, lo Stato di cui è cittadino, l'organizzazione internazionale (Oi) per la quale lavora o la missione per la quale è stata reclutato/*seconded*? Si tratta di una questione molto delicata (tanto per le responsabilità che ne conseguono quanto per le questioni riguardanti chi si deve fare carico dei costi della formazione) che meriterebbe di essere affrontata in maniera sistematica. Forse l'occasione per un chiarimento potrebbe essere la discussione in atto da diverso tempo sulla *EU CSDP Training Policy*, il documento di base per la formazione del personale impegnato in missioni Psdc: al riguardo una più attiva e propositiva partecipazione italiana ai lavori preparatori di tale documento è stata auspicata da più parti. Un punto di partenza interessante per affrontare il tema della ripartizione delle responsabilità potrebbe essere quello di distinguere il ciclo della formazione nei vari momenti in cui si articola:

- *formazione di base*: introduzione alle missioni – che includa anche alcuni aspetti trasversali quali la consapevolezza interculturale, tecniche di negoziato e di soluzione dei conflitti, elementi di sicurezza personale, elementi di diritto internazionale delle missioni,

attori coinvolti ecc. In genere si tratta di corsi della durata di 10-12 giorni;

- *formazione specialistica* alle singole funzioni demandate ai civili: corsi, della durata da 5 a 10 giorni, su temi quali stato di diritto, diritti umani, assistenza umanitaria, osservazione elettorale, ecc.;
- *formazione sulla sicurezza personale*: corsi di preparazione agli ambienti ostili, della durata media di 5 giorni, che sono, di fatto, obbligatori per il personale reclutato dall'Ue e che è destinato ad operare in aree di "critical risk" e "high risk"¹;
- *pre-deployment*: corsi brevi (generalmente 2-4giorni) che devono essere organizzati prima della partenza per la missione specifica dove il civile andrà ad operare e mirano a fornire informazioni dettagliate sul paese e sulla regione (storia recente, sistema politico, economico, sociale, ecc.), sul mandato della missione, sugli ulteriori attori internazionali presenti in teatro, sulle specifiche problematiche della missione;
- *mission induction*: corsi della durata di 1-2 giorni al massimo, erogati al momento dell'arrivo nel teatro delle operazioni e che mirano a fornire al civile che inizia la propria missione gli elementi di dettaglio (specie sulla sicurezza e sulle procedure amministrative) della missione;
- *in mission training*: corsi organizzati durante il periodo di svolgimento del mandato individuale e finalizzati a fare acquisire al civile

¹ L'Italia è uno dei pochissimi Paesi Ue ad offrire opportunità di alta formazione sulla gestione del rischio attraverso corsi organizzati sia dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (con il patrocinio del Maeci) sia autonomamente dallo stesso Maeci per il proprio personale interno. I corsi sono rivolti prevalentemente a persone selezionate per prestare servizio in ambienti con diversi gradi di criticità ed associano al percorso teorico di conoscenza e gestione consapevole del rischio da parte dei partecipanti un'ampia gamma di attività formative concrete che spaziano da lezioni di orientamento ad addestramento al primo soccorso, a simulazioni di rapimenti o attentati. La Scuola Sant'Anna opera in collaborazione con il Reggimento Carabinieri "Tuscania" di Pisa, e offre corsi Heat (*Hostile Environment Awareness Training*) intensivi che affiancano a moduli di *training* pratico anche un ampio inquadramento teorico della materia. I corsi Heat della Scuola Sant'Anna sono gli unici in Italia con standard "Entri" (*Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management*) e con conseguente certificazione dell'Ue. Il Maeci si avvale poi, per la propria attività formativa interna nella preparazione alla gestione del rischio (corso di Gestione delle crisi in ambienti ostili - GeCAO), della collaborazione dell'Esercito Italiano ed in particolare del IX Reggimento d'Assalto Paracadutisti "Col. Moschin" di Livorno, reparto di Forze Speciali particolarmente addestrato ad operare in contesti ostili e caratterizzato da elevata autonomia operativa.

competenze e conoscenze utili per potere meglio svolgere il proprio lavoro o necessari per affrontare compiti nuovi non previsti inizialmente;

- *de-briefing*: al ritorno in patria a conclusione del rapporto lavorativo con la missione, si rende necessario procedere ad una intervista per fare emergere criticità e punti di forza del lavoro svolto e della formazione all'uopo ricevuta. Tutto ciò per alimentare il circolo virtuoso della formazione.

Questa suddivisione consentirebbe di individuare chi deve farsi carico, anche finanziariamente, di quale fase.

Ad oggi, per le missioni Psdc, è espressamente previsto solo che le attività di formazione “*pre-deployment*” sono a carico dello Stato inviante (in caso di *secondment*) mentre quelle di “*mission induction*” e quelle “*in mission*” sono a carico della missione stessa. Non è chiaro, invece, a chi competono le altre fasi e che debba farsi carico della formazione del personale contrattualizzato dalla missione e/o del personale locale. Non solo: spesso, proprio a causa di questa situazione d'incertezza e di ambiguità, alcuni moduli formativi sono ripetuti in varie tipologie di corsi provocando ripetizioni inutili e spreco di tempo e di denaro. Queste questioni potrebbero essere affrontate nel *EU CSDP Training Policy* e nelle *Draft Guidelines for CSDP Training Policy*: un contributo italiano a tale riguardo avrebbe il grande merito di superare l'attuale situazione di ambiguità ed incertezza che necessariamente dovrebbe essere superata in coerenza con quanto impone la nozione di *duty of care* ed assicurare la necessaria coerenza e sincronizzazione del percorso formativo dell'esperto che parte per una specifica missione.

In secondo luogo, è stata evidenziata la necessità di assicurare una maggiore qualità della formazione destinata ai civili che operano, o stanno per operare, in missioni Psdc (ma lo stesso problema si pone anche per i civili che operano nell'ambito di missioni Onu). Gli sforzi compiuti in seno all'Ue, attraverso il progetto *European New Training Initiative for Civilian Crisis Management* (Entri), che hanno portato all'armonizzazione dei contenuti minimi di circa 10 tipologie di corsi di formazione e ad un'innovativa procedura di certificazione dei corsi (ad oggi sono circa 20 i centri di formazione europei ed extraeuropei che hanno chiesto ed ottenuto la certificazione Entri per circa 30 corsi) nonché le molteplici attività finalizzate alla standardizzazione dei contenuti di altri corsi intraprese dal Collegio europeo di sicurezza e difesa (*European Security and Defence College*, Esdc) sono stati molto apprezzati anche se ritenuti ancora insod-

disfacenti. Alcuni problemi specifici riguardo al tema della qualità della formazione offerta sono stati segnalati. Tra questi merita segnalare:

- la necessità di assicurare che tutte le attività formative siano maggiormente focalizzate sul contesto nel quale andranno ad operare gli esperti civili;
- l'esigenza che la "dimensione di genere" sia considerata in maniera trasversale durante tutto il ciclo di formazione;
- il bisogno di organizzare attività specifiche di formazione dedicate a coloro che operano o intendono operare quali *gender advisor* presso le missioni Ue: al momento, con qualche rara eccezione nei paesi scandinavi, opportunità simili di formazione non risultano disponibili;
- l'importanza che nel percorso di formazione del personale civile vi sia adeguata attenzione al ruolo e alle potenzialità della collaborazione tra le missioni stesse ed il composito mondo delle organizzazioni non governative (Ong) che rappresentano spesso il *trait d'union* tra la situazione di emergenza affrontata dalla missione nel breve periodo e la prospettiva di sviluppo di medio periodo del paese ospite;
- l'esigenza di rafforzare tutte le occasioni di formazione "integrata" tra componente civile, di polizia e militare, anche mediante lo svolgimento, ad esempio, di esercitazioni comuni. Al riguardo sono state segnalate come buone prassi le attività addestrative congiunte condotte da alcuni centri di formazione italiani con i Carabinieri e con le forze armate;
- l'opportunità di rafforzare le attività di "*de-briefing*" degli esperti italiani che tornano da una missione al fine di individuare buone pratiche e lezioni apprese sia in relazione allo svolgimento della missione, sia anche rispetto alla formazione ricevuta: ciò consentirebbe di alimentare in maniera proficua il circolo virtuoso della formazione permettendo di utilizzare le informazioni ricavate dall'attività di "*de-briefing*" per migliorare ed aggiornare i contenuti della formazione. Anche in questo caso vi sono delle ottime buone pratiche in Italia nell'ambito del progetto Euroservatori, finanziato in passato dal Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci) ed avente per oggetto non solo la formazione degli osservatori elettorali ma anche il loro completo "*de-briefing*" standardizzato alla fine della missione e la creazione di un archivio informatico, continuamente aggiornato, delle lezioni apprese e

delle buone pratiche segnalate dagli osservatori elettorali. Si tratta di un'esperienza assai positiva che potrebbe essere emulata, senza costi eccessivi, anche per il personale delle missioni civili Psdc.

In terzo luogo, è stata sottolineata l'esigenza di assicurare una maggiore informazione sulle opportunità di formazione dedicata al personale civile delle missioni internazionali. Ad esempio, è stato citato il caso dei corsi Entri, dedicati espressamente al personale civile e la cui partecipazione è totalmente gratuita, la cui esistenza era pressoché ignota a molti degli esperti che hanno partecipato al gruppo di lavoro sul reclutamento e la formazione. Lo stesso vale per molti dei corsi organizzati dall'Esdc. Una più ampia diffusione di queste occasioni di formazione mirata è stata auspicata da tutti. Una soluzione a costo zero per assicurare la maggiore diffusione possibile delle relative informazioni potrebbe essere quella di inserire, sul sito del Maeci dedicato alle opportunità di lavoro, dei link alle pagine web di Entri, Esdc e di altri centri di formazione che offrono specifiche attività formative destinate al personale civile delle missioni internazionali. In alternativa (o forse, ancora meglio, in aggiunta) è stato suggerito anche di dare maggiore visibilità al sito di *Schoolmaster* gestito dal Servizio europeo per l'azione esterna (Seae, o il Servizio), dove sono reperibili molte informazioni sull'offerta formativa disponibile. In quest'ultimo caso sarebbe peraltro opportuno che il Maeci sollecitasse tutti gli enti di formazione affinché provvedano a segnalare sul sito *Schoolmaster* le proprie attività formative dedicate al personale delle missioni Psdc.

In quarto luogo, sono state suggerite, specie da parte dei centri di formazione, l'esigenza e l'opportunità di procedere anche ad avviare, finalmente, un meccanismo di valutazione oggettiva dei partecipanti alle attività formative, al fine di verificare se hanno effettivamente conseguito i livelli di conoscenze e di competenze prefissati. Si tratta di un tema delicato, per i seguiti che comporta e per le ripercussioni che ne derivano, inevitabilmente, sul processo di selezione e di reclutamento cui viene dedicato il paragrafo successivo, ma non più rinviabile se si vuole realmente avere la certezza che il personale inviato missione abbia tutte le competenze, conoscenze nonché il corretto atteggiamento richiesti per svolgere in maniera ottimale il proprio lavoro e consentire, in tal modo, alla missione di conseguire il proprio mandato.

Sebbene il tema della valutazione dei partecipanti alle attività di formazione mirata per le missioni Psdc incontri ancora forti resistenze tra gli Stati membri dell'Ue, sarebbe opportuno che l'Italia si facesse promotrice di un'azione politica più convinta e decisa, magari, cogliendo ancora una

volta l'occasione del dibattito aperto in seno al Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (Civcom), sulla proposta di documento dedicato alla *EU CSDP Training Policy*. A differenza del passato esistono oggi alcuni interessanti precedenti – ivi inclusi alcuni condotti in Italia – di valutazione dei partecipanti alle attività formative condotta in maniera trasparente ed ancorata a parametri oggettivi, che hanno dimostrato l'utilità e l'efficacia di tale esercizio. La responsabilità di salvaguardare l'incolumità del proprio personale in aree ad elevato rischio che incombe sugli Stati e sulle organizzazioni internazionali, richiede, infatti, non solo di mettere il personale stesso in condizioni, mediante la formazione specifica, di svolgere al meglio i propri compiti e di minimizzare potenziali rischi, ma anche di valutare se il personale impiegato e/o che si intende impiegare soddisfa i requisiti minimi di conoscenze, competenze ed atteggiamento per potere operare in maniera professionale all'interno della missione cui è destinato. Considerata l'importanza del fattore umano, nonché le attuali restrizioni finanziarie che impongono riduzioni significative nel numero di personale disponibile per le singole missioni, una politica seria di valutazione degli esiti della formazione sembra anche essere il modo migliore per assicurare che le missioni Psdc siano poste nelle condizioni ottimali per conseguire gli obiettivi loro affidati. Questo sarebbe anche un contributo decisivo per migliorare, attraverso il lavoro delle missioni dell'Ue, la *human security* delle persone che si trovano nei paesi in cui le missioni stesse operano.

In quinto luogo, la decisione annunciata dai funzionari del Seae durante i lavori del seminario della prossima pubblicazione, annunciata per gennaio 2016, di oltre 100 profili di esperti che generalmente vengono richiesti nelle varie tipologie di missioni Psdc, è stata valutata in termini estremamente positivi. Considerato che i profili prevedranno una dettagliata *job description* ed una minuziosa descrizione delle competenze e delle conoscenze richieste per svolgere quella specifica attività, ciò faciliterà non solo la definizione più precisa dei contenuti delle attività formative necessarie per fornire ai partecipanti le specifiche conoscenze e competenze richieste, ma consentirà anche ai potenziali interessati di confrontare le proprie caratteristiche con quelle descritte nei profili. In tal modo i singoli interessati saranno maggiormente in grado di valutare concretamente la loro occupabilità e di procedere, ove necessario, a colmare eventuali lacune con attività formative mirate.

4.2 IL RECLUTAMENTO

Il tema delle politiche di reclutamento per le missioni Psdc (ma il discorso vale anche per le missioni Onu, dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce), ecc.) ha tradizionalmente sollevato forte interesse nei Paesi contributori sia da parte dei potenziali interessati a operare in tali missioni che da parte dei centri di formazione. In Italia, sia a causa del sistema di reclutamento che a causa delle significative restrizioni finanziarie ed i tagli imposti al Maeci che hanno caratterizzato gli ultimi anni, il tema del reclutamento in generale, ma anche quello dell'assistenza allo sviluppo professionale degli italiani impiegati nelle missioni Psdc è particolarmente sentito.

Sebbene siano molte le questioni legate al tema del reclutamento, l'enfasi inevitabilmente è stata posta sull'urgenza che il Maeci si doti di una banca dati unica² degli esperti, nella quale possano convergere tanto gli esperti interessati a missioni Psdc ma anche gli esperti di cooperazione e gli osservatori elettorali. Considerata la diffusa, ma per certi versi anche assai apprezzata e positiva sul piano curricolare, tendenza degli esperti a muoversi da una missione all'altra e da un'organizzazione internazionale all'altra, tale banca dati dovrebbe servire per tutte le missioni internazionali, a prescindere da chi le dispiega. Per essere realmente utile ed efficace la banca dati degli esperti italiani (sia del personale *seconded* dalle amministrazioni centrali dello Stato che dei *freelance* secondati direttamente dal Maeci) dovrebbe essere basata su alcuni principi base:

- essere aperta a tutti gli esperti (inclusi cooperazione, umanitario, osservatori elettorali, protezione civile, ecc.);
- essere organizzata in maniera assolutamente trasparente;
- essere continuamente aggiornata;
- essere strutturata in maniera tale da contenere le informazioni che rilevano ai fini di quanto richiesto dalle *call for contribution* dell'Ue (e delle altre Oi rilevanti);
- essere centralizzata;
- avere un accesso condizionato alla verifica dell'effettiva sussistenza

² In questa banca dati, o forse in un'apposita sezione della stessa, potrebbero anche confluire i dati attualmente presenti nella banca dati per le candidature nelle organizzazioni internazionali gestita dall'Ufficio V della Direzione generale per le Risorse e l'Innovazione del Maeci.

dei requisiti minimi (anche per assicurare che le info fornite dai candidati siano veritiere);

- consentire di registrare anche le valutazioni effettuate dai rispettivi responsabili sull'operato degli esperti che hanno partecipato a specifiche missioni;
- essere organizzata in maniera tale da prevedere che l'onere di caricare tutti i dati ed informazioni, nonché i relativi aggiornamenti, ricada interamente sugli esperti, per limitare al massimo il ruolo e l'impegno del Maeci.

Come emerso dalla specifica presentazione dei funzionari del Seae, la banca dati del Servizio denominata *Goalkeeper* ha tutte queste caratteristiche ma il suo stato di attuazione langue da troppo tempo. Considerata la specifica situazione italiana sono necessarie decisioni urgenti per rimediare ad una situazione oggettiva di disagio che spesso non consente, oltretutto, di individuare ed offrire alle varie Oi i candidati italiani migliori e con le più elevate chance di essere poi effettivamente reclutati.

Un secondo punto ampiamente discusso, tanto nelle presentazioni quanto nel successivo dibattito, ha avuto per oggetto il ruolo del Maeci nella promozione delle carriere professionali degli esperti italiani. Premesso che sembra generalmente condiviso il fatto che, per sua intrinseca natura, il lavoro degli esperti che operano in missioni internazionali (a qualsiasi titolo) è a tempo determinato (come le missioni stesse, d'altronde), vi sono comunque delle iniziative che potrebbero essere intraprese, specie dal Maeci, per consentire le progressioni di carriera e di sviluppo professionale degli esperti italiani. In questo contesto sono state individuate due aree di possibile impegno del Maeci.

Da un lato, specie se dovesse essere avviata la soprammenzionata banca dati, il Maeci potrebbe disporre di tutte le informazioni necessarie per rafforzare ulteriormente l'attività che già conduce, tramite un apposito ufficio di promozione delle candidature degli italiani presso le Oi. Tale ufficio sarebbe finalmente in grado di disporre di un quadro aggiornato dei *freelance* italiani e delle loro specifiche aree di *expertise* e potrebbe così avanzare candidature più competitive. Al contempo, poi, potrebbe essere resa più sistematica e frequente la diffusione delle informazioni tra gli interessati circa le nuove opportunità di lavoro presso le varie missioni internazionali dispiegate o in corso di dispiegamento da parte dell'Ue o di altre organizzazioni internazionali.

In secondo luogo, nel medio termine, sarebbe opportuno riprendere il tentativo di introdurre una sorta di premialità per il lavoro svolto all'e-

stero in missioni internazionali, magari attraverso il riconoscimento di un punteggio aggiuntivo in caso di partecipazione ad un concorso nazionale o di un percorso di carriera agevolato al rientro in Italia per coloro che sono stati *seconded*.

Ciò consentirebbe, oltretutto, di ovviare all'inevitabile rischio di un calo motivazionale degli esperti dovuto alla precarietà insita nella tipologia del loro contratto di lavoro.

In terzo luogo è stata discussa la proposta di suggerire all'Ue di prevedere la possibilità, anche per i civili, di un reclutamento non solo individuale ma anche per gruppi omogenei: sulla base della consolidata esperienza delle forze armate e delle forze di polizia, cioè, si potrebbe pensare, in futuro, alla costituzione di veri e propri moduli, composti da team, nazionali o anche internazionali, ad alta specializzazione professionale e che siano abituati a lavorare insieme, cui affidare specifiche competenze. Un'esperienza simile, che ha ottenuto risultati assai interessanti e che continua ad essere ampiamente utilizzata, è quella maturata in seno al Meccanismo unionale di Protezione civile dove in vari Stati si sono costituiti dei moduli nazionali super-specializzati (ad esempio il modulo per interventi di lotta agli incendi boschivi con mezzi aerei, oppure il modulo relativo alle operazioni di ricerca e salvataggio su vasta scala in ambito urbano) cui l'Unione affida, in situazioni di emergenza, lo svolgimento di alcuni compiti che richiedono un'alta professionalità ed esperienza pregressa di lavoro congiunto. Su questa base si potrebbe pensare di avviare, con il supporto dell'Ue, un progetto pilota, creando dei moduli nazionali o internazionali di eccellenza, composti da un certo numero di persone altamente specializzate e magari di provenienza mista (includendo civili e forze di polizia) e dotate di tutta la strumentazione tecnica necessaria, di cui l'Unione potrebbe avvalersi, all'interno di una missione Psdc, per l'implementazione di alcune attività a forte contenuto tecnico e specialistico e che richiedono competenze interdisciplinari. Ad esempio, si potrebbe pensare ad un modulo "investigazioni speciali", composto da magistrati, esperti di diritto, forensi, investigatori e forze di polizia che potrebbero essere inviati sulla scena di alcuni crimini particolarmente importanti verificatisi in paesi dove sia presente una missione Psdc con compiti di consolidamento dello stato di diritto o di riforma del settore della sicurezza (*Security Sector Reform, Ssr*), o a moduli "gestione campi profughi" in grado di aprire e gestire in tempi rapidi dei campi profughi nelle aree in cui opera o dovrà operare una missione Psdc nel cui mandato rientri l'assistenza umanitaria agli sfollati ed ai profughi. Questa potrebbe essere

una proposta innovativa che l'Italia potrebbe avanzare in sede europea anche nell'ottica di favorire una maggiore integrazione e sinergia tra attività Psdc e attività del Meccanismo unionale di Protezione civile.

Infine è stato affrontato anche il tema, assai delicato, dei rapporti tra gli esperti italiani che operano nelle missioni e le locali ambasciate italiane. Dalle varie presentazioni e dal successivo dibattito è emersa una situazione molto a macchia di leopardo. Mentre in alcuni casi le ambasciate italiane hanno avuto rapporti intensi e proficui con gli esperti italiani, sempre nel rispetto del limite imposto dalle vigenti regole internazionali, è stato notato, dall'altro lato che in non poche situazioni le ambasciate italiane hanno, di fatto, ignorato la presenza degli esperti italiani, privandosi in tal modo di un bagaglio importante di conoscenze e di esperienze. Un migliore raccordo tra il Maeci e le ambasciate italiane, così come un ruolo più attivo dei singoli esperti italiani, potrebbero facilmente contribuire a superare il problema evidenziato.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le brillanti presentazioni fatte nel gruppo di lavoro ed il successivo intenso ed interessante dibattito hanno ben evidenziato, da un lato, lo straordinario interesse per l'iniziativa intrapresa dal Maeci, ed in particolare l'Unità Pesc-Psdc della Direzione generale per gli Affari politici e di sicurezza e l'auspicio che un simile evento possa avvenire con regolarità e a cadenza annuale o biennale, e dall'altro lato la straordinaria ricchezza costituita dalle conoscenze, competenze e relazioni maturate dagli esperti italiani che operano in missioni Psdc ed in altre missioni Onu ed Osce. Si tratta di un vero e proprio patrimonio che merita, nell'interesse nazionale oltre che delle singole persone, essere gestito con grande attenzione e cura, in maniera sistematica e nell'ottica della valorizzazione del sistema Paese che riesce a dimostrare anche in questo settore di possedere una straordinaria capacità di affrontare con professionalità, impegno e pragmatismo, uniti ad una sensibilità politica e umana, situazioni complesse dalla cui soluzione dipende spesso la stabilità la pace, la ripresa economica e le prospettive future di una intera comunità. Un patrimonio che merita essere valorizzato sia in Italia che all'estero.

5.

Il futuro della gestione civile delle crisi dell'Unione europea: riflessioni e raccomandazioni

Lorenzo Vai e Bernardo Venturi

L'incontro "Civili in missione. L'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea" ha visto un'ampia, attiva e diversificata partecipazione, che ha contraddistinto sia le sedute plenarie che i gruppi di lavoro. Questi ultimi hanno permesso di focalizzare gli interventi e lo scambio di esperienze su alcuni aspetti centrali delle missioni civili dell'Unione europea. Il primo gruppo ha affrontato i temi legati all'operatività e all'efficacia delle missioni, ovvero la catena di comando, la struttura, il mandato, l'impatto ed il coordinamento delle missioni, soffermandosi anche su aspetti più generali quali il processo decisionale e le istituzioni coinvolte. Il secondo, invece, si è dedicato alla formazione e al reclutamento del personale.

Questa parte del volume vuole mettere in luce le principali analisi e riflessioni presentate nei due gruppi, ed integrate con le testimonianze ascoltate nelle plenarie. Non si vuole quindi stilare un resoconto dettagliato, ma evidenziare i tratti più salienti in prospettiva di un continuo miglioramento nella filiera delle missioni. A tal proposito si è cercato di raccogliere ed ordinare le più significative raccomandazioni emerse nei due giorni di lavori, spinti dalla consapevolezza che il "ritorno formativo dell'esperienza" rimane in questo campo la lezione più importante.

La politica estera e di sicurezza comune rappresenta una dimensione promettente per consolidare e rilanciare il processo di integrazione europea, mostrandosi oggi come un cantiere aperto, in piena fase di costruzione. Una costruzione che deve usare al meglio gli strumenti a propria disposizione, sia per il raggiungimento dei propri obiettivi che per legittimarsi davanti all'opinione pubblica.

5.1 GRUPPO DI LAVORO 1: OPERATIVITÀ ED EFFICACIA: CATENA DI COMANDO, STRUTTURA, MANDATO, IMPATTO E COORDINAMENTO DELLE MISSIONI

5.1.1 *Processi decisionali ed istituzioni*

L'assetto intergovernativo che caratterizza i processi decisionali delle missioni della Politica estera e di sicurezza comune/Politica di sicurezza e difesa comune (Pesc/Psdc), basati sul *consensus* tra gli Stati membri o votazioni all'unanimità in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Ue, rendono difficile la ricerca di un compromesso politico che sia in grado di soddisfare gli interessi di tutti i ventotto paesi. Le forti relazioni bilaterali intrattenute da alcuni degli Stati membri con paesi extraeuropei – soprattutto centro e nordafricani – nonché la presenza di missioni nazionali in molti teatri contemporaneamente si rivelano fattori di resistenza al lancio di una missione battente bandiera europea. Peraltro, nei casi in cui si riesca a raggiungere un compromesso, questo tende a presentarsi come il “minimo comune denominatore” tra agende politiche nazionali e sensibilità strategiche non coincidenti. In tal senso una divisione tra Stati membri che ripongono fiducia nel modello delle missioni Psdc, e Stati membri che se ne servono per il solo perseguimento dei propri interessi particolari sembra essere più volte emersa nei lavori dei Consigli. I tempi richiesti dal processo decisionale si sono dimostrati così inadeguati a rispondere con prontezza allo scoppio di una crisi o alle esigenze del campo, contribuendo ulteriormente a minare l'efficacia degli interventi.

Il Trattato di Lisbona ha cercato – entro i limiti dell'assetto intergovernativo – di affrontare alcune delle riconosciute debolezze istituzionali che affliggono la politica estera europea, introducendo significative novità, due su tutte: il potenziamento delle funzioni dell'Alto rappresentante e la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae, o il Servizio), *de facto* un corpo diplomatico dell'Ue. Ciononostante, il compito principale affidato all'Alto Rappresentate, quello di favorire la coerenza globale tra le diverse politiche che compongono l'azione esterna dell'Ue, si è rivelato fino ad oggi tutt'altro che semplice a causa delle divergenze nazionali e delle cosiddette battaglie di territorio tra le istituzioni europee (in particolare tra Commissione, Seae e Consiglio), fatte per salvaguardare le rispettive competenze politiche ed amministrative. Così, se da un lato i cambiamenti conosciuti dall'impianto istituzionale hanno introdotto dei

miglioramenti, dall'altro hanno generato nuove problematiche all'interno della struttura e della catena di comando delle missioni.

Raccomandazioni

- È auspicabile una maggiore attenzione all'elaborazione strategica da parte degli Stati membri e delle istituzioni. La ricerca della coerenza tra le diverse azioni e strumenti a disposizione (politiche comunitarie, missioni ed operazioni Psdc) dovrebbe risultare prioritaria. Nella fase di sviluppo strategico è oltremodo desiderabile l'adozione di un realismo che tenga in considerazione le reali capacità dell'Unione ed i suoi interessi, senza pregiudicare i valori posti alla base dell'azione esterna dell'Ue;
- le procedure decisionali riguardanti la dimensione strategica ed operativa delle missioni sono state di recente oggetto di una revisione finalizzata ad allineare i processi di pianificazione per le missioni civili e militari e di ridurre i passaggi formali per il lancio di una missione. Tuttavia, andrebbe potenziato il coordinamento e resa più efficiente la divisione del lavoro tra le strutture deputate alla pianificazione: gli organi intergovernativi, in particolare il Comitato politico e di sicurezza (Cops), le strutture di gestione delle crisi del Seae e i servizi rilevanti della Commissione;
- l'opera di prevenzione dinnanzi ad una potenziale situazione di crisi deve essere ritenuta fondamentale. Alla luce di questo assunto, il buon funzionamento delle strutture di allarme preventivo e prevenzione dei conflitti di cui si è dotato il Seae (quale la direzione *Security Policy and Conflict Prevention*), insieme al ruolo dell'Alto rappresentante, dovrebbero sostenere atteggiamenti proattivi dei decisori politici.

5.1.2 Mandato

A causa dei problemi che affliggono il processo decisionale, il mandato delle missioni Psdc – che ne descrive gli obiettivi, i compiti e l'area di azione – si presenta difficilmente modificabile e quindi poco flessibile rispetto alle necessità che contraddistinguono il mutevole contesto operativo dei teatri di crisi. Sebbene sia prevista una revisione periodica dei mandati, non è raro che questi appaiano quasi "intoccabili" per il timore che possano riaffiorare dissidi politici tra gli Stati membri. Le testimonianze hanno riferito di come il personale in missione sia frequentemente costretto ad operare con mandati obsoleti ed inefficaci al raggiungimento degli obiettivi prefissi, proprio a causa dell'impossibilità che gli indirizzi

delle missioni seguano l'evoluzione fattuale del contesto in cui si trovano (problematica che ha afflitto missioni quali Eubam Rafah, Eucap Nestor, Eubam Libia). Le finalità delle missioni si sono rivelate talvolta eccessivamente ampie e generiche, se non troppo ambiziose dinnanzi ai fattori politici e sociali portatori di instabilità. Le missioni Psdc rimangono risposte operative a problemi di natura politica, la cui piena risoluzione andrebbe affrontata con differenti azioni. Infine, le esperienze dal campo hanno richiamato l'attenzione sulla questione dell'incoerenza ed incompatibilità tra gli obiettivi descritti nei mandati. Un problema con il quale il personale impegnato nelle missioni si è dovuto scontrare in più di un'occasione.

Raccomandazioni

- La revisione dei mandati deve essere resa più efficace per assicurare l'aggiornamento degli obiettivi e dei compiti della missione laddove risulti necessario, e per rispondere alle esigenze operative e di sicurezza manifestate dal personale;
- l'inserimento nei mandati di una maggiore flessibilità operativa e gestionale a capo del personale dislocato sul campo faciliterebbe l'adattamento delle operazioni alla realtà del contesto, semplificando la catena di comando e rafforzandone la sua efficienza.

5.1.3 Struttura e catena di comando

Se le innovazioni previste dal Trattato di Lisbona avevano l'obiettivo di razionalizzare la conduzione dell'azione esterna dell'Ue migliorandone la coerenza globale e conseguentemente l'efficacia, alcuni dei cambiamenti introdotti nell'architettura istituzionale hanno invece contribuito a complicare ulteriormente il funzionamento delle strutture che si occupano delle missioni Psdc. Il trasferimento nel Seae delle strutture di gestione delle crisi precedentemente collocate nel Segretariato generale del Consiglio sembra non aver agevolato le relazioni tra gli Stati membri e le direzioni competenti. Tra queste, la Capacità civile di pianificazione e condotta (*Civilian Planning and Conduct Capability, Cpcc*) si ritrova soggetta ad una costante pressione politica esercitata dagli Stati, anche grazie all'alto numero di funzionari nazionali ivi distaccati (quasi il 50% sull'intero staff della Cpcc). A detta di molti partecipanti, questa forte attenzione governativa (ai limiti dell'ingerenza) espressa dai rappresentanti politici presso il Cops e dal personale *seconded* influenza negativamente il lavoro della Cpcc, che a causa del timore di scatenare dissidi si mostra precauzionalmente restia ad offrire una risposta operativa dinamica alle missioni, ol-

tre che un'affidabile trasmissione delle informazioni dal terreno agli organi decisionali di Bruxelles. La pianificazione strategica delle missioni continua a rimanere nelle mani intergovernative del Consiglio, affidata al Cops, ma separata dalla pianificazione operativa svolta dal Cpcc, vero punto debole della catena di comando.

La nascita del Seae ha portato con sé ulteriori sfide interne ed interistituzionali. In primo luogo, nel Servizio si sono registrati rischi di duplicazione tra i compiti assegnati e svolti dai differenti *desk*, colpevoli di aver oltremodo allungato la catena di comando dilatando i tempi di risposta. In secondo luogo, è stato talora riscontrato un basso livello di *expertise* all'interno degli uffici del quartier generale, riconducibile ad una mobilità tra le istituzioni poco accorta alle conoscenze specifiche dei funzionari. Seppur in via di miglioramento, il dialogo interistituzionale teso al coordinamento tra Seae e Commissione si è dimostrato debole. Nello specifico, il ruolo esercitato dalla Commissione nel controllo e nella valutazione sull'utilizzo in missione dei fondi da essa amministrati non è sempre apparso adeguato e neutrale. Infatti, come già ricordato, i teatri di crisi necessitano di risposte immediate sostenute da linee di finanziamento rapide, che mal si conciliano però con le procedure della Commissione, originariamente concepite per la gestione di programmi di sviluppo a lungo termine. Non vantando competenze dirette nell'ambito Pesc/Psdc, la supervisione condotta dalla Commissione sulle spese operative rimane inoltre l'unico modo che essa ha per esercitare un'influenza ed un controllo indiretto sulle missioni.

L'assetto verticistico che caratterizza la struttura e la catena di comando si riflette nei deboli rapporti tra Bruxelles ed il personale in missione. Come già messo in luce dalla precedente riflessione del 2009, il Capo missione continua a godere di poteri decisionali limitati ed insufficienti rispetto alle esigenze (ad esempio, a differenza di quanto avviene nelle operazioni militari, questi non è coinvolto nella pianificazione delle missioni), dovendo fronteggiare al contempo un carico burocratico ritenuto unanimemente eccessivo se non controproducente. Infine, le problematiche correlate alla multinazionalità del personale, come le differenze nella metodologia operativa e la difesa degli interessi nazionali, si sono affievolite, sebbene non si possa attestarne la loro completa scomparsa.

Raccomandazioni

- Il raccordo istituzionale tra pianificazione strategica ed operativa dovrebbe essere rafforzato. Ciò può essere fatto affidando entrambi i

compiti alle direzioni del Seae, ad esempio rafforzando il ruolo della Direzione per la gestione delle crisi e la pianificazione (*Crisis Management and Planning Directorate, Cmpd*) e assicurando un maggior coordinamento con la Cpcc (una scelta che rafforzerebbe la componente sovranazionale);

- a Bruxelles, la catena di comando mediana necessita di una revisione organizzativa: deve essere tutelata l'indipendenza decisionale della Cpcc; va sostenuta la sinergia e la cooperazione tra essa ed il Capo missione; il distacco di personale proveniente dalle missioni presso la Cpcc dovrebbe essere più frequente;
- andrebbero intensificati il coordinamento e la condivisione di informazioni tra le direzioni di gestione delle crisi ed il Servizio degli strumenti di politica estera (*Foreign Policy Instrument, Fpi*) della Commissione, dislocato all'interno del Seae;
- assegnare più poteri al Capo missione, assicurandogli maggior autonomia operativa e di spesa.

5.1.4 Coordinamento delle missioni

Il coordinamento della missione tra tutte le sue componenti, con le altre azioni poste in essere dall'Unione, e con le differenti organizzazioni internazionali e regionali operanti sul campo si è rivelato un aspetto al quale dedicare grande attenzione, soprattutto in un'ottica di *comprehensive approach* a cui l'azione esterna dell'Ue dovrebbe ispirarsi. All'interno delle missioni il coordinamento tra il personale civile e quello militare – se presente – è risultato soddisfacente se non buono, a seconda delle esperienze. Le mancanze più serie sembrano piuttosto interessare la collaborazione ed il coordinamento con gli altri attori europei, quali: le Delegazioni dell'Ue ed i suoi Rappresentanti speciali; i programmi di cooperazione allo sviluppo gestiti dalla Commissione; e con le attività condotte dagli Stati membri. Problemi le cui radici sono da ricercarsi nel basso livello di coerenza orizzontale (ovvero tra le istituzioni dell'Ue) e verticale (tra l'Ue ed i suoi Stati membri) comunemente riscontrabile nella politica estera europea. Il coordinamento con altre organizzazioni internazionali, Nazioni Unite (Onu) *in primis*, è raro. Nonostante l'Onu sia tra i principali beneficiari di finanziamenti europei, le sue missioni svolgono un lavoro di pianificazione politico-strategica che non è solito coinvolgere il personale delle missioni Psdc. Agli occhi dei funzionari onusiani l'assenza di esplicite funzioni politiche rende i Capi missione europei dei semplici tecnici, privi – in aggiunta – di quel sostegno politico necessario per imbastire un coordinamento più o meno strutturato.

Raccomandazioni

- È auspicabile che il Capo missione proponga degli incontri periodici agli ambasciatori degli Stati membri per illustrare loro lo stato della missione, cercare un coordinamento sul campo, e favorire così la costruzione del consenso a Bruxelles, all'interno del Cops;
- una più stretta cooperazione con le Delegazioni dell'Ue ed i Rappresentanti speciali rappresenta un aspetto essenziale per assicurare alle missioni quel supporto politico e diplomatico di cui sono prive e per agevolare i contatti con i rappresentanti degli Stati membri;
- laddove sul campo siano presenti più missioni dell'Ue, la collaborazione tra queste (incontri, condivisione di informazioni, scambio di personale, azioni congiunte, ecc.) andrebbe incoraggiata a tutti i livelli;
- la stesura di linee guida su come relazionarsi con le ambasciate nazionali e con le altre organizzazioni internazionali sarebbe benvenuta;
- il coordinamento della missione non dovrebbe limitarsi ai soli attori istituzionali, europei o nazionali. L'impegno ed il sostegno da parte degli attori locali è essenziale per il raggiungimento degli obiettivi. Il dialogo ed il coordinamento con gli attori provenienti dalla società civile (a partire dalle Ong) non dovrebbe essere considerato secondario.

5.1.5 Impatto

La valutazione in merito al conseguimento degli obiettivi delle missioni rimane un aspetto irrisolto, già posto in evidenza dai relatori intervenuti nel precedente seminario del 2009. Il mancato utilizzo di indicatori di analisi e di un serio *follow-up* della attività svolte impedisce di comprendere fino a che punto la missione può considerarsi un successo o un fallimento, oltre a rendere ancora più ardua la definizione di una *exit strategy* o delle successive azioni da intraprendere nell'area. Ciò ha comportato, non di rado, una "eternizzazione" dei tempi della missione, con risvolti negativi sia sulla sua efficacia che sugli oneri finanziari sostenuti. Secondo il parere di molti partecipanti, vi è la necessità che le missioni Psdc siano attivate in maniera più rapida, in modo da anticipare le crisi, ma che al contempo riducano la loro durata, lasciando il campo ad altri strumenti europei pensati per la stabilizzazione di lungo periodo (ad es. i programmi di cooperazione allo sviluppo della Commissione). L'accertamento dell'impatto conseguito si rivela infine un esercizio fondamentale per l'individuazione di "lezioni apprese" e "buone pratiche", affinché l'esperienza passata possa contribuire a migliorare le azioni future. In questo caso, sebbene esista a livello europeo un sistema di raccolta delle *lesson learnt*

e delle *best practices*, l'assenza di risposte e cambiamenti a problematiche più volte segnalate indica la sua evidente inefficienza. Se da un lato il recepimento strutturale delle conoscenze maturate si presenta come un lavoro tutt'altro che semplice, dall'altro, l'Ue è porsa peccare di arroganza sin dall'inizio, preferendo non fare proprie le lezioni offerte dal personale dell'Onu e dalla sua decennale esperienza sul campo.

Raccomandazioni

- L'adozione di indicatori che permettano una valutazione il più possibile oggettiva e puntuale degli obiettivi conseguiti è apparsa prioritaria;
- deve essere previsto un *follow-up* delle missioni che permetta di accertare il pieno rispetto delle finalità relative alle attività svolte (aspetto che è risultato particolarmente importante, ad esempio, per i programmi di formazione);
- l'attenzione riservata alla definizione delle *exit strategies* è stata spesso scarsa, e andrebbe sostenuta da una riflessione strategica più attenta ai contributi provenienti dal terreno;
- il sistema di raccolta delle lezioni apprese (o meglio "individuate") e delle buone pratiche va ripensato in maniera che l'eredità dell'esperienza non vada persa, e sia tenuta in massima considerazione nello sviluppo delle strategie operative e nella formazione del personale.

5.2 GRUPPO DI LAVORO 2: NUOVE OPPORTUNITÀ, RECLUTAMENTO E FORMAZIONE

5.2.1 Formazione

Il quadro generale mostra una sostanziale crescita delle missioni impegnate in scenari e su temi sempre più complessi. Rispetto al convegno analogo tenutosi alla fine del 2009, vi è maggiore consapevolezza nelle istituzioni europee e italiane rispetto al ruolo centrale della formazione.

La formazione dovrebbe infatti essere regolare e costante e capace di recepire le lezioni apprese dal terreno. Diversi operatori sul campo hanno notato, negli anni, una mancanza di ascolto e ricettività nel ciclo complessivo della missione, in particolare nel trasmettere le lezioni apprese sul campo alle istituzioni europee e agli enti di formazione.

Tra i temi e gli ambiti della formazione, è stato sottolineato come la

questione di genere è sia un aspetto specifico (per esempio, per corsi per *gender advisor*), sia un aspetto trasversale da inserire in ogni corso. Da un anno in Italia vi è un registro per esperti su genere, pace e sicurezza, ma è ancora semi-vuoto. Anche le organizzazioni della società civile non sono state coinvolte abbastanza su questo tema.

Inoltre, la Psdc è stata menzionata come un altro ambito nel quale avere una preparazione di base per comprendere l'intera catena decisionale e le procedure amministrative delle missioni, anche perché tempi burocratici delle missioni sono simili a quelli riscontrabili in un'amministrazione pubblica. Per esempio, per una fornitura, anche di base, occorrono i tempi di una gara d'appalto e il personale dovrebbe avere presente queste dinamiche già da prima del dispiegamento.

Anche la complementarità del lavoro tra le tre possibili componenti di una missione (civile, di polizia e militare) è stata segnalata come un aspetto sul quale concentrarsi maggiormente nella formazione.

Infine, è emersa l'esigenza di una formazione più interdisciplinare, ma che mantenga elementi di specializzazione per un determinato ruolo al fine di evitare il dispiegamento di personale con una preparazione troppo accademica o teorica. Questo anche perché le funzioni ed i compiti assegnati a figure con ruoli formalmente tecnici celano in realtà implicazioni politiche, che richiedono la conoscenza del quadro politico-strategico di riferimento. Si pensi, per esempio, al rafforzamento dello stato di diritto, che non può ridursi a mera ingegneria istituzionale.

Raccomandazioni

- Potenziare le capacità diplomatiche del personale in quanto il rapporto quotidiano con gerarchie, istituzioni e autorità è una componente comune a tutte le missioni;
- apprendere maggiormente ad applicare il proprio ambito di specializzazione nel contesto di lavoro per evitare la tendenza ad esportare modelli del paese di origine. Un classico esempio è la mancanza di conoscenza della *Sharia*, la legge islamica, da parte di esperti giuridici che lavorano in paesi nei quali questa è applicata;
- il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci) potrebbe organizzare un corso specifico e gratuito su genere, pace e sicurezza, per formare nuovi esperti nel paese;
- considerate alcune carenze a livello, può essere un valore aggiunto fornire spazi formativi volti a preparare i colloqui di selezione.

5.2.2 Reclutamento

Tra le tre categorie di personale civile impiegato nelle missioni Ue – distaccato, a contratto e locale – vi è un chiaro aumento della seconda categoria, mentre l'ultima continua a riscontrare un'attenzione limitata. Un nodo centrale rimane quello di migliorare la qualità degli interventi e di tutte le fasi preparatorie nella prospettiva di migliorare la sicurezza umana, obiettivo primario delle missioni stesse.

Secondo i dati del Seae di fine 2015, il personale distaccato nelle missioni è di 932 unità, mentre il personale internazionale a contratto è composto da 451 persone e i contratti locali ammontano a 1.197. Il contributo italiano ammonta a 52 esperti distaccati (4° paese come numero di *seconded*) e 19 a contratto (7° paese). La missione che vede più personale italiano coinvolto è nettamente Eulex Kosovo con 27 distaccati e 12 esperti a contratto. Per quanto riguarda il bilanciamento di genere delle missioni, il 71,1% del personale è composto da uomini (28,9% donne), con un cambio lieve ma significativo tra distaccati (79,5%, 20,5%) e internazionali a contratto (72,2%, 27,8%), mentre appare leggermente più bilanciato il rapporto di genere nel personale locale (64%, 36%).

Nel caso italiano, la procedura di reclutamento per le missioni europee differisce dal resto dell'Ue. Non vi sono, per esempio, contratti da agenti temporali o simili: il reclutamento è basato su bandi per "consulenze" di varia durata e i contratti sono vincolati ad una specifica missione (il personale non può essere dispiegato in un'altra missione senza un nuovo bando). Nel complesso, le missioni Ue si presentano meno attrattive rispetto a quelle di altre organizzazioni internazionali (ad esempio Nazioni Unite), sia per quanto riguarda i salari, sia per le possibilità di carriera (ma in questo si riscontrano similitudini con l'Osce).

Il dibattito nel gruppo di lavoro ha visto una sostanziale divisione degli intervenuti tra la possibilità di uniformare il reclutamento delle missioni a quello generale dell'Ue (per esempio, tramite agenti a contratto), e quella di mantenere un sistema di consulenti "a chiamata" su missioni e compiti specifici. Quest'ultimo approccio vede le missioni come un gradino della carriera e quindi un "trampolino di lancio" per altre opportunità internazionali. Detto questo, un aspetto condiviso è stata la necessità di migliorare il reclutamento includendo aspetti sociali e giuridici come i contributi pensionistici o la protezione giuridica.

Lo strumento *Goalkeeper*¹ (*Civilian Capability Management Tool*), nato

¹ Si veda il sito: <https://goalkeeper.eeas.europa.eu>.

nel 2009 ma mai entrato pienamente in funzione, potrebbe potenzialmente migliorare il sistema di formazione e reclutamento. Sul portale sono attualmente disponibili due sezioni: *Schoolmaster*, che elenca i corsi di formazione finalizzati alle missioni, e *Governor*, a supporto del reclutamento e dispiegamento, non ancora in funzione. Il sistema ha dimostrato tempi di realizzazione molto lunghi e la piattaforma sta diventando obsoleta ancor prima di entrare pienamente in funzione. Inoltre, le due sezioni non sono tra loro integrate. Il sistema prevede anche un *roster* europeo a disposizione degli Stati membri (*Registrar*). Dalla primavera 2016 sarà comunque possibile l'apertura ai contributi da parte dei paesi membri e, auspicabilmente, in futuro saranno possibili ulteriori sinergie con il sistema Nazioni Unite. Questo strumento, qualora dovesse essere pienamente operativo, potrebbe aumentare la trasparenza e l'efficacia del sistema di reclutamento per le missioni. In ogni caso, i *roster* sono strumento necessario, ma non sufficiente in sé per garantire la selezione del personale adatto.

La rete *Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management* (Entri)², entrata in funzione nel 2011, ha contribuito notevolmente alla standardizzazione e pubblicizzazione dei corsi, ma, allo stesso tempo, non tutte le 14 istituzioni partner seguono la medesima classificazione dei corsi. Il processo di standardizzazione è quindi lontano dall'essere completato. Inoltre, dai lavori del gruppo è emerso come i corsi offerti non garantiscano grandi prospettive di miglioramento per i più esperti.

Un limite emerso del reclutamento riguarda le missioni nelle quali un'alta percentuale del personale dispiegato proviene dallo stesso paese. Per esempio, Eucap Sahel Niger ha circa l'80% del personale francese e questo può avere ripercussioni negative di natura post-coloniale. Vari operatori hanno infatti confermato la tendenza ad applicare modelli francesi supponendo che, in quanto ex-colonia, abbia strutture istituzionali e giuridiche del tutto simili alla Francia.

Collegato al reclutamento, è riemersa la problematica divisione dei poteri tra il Seae e la Commissione. Il Seae infatti dispone di funzioni operative, ma non di competenze finanziarie dirette. La Commissione va quindi consultata anche su brevi e limitate iniziative di formazione che comportano un sostegno finanziario.

² Si veda il sito: <https://www.entriforccm.eu>.

Raccomandazioni

- Per far decollare il sistema *Goalkeeper* serve un maggiore e diretto coinvolgimento degli Stati membri. Il sistema infatti andrà pienamente a regime quando tutti gli Stati membri contribuiranno al progetto;
- differenziare in base alla nazionalità nel reclutamento del personale – per esempio fissando un tetto del 20% del personale distaccato per ogni nazione – per evitare un’influenza troppo forte di un singolo Stato membro;
- maggiore riconoscimento a livello nazionale dell’esperienza professionale maturata in missione e inclusione di aspetti sociali e giuridici come i contributi pensionistici o la protezione giuridica;
- possibilità di proporre moduli di reclutamento internazionale non solo su base individuale, ma anche per gruppo. Al team sarebbe richiesta un’alta preparazione specifica professionale e abitudine a lavorare insieme per ricoprire in tempi brevi e in modo efficace un incarico specifico.

6.

Come si diventa un esperto civile? Procedure e prospettive

Alessandro Giovine¹

Il nostro paese ha tradizionalmente un ruolo di primo piano nel contribuire alle missioni civili della Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc) attraverso il distacco di esperti: le statistiche elaborate in merito dalle istituzioni di Bruxelles evidenziano la nostra stabile – anzi, leggermente crescente – presenza nel gruppo di testa degli Stati membri contributori in termini di personale, con posizioni oscillanti tra la settima e la quinta.

La categoria degli esperti nelle missioni civili è considerevolmente variegata, in funzione delle professionalità che le singole missioni richiedono per lo svolgimento del proprio mandato: può trattarsi, per esemplificarne alcune, di esperti doganali, di agenti di polizia, di magistrati, di esperti di questioni di genere, di consulenti politici, di formatori nei vari ambiti e così via. In ogni caso, è bene precisare che gli esperti possono prestare servizio in missione secondo due modalità alternative: in base ad un rapporto di diretta dipendenza dal Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) in virtù di un vincolo contrattuale diretto (i cosiddetti funzionari *contracted*) oppure in base ad un distacco da parte del proprio paese (i funzionari denominati *seconded*). In tale ultimo caso, il funzionario è legato ad una doppia dipendenza: contrattuale con il proprio paese e funzionale con la missione; ancora, il funzionario *seconded* può appartenere sia ai ranghi di un'amministrazione pubblica, sia esserne del tutto

¹ L'autore desidera rivolgere un caloroso ringraziamento al collega e amico Mario-massimo Santoro per il prezioso lavoro di sintesi dal titolo "Le candidature italiane alle missioni Psdc civili – suggerimenti per la partecipazione alle procedure di selezione", nel quale sono confluite le sue esperienze maturate presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea ed al quale l'autore si è in parte ispirato nella redazione del presente contributo.

estraneo. Come sarà chiarito in seguito, la distinzione si rileva per la differente modalità di presentazione delle candidature.

Sia nel caso di funzionari *contracted* che *seconded*, è bene sottolineare che la scelta finale sulla selezione del candidato è compiuta dal Seae, mentre al Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci, in particolare Unità Pesc-Psdc) compete esclusivamente – nel caso di candidature *seconded* – una preselezione delle candidature da sottoporre alla valutazione di Bruxelles (per il tramite della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Ue), siano esse di provenienza di un'amministrazione pubblica o meno.

La procedura di reclutamento per le varie missioni avviene attraverso specifici bandi (*call for contribution*) diramati dal Seae a cadenze relativamente regolari², unitamente al modello – missione per missione – per la presentazione della candidatura (*application form*). In tali bandi sono elencate le posizioni aperte, i requisiti per la presentazione delle candidature e la relativa descrizione dei compiti previsti (*job description*). I bandi precisano inoltre se le posizioni aperte sono previste a regime *contracted* o *seconded*. Per quanto detto sopra, una candidatura *seconded* è accettata come tale dal Seae esclusivamente se formalmente ricevuta dal Maeci per il tramite della nostra Rappresentanza a Bruxelles, che si tratti o meno di una candidatura formulata da un appartenente ad un'amministrazione pubblica.

Per la presentazione al Maeci di candidature a posizioni *seconded*, la scadenza indicata dal bando è anticipata di due giorni³, al fine di rendere possibile all'Unità Pesc-Psdc di esaminare le differenti candidature ricevute ed effettuare le debite preselezioni.

In linea generale, le candidature sono presentate inviando tramite posta elettronica all'Unità Pesc-Psdc⁴ e all'indirizzo di posta elettronica degli addetti ai lavori (citati nella pagina web sopracitata) il modulo di candidatura (*application form*) nel quale va precisata la posizione per la quale si intende concorrere, la motivazione e la sintesi delle proprie esperienze formative e professionali (con l'accortezza di renderle comprensibili per il selezionatore finale a Bruxelles, indicando quindi in concreto anche compiti e responsabilità avuti, oltre alla mera denominazione).

Nel caso in cui la candidatura sia formulata da un appartenente ad

² Disponibili nel sito del Seae: <http://eeas.europa.eu/csdp/opportunities>.

³ Come indicato nel sito del Mae: http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/italiani/opportunita/nella_ue/opportunitapescpsd.html.

⁴ E-mail: dgap.unita-pesc-psdc@esteri.it.

un'amministrazione pubblica, occorre che la stessa sia inoltrata al Maeci dalla competente Direzione del personale del Ministero di appartenenza o di riferimento, unitamente ad una dichiarazione di nulla osta alla presentazione della candidatura e successivo distacco, in caso di superamento della selezione. Tale specificità di procedura consente di evitare presentazioni di candidature di dipendenti pubblici non autorizzate dalla propria struttura gerarchica e, al contempo, fa salve le attribuzioni di ogni amministrazione nel compiere le verifiche e le selezioni di competenza al proprio interno nell'individuazione dei profili da presentare.

Il Seae ha avviato la sperimentazione di una modalità alternativa – la citata piattaforma *Goalkeeper Registrar* – che in un auspicabilmente prossimo futuro diventerà l'unica modalità di presentazione di tutte le candidature. Secondo tale nuova modalità – non dissimile da quanto in sostanza già in atto per i candidati alle missioni di osservazione elettorale dell'Ue (*European Observatory Missions*) – è previsto che ogni candidato acceda al portale *Goalkeeper Registrar*⁵: al primo accesso si richiederà la creazione delle credenziali da parte dell'*European Commission Authentication Service* e andrà curato periodicamente l'aggiornamento curricolare. Alle amministrazioni pubbliche spetterà di creare elenchi interni di possibili candidati per i vari profili. Nel momento in cui il Seae pubblicherà con visibilità anche su tale portale un bando per posizioni presso una determinata missione, il candidato non dipendente pubblico dovrà inviare al Maeci, tramite il predetto portale, una mail indicante la propria volontà di candidarsi, e compilare online il modulo di candidatura, a cui il sistema abbinerà il profilo curricolare. Per il candidato appartenente ad una amministrazione pubblica, la candidatura sarà inviata al Maeci dall'amministrazione di appartenenza. Sempre attraverso il portale il Maeci invierà quindi i nominativi preselezionati, quale che sia la loro provenienza, al Seae per la selezione.

Tale piattaforma è stata elaborata soprattutto grazie al fattivo contributo dell'Unità Pesc-Psdc della Farnesina, con la finalità di consentire la costituzione di una banca dati unica delle professionalità disponibili per i vari profili, permettendone una costante mappatura da parte del Seae. Al momento, il *Goalkeeper Registrar* è operativo in modalità sperimentale per alcune delle recenti *call for contribution*, in via di progressiva estensione e perfezionamento.

Un aspetto su cui vale la pena soffermarsi brevemente attiene al ruolo

⁵ Si veda: <https://goalkeeper.eeas.europa.eu/registrar/dpa/11001/details.do>.

di preselezione svolto dall'Unità Pesc-Psdc. Con riguardo ai candidati non appartenenti alle amministrazioni pubbliche (i *freelance*), la preselezione è operata a ridosso della scadenza dei termini attraverso un confronto delle candidature, tenendo in considerazione le diverse variabili in questione: risultati ottenuti dai candidati in posizioni analoghe ricoperte in passato; esperienze assimilabili acquisite e loro durata; corsi di formazione pertinenti seguiti e percorso universitario. La conoscenza del paese e della lingua locale sono aspetti che possono avere un rilievo differente in funzione delle differenti missioni, entrando quindi tra i parametri di valutazione con peso ponderato diverso a seconda dei casi. Al fine di favorire una graduale espansione della base dei candidati ed offrire la possibilità di formazione di nuove esperienze, si tenta di assicurare, ove possibile, la presenza di un nuovo arrivo tra i preselezionati. Laddove invece le candidature pervengano da un'amministrazione pubblica, la preselezione svolta dall'Unità Pesc-Psdc tiene conto del già avvenuto filtro interno all'amministrazione di provenienza. Ne consegue una valutazione con riguardo a competenze ulteriori: linguistiche, di conoscenza del paese, di corrispondenza tra competenze nell'amministrazione di appartenenza e profilo richiesto in missione. È bene infine notare che, in ogni caso, la preselezione operata dal Maeci può riguardare solamente alcune delle posizioni che il candidato ha indicato nel proprio modulo di candidatura.

In linea di massima (ma sono, appunto, indicazioni di massima, suscettibili di essere modificate anche a fondo in funzione delle esigenze o delle disponibilità del caso di specie), nel processo di preselezione l'Unità Pesc-Psdc cerca di favorire candidature per le posizioni gerarchicamente superiori, assicurando adeguato rilievo alle missioni attive in quei paesi che, nel momento di espressione della candidatura, costituiscono per l'Italia priorità di intervento. L'interesse ad essere comunque presenti in tutti i teatri, pur se con forze ed ambizioni diverse, è un aspetto tradizionalmente presente nel nostro *modus operandi*, disponibilità finanziarie permettendo.

Una volta che le candidature preselezionate sono state inoltrate dal Maeci al Seae per il tramite della Rappresentanza Permanente a Bruxelles, l'intera procedura esce dal controllo e dalla responsabilità del nostro paese. All'interno del Seae si costituisce il panel di selezione che, dopo una iniziale valutazione delle candidature ricevute, redige una lista dei candidati ritenuti idonei per essere invitati al colloquio (cosiddetti *short-listed*). I candidati non ammessi al colloquio risultano non selezionati.

Il colloquio avviene generalmente per via telefonica o in video-confe-

renza spesso a breve termine (uno o due giorni) dall'informativa al candidato. In un arco di tempo di circa 30-45 minuti egli dovrà dimostrare al panel di possedere tutti i requisiti di natura conoscitiva e caratteriale richiesti a livello maggiore di quello dei suoi concorrenti. Talora il panel può ricorrere a metodi di selezione aggiuntivi, quali test di lingua o elaborati scritti intesi a misurare le conoscenze del candidato.

Il candidato deve conoscere il mandato della missione, gli elementi di rilievo – anche tenuto conto del tipo di funzione che andrebbe a svolgere – rintracciabili nei principali documenti di pianificazione (*in primis* nel *Concept of Operation*, *Conops*, e nell'*Operation Plan*, *Oplan*), oltre che nella decisione istitutiva della missione, così come eventualmente emendata da decisioni successive. I documenti di pianificazione risultano in genere classificati, per cui l'accesso agli stessi avverrà nel rispetto della normativa di riferimento in materia (elementi più generali rispetto al mandato di ciascuna missione sono rintracciabili sul sito web della missione stessa o del *Sea*). Non si tratta evidentemente di memorizzarne tutti i numerosi elementi, quanto piuttosto di mostrare al panel familiarità con i linguaggi contenuti nelle sezioni più rilevanti dei documenti, tra le quali il contesto politico nel quale opera la missione, il mandato, le attività e la struttura della missione, la relativa catena di comando, il contributo dei diversi attori in teatro (Delegazione Ue, Rappresentanti speciali dell'Ue, Stati terzi, Organizzazioni internazionali) ed i loro rapporti con la missione. Sulla base delle specifiche conoscenze richieste dalla *job description*, altre sezioni dei citati documenti potranno assumere maggior rilevanza per il candidato.

Dell'esito delle selezioni del personale proposto in regime *seconded* la Capacità civile di pianificazione e condotta (*Civil Planning and Conduct Capability*, *Cpcc*) informa – talora anche a distanza di settimane – gli Stati attraverso i canali di comunicazione già sopra evidenziati con lettere di selezione e lettere di non selezione, indicando in tal caso i motivi della non selezione.

Una nota veloce ora relativa ai contratti con l'Unità Pesc-Psdc per il personale *seconded* non alle dipendenze di un'amministrazione pubblica: i contratti hanno una durata temporale determinata, essendo legati al Decreto di proroga delle missioni internazionali in vigore al momento, e sono prorogabili nell'arco del medesimo anno e rinnovabili negli anni successivi. Lo stipendio dell'esperto è fissato, secondo un decreto dirigenziale interno, in una percentuale dell'assegno di sede del primo segretario in servizio presso l'Ambasciata competente per il territorio in cui opera

la missione in cui l'esperto presta servizio; tale ammontare deriva dalla somma di voci di *per diem* pagati dal Seae e, per la restante parte, dal Macei. Per adempimenti burocratici che esulano dalla nostra volontà i primi pagamenti possono peraltro essere disponibili alcuni mesi dopo l'inizio del servizio.

In conclusione, infine, una raccomandazione importante. Il mondo delle missioni Psdc è un mondo stimolante, in costante evoluzione, che consente di misurare se stessi in un ambiente internazionale ed impegnativo. Viverlo come un'esperienza formativa è doveroso; viverlo come un'esperienza attraverso cui offrire il proprio contributo è giusto. Rimanervi legati troppo a lungo però è rischioso: si tratta infatti di un mondo caratterizzato da una intrinseca volatilità (dei contratti, delle prospettive di riconferma nel medio e lungo termine per le molte variabili che vi insistono). Il nostro suggerimento è di avere la capacità, la determinazione e la saggezza di orientare altrove le proprie *lessons learnt*, una volta che si comprende di averne acquisite a sufficienza.

Appendice

Lista delle missioni civili Psdc in corso e contributo dell'Italia

a cura di Lorenzo Vai

Missione	Durata	Area operativa	Scopo della missione	Personale impegnato	Personale italiano distaccato
Eucap Nestor	17/07/2012-12/12/2016	Corno d'Africa	Assistere il rafforzamento delle capacità di sicurezza marittima di otto paesi del Corno d'Africa e dell'Oceano indiano occidentale. Dal 2015 la missione si focalizza sulla Somalia interessando anche lo sviluppo di capacità terrestri.	156	6
Eucap Sahel Niger	16/07/2012-15/07/2016	Niger	Sostenere le autorità nigerine nello sviluppo di autonome capacità di contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo nella regione del Sahel.	91	4
Eucap Sahel Mali	01/01/2015-01/01/2017	Mali	Addestrare le forze di sicurezza maliane impegnate nella difesa dell'ordine democratico e dell'autorità statale.	110	5
Eubam Libya	22/05/2013-21/11/2015	Libia	Offrire sostegno alle autorità libiche nella gestione integrata delle frontiere attraverso la formazione e la consulenza. A causa dell'instabilità politica che sta vivendo il paese, le attività della missione sono state momentaneamente interrotte.	3	0
Eupol Afghanistan	15/06/2007-31/12/2016	Afghanistan	Rafforzare le istituzioni di polizia e lo stato di diritto attraverso l'offerta di formazione, addestramento e consulenza.	322	0

Missione	Durata	Area operativa	Scopo della missione	Personale impegnato	Personale italiano distaccato
Eubam Rafah	24/11/2005-30/06/2016	Territori palestinesi	Controllare l'applicazione dell'Accordo sul movimento e l'accesso siglato tra Israele e l'Autorità Nazionale Palestinese (Anp) in merito all'apertura e al transito del valico di Rafah. Con la perdita del controllo sulla Striscia di Gaza da parte dell'Anp le attività sono sospese dal giugno 2007.	9	3
Eupol Cops	01/01/2006-30/06/2016	Territori palestinesi	Contribuire all'istituzione di un corpo di polizia palestinese efficiente e conforme agli standard internazionali, ed offrire consulenza sugli aspetti del sistema giudiziario correlati.	114	5
Eulex Kosovo	16/02/2008-14/06/2016	Kosovo	Assistere le istituzioni kosovare nei settori inerenti lo stato di diritto e nello sviluppo di un sistema giudiziario indipendente e conforme alle norme internazionali in materia di diritti umani.	1.500	23
Eumm Georgia	01/10/2008-14/12/2016	Georgia	Contribuire al raggiungimento della stabilità e della normalizzazione politica nel paese e nell'area circostante a seguito del conflitto scoppiato nel 2008.	191	2
Euam Ucraina	24/07/2014-30/11/2017	Ucraina	Assistere il paese nella riforma del sistema della sicurezza civile e nel rafforzamento dello stato di diritto e delle forze di polizia.	57	4
Eusec RD Congo	02/05/2005-30/06/2016	Repubblica Democratica del Congo	Sostenere la riforma del settore della sicurezza attraverso la ristrutturazione delle forze armate congolese, assistendole nell'integrazione dei differenti gruppi armati nelle strutture militari statali.	10	0

Fonte: Seae e Maeci, dati aggiornati al 29 febbraio 2016.

Bibliografia essenziale

Gianni Bonvicini (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, Franco Angeli, 2010

Raphael Bossong, "EU Civilian Crisis Management and Organizational Learning", in *European Security*, Vol. 22, No. 1 (2013), p. 94-112

Christopher S. Chivvis, *EU Civilian Crisis Management. The Record So Far*, Santa Monica, RAND, 2010, <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG945.html>

Commissione europea, *Un concetto per il sostegno della Comunità europea alla riforma del settore della sicurezza* (COM/2006/253), 24 maggio 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52006DC0253>

Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione, *L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni* (COM/3013/30), 11 dicembre 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52013JC0030>

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sulla prevenzione dei conflitti* (ST 11820 2011 INIT), 20 giugno 2011, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11820-2011-INIT/it/pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sull'approccio globale dell'UE* (ST 9644 2014 INIT), 12 maggio 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9644-2014-INIT/it/pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Decisione che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna* (GU L 201 del 3.8.2010), 26 luglio 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:32010D0427>

Consiglio dell'Unione europea, *Esperienze e buone prassi di integrazione dei diritti umani e della dimensione di genere nelle operazioni militari e nelle missioni civili PSDC* (ST 17138 2010 REV 1), 30 novembre 2010, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17138-2010-REV-1/it/pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza. Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione* (S407/08), 11 dicembre 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/IT/reports/104641.pdf

Consiglio dell'Unione europea, *Strategia europea in materia di sicurezza. Un'Europa sicura in un mondo migliore*, 12 dicembre 2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>

Consiglio dell'Unione europea, *Sviluppo delle capacità civili e militari dell'UE oltre il 2010* (ST 17127 2010 INIT), 7 dicembre 2010, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17127-2010-INIT/it/pdf>

Council of the European Union, *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management, including annexes* (ST 14513 2002 INIT), 19 November 2002, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14513-2002-INIT/en/pdf>

Council of the European Union, *Draft Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents* (ST 5131 2013 REV 2), 11 March 2013, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5131-2013-REV-2/en/pdf>

Council of the European Union, *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)* (ST 12566 2005 REV 4), 13 October 2005, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12566-2005-REV-4/en/pdf>

Council of the European Union, *Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations* (ST 7660 2013 REV 2), 18 June 2013, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7660-2013-REV-2/en/pdf>

EEAS, *EEAS Review 2013*, July 2013, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/29072013_eeas_review_en.htm

EEAS, *Elements for an EU-wide Strategic Framework for supporting Security Sector Reform (SSR)*, 11 December 2015, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eas_001_cwp_security_sector_reform_en.pdf

EUISS, "List of civilian CSDP-related guidelines, concepts and other documents", in *EUISS Yearbook of European Security 2013*, 29 May 2013, p. 296-301, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/euiss-yearbook-of-european-security-2013>

European Commission, *Service of Foreign Policy Instruments (FPI) Management Plan 2015*, 31 July 2015, http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/fpi_mp_en.pdf

Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 2nd ed., Basingstoke and New York, Palgrave MacMillan, 2014

Isabelle Ioannides, "EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector", in Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi and Stefano Silvestri (eds.), "EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making", in *Quaderni IAI English series*, No. 19 (November 2010), p. 29-53, <http://www.iai.it/it/node/2576>

Hubertus Jürgenliemk, "EU Civilian Crisis Management. Bridging the Resources Gap?", in *GGI Briefing Papers*, No. 2/2011 (January 2011), <http://www.globalgovernance.eu/press/publications/ggi-briefing-paper-european-civilian-crisis-management-bridging-the-resources-gap/>

Nicoletta Pirozzi, *EU Crisis Management after Lisbon. A New Model to Address Security Challenges in the 21st Century?*, Cambridge, Intersentia, 2015

Nicoletta Pirozzi, "The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 20, No. 2 (2015), p. 287-306

Nicoletta Pirozzi (a cura di), "L'Italia nelle missioni civili dell'Ue. Criticità e prospettive", in *IAI Quaderni*, n. 35 (febbraio 2010), <http://www.iai.it/it/node/2490>

Unione europea, *Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (GU C 326 del 26.10.2012), 26 ottobre 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:12012M>

Richard G. Whitman and Stefan Wolff, *The European Union as a Global Conflict Manager*, Abingdon and New York, Routledge, 2012

Finito di stampare nel mese di marzo 2016
con la tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa "Nuova Cultura"
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Rome
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788868126490_17x24bn_LM03]