

DOCUMENTI
IAI

**LA CONVERGENZA TRA SICUREZZA E DIFESA IN
EUROPA: IMPLICAZIONI E SFIDE**

di Lucia Marta

Documento in via di pubblicazione sulla rivista "Risk" Quaderni di Geostrategia

LA CONVERGENZA TRA SICUREZZA E DIFESA IN EUROPA: IMPLICAZIONI E SFIDE

di Lucia Marta

Nel mondo post-guerra fredda e post-11 settembre 2001, il confine che separa i concetti di sicurezza e difesa è diventato molto labile. La difesa è tuttora una funzione destinata alla protezione dello Stato, del suo territorio e dei suoi cittadini, e può quindi essere considerata parte della più vasta nozione di sicurezza. Fino alla caduta del muro di Berlino, tuttavia, la sicurezza e la difesa avevano obiettivi chiaramente definiti e separati, erano funzioni esercitate da attori diversi, con mezzi diversi e gestite da amministrazioni diverse.

In particolare, fino agli anni Novanta, la difesa in Europa era una prerogativa delle Forze Armate, le quali avevano come principale obiettivo la protezione delle frontiere fisiche e del territorio dell'Europa occidentale. L'intervento armato a Budapest nel 1956 o a Praga nel 1968 avevano dato concretezza ai rischi e alle minacce, così com'erano intesi in quegli anni. Il fatto che la NATO abbia sviluppato una struttura militare integrata piuttosto che una gamma di strumenti non militari per garantire la sicurezza dei territori dell'alleanza illustra in maniera inequivocabile i parametri della minaccia e, soprattutto, delle risposte previste. La difesa e dei suoi attori (militari) erano impiegati nella linea più esterna di protezione di un paese.

La sicurezza si concentrava, invece, sul mantenimento dell'ordine pubblico all'interno delle frontiere e le Forze Armate e i loro mezzi non erano coinvolti in questa funzione, fatte salve le situazioni di emergenza o di allerta in cui concorrevano alla sicurezza civile. La sicurezza interna di un paese, il mantenimento dell'ordine pubblico, la garanzia del rispetto della legge erano compiti assegnati alle forze di Polizia, il cui statuto non è militare, fatta eccezione per forze di tipo Gendarmeria/Carabinieri¹.

Due decenni più tardi il contesto internazionale è cambiato, e con esso gli obiettivi delle funzioni difesa e sicurezza, così come il ruolo dei suoi attori. Ad oggi i due concetti sono meglio definiti in termini di sicurezza interna (o civile) e sicurezza esterna (o militare), e ad ogni modo, in entrambi i casi, i contatti tra i due sono necessari e chiaramente visibili. Le minacce sono diverse, il rischio di un'invasione del territorio dell'Unione Europea è scomparso², il concetto di frontiera è profondamente cambiato, la prima linea di protezione dello stato e dei suoi cittadini si è spostata verso l'esterno³.

Da un lato il territorio europeo è interessato da nuove minacce di tipo transfrontaliero che non possono essere affrontate con mezzi soltanto militari. Un sondaggio condotto da The German Marshal Fund e dalla Compagnia di San Paolo⁴

¹ Un'ulteriore eccezione è rappresentata dal caso italiano, per cui i militari di tutte le forze armate sono stati recentemente impegnati nel mantenimento dell'ordine pubblico di alcune città italiane, pur in assenza, nella maggior parte di esse, di situazioni di emergenza o crisi.

² Il recente conflitto russo-georgiano ci insegna che tale tipologia di minaccia è tuttora presente nella scena internazionale. È tuttavia inverosimile ipotizzare tale scenario sul territorio di uno dei paesi dell'Unione o della NATO.

³ Questo concetto è stato riconosciuto anche dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza in Europa, Javier Solana. Cfr. *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, Strategia Europea di Sicurezza, Bruxelles, 12 dicembre 2003, pag. 7.

⁴ *Transatlantic Trends 2007*. Il sondaggio è consultabile all'indirizzo internet <http://www.transatlantictrends.org/trends/TTSplash.cfm>

fornisce risultati interessanti a questo proposito. Nel 2007 i cittadini europei si sentono minacciati, nei prossimi 10 anni, soprattutto dagli effetti del riscaldamento globale (l'85%), dalla dipendenza energetica (il 78%), dal terrorismo internazionale (il 66%), dalla grave flessione economica (il 65%), dall'ampio numero di immigrati e rifugiati (il 63%)⁵. La percezione delle minacce da parte dei cittadini europei è di fatto condivisa dai governi, come dimostra la Strategia Europea di Sicurezza. E' dunque evidente che la risposta a queste minacce non può essere solo militare, ma richiede anche (e soprattutto) un insieme di misure diplomatiche, politiche, economiche e sociali all'estero come sul territorio europeo. Queste minacce, visti gli attori e i mezzi richiesti, sembrano dunque appartenere alla sfera della sicurezza piuttosto che a quella della difesa, intese nelle loro accezioni classiche.

D'altro canto, le Forze Armate non sono più schierate ai confini, ma sono regolarmente impiegate all'estero nell'ambito di diverse coalizioni (ONU, NATO, UE, coalizioni ad hoc). Gli obiettivi delle missioni alle quali gli Stati europei partecipano riguardano, nella maggioranza dei casi, la stabilizzazione di un paese e la ricostruzione delle sue strutture statali affinché esso possa garantire la sicurezza, lo sviluppo economico e sociale dei suoi cittadini e lo stato di diritto. Le operazioni condotte fuori dai confini europei rappresentano l'evoluzione del concetto di difesa, giacché i conflitti, le crisi e l'implosione delle strutture statali (*failed states*) hanno, anche se indirettamente, effetti sulla sicurezza dei cittadini europei. Queste considerazioni implicano un nesso, un rapporto di continuità, tra gli interventi militari e le successive/contemporanee azioni di stabilizzazione. L'Unione Europea, coinvolta nella gestione dei conflitti in tutte le sue fasi e - soprattutto - in quest'ultima, si è dotata di capacità e mezzi anche civili per farvi fronte.

Le Forze Armate in Europa, infine, sono state coinvolte anche in attività di sicurezza interna o in situazioni di emergenza all'estero rendendo disponibili i loro mezzi, la loro esperienza, il loro servizio di informazione e la loro efficace catena di comando e controllo a sostegno delle attività della protezione civile. Per esempio, durante la crisi provocata dallo Tsunami in Asia, o dalle inondazioni in Bulgaria e Romania, navi ed altre capacità militari sono state messe a disposizione. Inoltre, il *Monitoring and Information Centre* (MIC) - attivato in sostegno all'Unità di Protezione Civile presso la Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea (1° pilastro) - dispone di un database dei mezzi civili, ma anche militari, resi disponibili su base volontaria dagli Stati membri per sostenere un paese in caso di disastri naturali o tecnici⁶.

In ciascuna delle situazioni sopraccitate, l'attuazione di una strategia che comprenda un mix di strumenti civili e militari per garantire la sicurezza dei cittadini europei costituisce un ulteriore esempio dell'erosione del confine tra la sicurezza e la difesa in termini di missioni, di mezzi e di attori.

La convergenza graduale tra queste due sfere d'azione ha dunque trovato il suo impulso nell'evoluzione del contesto strategico internazionale e si riflette, oggi, a livello

⁵ I risultati restanti riportano i seguenti dati: il 59% dei cittadini europei si sentono minacciati dall'acquisizione di armi nucleari da parte dell'Iran; il 57% dalla diffusione mondiale di epidemie; il 54% dal radicalismo islamico. Il sondaggio è consultabile a pagina 9 del Rapporto (*op. cit.*).

⁶ Il meccanismo di Protezione Civile Europeo agisce sulla base del principio di solidarietà. Fino ad ora esso è stato attivato in diverse occasioni, tra le quali: terremoto in Pakistan (primavera 2003); incendi forestali in Portogallo (estate 2003-2004-2005), inondazioni in Bulgaria e Romania (estate 2005).

nazionale ed europeo. Per alcuni paesi - come la Francia, la Germania, il Regno Unito⁷ - tale convergenza ha costituito la base concettuale di partenza per l'aggiornamento dei rispettivi documenti ufficiali di difesa. L'esempio più evidente è costituito dalla Francia, per la quale il nuovo "Libro Bianco sulla sicurezza e la difesa nazionale" presentato a Giugno del 2008 indica già nel titolo la volontà di pensare "in tandem" i due concetti. A livello Europeo, l'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana ha confermato, in occasione del consiglio Europeo del 19-20 Giugno 2008, la necessità di aggiornare la Strategia di Sicurezza Europea entro la fine dell'anno al fine di includere, tra altri aspetti, la relazione che intercorre tra la sicurezza interna ed esterna dell'Unione.

Oltre che nei documenti ufficiali, è possibile notare la convergenza di questi due concetti in diversi ambiti a livello Europeo: sul piano politico/regolamentare; sul piano operativo e sul piano tecnologico/industriale. In tutti questi settori si è dato inizio ad un percorso di adattamento progressivo, che, seppur tra difficoltà, deve continuare.

▪ Sul piano politico/regolamentare

L'Unione Europea ha sviluppato una Politica Estera di Sicurezza e Difesa (PESD) che, benché contenga già nel suo nome i due concetti, resta ancorata alla rigida separazione istituzionale in pilastri. Il Consiglio dell'Unione Europea ha la responsabilità di portare avanti tale politica, ed espleta le sue funzioni anche attraverso la gestione delle numerose missioni civili e militari dell'UE. La Commissione Europea, dal canto suo, è responsabile di alcuni aspetti della politica di sicurezza europea ed utilizza in questo caso strumenti politici propri (politica di immigrazione, politica di cooperazione allo sviluppo, ecc) e programmi (meccanismi di reazione rapida, interventi nella gestione delle crisi civili, ecc) volti a rendere operativa la sua azione esterna.

Le due istituzioni hanno tuttavia cominciato ad invadere reciprocamente e in maniera più o meno diretta i loro tradizionali campi d'azione. Il Consiglio ha adottato nel corso degli ultimi anni decisioni quadro e azioni comuni che riguardano la sfera della sicurezza e che rientrano quindi nelle sue competenze, anche se non in modo netto, potendole associare anche al primo o al terzo pilastro. Possono essere citati, ad esempio, i documenti adottati sulla sicurezza delle informazioni, sul terrorismo, sul crimine organizzato o sulla situazione di crisi provocate dall'uomo sul territorio di un paese membro dell'Unione⁸.

⁷ Per la Francia, cfr. *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, (Giugno 2008) disponibile sul sito http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/defense_securite_nationale_un_875. Per la Germania, cfr. la prefazione del Cancelliere Angela Merkel al Libro Bianco tedesco sulla politica di sicurezza nazionale *Vorwort zum Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Deutsches Bundesministerium für Verteidigung, ottobre 2006, p. 3. Disponibile su http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWAMT995INFOEN/W_2006_eng_DS.pdf?yw_repository=youtatweb. Per il Regno Unito, cfr. il *Defence White Paper* (Marzo 2003) e la *National Security Strategy of the United Kingdom in a interdependent world* (Marzo 2008) disponibile sul sito http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf. Inoltre, sulla convergenza tra sicurezza e difesa nei tre documenti cfr. R. Alcaro, Filippo Chiesa e S. Silvestri (a cura di), *Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania*, Roma, Senato della Repubblica, settembre 2008, 30 p. (Contributi di Istituti di ricerca specializzati ; 99)

⁸ Agreement between the European Union and the North Atlantic Treaty Organization on the security of information; Council Framework decision of 13 June 2002 on combating terrorism; Joint Action of 21

La Commissione, a sua volta, ha recentemente cominciato ad occuparsi del mercato della difesa, della concorrenza e degli appalti pubblici in questo settore. A questo riguardo, la Commissione ha adottato nel 2003 una Comunicazione (*European Defence, Industrial and Market issues - towards an EU Defence Equipment Policy*) che ha l'obiettivo di rendere più efficiente la base tecnologica-industriale della difesa e più competitivo il mercato in questo settore. L'ultimo gradino di tale percorso cominciato nel 2003 è il cosiddetto *Defense Package*, adottato dalla Commissione nel dicembre 2007. Il pacchetto contiene due proposte di Direttiva: una sulle procedure di acquisto di beni e servizi nel mercato della difesa e della sicurezza, ed un'altra sulla semplificazione dei trasferimenti intracomunitari di prodotti militari; oltre a contenere anche una comunicazione sull'industria europea della difesa. Le due direttive sono tese alla creazione di un mercato il più integrato e competitivo possibile nel settore della difesa, settore che è stato da sempre escluso dalle competenze comunitarie perché fortemente ancorato al pilastro intergovernativo e, quindi, alla sovranità nazionale. Le regole del mercato interno alla CE, infatti, non si applicano nel caso di beni quali armi, munizioni e materiale bellico o quando siano in gioco gli interessi essenziali alla sicurezza di uno Stato. Questa eccezione trova fondamento giuridico nell'articolo 296 del trattato della Comunità Europea, che i governi hanno invocato in modo spesso indiscriminato ed ingiustificato. Tale abuso ha spinto la Commissione a dare un parere negativo⁹ circa tale pratica, oltre che ad intervenire più incisivamente nella questione, attraverso le iniziative sopraccitate.

L'attivismo della Commissione in questo settore, oltre a rendere più competitivo il mercato della difesa, ha anche l'effetto, tutt'altro che secondario, di limitare le differenze normative (in questo caso poco funzionali) che regolano il mercato di prodotti appartenenti al settore della sicurezza e della difesa. Da un punto di vista tecnologico, infatti, le differenze tra i due tipi d'equipaggiamenti si riducono notevolmente, e le diverse procedure regolamentari (comunitarie ed intergovernative) non permettono una gestione efficace del mercato complessivo.

L'invasione reciproca dei settori di competenza, malgrado la divisione in pilastri, dimostra un apprezzabile livello di flessibilità dell'Unione che le consente un progressivo adattamento alla realtà. Tale prassi è tuttavia difficile da gestire nel lungo periodo. Innanzi tutto perché il concetto di sicurezza è ad oggi talmente ampio da potersi applicare ad una grande quantità di settori trasversali rispetto ai pilastri (sicurezza bancaria, alimentare, ambientale, delle comunicazioni, ecc). Inoltre, nel processo di identificazione dell'istituzione e delle politiche competenti deve essere considerata la finalità, e non soltanto il contenuto, di un atto; fattore che complica ulteriormente la questione. Esemplare in questo senso è la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che ha dichiarato nulla, per la prima volta, un'azione comune del Consiglio dell'Unione sul contributo dell'UE alla lotta contro lo stoccaggio e la diffusione di armi leggere in Africa Occidentale¹⁰. La Corte ha di fatto accolto la richiesta della Commissione, secondo la quale l'azione rientrerebbe nelle competenze

December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organization in the Member States of the European Union.

⁹ *Comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 296 del Trattato CE agli appalti pubblici della difesa*, del 7 dicembre 2006, COM(2006) 779 Final.

¹⁰ Sentenza della Corte (Grande Sezione) 20 maggio 2008— Commissione delle Comunità Europee / Consiglio dell'Unione europea (Causa C-91/05) Ricorso di annullamento.

comunitarie vista la finalità (non soltanto il mantenimento della pace e della sicurezza, ma anche il miglioramento delle condizioni di sviluppo) e il contenuto dell'atto (la Commissione su richiesta dell'ECOWAS – Economic Community of West African States – aveva predisposto altri fondi per la stessa azione). L'intervento della Corte dimostra, quindi, che la flessibilità delle Istituzioni europee in termini di competenze può rispondere solo in modo marginale e temporaneo a determinate evoluzioni, senza però costituire una soluzione sostenibile nel lungo periodo.

Il Trattato di Lisbona, di cui non è certa la sorte dopo l'esito negativo del referendum irlandese, può introdurre importanti novità. Oltre alla fine della struttura in pilastri – aspetto la cui efficacia è tutta da valutare per i settori di cui ci occupiamo – il trattato prevede la comparsa dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza Comune che riunisce le funzioni dell'Alto Rappresentante PESC e del Vice Presidente della Commissione. Questa nuova figura testimonia l'esistenza dei numerosi campi di interesse comuni alle due istituzioni e la necessità di un collegamento costante tra le due. Nonostante i dubbi legati all'efficienza di un tale “super uomo” in grado di poter espletare tutte le funzioni assegnate, questa figura dovrebbe comunque creare un legame permanente tra i due pilastri, a beneficio di un miglior coordinamento tra le attività e le politiche rispettive.

▪ Sul piano operativo

All'Unione Europea, e alla PESD in particolare, è stato assegnato un ventaglio di missioni molto ampio e variegato che oscilla tra le missioni militari (come ad esempio missioni di forze di combattimento per la gestione di crisi o missioni umanitarie e di evacuazione) e quelle civili (come la protezione civile o il monitoraggio e l'assistenza alla riforma del settore della sicurezza, dell'amministrazione e della giustizia)¹¹.

Da quando la PESD è diventata operativa con la sua prima missione MPUE in Bosnia Erzegovina (Gennaio 2003), una ventina di missioni sono state lanciate, di cui 12 civili, 5 militari e 3 miste¹².

Per missioni miste si intendono le missioni in cui vengono dispiegati sul terreno sia personale civile che personale militare. La presenza di una componente militare, tuttavia, non fa di queste delle missioni “integrate”, termine di cui si è probabilmente abusato. La variabile che definisce la tipologia di missione deve infatti essere cercata nella funzione del personale, ossia nel mandato della missione. Alcune missioni possono essere esemplari in questo senso.

La missione *Aceh Monitoring Mission* di monitoraggio e demilitarizzazione nella regione di Aceh (Indonesia) è condotta principalmente da personale militare. Questa scelta risponde alla necessità di dispiegare sul campo personale con la formazione adeguata per portare a termine specifici compiti di carattere tecnico (come in questo caso lo sono i compiti di assistenza per la demilitarizzazione e la distruzione di armi ed esplosivi). La missione è tuttavia da considerare civile, giacché si tratta

¹¹ Per la tipologia di missioni, cfr. art. J7 (2) del Trattato di Amsterdam, la Strategia di Sicurezza Europea del 2003 e l'art. 28B del Trattato di Lisbona. Per l'identificazione dei quattro campi d'azione civili prioritari cfr. le Conclusioni del Consiglio di Feira del giugno 2000. Per le capacità cfr. i due Headline Goals Militari (2003 e 2010) e dei due Headline Goals Civili (2008 e 2010).

¹² A giugno 2008, cfr. http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/carte_FR_web.jpg

appunto di una missione di monitoraggio dell'attuazione degli accordi di pace e di assistenza alle forze locali. Oppure, la missione *Amis* di sostegno alle missioni dell'Unione Africana (UA) in Darfur e in Somalia comprende alla volta una componente civile ed una militare che lavorano insieme sul campo. La missione è stata lanciata da un'unica Azione Comune¹³ che comprende due sezioni, una dedicata a ciascuna delle due componenti, con le relative linee di finanziamento. Nel complesso la missione potrebbe dunque essere considerata mista, ma ancora una volta la componente militare non ha compiti «operativi», avendo invece una funzione di sostegno (tecnico, logistico) e di consiglio e formazione nella riforma del settore militare e di sicurezza del Paese. Per questo motivo la missione deve essere considerata, ancora una volta, civile. Ad ogni modo, non si tratta di una missione europea autonoma ma di una missione di sostegno all'UA, un caso quindi particolare, anzi unico nel panorama delle missioni PESD. Infine, la recente missione lanciata dall'Unione Europea – *EU SSR* in Guinea Bissau – è anch'essa composta da personale civile e militare, ma di nuovo con compiti di consiglio nella riforma del settore della sicurezza. Il Generale Spagnolo Esteban Veràstegui è stato designato Capo Missione. La scelta è ricaduta su un militare per due motivi di carattere pratico: per una questione di autorevolezza (si è infatti ritenuto che un militare potesse meglio rapportarsi con i “colleghi” locali nella sua funzione di consigliere per la riforma del settore); e per l'expertise tecnica del Generale, di cui certamente gioverà la missione e il personale sul campo. Anche se questo aspetto spingerebbe a considerare la missione come integrata, *EU SSR* Guinea Bissau resta una missione civile.

La tendenza in atto non è quindi verso il dispiegamento di missioni integrate, nel vero senso della parola. Una missione di questo tipo implicherebbe l'integrazione all'interno della stessa di componenti civili e componenti militari con compiti militari, rientranti sotto l'ombrello PESD e non più soltanto PESC, prevedendo quindi da parte del personale militare - armato all'occorrenza - l'uso della forza per il mantenimento della sicurezza sul terreno¹⁴. Si è piuttosto evidenziata la tendenza ad integrare personale civile e militare, ma entrambi con funzioni rientranti nel *volet* civile. La necessità di poter “etichettare” una missione in uno o nell'altro senso è essenziale per varie ragioni: innanzitutto per motivi politici (non tutti gli stati disposti a dare il via a missioni PESC sarebbero altrettanto disponibili verso missioni PESD – è il caso, ad esempio, dei paesi scandinavi o neutrali); ma anche per motivi economico-finanziari (a ciascun tipo di missione corrisponde un particolare tipo di finanziamento¹⁵ che deve essere chiaramente identificato nell'azione comune); ed infine per motivi pratici (la

¹³ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:188:0046:0051:EN:PDF>

¹⁴ Uso della forza inteso in casi diversi dall'autodifesa.

¹⁵ La questione del finanziamento è regolata dall'articolo 28 del Trattato sull'Unione Europea il quale stabilisce che le missioni civili siano finanziate da una linea di budget comunitario dedicato alla PESC, e in particolare rientrante nella sotto-categoria del capitolo “relazioni esterne”. Le risorse sono quindi gestite dalla Commissione Europea e appartengono perciò al primo pilastro. Il Consiglio decide se e quando utilizzare tali risorse (pari a 285 milioni circa nel 2008) e le mette a disposizione attraverso un'Azione Comune. Nel caso in cui, invece, la missione abbia delle implicazioni militari o di difesa, esse non possono essere finanziate dal budget comunitario. Nel febbraio del 2004 è stato stabilito il meccanismo Athena per finanziare i costi comuni di tali missioni, dettagliatamente elencati nel documento che stabilisce il meccanismo, e che rappresentano normalmente il 10-15% circa dei costi totali. Il budget di Athena, a cui partecipano gli Stati membri in proporzione al loro PIL, è stato di 68 milioni di euro per il 2006. L'85-90% circa dei costi che restano da coprire in ciascuna missione vengono sostenuti da ogni singolo Stato partecipante secondo il principio “costs lie where they fall”.

catena di comando e controllo deve essere anch'essa chiara nell'azione comune e funzionale alla missione¹⁶).

La formazione, infine, costituisce è un ulteriore elemento: vista la tendenza alla sovrapposizione di personale civile e militare sul terreno, sarebbe molto utile poter stabilire dei meccanismi di formazione congiunti per garantire un minimo livello di interoperabilità tra gli strumenti di uso comune, come ad esempio i mezzi di comunicazione, e per armonizzare procedure e metodi d'azione. Qualche passo sembra essere stato intrapreso in tal senso: la creazione dell'European Security and Defence College¹⁷ nel 2005 ne è un esempio, anche se si tratta, per il momento, di una rete virtuale di collegi militari aperti anche ai civili.

La coesistenza di componenti civili e militari sul campo è dunque un elemento presente nelle missioni dell'UE, ma siamo ancora lontani dalla concezione e dal dispiegamento di missioni integrate in senso stretto. Non è nemmeno facile immaginare un'evoluzione in questo senso: lanciare una missione integrata con la stessa base politico-giuridica (la stessa Azione Comune) significherebbe superare ostacoli quali le diverse linee di finanziamento e la catena di comando. Significherebbe, in poche parole, superare la divisione tra sfera comunitaria e sfera intergovernativa, tra primo e secondo pilastro, con tutte le implicazioni, innanzi tutto politiche, che questo comporta.

L'ampiezza e la flessibilità del concetto di "sicurezza" permette all'Unione, ancora una volta, di aggirare l'ostacolo e di dispiegare personale militare con compiti "quasi militari" nel quadro di una missione civile. Rimane forse il dubbio della sostenibilità di tale condotta nel lungo periodo, nonché del rischio di perdita di credibilità delle missioni dell'Unione e del loro mandato.

▪ Sul piano tecnologico/industriale

È questo il piano in cui la convergenza tra sicurezza e difesa è più evidente.

Le principali industrie europee della difesa e dell'aerospazio hanno progressivamente allargato i loro settori di attività e il loro mercato alla sicurezza. Ad oggi esiste infatti una vasta gamma di prodotti che può essere utilizzata sia nel campo della difesa che in quello della sicurezza. La base tecnologica comune, costituita principalmente dall'elettronica e dalla sistemistica, è al servizio di due mercati (tecnologie "duali") anche se con un livello di esigenza più elevato, almeno fino ad ora, nel caso della difesa. Ne sono esempi i sistemi di comunicazione e la sensoristica, i sistemi C4¹⁸ e le applicazioni spaziali. In quest'ultimo caso, in particolare, esistono sistemi che sono concepiti, fin dall'inizio, per essere duali (vedi Cosmo SkyMed, il programma satellitare italiano di osservazione della terra), portando così al massimo il

¹⁶ In questo caso un importante problema che si pone riguarda la difficoltà per il personale militare di rispondere ad un comandante civile, e di un comandante militare di gestire personale civile. Si tratta di un impedimento di carattere non solo culturale, ma soprattutto concreto: la formazione del personale, il linguaggio usato nell'attività di comando, i mezzi e la capacità di usarli sono aspetti che non possono essere sottovalutati e che assumono particolare importanza in situazioni di conflitto. Nel caso di una missione militare, dunque, la catena di comando deve essere militare, e sarebbe difficile immaginare una sua efficiente combinazione con autorità civili a capo di tali missioni. Nel caso della missione SSR in Guinea Bissau, ad esempio, il comandante a Bruxelles, che fornisce direttive al Capo Missione (militare in questo caso), è il direttore della Cellula di pianificazione e condotta civile (CPCC), ossia un civile. Ma ciò è stato possibile in virtù dei particolari compiti e del particolare mandato della missione.

¹⁷ Azione Comune 2005/575/PESC del Consiglio del 18 Luglio 2005.

¹⁸ Comando, Controllo, Comunicazioni e Computer.

livello di flessibilità di tali strumenti che possono servire allo stesso tempo mercati con il massimo od il minimo dei requisiti di protezione e sicurezza. Analogamente, le innovazioni tecnologiche possono trovare allo stesso tempo delle applicazioni diverse tra loro ma con requisiti di sicurezza molto simili: nel campo dell'Information Technology, delle Forze Armate o di taluni gruppi commerciali (banche, assicurazioni, amministrazioni pubbliche) i clienti richiedono le stesse tecnologie avanzate per proteggere le proprie infrastrutture informatiche. Non è da escludere che, in futuro, le richieste più stringenti in termini di security arrivino proprio da gruppi privati (bancari, ad esempio) e che le innovazioni tecnologiche pensate per soddisfare le loro esigenze possano essere applicate a posteriori nel settore della difesa.

Da un punto di vista commerciale ed industriale, dunque, i grandi gruppi della difesa in Europa hanno interesse a divenire anche industrie della sicurezza, non solo per allargare il loro mercato, ma anche per poter migliorare l'economia di scala e sfruttare sinergie in tutte le fasi, da quella di ricerca e sviluppo (R&S) a quella di sperimentazione, produzione e vendita. Questa tendenza è già in atto da diversi anni. Recentemente le 26 maggiori industrie operanti nel settore della sicurezza si sono riunite nella "European Organization for Security" (EOS) per dare una struttura al mercato frammentato della sicurezza in Europa. E' interessante notare che la quasi totalità delle industrie di questo consorzio è attiva anche nel settore della difesa (EADS, Thales, BaeSystems, Finmeccanica, Dassault, per citare le più grandi).

Inoltre, nella fase di R&S è possibile creare importanti sinergie per economizzare risorse ed evitare duplicazioni inutili. Un esempio interessante è il finanziamento da parte della Commissione Europea (nell'ambito del 6° e del 7° Programma Quadro) di importanti progetti di ricerca nel settore della sicurezza che sono stati assegnati ai più grandi gruppi industriali della difesa in Europa. Questo approccio ha permesso di superare, di fatto, la separazione tra ricerca militare e ricerca civile, ma richiede un doveroso processo di coordinamento con altre agenzie (Agenzia Europea di Difesa, EDA) che potrebbero avere interesse a condurre simili ricerche anche se per applicazioni o attori diversi.

Infine, i gruppi industriali europei sono stati incoraggiati da diversi fattori (necessità di interoperabilità a livello europeo, concorrenza americana, budgets nazionali ridotti) a mettere in comune le risorse allo scopo di creare una domanda ed un'offerta integrata. A questo scopo, diverse iniziative sono state lanciate (Letter of Intent, attività dell'EDA e della Commissione Europea). E' tuttavia importante che queste iniziative non riguardino unicamente il mercato della difesa, ma integrino anche quello della sicurezza, che spesso comprende tecnologie sensibili. Quest'ultimo mercato, così come quello della difesa, richiede un regime di trasferimenti intracomunitari particolare, e non può essere compreso semplicemente nelle procedure del mercato comune, alla stregua di un qualsiasi altro prodotto commerciale. Un primo passo in questo senso potrà essere compiuto attraverso la proposta di Direttiva della Commissione Europea relativa alla circolazione intracomunitaria di beni e servizi nel settore della sicurezza e della difesa.

Conclusioni

In seguito ai cambiamenti del contesto internazionale, la sicurezza e la difesa convergono progressivamente su diversi livelli. L'Unione Europea compie i suoi primi

passi a livello istituzionale e regolamentare: nonostante la separazione formale tra 1° e 2° pilastro, la permeabilità dei rispettivi campi d'azione porta a pensare che in futuro questa divisione continuerà il suo processo di erosione, se non *de jure*, almeno *de facto*. Tuttavia la flessibilità dimostrata dalle istituzioni dev'essere considerata un'apprezzabile parentesi temporanea, nell'attesa di una riforma profonda dell'Unione che possa accompagnare l'evoluzione dello scenario in cui si trova ad operare. Il trattato di Lisbona si prefigge di tradurre questa tendenza a livello istituzionale con la creazione di una "figura-ponte" tra il Consiglio e la Commissione e con la fine della struttura in pilastri. Il risultato negativo del referendum irlandese rallenta questo processo, che non deve tuttavia arrestarsi.

Dal punto di vista operativo, l'Unione ha lanciato diverse missioni che, benché prevedano la partecipazione contemporanea di componenti civili e militari, rientrano formalmente nella categoria di missioni civili, visto il mandato e i compiti assegnati ad entrambe le componenti. L'eventuale decisione di lanciare una missione integrata, concepita come tale fin dall'inizio e dotata quindi di un'unica base politico-giuridica, comporterebbe il superamento di questioni spinose quali i meccanismi di finanziamento e l'unificazione della catena di comando, e quindi, a monte, della struttura in pilastri e della concezione stessa di PESC e PESD.

Infine, l'evoluzione dei mercati della sicurezza e della difesa, anch'essi convergenti, e l'adattamento in corso da parte dei maggiori gruppi industriali a questa realtà richiedono una regolamentazione comune e semplificata a livello europeo che permetta la creazione di un mercato più flessibile ed integrato nel settore. La specificità dei prodotti sensibili, appartenenti anche al settore della sicurezza, deve essere tenuta in considerazione quale condizione essenziale per il superamento delle barriere nazionali.

In ultima analisi, al fine di meglio garantire la sicurezza del cittadino europeo, sono certamente apprezzabili sia la flessibilità dimostrata dalle Istituzioni europee che i passi già compiuti nei tre settori considerati. Restano tuttavia importanti questioni da risolvere, e l'impulso non può che essere trovato nella volontà politica degli stati nazionali di convergere, in futuro, anche in quei settori che oggi custodiscono gelosamente.