

Gli aspetti civili della gestione delle crisi hanno assunto un'importanza crescente per la stabilizzazione di aree interessate da conflitti, dal Kosovo all'Afghanistan alla Georgia. Le missioni civili dispiegate dall'Unione europea (Ue) svolgono compiti di ricostruzione delle strutture statali, di riforma del sistema di sicurezza e dello stato di diritto, dell'amministrazione della giustizia e di monitoraggio degli accordi di pace. L'Italia occupa il secondo posto tra gli Stati membri dell'Ue per il numero di uomini impegnato in queste missioni. Tuttavia, restano da colmare lacune importanti in termini di formazione e reclutamento del personale, meccanismi di valutazione delle "lezioni apprese", quadro giuridico e modalità di finanziamento. I contributi raccolti nel volume analizzano l'esperienza italiana ed europea in questo settore, evidenziandone luci ed ombre e proponendo una riflessione strategica sul ruolo dell'Italia nella gestione civile delle crisi internazionali.

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE CRITICITÀ E PROSPETTIVE

a cura di Nicoletta Pirozzi



Quaderni IAI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'ITALIA
NELLE MISSIONI
CIVILI DELL'UE
CRITICITÀ E PROSPETTIVE

a cura di Nicoletta Pirozzi



Quaderni IAI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Autori

Jens Behrendt è Head of Human Resources/Deputy Director presso il Center for International Peace Operations (ZIF), Berlino.

Piergiorgio Cherubini è ministro plenipotenziario, coordinatore delle attività inerenti alla Politica estera e di sicurezza comune ed alla Politica comune di sicurezza e difesa dell'Unione europea, Ministero degli Affari esteri.

Annalisa Creta è borsista di ricerca post-dottorato presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa e docente a contratto in Diritto Internazionale presso la Libera Università Maria Ss. Assunta (Lumsa) di Roma.

Luigi Gianniti è consigliere del Senato, responsabile della Segreteria della Commissione Affari esteri.

Giovanni Grevi è Senior Research Fellow presso l'Istituto per gli Studi di Sicurezza dell'Unione europea (EU ISS) di Parigi.

Valérie Vicky Miranda è assistente alla ricerca presso l'Area Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma.

Nicoletta Pirozzi è ricercatrice presso l'Area Europa dell'Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma.

Folke Bernadette Academy è un'agenzia del governo svedese dedicata allo sviluppo della qualità ed efficienza della gestione dei conflitti e delle crisi internazionali.



Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti
Redazione: Sandra Passariello

Istituto Affari Internazionali
00186 Roma – Via Angelo Brunetti, 9
Tel. 39-6-3224360 Fax 39-6-3224363
<http://www.iai.it> – e-mailiai@iai.it
Per ordini: iai_library@iai.it

© Istituto Affari Internazionali

Finito di stampare nel mese di febbraio 2010
dalla Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M.via San Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma
Telefono & fax 06.65.30.467
e-mail: segr.tipografia@cittanuova.it

INDICE

Prefazione, <i>Piergiorgio Cherubini</i>	5
Lista delle abbreviazioni	9
1. Esperienze apprese ed efficacia delle missioni civili Pesd, <i>Giovanni Grevi</i>	13
2. Formazione e reclutamento del personale civile, <i>Annalisa Creta e Nicoletta Pirozzi</i>	37
Allegato I: Questionario per le Amministrazioni centrali dello Stato	66
3. Aspetti normativi e finanziari della partecipazione dell'Italia alle missioni civili Pesd, <i>Luigi Gianniti</i>	71
4. Civilian crisis management in the EU: the German experience, <i>Jens Behrendt</i>	91
5. Sweden's contribution to civilian operations: structures, routines and experiences, <i>Folke Bernadotte Academy</i>	121
Appendix I: Example of model contract for service abroad	141
Appendix II: Sample Curriculum of Pre-deployment Training for Eulex	145
Rapporto del seminario "L'Italia nelle missioni civili dell'Ue. Criticità e prospettive", Roma, Ministero degli Affari esteri, 4-5 novembre 2009, <i>Valérie Vicky Miranda</i>	149
Report of the workshop "Italy's participation in EU civilian missions: critical aspects and future perspectives", Rome, Italian Ministry of Foreign Affairs, 4-5 November 2009, <i>Valérie Vicky Miranda</i>	173
Mappa delle missioni civili Pesd in corso e del personale italiano impiegato	181
Agenda del seminario "L'Italia nelle missioni civili dell'Ue. Criticità e prospettive", Roma, Ministero degli Affari esteri, 4-5 novembre 2009	182

PREFAZIONE

Piergiorgio Cherubini

Un giudice italiano è a capo della componente giustizia della missione Ue in Kosovo, agenti penitenziari in Iraq sono formati in Italia, osservatori italiani (militari disarmati e civili) sorvegliano la tenuta della tregua dopo il conflitto georgiano dell'agosto 2008, personale italiano specializzato è pronto a riprendere il suo posto al valico di frontiera israelo-palestinese di Rafah, e così via.

Le missioni civili che l'Unione europea organizza nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), divenuta Politica comune di sicurezza e difesa (Pcsd) con il Trattato di Lisbona, costituiscono ormai da alcuni anni una delle forme di intervento tra le più originali a favore della stabilità e della pace internazionali.

Intervenendo a sostegno delle funzioni essenziali dello Stato in situazioni di crisi e di grave disordine post-conflitto, esse svolgono un ruolo importantissimo nell'assicurare la sostenibilità nel tempo degli altri interventi internazionali, che di solito le hanno precedute, soprattutto di quelli armati.

L'Italia, tradizionalmente sensibile al richiamo della solidarietà internazionale ed impegnata nel *peacekeeping*, vi partecipa fin dalla loro origine in misura considerevole, rappresentando ormai in termini di uomini e risorse il secondo Paese contributore in assoluto.

Non deve destare stupore, perciò, che nel decimo anniversario della nascita della Pesd, il Ministero degli Affari esteri - Direzione generale per l'Integrazione europea e l'Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma abbiano organizzato il 4 e 5 novembre 2009 alla Farnesina un seminario su "La partecipazione italiana alle missioni civili dell'Ue. Criticità e prospettive". L'evento si è avvalso anche dell'importante contributo di altri centri di ricerca come la Scuola Sant'Anna di Pisa, il Center for International Peace Operations (Zif) di Berlino e la Folke Bernadotte Academy di Stoccolma. Nell'organizzarlo, abbiamo avuto ben a mente due paradossi: il primo è che

la partecipazione italiana a tali missioni è assai poco conosciuta dal pubblico italiano, pur attento in genere alle problematiche dell'intervento italiano all'estero. Essa sconta, infatti, una diversa "visibilità" (anche mediatica) rispetto alle operazioni militari, ed una diversa "comunicabilità" dei suoi contenuti sostanziali. Il secondo paradosso è quello per cui l'Italia, pur piazzandosi come secondo Paese contributore in ambito Ue, non dispone di una propria "strategia nazionale di partecipazione", intesa come un complesso di orientamenti, regole, disposizioni normative, amministrative e finanziarie dedicate. Tale partecipazione, in altri termini, è affidata ad un coordinamento di fatto del Ministero degli Affari esteri ed all'impegno straordinario degli uffici responsabili delle altre amministrazioni coinvolte, mancando invece quasi del tutto un'adeguata strutturazione, sia in termini normativi che funzionali.

L'accento posto dalla presidenza svedese dell'Unione, anche attraverso concrete iniziative di approfondimento "a 27", e la costante sollecitazione degli organi di pianificazione del Segretariato del Consiglio dell'Ue sulla necessità da parte di tutti gli Stati membri di accrescere e migliorare la loro partecipazione alla Pesd civile, ci ha ulteriormente convinti della bontà e tempestività della nostra iniziativa.

Il seminario, strutturato in due momenti distinti - uno di riflessione tra gli addetti ai lavori, e l'altro di apertura mediatica al pubblico - ha voluto rispondere quindi ai due paradossi di cui sopra.

La ricca documentazione contenuta in questa pubblicazione darà testimonianza della concretezza dei temi affrontati e della serietà dell'impegno profuso dai numerosi partecipanti. Una chiave del successo sta anche nella loro varietà: siamo riusciti infatti a riunire rappresentanti delle amministrazioni interessate (i Ministeri dell'Interno, della Giustizia e della Difesa, i Comandi delle tre Forze di Polizia) e della Magistratura - sia quelli responsabili del reclutamento in Italia, sia quelli impegnati nelle missioni all'estero - esperti civili del Ministero degli Affari esteri, accademici e ricercatori, rappresentanti delle strutture Pesd a Bruxelles, funzionari delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato, esponenti della società civile e dei media.

Il seminario non ha fornito risposta a tutte le questioni sollevate, ma ha senza dubbio accresciuto la consapevolezza della necessità ed urgenza di una migliore strutturazione della partecipazione italiana alle missioni civili della Pesd, ed ha individuato delle piste di lavoro valide in larga misura anche per l'impegno civile in contesti differenti, e che andranno seguite con maggiore determinazione.

Desidero ringraziare tutti i partecipanti per l'apporto costruttivo alla riuscita del seminario, e soprattutto gli organizzatori - l'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari esteri e in particolare lo Iai, con il supporto della Compagnia di San Paolo e dell'Institute of European Democrats di Bruxelles - per averlo reso possibile. Esprimo infine l'auspicio che gli Atti del Seminario raccolti in questa pubblicazione non restino la rappresentazione, seppur valida, di un'esercitazione isolata, ma costituiscono al contrario un documento vivo di lavoro per i prossimi anni, che ci permetta di progredire tutti insieme verso la messa a punto di una vera e propria Strategia nazionale di partecipazione dell'Italia alle missioni civili dell'Ue (e di altre organizzazioni internazionali) all'estero.

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

ACCORD	African Centre for the Constructive Resolution of Disputes
ÅM	Swedish Prosecution Authority
AMM	Aceh Monitoring Mission
AU	African Union
BICC	Bonn International Center for Conversion
C3MC	Certified Civilian Crisis Management Course
CAGRE	Consiglio affari generali e relazioni esterne
CCM	Cellula civile-militare
CESS	Center for European Security Studies
CFC	Calls for Contribution
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CHG 2008	Civilian Headline Goal 2008
CHG 2010	Civilian Headline Goal 2010
C-IED	Countering Improvised Explosive Devices
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CIVCOM	Comitato per la gestione civile delle crisi/Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CMC	Crisis Management Concept
CMCO	Civil-Military Coordination
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
COESPU	Centre of Excellence for Stability Police Units
COPS	Comitato politico e di sicurezza
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
EUPOL COPPS	European Union Police Mission in the Palestinian Territories
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CRTS	Civilian Response Teams
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
DRC	Democratic Republic of the Congo
DV	National Courts Administration

EGT	European Group on Training
END	Esperti nazionali distaccati
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
ESDC	European Security and Defence College
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	European Union (vedi UE)
EU AMM	European Union Aceh Monitoring Mission
EUBAM Moldavia- Ucraina	European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
EUBAM Rafah	European Union Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point
EUFOR Tchad/RCA	European Union Military Operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic
EU ISS	European Union Institute for Security Studies
EUJUST LEX	European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq
EUJUST THEMIS	European Union Rule of Law Mission to Georgia
EULEX Kosovo	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
EUMM Georgia	European Union Monitoring Mission in Georgia
EUPAT	European Union Police Advisory Team in the Former Yugoslav Republic of Macedonia
EUPM Bosnia- Herzegovina	European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina
EUPOL Afghanistan	European Union Police mission in Afghanistan
EUPOL Kinshasa	European Union Police Mission in Democratic Republic of the Congo
EUPOL PROXIMA	European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia
EUPOL RD Congo	European Union Police Mission in the Democratic Republic of the Congo
EUPT Kosovo	European Union Planning Team for Kosovo
EUSEC RD Congo	European Union Advisory and Assistance Mission for Security Reform in the Democratic Republic of the Congo

EUSSR	
Guinea-Bissau	European Union Mission in Support of the Security Sector Reform in Guinea-Bissau
GTZ	German Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IAPTC	International Association of Peacekeeping Training Centers
ICPTC	International Training Programme for Conflict Management
IDDRS	Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards
IDDRTG	Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Training Group
IPU	Integrated Police Units
IT	Information Technology
ITPCM	International Training Programme on Conflict Management
ITS	Integrated Training Service
MAE	Ministero degli Affari esteri
MAT	Mobile Assistance Teams
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MSB	Swedish Civil Contingencies Agency
MSU	Multinational Specialised Units
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NATO-PfP	North Atlantic Treaty Organization-Partnership for Peace
NBC	Nuclear, Biological, Chemical
NGOs	Non-Governmental Organizations
NODEFIC	Norwegian Defence International Centre
NORDEM	Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OROLSI	Office of the Rule of Law and Security Institutions
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
PESC	Politica estera e di sicurezza comune

PESD	Politica europea di sicurezza e difesa
PIL	Prodotto interno lordo
PPC	Canadian Pearson Peacekeeping Center
PSOs	Peace Support Operations/ Operazioni di Supporto alla Pace
RECS	Regional Economic Communities
RKP	Swedish National Criminal Police
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SJDS	Standard Job Descriptions
SML	Senior Mission Leaders
SOMA	Status of Mission Agreement
SPPS	Swedish Prison and Probation Services
SPU	Stability Police Units
SSR	Security Sector Reform
SWEDINT	Swedish Armed Forces International Centre
TNA	Training Needs Assessment
TV	Swedish Customs
UE	Unione europea (vedi EU)
UN	United Nations
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNPOC	United Nations Police Officer Course
UNPriPOC	United Nations Prison and Probation Officers Course
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
US	United States
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

1. ESPERIENZE APPRESE ED EFFICACIA DELLE MISSIONI CIVILI PESD

Giovanni Grevi

Introduzione

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

La cooperazione inter-governativa a livello europeo ed il carattere multinazionale delle missioni Pesd conferiscono all'intervento una forte legittimità politica agli occhi dei Paesi terzi e contribuiscono al valore aggiunto delle missioni sul terreno. D'altra parte, alcuni dei problemi incontrati nel corso dell'esperienza operativa derivano proprio dalla debolezza di una visione congiunta degli obiettivi politici perseguiti da alcune missioni e dalla rilut-

tanza dei Paesi membri dell'Unione a fornire le risorse necessarie perché queste missioni possano adempiere pienamente al proprio mandato.

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

In vista della rapida disamina dell'esperienza operativa della Pesd civile condotta nelle pagine seguenti, tre considerazioni possono orientare il dibattito. Primo, le esigenze dell'intervento sul campo raramente corrispondono alle suddivisioni amministrative stabilite a livello tanto europeo quanto nazionale. In ambito italiano, è importante che tutte le amministrazioni interessate siano coinvolte, nei modi più opportuni secondo i casi, nella valutazione delle crisi e delle opzioni di intervento, al fine di apportare la loro esperienza e di condividere informazioni. Questo è il presupposto per pervenire ad una diagnosi comune delle sfide da affrontare e per pianificare ed individuare con puntualità le risorse disponibili. Si tratta, quindi, di compiere uno sforzo congiunto, nel pieno rispetto delle rispettive specificità e competenze e nell'ambito del coordinamento assicurato dal Mae, per esprimere un forte contributo italiano alla gestione civile di crisi a livello europeo. Secondo, l'interazione tra il processo decisionale europeo e quello nazionale è permanente, canalizzata attraverso processi formali ed informali. In questo contesto, tutti i soggetti coinvolti nella Pesd civile devono avere chiara consapevolezza del più ampio quadro politico-istituzionale in cui il loro coinvolgimento, ed il ruolo dell'Italia, si iscrivono. Una prospettiva esclusivamente focalizzata su aspetti specifici di una missione civile Pesd non consente di cogliere il carattere più ampio ed il senso politico dell'impegno europeo. Inoltre, la qualità del contributo di ciascuna istituzione o soggetto coinvolto nel processo decisionale della Pesd civile dipende in buona misu-

ra dalla qualità della sua collaborazione con gli altri organismi attivi nella pianificazione e nello svolgimento delle missioni.

Terzo, le istituzioni ed i meccanismi decisionali della Pesd hanno attraversato una fase di evoluzione permanente negli ultimi dieci anni, che continuerà nel medio termine. Dal punto di vista nazionale, le dinamiche di tale processo devono essere non solo seguite con attenzione da parte delle strutture diplomatiche competenti, ma anche, ove opportuno, indirizzate secondo gli interessi dell'Italia e sistematicamente illustrate a tutte le amministrazioni nazionali coinvolte nella Pesd civile. La Pesd è una politica in pieno divenire. La sua forma ed il suo contenuto dipenderanno dal contributo di vari attori istituzionali a livello nazionale, e per ciascuno di essi costituiranno parametri di lavoro essenziali nel contributo quotidiano allo sforzo comune europeo.

1. La dimensione civile della Pesd nel contesto dell'Unione europea

Sarebbe improprio analizzare la Pesd separatamente dal più ampio contesto della politica estera e delle relazioni esterne dell'Ue. La coerenza tra la cooperazione inter-governativa in sede Pesc/Pesd e l'impiego dei numerosi strumenti comunitari gestiti dalla Commissione europea costituisce il principale elemento di forza dell'azione esterna dell'Unione. In effetti, la Pesd assume tanto più rilievo politico e valore aggiunto operativo, quanto più le missioni di gestione di crisi intraprese nel suo contesto siano parte di un approccio più ampio, articolato attraverso i vari strumenti dell'Unione (assistenza umanitaria, cooperazione allo sviluppo, consolidamento delle istituzioni, tra le altre attività). Detto questo, la specificità della Pesd giustifica che l'esperienza operativa degli ultimi sei anni sia analizzata in quanto tale in questa sede. Nel momento in cui viene lanciata una missione Pesd in un teatro di crisi, l'efficacia di tale intervento può non essere una condizione sufficiente per il raggiungimento degli obiettivi politici dell'Unione, ma ne è senza dubbio una condizione necessaria.

Relativamente secondaria nel dibattito che ha accompagnato la fase di avvio della Pesd, la dimensione civile di questa politica ha assunto un'importanza crescente. Tre fattori hanno principalmente determinato questa evoluzione. Primo, l'iniziativa politica di alcuni Paesi membri dell'Unione, tra cui i Paesi nordici e la Germania. Questi ultimi hanno sollecitato lo sviluppo della Pesd civile quale elemento distintivo della cultura di sicurezza europea rispetto all'enfasi posta sulle risorse militari da alcuni altri Paesi membri,

per esempio la Francia e, in una prima fase, il Regno Unito.

Secondo, le difficoltà incontrate nello sviluppo della dimensione militare della Pesd. Queste difficoltà vanno ricondotte all'eterogeneità delle culture strategiche nazionali, alle diverse scelte degli Stati membri su dove e come impiegare le proprie risorse militari, ed all'oggettiva limitatezza delle medesime. Pur avendo l'Unione intrapreso sei operazioni militari a partire dal 2003, la Pesd civile ha acquisito una rilevanza inattesa come elemento di forte dinamica politica all'interno dell'Unione, con diciassette missioni lanciate in sei anni.

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

A livello concettuale, il coordinamento civile-militare ha costituito un elemento portante dello sviluppo della Pesd. La nozione di *Civil-Military Coordination* (Cmco) si traduce nell'esigenza tanto di una pianificazione integrata dei profili civili e militari dell'intervento europeo, dal livello strategico a quello operativo, quanto di un forte coordinamento di tutti gli attori europei durante lo svolgimento delle missioni. L'attuazione del Cmco nella pratica rimane frammentaria, per quanto alcuni sforzi siano stati fatti in questa direzione, per esempio attraverso la creazione della cellula civile-militare (vedi sotto). Senza dubbio, il nesso tra la dimensione civile e quella militare della Pesd resterà un elemento centrale e caratterizzante della riflessione strategica europea e del contributo dell'Unione alla gestione delle crisi.

I presupposti fondamentali per l'efficacia e lo sviluppo ulteriore della Pesd civile sono tre. Primo, la volontà politica dei Paesi membri di approfondire la loro cooperazione in questo settore. Secondo, la presenza di un quadro istituzionale efficiente che permetta un processo decisionale rapido ed integrato. Terzo, la disponibilità di risorse adeguate. Per quanto attiene al ruolo

dell'Italia, quest'ultimo punto è oggetto di analisi approfondita da parte di altri contributi raccolti in questo Quaderno. Il dibattito politico a livello europeo sul futuro della Pesd civile, d'altra parte, esula dai limiti di questo articolo. Prima di trattare delle principali esperienze apprese sulla base delle missioni Pesd, tuttavia, sembra utile soffermarsi brevemente sull'evoluzione degli organi istituzionali preposti alla pianificazione delle missioni civili in seno all'Ue ed all'adozione delle relative decisioni¹.

2. Le strutture istituzionali e la presenza italiana

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

In questo contesto, due gruppi di soggetti istituzionali, in permanente interazione tra loro, vanno identificati. Da una parte, come osservato sopra, gli Stati membri dell'Unione, che partecipano attraverso i loro rappresentanti a Bruxelles (diplomatici, militari, funzionari di altri ministeri interessati) ad una varietà di comitati coinvolti nel processo decisionale. A livello politico, naturalmente, i ministri degli Affari esteri si riuniscono nel Consiglio affari generali e relazioni esterne (Cagre) con cadenza più o meno bimestrale. Dall'altra parte, le strutture del Segretariato del Consiglio Ue, presieduto

¹ Per una più ampia disamina dei profili istituzionali della Pesd, si vedano G. Altana, S. Baldi, *Vademecum della Pesd. Breve Guida della Politica Europea di Sicurezza e Difesa*, Roma, Manuali Diplomatici, 2009; e Giovanni Grevi, "Esdp Institutions", in Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane (eds.), *European Security and Defence Policy. The First ten Years (1999-2009)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2009, pp. 19-67.

dall'Alto rappresentante per la Pesc. I due gruppi di attori istituzionali sono strettamente complementari².

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

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

Nel caso dell'Italia, il coordinatore e l'Ufficio di coordinamento Pesc/Pesd presso la Direzione generale per l'integrazione europea costituiscono il principale punto di contatto tra la Rappresentanza a Bruxelles, il Mae e le altre

² L'analisi che segue nel testo è condotta sulla base dell'assetto istituzionale precedente l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Le riforme introdotte dal Trattato nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune sono di ampia portata. In particolare, tre aspetti di innovazione si possono sottolineare in questo contesto. Da una parte, il nuovo Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza esercita anche le funzioni di Vice-presidente della Commissione responsabile per le relazioni esterne e presiede il Consiglio affari esteri. La nuova figura di Alto rappresentante 'a doppio cappello' si vede inoltre formalmente attribuito un potere di iniziativa che può eventualmente esercitare congiuntamente alla Commissione. Dall'altra parte, le strutture del Segretariato del Consiglio preposte alla Pesc/Pesd confluiranno nel più ampio Servizio europeo per l'azione esterna, deputato a sostenere l'Alto rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni e composto da funzionari del Segretariato e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. Infine, i comitati inter-governativi Pesc/Pesd non saranno più presieduti da un rappresentante del Paese che esercita la presidenza semestrale del Consiglio, ma da membri del servizio europeo di azione esterna. Per quanto ricche di implicazioni di medio e lungo termine rispetto alla formulazione ed alla esecuzione della politica estera e di sicurezza europea, queste innovazioni non sembrano tuttavia intaccare le dinamiche di fondo descritte nel corpo dell'articolo. La cooperazione tra le strutture istituzionali dell'Unione, i comitati inter-governativi che si riuniscono a Bruxelles ed i servizi dedicati alla Pesc/Pesd nelle rispettive capitali rimane essenziale per l'elaborazione e l'attuazione di queste politiche, e delle missioni di gestione di crisi in particolare.

amministrazioni interessate. Per quanto riguarda la Pesd civile, l'Ufficio di coordinamento e di pianificazione delle Forze di Polizia presso il Ministero dell'Interno svolge, di concerto con il coordinamento Pesc/Pesd del Mae, un importante ruolo di collegamento con i comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché con la Direzione centrale per gli affari generali presso il Ministero dell'Interno con riguardo alla Polizia di Stato. Tale collegamento consiste nell'inoltrare ai vari comandi le informazioni concernenti i bandi per il reclutamento del personale per le missioni civili Pesd, e nel ricevere dai comandi medesimi le indicazioni dei candidati corrispondenti alle posizioni disponibili. Tali nominativi sono poi comunicati al coordinamento Pesc/Pesd del Mae e quindi passati a Bruxelles. Presso il Ministero della Giustizia, nessun funzionario è specificamente addetto a seguire le attività della Pesd civile. L'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale e l'Ufficio Primo per la giustizia penale e gli affari internazionali presso il Dipartimento per gli affari della giustizia intrattengono i rapporti con il Mae per quanto riguarda la Pesd civile, ma si avverte la carenza di un coordinamento più strutturale in relazione a questa politica.

Per quanto attiene alle missioni civili Pesd, gli organi più direttamente coinvolti nel processo decisionale a Bruxelles sono la Direzione E IX, la *Civilian Planning and Conduct Capability* (Cpcc) e la Cellula civile-militare (Ccm) in seno al Segretariato del Consiglio, nonché il Comitato politico e di sicurezza (Cops) ed il Comitato per la gestione civile delle crisi (Civcom) tra le istanze inter-governative.

In estrema sintesi, ed in linea di principio, la Direzione E IX è incaricata della pianificazione strategica delle missioni civili Pesd mentre, a partire dall'adozione del *Crisis Management Concept* (Cmc), la Cpcc assume la responsabilità della pianificazione operativa e, una volta lanciata la missione, di vari aspetti concernenti il sostegno della missione stessa. La Direzione E IX è suddivisa in due unità, rispettivamente dedicate a questioni di carattere orizzontale (concetti, esercitazioni) ed alle attività connesse alle missioni civili Pesd. Quest'ultima unità è diretta da un funzionario italiano del Segretariato del Consiglio. La Direzione E IX è destinata a confluire all'inizio del 2010 nel recentemente costituito *Crisis Management and Planning Directorate* (Cmpd). Questa struttura includerà i servizi della Direzione E IX e della Direzione E VIII per le questioni politico-militari e sarà quindi caratterizzata da una forte dimensione civile-militare, in applicazione del concetto di Cmco. Il Cmpd sarà diviso in due sezioni, rispettivamente responsabili per la pianificazione strategica delle missioni civili e militari (o

integrate civili-militari), e per compiti “orizzontali”. Questi ultimi consistono essenzialmente nello sviluppo delle capacità civili della Pesd, nel processo di *lessons identified* e *lessons learned*, nell’elaborazione della dottrina operativa della Pesd civile e nella gestione delle relative esercitazioni.

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

La Ccm, creata nel 2005 quando la Cpcc non era ancora stata costituita e situata presso lo Stato maggiore dell’Ue, ha spesso contribuito alla pianificazione delle missioni civili Pesd, apportando l’esperienza del personale militare in termini, per esempio, di logistica ed *intelligence*. La Ccm è attualmente diretta da un Generale italiano e verrà in buona misura assorbita dal Cmpd. Il Civcom riceve i contributi degli organi del Segretariato e dibatte le varie opzioni disponibili per ogni missione civile Pesd in varie fasi del processo di pianificazione, sottoponendo quindi al Cops le proprie raccomandazioni. Il Cops decide il mandato delle missioni e la loro composizione e sottopone a sua volta le proprie raccomandazioni al Cagre per l’adozione della relativa Azione comune. Durante lo svolgimento delle missioni, il Cops esercita il controllo politico e la direzione strategica delle stesse.

I lavori del Cops e del Civcom rivestono, quindi, particolare importanza per definire le caratteristiche e lo scopo delle missioni civili Pesd. È dunque opportuno integrare adeguate competenze tecniche nel contesto del negoziato, in particolare in sede Civcom, al fine di calibrare al meglio il profilo della missione ed il valore aggiunto del contributo italiano alla stessa. L’uso invalso è che, ove necessario, il delegato italiano presso il Civcom sia affiancato da un ufficiale delle forze di polizia distaccato presso la Rappresentanza italiana a Bruxelles. L’esperienza ha dimostrato che la pre-

senza di questo ufficiale apporta una competenza complementare a quella del delegato Civcom e permette un migliore collegamento tra i lavori di questo comitato e le amministrazioni nazionali interessate, segnatamente il Ministero dell'Interno. Attualmente, un Tenente-Colonnello dei Carabinieri distaccato dall'Ufficio di coordinamento delle forze di polizia presso il Ministero degli Interni affianca il delegato al Civcom.

In aggiunta a questa rapida disamina del quadro decisionale e della relativa presenza italiana, tre valutazioni preliminari all'esame dell'esperienza operativa possono essere avanzate in merito alla struttura istituzionale.

Primo, come ricordato sopra, il quadro istituzionale della Pesd in genere e della Pesd civile in particolare è stato e rimane oggetto di una continua evoluzione a partire dalla sua genesi nel 1999/2000. La costituzione del Cmpd rappresenta una nuova tappa importante in questo percorso. Per quanto giustificato da esigenze operative sempre crescenti, tale stato di transizione permanente ha notevolmente complicato l'interazione tra strutture vecchie e nuove all'interno del Segretariato. A questo problema si sono aggiunte le ben note tensioni tra il Segretariato stesso ed i servizi della Commissione che amministrano gli aspetti finanziari delle missioni civili, gli appalti per l'equipaggiamento ed alcuni programmi comunitari che accompagnano in modo non sempre sinergico le missioni Pesd in aree di intervento quali la riforma del settore di sicurezza.

Secondo, l'evoluzione della struttura istituzionale della Pesd ha risposto tanto ad esigenze operative quanto alle pressioni politiche degli Stati membri, spesso divergenti. L'esito è stato una serie di compromessi, quali la creazione della Ccm, e di riforme incompiute o molto timide, quali alcune delle innovazioni introdotte in seguito al vertice di Hampton Court nel 2005 e, sul versante propriamente militare, alla riunione dei ministri della Difesa di Wiesbaden nel 2007.

Terzo, il risultato complessivo è che la struttura istituzionale preposta alla Pesd civile, pur molto più solida di solo pochi anni fa, rimane relativamente fragile. Nel corso degli anni, le carenze quantitative e qualitative in termini di personale e di rilevante esperienza professionale hanno limitato le capacità di pianificazione, comando e sostegno delle missioni civili della Pesd.

La pur considerevole crescita di queste capacità a partire dal 2007 non ha tenuto il passo dell'accelerazione dell'impegno europeo attraverso missioni civili Pesd sempre più ampie e complesse, ed in teatri decisamente instabili quali l'Afghanistan. Un argomento analogo vale per l'operato del Civcom, sottoposto a ritmi di lavoro spesso molto onerosi, privo di un gruppo di lavoro che ne sostenga le attività, incaricato non solo di contribuire alla pia-

nificazione, ma anche di sorvegliare lo svolgimento di tutte le missioni civili e composto da un insieme di diplomatici e funzionari di varia esperienza professionale e, per lo più, di nessuna esperienza operativa.

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

3. Esperienze apprese ed efficacia delle missioni civili Pesd

Il patrimonio di esperienza operativa della Pesd civile è cresciuto stabilmente a partire dal 2003, ed è oggi ragguardevole³. Prendendo quale punto di riferimento le relative Azioni comuni, ovvero la base giuridica di ogni missione, due operazioni sono state avviate nel 2003, due nel 2004, otto nel 2005, una nel 2006, una nel 2007 e tre nel 2008, per un totale di diciassette. Questa cifra include tre missioni che si potrebbero definire ibride, ovvero Eubam Moldavia-Ucraina, che viene finanziata attraverso uno strumento comunitario, Eusec Rd Congo e Eussr Guinea-Bissau, che presentano caratteristiche civili-militari se si considerano il loro specifico mandato e la loro composizione. Il totale include anche le misure di sostegno all'operazione Amis dell'Unione Africana in Darfur, che non costituiscono una missione in senso stretto.

A partire dai Balcani, le missioni civili Pesd sono state dispiegate nel Caucaso, nel Medio Oriente, in Afghanistan, in Indonesia e nell'Africa sub-sahariana, ovvero su tre continenti. Per quanto attiene alla loro tipologia, le missioni civili Pesd si suddividono in otto missioni di polizia, quattro tese al consolidamento dello stato di diritto, tre missioni di osservazione (frontiere, accordi di pace)

³ Per una rassegna approfondita dell'esperienza operativa di tutte le missioni intraprese nell'ambito della Pesd, sia quelle civili sia quelle militari, si veda G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, *European Security and Defence Policy. The First ten Years (1999-2009)*, op. cit. Per un'analisi dei contributi nazionali alla Pesd civile e per alcuni spunti interessanti in vista dell'ulteriore sviluppo di questa politica, si veda D. Korski, R. Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, London, European Council on Foreign Relations, 2009.

e due missioni rivolte alla riforma del settore di sicurezza. Bisogna tuttavia chiarire che tale suddivisione è in qualche modo artificiale, giacché molte di queste missioni possono iscriversi in più categorie. Per esempio, le missioni di polizia sono per lo più dirette ad assistere ed accompagnare il rafforzamento delle strutture di pubblica sicurezza di Paesi terzi, e quindi alla riforma del settore di sicurezza. Una missione quale Eulex Kosovo è poi di carattere integrato, in quanto include tre componenti: la polizia, la giustizia e, per la prima volta nel contesto della Pesd civile, i servizi doganali.

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

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

1) Analisi e raccolta di dati

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

Nella fase dell'elaborazione su come intervenire ed a quali fini, la capacità di analisi e raccolta di dati a livello europeo deve essere consolidata, in par-

icolare quando viene contemplata una missione civile. Questo richiede una piena cooperazione tra le missioni di raccolta delle informazioni che vengono inviate su decisione del Cops o anche, talvolta, su iniziativa del Segretariato del Consiglio nonché della Commissione per quanto attiene ai profili comunitari dell'intervento europeo. Queste missioni dovrebbero includere un insieme adeguato di competenze, al di là di quelle specificamente attinenti alla gestione delle crisi.

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

2) Pianificazione integrata

Tutte le dimensioni dell'intervento europeo in un'area di crisi devono essere oggetto di una pianificazione integrata, dal livello strategico a quello operativo. Presupposto per una pianificazione integrata è l'analisi integrata del problema in oggetto, che contribuisca ad una visione strategico-politica comune sulla base della quale stabilire gli strumenti di intervento più opportuni. Tale pianificazione integrata dovrebbe consentire di individuare con precisione i compiti delle missioni civili Pesd in relazione a quelli degli altri attori dell'Unione, e di stabilire come tali attività possano rafforzarsi vicendevolmente. L'esperienza dei primi anni della Pesd è stata carente da questo punto di vista. Più recentemente, i cosiddetti *Crisis Response Coordination Teams*, che includono i rappresentanti di tutti gli organismi europei interessati, sono stati convocati in modo più regolare ed hanno consentito un migliore scambio di informazioni. La costituzione del Cmpd dovrebbe permettere di condurre un'attività di pianificazione strategica strutturalmente integrata degli aspetti militari e civili dell'intervento europeo, nel contesto più ampio del Servizio europeo per l'azione esterna previsto dal Trattato di Lisbona.

All'interno di un quadro più integrato, il processo di pianificazione delle missioni civili Pesd dovrebbe essere rafforzato. Nella pratica, la distinzione

dei compiti tra la Direzione E IX (in futuro il Cmpd) e la Cpcc non è chiara e, a prescindere dalle articolazioni burocratiche, il personale addetto alla pianificazione sul versante civile è quantitativamente limitato e non sempre dotato delle competenze necessarie. Anche nell'ambito del Cmpd, la presenza iniziale di esperti di pianificazione civile sarà modesta e le loro competenze funzionali limitate. Per esempio, esperti con esperienza di pianificazione in settori di crescente importanza quali la giustizia e lo stato di diritto restano di difficile reperimento. Il distaccamento da parte dell'Italia presso le istituzioni europee di personale con esperienza operativa e di pianificazione e, nel caso dei Carabinieri o della Guardia di Finanza, con cultura civile-militare, può apportare un valore aggiunto significativo.

3) Definizione del mandato

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

Successivamente all'adozione del mandato attraverso un'Azione comune del Consiglio, l'Ue e lo Stato in cui si svolge una data missione concludono un accordo in merito allo *status* giuridico della stessa (*Status of Mission Agreement* - Soma). Adottato tramite decisione del Consiglio, tale accordo concerne essenzialmente i privilegi e le immunità delle missioni civili Pesd e dei loro componenti. Tra le altre, gli accordi in questione includono disposizioni relative all'identificazione ed al movimento del personale della missione, all'immunità della missione e del suo personale rispetto alla giurisdizione locale nonché alla risoluzione delle controversie che possono insorgere in merito ai danni provocati nell'esercizio delle attività operative. Sulla base di

un modello base comune, questi accordi sono adattati al contesto specifico di ciascuna missione. Non tutte le missioni civili Pesd sono, tuttavia, accompagnate da Soma, spesso in ragione del complicato contesto politico del loro dispiegamento come nel caso di Eupol Afghanistan ed Eulex Kosovo. La disciplina dei privilegi e delle immunità di queste missioni si basa sulla lettera d'invito del Paese ospite e sulle norme internazionali vigenti.

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

4) Catena di comando

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

Una volta costituita la Cpcc, il comando di tutte le missioni civili Pesd a livello strategico è stato attribuito al Comandante delle missioni civili ed i Rappresentanti speciali Ue esercitano una funzione di indirizzo politico a livello locale rispetto ai Capi missione. Inoltre, una nuova capacità di sorveglianza 24/7 di tutte le missioni Pesd è stata costituita in seno allo Stato Maggiore dell'Unione e collegata funzionalmente con la Cpcc. Quest'ultimo meccanismo, che include due funzionari italiani distaccati dal Ministero dell'Interno, sembra ben funzionare, ma il collegamento tra il livello di comando strategico e quello operativo comporta tuttora alcune difficoltà. Il gran numero di mis-

sioni civili concorrenti mette alla prova le capacità di direzione operativa della Cpcc, viste le risorse tutto sommato limitate di questo servizio.

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

5) Reazione rapida

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

Nel contesto della Pesd civile, uno sforzo è stato fatto per creare una sorta di gruppo di intervento rapido, i cosiddetti *Civilian Response Teams* (Crts). Di composizione multi-disciplinare e destinatario di corsi di formazioni intensive, questo *pool* europeo di personale nazionale mobilitabile nello spazio di 5 giorni dovrebbe consentire il dispiegamento di piccoli gruppi di esperti e funzionari in fase di lancio, rafforzamento o chiusura di una missione. Finora, i Crts non sono stati utilizzati in quanto tali, anche se alcuni individui tratti da questo bacino sono stati inviati in Georgia e nei Territori palestinesi nel 2008. L'Italia ha interesse a partecipare pienamente nei meccanismi che consentano una reazione rapida, e ad integrare tali strutture con personale di diversa esperienza professionale proveniente da varie amministrazioni ed anche dal settore non governativo. Il dispiegamento rapido nella fase di avvio o di ridefinizione di una missione può offrire l'opportunità di esercitare una particolare influenza sul suo ulteriore svolgimento. Nell'ambito dei Crts, il personale italiano disponibile in linea di principio per un dispiegamento rapido ammonta oggi (novembre 2009) a tre esperti su un totale di 100, con competenze specifiche in materia di servizi penitenziari, protezione civile e logistica.

6) Sostegno alla missione e sicurezza della missione

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

Tra le altre priorità, in particolare rispetto a missioni civili Pesd di ampie dimensioni, sono le funzioni amministrative interne alle missioni stesse (per esempio la contabilità, la gestione dello *stock* di risorse materiali e la gestione del personale). Per quanto riguarda queste funzioni, è necessario reperire personale con adeguata e specifica qualificazione. Spesso, l'esperienza professionale degli esperti in questione non è attinente alle missioni di gestione di crisi, appartenendo per esempio al settore privato. Risulta, quin-

di, necessario un impegno nazionale per identificare figure professionali adatte e per indirizzarle ad attività di formazione a livello nazionale e/o europeo, perché possano operare nel particolare contesto della Pesd civile. Le questioni concernenti la sicurezza delle missioni civili Pesd costituiscono un aspetto fondamentale del sostegno alle missioni stesse. La maggior parte delle operazioni civili Pesd sono state dispiegate in teatri relativamente stabili, soprattutto nella prima fase dell'esperienza operativa fino al 2006/2007. Le due missioni nei Territori palestinesi, Eupol Copps ed Eubam Rafah, tuttavia, avevano già sollevato nel 2006 preoccupazioni rispetto alla sicurezza del personale civile non armato. Negli ultimi due anni, il lancio di Eupol Afghanistan in un teatro contrassegnato da elevata instabilità e di Eulex Kosovo, in un contesto politico particolarmente teso in alcune aree del paese, hanno acuito questo problema.

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

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

Altri aspetti del lavoro sulla sicurezza delle missioni civili Pesd riguardano la disponibilità di equipaggiamento adeguato, quali veicoli blindati e siste-

mi di comunicazione, la valutazione dell'opportunità o meno di dotare il personale civile di armi di difesa personale (con conseguente addestramento degli interessati), e la previsione di adeguate formule assicurative per i rischi in cui possono incorrere gli individui impegnati in missione. Lo studio di modalità di cooperazione per costituire una capacità di intervento e di estrazione del personale civile, ove necessario, potrebbe essere oggetto di ulteriore riflessione a livello europeo.

7) Carenza di risorse umane

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

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

Primo, la capacità di identificare prontamente e rendere rapidamente disponibile personale con un'adeguata esperienza, con le necessarie competenze linguistiche e con specifiche capacità professionali. Tale capacità potrebbe essere utilmente collegata alla piattaforma elettronica sviluppata dal Segretariato del Consiglio (il *Civilian Crisis Management Tool*) per fluidificare in ambito nazionale il procedimento di identificazione e reclutamento dei profili professionali richiesti.

Secondo, la creazione di incentivi perché gli individui designati scelgano di partecipare alle missioni civili Pesd. Per esempio, la sistematica valorizzazione dell'esperienza sul campo nel loro percorso professionale successivo, anche per quanto riguarda avanzamenti di carriera. In prospettiva, potrebbe essere contemplata l'opzione di definire specifici percorsi professionali "ad orientamento internazionale" per il personale delle forze di polizia, ma

anche per i magistrati ed altri funzionari.

Terzo, la previsione di meccanismi di sostegno finanziario per le amministrazioni nazionali maggiormente interessate dal distacco del personale, dal momento che queste devono continuare a coprire il salario del personale inviato in missione.

Quarto, il rafforzamento dei percorsi di formazione generica e specifica per il personale incluso nelle liste di reclutamento e per gli esperti di volta in volta designati ad essere distaccati. Alcuni di questi corsi dovrebbero riunire personale proveniente da diverse amministrazioni e anche da strutture non governative, così da contribuire a creare una comune cultura di sicurezza nell'ambito Pesd. La partecipazione di personale proveniente da altri Stati membri dell'Unione nei corsi nazionali dovrebbe essere prevista ed incoraggiata. A livello europeo, la conduzione di attività di formazione generica, ma anche diretta a settori di attività più circoscritti, dovrebbe essere estesa, rafforzando il Collegio europeo di sicurezza e difesa.

8) Cooperazione nel contesto multinazionale

La collaborazione tra personale di Paesi diversi nelle missioni civili Pesd, così come in altri contesti multinazionali, può comportare considerevoli difficoltà in termini di reciproco adattamento a culture professionali diverse e procedure nazionali distinte, nonché in termini di circolazione e condivisione delle informazioni. La preferenza espressa da alcuni degli esperti italiani distaccati presso le missioni civili Pesd ad operare a stretto contatto con altri italiani o in unità prevalentemente nazionali è del tutto comprensibile. In alcuni casi, come quello della *Financial Investigation Unit* in seno alla missione Unmik delle Nazioni Unite, tale preferenza può essere giustificata sul piano dell'efficacia operativa. A maggior ragione, infatti, il riflesso nazionale può manifestarsi nel momento in cui si devono adempiere delicati compiti esecutivi, quali indagini contro il crimine organizzato, dove modalità operative nazionali sono profondamente radicate sia tra i magistrati inquirenti sia nelle file della polizia giudiziaria. In tutti questi casi, le difficoltà di comunicazione a livello linguistico possono costituire un altro serio ostacolo alla stretta collaborazione con il personale di altri Paesi.

Pur riconoscendo la validità di molte di queste valutazioni, gli ostacoli ad una più stretta integrazione tra gli esperti di ciascun Paese in un contesto multinazionale vanno affrontati. I vantaggi di un intervento multinazionale sono molteplici. In termini politici, dato che la missione non viene percepita come esclusivo veicolo di un particolare interesse nazionale, ma come espressione

di una volontà comune europea. In termini pratici, vista la condivisione dei costi delle missioni Pesd al di là dei salari del personale distaccato e la possibilità di lanciare missioni molto più consistenti di quanto ciascun paese potrebbe fare individualmente. Inoltre, per quanto la cooperazione all'interno di una missione civile Pesd possa non essere ottimale, la cornice europea sembra comunque preferibile ad una serie di interventi nazionali separati, frammentati da un punto di vista tanto politico quanto funzionale.

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

9) Compiti esecutivi

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

La sfida dei compiti esecutivi è innanzitutto politica. La questione è fino a che punto la missione debba spingersi nell'affrontare un insieme di problemi che possono trovare una soluzione durevole solo attraverso l'impegno delle istituzioni e della società civile del Kosovo. In questo senso, il proble-

ma è quello dell'equilibrio tra responsabilità locale e livello di intrusività dell'intervento esterno. Sotto un altro profilo, tuttavia, l'attribuzione di compiti esecutivi ha sollevato numerosi problemi relativi alla pianificazione ed alle effettive capacità della missione stessa. Nel caso di Eulex, l'equilibrio tra funzioni di assistenza e sostegno alle strutture locali (inizialmente prevalenti nel mandato della missione) e funzioni esecutive è stato invertito nel passaggio dalla originale azione comune dell'Ue alla legislazione adottata dalle autorità kosovare. L'accento posto sui compiti esecutivi non era stato anticipato ed ha evidenziato una certa impreparazione. Da un lato, l'esercizio di compiti esecutivi, soprattutto in materia di indagini, richiede competenze professionali ed attrezzature particolari, entrambe di difficile reperimento. Dall'altro, l'esercizio delle funzioni giudiziarie (tanto sul versante investigativo quanto su quello giurisdizionale) nell'ambito di una missione di stabilizzazione può sollevare problemi visti il contesto politico instabile e l'inquadramento dei magistrati in una struttura gerarchica come quella di una missione Pesd.

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

L'importanza della lotta al crimine organizzato in Kosovo evidenzia, infine, una grave carenza nell'approccio europeo, ovvero la mancanza di comunicazione, cooperazione e "familiarità" tra le strutture della Pesd e quelle responsabili per la cooperazione di polizia ed in materia penale, nell'ambito del cosiddetto "terzo pilastro". Il carattere trans-nazionale della minaccia in questione e le sue implicazioni per la sicurezza interna degli Stati mem-

bri implicano però che gli ostacoli alla necessaria condivisione delle informazioni siano progressivamente rimossi e che un dialogo tra gli organismi interessati sia avviato, pur nel rispetto delle rispettive competenze.

10) Il ritorno di esperienza

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

A partire dal 2008, un nuovo processo di identificazione ed analisi delle esperienze operative è stato tuttavia impostato. Esso prevede un ritorno di esperienza semestrale durante lo svolgimento delle missioni e, ove necessarie, attività focalizzate su aspetti specifici del mandato o su fasi distinte delle missioni. La responsabilità di questo processo è stata attribuita alla Direzione E IX in cooperazione con la Cpcc, mentre un membro di ogni missione dovrebbe essere incaricato della raccolta delle esperienze rilevanti e fungere da anello di congiunzione con le istituzioni di Bruxelles. Il primo rapporto annuale sulle *lessons identified* e le *best practices* sarà presentato al Cagre nel dicembre 2009.

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

Il processo di analisi e valutazione dell'esperienza operativa, e di successiva introduzione dei relativi correttivi, dovrebbe essere rafforzato sia in sede euro-

pea sia in ambito nazionale, e maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata al collegamento tra questi due livelli. Nell'ambito del Segretariato, il problema consiste non solo nell'analisi dell'esperienza ma anche, e soprattutto, nella traduzione dei risultati di questo processo in concrete innovazioni procedurali e nella dottrina operativa della Pesd civile. In sede nazionale, il Ministero dell'Interno e soprattutto quello della Giustizia dovrebbero prevedere un processo regolare di raccolta delle esperienze del proprio personale distaccato presso missioni multinazionali, eventualmente in collaborazione con il Mae. Procedimenti di analisi e valutazione congiunti tra i partecipanti alle stesse missioni civili Pesd, ma distaccati da diverse amministrazioni nazionali, potrebbero inoltre essere condotti per confrontare diverse prospettive. Infine, si potrebbero valutare modalità di trasferimento delle principali esperienze identificate a livello nazionale presso gli organi interessati del Segretariato del Consiglio. Un'intesa tra gli Stati membri per condividere le esperienze acquisite dal proprio personale su base più regolare potrebbe contribuire a rafforzare il processo di valutazione dell'esperienza della Pesd civile a livello europeo.

Considerazioni conclusive

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

In altre parole, la principale conclusione che si può trarre dall'esperienza operativa della Pesd civile è che tutte le missioni hanno una dimensione politica determinante. La scelta degli specifici mezzi da impiegare in un intervento Pesd deve, quindi, discendere da una visione politica e strategica chiara e comune. La credibilità della politica estera dell'Unione e l'efficacia delle missioni Pesd in un dato teatro sono le due colonne portanti dell'intervento europeo. Una prospettiva politica congiunta deve guidare non solo il dispiegamento e lo svolgimento di una missione Pesd, ma anche la definizione di una *exit strategy* realistica e la configurazione di meccanismi di

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

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

2. FORMAZIONE E RECLUTAMENTO DEL PERSONALE CIVILE

*Annalisa Creta e Nicoletta Pirozzi**

Introduzione

Il 2003 segna l'inizio del dispiegamento da parte dell'Unione europea (Ue) di una vasta gamma di operazioni di gestione civile crisi nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesda). Si tratta di missioni dispiegate in aree calde e di nevralgica importanza per la sicurezza regionale ed internazionale e chiamate ad assolvere compiti di natura sempre più complessa. L'alto numero (più di venti) e la complessità del mandato attribuito a tali operazioni costituiscono una vera e propria sfida per gli Stati membri dell'Ue, in particolare in termini di formazione e reclutamento del personale civile da impiegare in questi teatri.

In ambito militare, le tradizionali missioni multinazionali di supporto alla pace (*peace support operations*) sono pianificate contando su strutture nazionali pre-esistenti e ciascun Paese membro dell'Ue è dotato di strutture militari permanenti che hanno equipaggiamenti, armamenti, addestramento e strutture di comando e controllo più o meno omogenee. Le operazioni civili di gestione delle crisi utilizzano primariamente esperti individuali (ad

* I paragrafi relativi alla formazione (1-5) sono di Annalisa Creta; i paragrafi relativi al reclutamento (6 e 7) sono di Nicoletta Pirozzi.

esempio funzionari di polizia, giudici, pubblici ministeri, poliziotti di frontiera, funzionari doganali, amministratori civili, ecc.) o eccezionalmente piccole unità (principalmente sul modello della gendarmeria). A differenza di quanto accade nel settore militare, non esiste in ambito civile una formazione pre-dispiegamento uniforme ed uniformata né equipaggiamenti comuni. Al fine di colmare almeno in parte questa lacuna, il Consiglio europeo ha approvato nel dicembre del 2004 il *Civilian Headline Goal 2008* (Chg 2008), in stretta connessione con la precedente adozione della Strategia europea di sicurezza, che definiva alcuni degli obiettivi dell'Ue nell'area della gestione delle crisi. Il processo relativo al Chg 2008 si concentrava sulla pianificazione e lo sviluppo delle capacità civili necessarie per raggiungere quegli obiettivi di sicurezza europei. Il Chg 2008 si fondava su quattro aree prioritarie della dimensione civile della Pesd, così come deciso dal Consiglio europeo di Feira nel giugno 2000: polizia, stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile. In seguito, altre due aree prioritarie sono state aggiunte: monitoraggio e supporto agli uffici dei Rappresentanti speciali dell'Ue.

Il processo relativo al Chg 2008 costituisce il primo tentativo di pianificazione in ambito Pesd su capacità civili di gestione delle crisi ed ha portato al raggiungimento di alcuni risultati chiave, tra cui:

- il delineamento di scenari illustrativi per missioni civili Pesd;
- la preparazione di una dettagliata lista di riferimento delle capacità civili essenziali per missioni Pesd;
- lo sviluppo di nuovi concetti e capacità di risposta rapida;
- la formulazione di raccomandazioni pratiche relative alla formazione e al reclutamento del personale per le missioni civili Pesd.

La conferenza su "*Ministerial Civilian Capabilities Improvement*" del 19 novembre 2007 ha adottato il nuovo *Civilian Headline Goal 2010* che si focalizza principalmente sulle debolezze identificate nell'ambito del processo relativo al Chg 2008, *inter alia*:

- miglioramento della qualità delle risorse e capacità dell'Ue nel settore della pianificazione per tutte le aree prioritarie della dimensione civile della Pesd;
- miglioramento del livello di disponibilità degli esperti e altre capacità per il dispiegamento rapido;
- sviluppo di nuovi strumenti per la gestione delle capacità civili e la condivisione di informazioni.

Si è assistito quindi ad importanti sviluppi e nuove prospettive si stanno aprendo in questo settore per rispondere in maniera adeguata alle sfide che

gli Stati membri devono affrontare per contribuire all'intero impianto di una missione civile Pesd. È nello scenario sopra descritto che si inquadra la tematica trattata nel presente contributo, che ha lo scopo di descrivere il "sistema Italia" di formazione e reclutamento del personale delle missioni civili Pesd, evidenziarne gli aspetti caratterizzanti e individuare i limiti da superare.

1. Formazione

1.1 La formazione del personale delle missioni civili Pesd: disordine ordinato o ordine disordinato?

Esistono degli standard uniformi per la formazione del personale civile impiegato in missioni Pesd? Tale personale può essere considerato come "intercambiabile", in termini di formazione ed esperienza? Lo stesso può essere impiegato indistintamente in operazioni che fanno capo ad organizzazioni diverse o agli Stati membri? Quante persone con una formazione specifica per l'impiego in missioni civili Pesd sono realmente impiegate nelle stesse?

Rispondere a tali quesiti è difficile. Sta di fatto che la qualità del personale dispiegato in missioni civili Pesd influenza direttamente l'attuazione del mandato della missione. Inoltre, il sistema di formazione del personale delle missioni è influenzato in maniera avversa dalla distribuzione di responsabilità ed attività tra Stati membri ed istituzioni europee. Il ruolo delle istituzioni europee è supplementare e sussidiario rispetto a quello degli Stati membri: esso è limitato all'*induction training* per il personale chiave di una specifica missione, di solito organizzato a Bruxelles poco prima del dispiegamento sul terreno. Questa ripartizione dei compiti formativi del personale civile delle operazioni Pesd tra Stati membri e istituzioni europee è, tra l'altro, abbastanza peculiare se paragonata al sistema formativo del personale impiegato in missioni di osservazione elettorale e di protezione civile. In questi due ambiti, infatti, la Commissione europea, con propri fondi, organizza sia corsi di formazione di base che specialistici, garantendo quindi un minimo comune denominatore in termini di addestramento del personale selezionato.

La formazione rappresenta un nodo importante che va ad incidere direttamente sulla qualità del personale impiegato, composto in larga parte da

individui provenienti dai ranghi dell'amministrazione pubblica con un'*expertise* più incentrato su esperienze nazionali che internazionali. Idealmente, la formazione pre-dispiegamento che ogni singolo Stato membro dovrebbe poter garantire al proprio personale distaccato dovrebbe presentare, *inter alia*, le seguenti caratteristiche:

- 1) Corsi di formazione pianificati ed organizzati in linea con i requisiti qualitativi e quantitativi della missione ed i bisogni dell'organizzazione (Ue). In altre parole, la formazione deve essere collegata alla pianificazione e preparazione delle missioni, nonché essere basata sull'analisi dei bisogni e sulle buone pratiche.
- 2) *Lessons learned* e *best practices* dal terreno "informano" la formazione futura e sono tenute in debito conto. Si tratta di fonti preziose per affinare e rendere più mirata la formazione pre-dispiegamento. Personale formato e dispiegato sul terreno sarà poi in grado di dare *feedback* sugli aspetti della formazione ricevuta che sono stati utili durante la missione; su cosa non lo è stato; su cosa mancava; su quali aspetti sarebbero degni di maggiore approfondimento.
- 3) Corsi di formazione organizzati nell'ambito di una strategia nazionale, il cui obiettivo generale è quello di contribuire ad una cultura europea uniforme della gestione civile delle crisi.
- 4) Corsi di formazione basati su moduli formativi armonizzati e standardizzati a livello europeo che possono servire a formare, indistintamente, personale da impiegare in operazioni sotto bandiera Ue, Osce o Nazioni Unite, al fine di assicurare complementarietà ed inter-operatività. Ciò al fine di assicurare che il personale di ciascuno Stato membro immesso in una data missione riceva formazione di eguale livello.
- 5) Corsi di formazione aperti anche a cittadini di altri Stati membri, i quali abbiano quindi carattere potenzialmente internazionale.

Tali caratteristiche costituiscono soltanto alcuni dei "desiderata" che la formazione nazionale in ambito di gestione civile delle crisi dovrebbe poter possedere e garantire. La realtà dei fatti è ben diversa. La responsabilità, o più precisamente l'obbligo, che fa capo agli Stati membri rischia infatti di comportare una significativa eterogeneità nei termini in cui tale personale viene addestrato, se e quando ne viene favorita la partecipazione a corsi di formazione.

2. Esistono degli standard comuni? Tentativi di armonizzazione/standardizzazione della formazione del personale civile

2.1 L'esperienza dell'European Group on Training (Egt)

Un impeto importante verso un'armonizzazione della formazione del personale civile da impiegare in missioni Pesd è stato fornito dal lavoro svolto da un gruppo di istituzioni e centri di formazione di vari Paesi membri dell'Unione europea nell'ambito prima dell'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management* e poi dello *European Group on Training (Egt)*. Al fine di contribuire a creare un solido terreno comune per la formazione del personale civile da impiegare in missioni di gestione civile crisi, nell'ottobre del 2001 la Commissione europea ha lanciato l'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management*.

Durante la sua prima fase, il progetto si incentrava sulla promozione della cooperazione tra centri di formazione in alcuni Stati membri dell'Ue nell'ambito della formazione nei settori dell'amministrazione civile e dello stato di diritto e nello sviluppo dei relativi moduli formativi. Moduli che hanno costituito la base comune e condivisa per la formulazione di *training standard* per il personale civile. In questa prima fase veniva anche creato il cosiddetto *Core group*, una rete informale di esperti nella formazione provenienti da Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Olanda, Spagna e Svezia. Questo gruppo ha sviluppato proposte per un approccio comune e programmi di formazione armonizzati (un corso di base di due settimane, un corso di specializzazione su specifiche funzioni di due settimane, ed un *mission induction briefing*). Moduli poi approvati durante una conferenza tenutasi a Madrid nel corso della presidenza spagnola dell'Ue nel maggio 2002.

La seconda fase del progetto ha visto un allargamento del *Core Group* e la sua trasformazione in *EU Group on Training* con il Belgio, la Francia, la Grecia, l'Irlanda ed il Regno Unito. I moduli formativi sviluppati durante la fase precedente del progetto sono stati trasformati in curricula formativi e testati in 5 corsi di base (129 partecipanti) e 10 corsi di specializzazione, organizzati (163 partecipanti) in 9 paesi dell'Unione nel 2003-2004.

Durante la terza e quarta fase del progetto, l'Egt ha continuato ad organizzare corsi di formazione (9 corsi base e 23 corsi di specializzazione). Un corso pilota sulla cooperazione civile-militare ed un corso combinato per la formazione di personale da dispiegare in missioni dell'Ue e delle Nazioni

Unite sono stati organizzati con l'intento di identificare criteri e necessità comuni. Questi corsi hanno contribuito a formare altri 670 partecipanti. Un modulo formativo per le *Civilian Response Teams* (Crts) è stato sviluppato con l'obiettivo di addestrare 100 esperti in *stand-by* e cinque corsi sono stati organizzati sulla base di tale modulo.

La quinta fase del lavoro portato avanti dall'Egt è iniziata nel marzo 2008 ed è finanziata dalla Commissione europea attraverso lo Strumento di stabilità (fino al 31 ottobre 2009). Gli obiettivi di questa fase sono focalizzati sul consolidamento e la divulgazione dei curricula formativi sviluppati; sullo sviluppo e sulla verifica di corsi di specializzazione pilota rilevanti per iniziative multilaterali in corso; sul proseguimento della formazione di esperti identificati per la partecipazione alle *Civilian Response Teams* (Crts); sulla creazione di consenso in relazione agli standard europei per il dispiegamento in missioni internazionali e compatibile anche con i *training requirements* delle Nazioni Unite, dell'Osce e di altri attori; sulla creazione di un sistema di certificazione dei corsi di istituti di formazione che basano gli stessi sui moduli dell'Egt; sul supporto alla formazione per la gestione civile crisi in Africa; e sul rafforzamento delle capacità di formazione del personale civile degli Stati membri dell'Ue.

Oltre agli obiettivi ambiziosi raggiunti dal progetto durante tutte le sue fasi (lo stesso è anche stato sottoposto a valutazioni esterne che ne hanno positivamente lodato l'impatto ed i risultati), esso ha una serie di punti di forza che vale la pena ricordare. In primo luogo, la composizione dell'Egt: i membri sono centri di formazione che hanno ricevuto specifico mandato dai governi degli Stati di appartenenza per svolgere un ruolo all'interno del progetto. Per quei Paesi ove non è stato possibile identificare un centro di formazione, sono stati nominati dei punti di contatto nei ministeri interessati. Inoltre, le attività dell'Egt hanno favorito e stimolato la creazione in alcuni Paesi membri di specifici centri di formazione nazionali per la gestione civile crisi (Finlandia, Germania e Svezia). Mentre in altri Paesi ove già esistevano centri di formazione di eccellenza e con una radicata tradizione volta alla formazione del personale civile, si è investito sulle strutture esistenti (Austria o Italia).

Ciò ha permesso di ottimizzare a livello nazionale i risultati raggiunti dal progetto stesso e di creare delle sinergie importanti per contribuire al processo di armonizzazione degli standard formativi del personale civile. L'Egt ha concettualizzato, testato e valutato curricula formativi per corsi di base, corsi di specializzazione in aree chiave della gestione civile crisi. Tutto que-

sto lavoro è a disposizione degli operatori della formazione. Sono stati sviluppati infatti i documenti concettuali relativi ai moduli formativi per: corsi di base; corsi di specializzazione sui diritti umani; stato di diritto; democrazia e buon governo; sviluppo dei mass media; trasformazione dei conflitti; amministrazione civile; gestione, amministrazione e supporto di una missione; stampa e informazione; relazioni civili-militari; disarmo, smobilitazione, reintegrazione; reintegrazione di ex combattenti; protezione dei minori, monitoraggio e riabilitazione. Infine, un bacino totale di 1400 persone proveniente dai Paesi membri dell'Ue è stato formato sulla base di questi standard in vari centri membri dell'Egt per un totale di 68 attività di formazione nel periodo 2002-2009¹.

2.2 *Formazione del personale civile: corsi di base e di specializzazione. Personale intercambiabile?*

Il “*Concept for EU Monitoring Missions*” adottato nel 2003 dal Comitato politico e di sicurezza enuclea una serie di “qualità” che il personale impiegato in missione deve possedere. Esse sono:

- familiarità con il Paese/regione teatro delle operazioni;
- Doti interpersonali e sensibilità culturale, abilità diplomatiche e di negoziazione;
- ottima conoscenza della lingua della missione nonché, ove possibile, della lingua locale;
- capacità redazionali e di analisi politica;
- per le missioni di monitoraggio con un focus tematico o settoriale, il personale dovrebbe possedere le necessarie conoscenze e la dovuta esperienza (ad esempio su questioni relative ai rifugiati, i diritti umani, questioni di carattere militare, rapporti tra componenti civili e militari, ecc.).

Queste caratteristiche costituiscono i requisiti minimi essenziali che ciascun operatore selezionato per una posizione in ambito Pesd dovrebbe possedere. Si tratta invero di requisiti generici, alcuni dei quali difficili da testare in fase di selezione.

Il personale reclutato per missioni di gestione civile crisi è di solito altamente qualificato nella propria area di competenza, ma frequentemente neces-

¹ Maggiori informazioni sull'European Group on Training (Egt) sono disponibili su: <http://www.europeangroupontraining.eu/>.

sita di una formazione specifica sugli aspetti generali relativi al lavoro all'interno di una missione internazionale. Al fine di poter adempiere il proprio mandato con successo, un esperto civile deve poter essere addestrato anche a lavorare in un ambiente ostile. Condizioni di sicurezza precarie, tensioni politiche ed etniche, incontro/scontro di culture diverse, strutture sanitarie inadeguate e carenti, gravi problemi infrastrutturali, aree spesso in piena crisi umanitaria sono infatti tutte situazioni che possono avere una profonda influenza sulla possibilità del singolo esperto di svolgere adeguatamente il proprio lavoro. Inoltre, altra sfida che gli esperti civili devono affrontare una volta dispiegati in missione è quella di lavorare fianco a fianco con colleghi provenienti da ogni parte del mondo, con *background* culturali diversi e approcci spesso differenziati per rispondere a difficoltà ed affrontare problemi. Anche in questo caso, la capacità di gestire situazioni di conflitto interpersonale e affrontare lo stress a cui si è sottoposti sono qualità di cui gli esperti devono essere dotati. I capi di varie missioni civili non hanno mancato di evidenziare grosse lacune formative per il personale dispiegato ed hanno ribadito, a più riprese, la necessità di investire sul *pre-deployment training* del personale distaccato.

A prescindere dalla missione nella quale verrà impiegato e dalle funzioni che sarà chiamato a svolgere, l'operatore civile dovrebbe poter ricevere un'adeguata preparazione di base che gli permetta di: avere un quadro generale in termini di regole, tipologia di attività, strutture e procedure che disciplinano l'operato dei vari attori sulla scena internazionale e quello del personale all'interno delle organizzazioni; comprendere i vari aspetti relativi alla prevenzione e gestione delle crisi (diritti umani, stato di diritto, buon governo e processi di democratizzazione, ecc.); acquisire le competenze pratiche per servire in operazioni sul campo all'interno di organizzazioni internazionali e regionali, governative e non (ad es. gestione di progetti, monitoraggio, rapporto, flusso e gestione delle informazioni); potenziare la propria capacità di gestire situazioni di stress/pericolo in contesti difficili. Accanto ai corsi di base, indirizzati a tutti gli esperti civili da impiegare in missione a prescindere dalle mansioni che saranno chiamati a svolgere, esistono dei corsi di specializzazione che permettono agli operatori civili in un determinato settore di comprendere come proprio *expertise* possa e debba essere adattata per un utilizzo ottimale in situazioni post conflittuali. Tali attività rappresentano anche momenti di confronto e riflessione su aspetti specifici relativi alle varie aree tematiche e permettono di procedere ad una disamina contestualizzata delle criticità della propria professione.

Competente per l'organizzazione di queste tipologie di corsi è ciascuno Stato membro dell'Unione. Per ciò che concerne i corsi di base, al fine di fornire una piattaforma comune per l'addestramento del personale civile il Segretariato del Consiglio dell'Ue ha organizzato nell'ottobre del 2006 un seminario incentrato sulle necessità formative future per il personale impiegato in operazioni civili di gestione crisi. In tale circostanza sono stati identificati gli elementi essenziali per un curriculum formativo standard che potesse fungere da base per attività di formazione in ambito Pesd².

Per i corsi di specializzazione, moduli di formazione standard su tematiche inerenti le aree prioritarie della dimensione civile della Pesd³ sono stati sviluppati e trasformati in corsi formativi nell'ambito dell'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management* e poi dello *European Group on Training*.

- Il modulo incentrato sullo stato di diritto verte sulle tematiche della promozione e del rafforzamento dello stato di diritto e dell'amministrazione della giustizia, la formazione dei magistrati e degli avvocati, il monitoraggio delle funzioni del sistema giuridico, le riforme del sistema giudiziario e legislativo.
- Il concetto formativo sui diritti umani è rivolto a soddisfare i bisogni dei funzionari nel settore dei diritti umani, l'educazione ai diritti umani, la promozione degli stessi, l'assistenza tecnica con attenzione particolare agli argomenti più rilevanti per i gruppi vulnerabili.
- Il modello formativo relativo a democratizzazione e buon governo fornisce agli amministratori civili una conoscenza del ruolo del governo pubblico e della società civile nonché degli scopi della democratizzazione e del buon governo in società affette dalla crisi.

² Il gruppo di lavoro in seno al seminario incaricato di sviluppare tale curriculum era composto da rappresentanti del Segretariato del Consiglio, della Commissione, del Civcom, degli Stati membri, di centri di formazione europei membri dell'Egt, di esperti nazionali provenienti da accademie di polizia. Tale gruppo ha utilizzato come documenti di lavoro su cui sviluppare il concetto per il corso generico per il personale civile il curriculum già esistente relativo ai corsi base della polizia, sviluppato dal Segretariato del Consiglio (*Council of the European Union, Training Curricula for Police Officers for Deployment to International Civilian Crisis Management Missions*, 6107/3/03, Brussels, 18 March 2003) e il documento concettuale del *Core Course* sviluppato dall'Egt.

³ Diritti umani; stato di diritto; democrazia e buon governo; sviluppo dei mass media; trasformazione dei conflitti; amministrazione civile; management, amministrazione e supporto di una missione; stampa e informazione; relazioni civili-militari; disarmo, smobilitazione, reintegrazione; reintegrazione di ex combattenti; protezione dei minori, monitoraggio e riabilitazione.

- Il corso di specializzazione su organizzazione dell'amministrazione civile è incentrato sullo sviluppo dell'organizzazione, sulla pianificazione e sulla gestione del sistema amministrativo, sulla gestione di progetti e del personale in relazione alle specifiche funzioni dell'amministrazione civile da parte della comunità internazionale, incluse le funzioni amministrative, sociali ed infrastrutturali.
- Quello relativo alla trasformazione dei conflitti riguarda le modalità, l'impatto e le tecniche dell'intervento di parti terze in relazione al conflitto e alla pace.
Il modulo su stampa ed informazione pubblica si focalizza sullo sviluppo dei media, fornendo informazioni specializzate e strumenti pratici collegati alle funzioni del personale addetto alle pubbliche relazioni.
- Il corso di specializzazione inerente le missioni di amministrazione e di supporto è diretto a supportare le funzioni richieste per le missioni quali la comunicazione, le tecnologie dell'informazione, la sicurezza, i trasporti, la logistica, gli appalti, il bilancio e la finanza, la gestione delle risorse umane.

Un marchio di certificazione è stato anche creato per certificare, sulla base dei modelli formativi concettualizzati dall'Egt, tutti quei corsi sviluppati da centri di formazione europei e di altre regioni, che ne facciano espressa richiesta: il cosiddetto marchio C3MC – *Certified Civilian Crisis Management Course*, che va a costituire un altro strumento per contribuire alla standardizzazione dei curricula formativi dei corsi di formazione nell'ambito della gestione civile crisi.

3. Il sistema Italia: ne esiste uno?

La maggior parte del personale civile dispiegato dall'Italia in missioni civili Pesd svolge compiti di polizia e proviene dai ranghi dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Polizia penitenziaria e della Guardia di Finanza. Gli altri sono civili *stricto sensu* provenienti dalle varie amministrazioni centrali dello Stato o operatori *free-lance* reclutati dal Ministero degli Affari esteri. Questi osservatori civili fanno capo alle amministrazioni di appartenenza che oltre ad occuparsi della loro pre-selezione, a volte, ma non sempre, si occupano anche del loro *iter* formativo ai fini dell'impiego in una missione internazionale, sia essa sotto l'egida dell'Unione europea, dell'Osce, della Nato o delle Nazioni Unite.

Un questionario è stato formulato e inviato a tutte le amministrazioni centrali dello Stato coinvolte nel settore della gestione civile crisi⁴. Dall'analisi delle risposte fornite, si può delineare l'esistenza di due approcci distinti al reclutamento e alla formazione di personale della pubblica amministrazione distaccato in operazioni internazionali. Questi due approcci sono riconducibili alla tipologia del personale impiegato: civili *strictu sensu* o personale di polizia.

a) Personale civile in senso stretto

Le amministrazioni centrali che distaccano proprio personale civile in operazioni di gestione civile crisi non procedono ad organizzare corsi di formazione di base o specialistici per il loro impiego in ambito internazionale. Le stesse non sponsorizzano/finanziano la partecipazione di tale personale a corsi organizzati da terzi e volti a fornire una preparazione generale per l'impiego in operazioni di gestione civile crisi. Infine, la partecipazione a corsi di formazione non costituisce titolo preferenziale per la selezione del personale per incarichi all'estero.

Gli esperti civili provenienti dai ranghi della pubblica amministrazione non ricevono quindi alcuna formazione mirata prima della loro immissione in incarichi internazionali. A volte si tratta di personale che ha comunque pregresse esperienze di missione, e che quindi può vantare una formazione cosiddetta *on the job*. In alcuni casi, si tratta di personale che è stato formato nei corsi di base e di specializzazione organizzati nell'ambito dell'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management*. Altre volte, si è in presenza di personale che ha seguito corsi a sue spese presso qualche centro di formazione specializzato. In generale però, parliamo di personale che non è destinatario di un addestramento istituzionalizzato finalizzato a dotarlo delle conoscenze di base e degli strumenti di lavoro utili per le future missioni.

Stesso discorso vale per gli esperti *free-lance* reclutati dal Ministero degli Affari esteri per incarichi in operazioni nell'ambito della dimensione civile della Pesd. In questo caso si tratta spesso di veri e propri *mission junkies*, che in molti casi hanno frequentato corsi di formazione per personale civile delle operazioni di supporto alla pace e che comunque vantano pregresse esperienze in operazioni organizzate da altri attori internazionali.

⁴ Hanno risposto al questionario, il cui testo integrale è disponibile in allegato, le seguenti amministrazioni: Ministero degli Affari esteri, Dipartimento della Funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

b) Personale di polizia

Ci si trova di fronte ad uno scenario totalmente differente quando ci si riferisce al personale di polizia impegnato in missioni di gestione civile crisi. Infatti, le amministrazioni di appartenenza organizzano corsi specifici per l'impiego in operazioni internazionali del proprio personale.

Si tratta in questo caso di un sistema di formazione strutturato e sistematico. I dati raccolti attraverso il questionario precedentemente menzionato mostrano una tendenza significativa: le amministrazioni che hanno partecipato al sondaggio organizzano tutte corsi per il proprio personale. Esse sponsorizzano altresì la partecipazione di propri esperti a corsi esterni organizzati da enti terzi. L'aver frequentato corsi per operare all'estero costituisce titolo preferenziale nel processo di selezione per la partecipazione a missioni internazionali in un caso - quello della Guardia di Finanza - costituisce addirittura un requisito necessario, una *conditio sine qua non*.

Il personale dell'Arma dei Carabinieri designato per la partecipazione a missioni di breve durata all'estero deve superare con esito positivo il cosiddetto "Corso di certificazione" della durata di 4 settimane. All'interno di tale corso vengono impartite istruzioni teorico-pratiche relative a inquadramento giuridico e di situazione dei teatri operativi; diritto umanitario, trattamento dei prigionieri, codice penale militare e legge penale applicabile all'estero; regole di ingaggio; *intelligence*; norme sulla sicurezza personale, dei documenti ed informatica; armi e tiro; *Nuclear, Biological, Chemical (Nbc)*; procedure operative per servizi di pattuglia/scorta/perlustrazione/*infogathering*; *Countering Improvised Explosive Devices (C-ied)*, trasmissioni, polizia militare e impiego di assetti *Multinational Specialised Units/Integrated Police Units/Stability Police Units (Msu/Ipu/Spu)*. Preliminarmente alla partenza, il personale in immissione frequenta altresì un periodo di "amalgama", durante il quale riceve un indottrinamento/aggiornamento sia a livello informativo (riferito al quadro giuridico del mandato, al contesto culturale e religioso nonché alla situazione della zona di operazioni in cui verrà schierato), che a livello tecnico, con riferimento allo specifico incarico da assolvere.

Il personale della Guardia di Finanza impiegato in missioni internazionali deve possedere la qualifica di "Addetto operazioni fuori area", istituita nel giugno 2008. Per ottenere tale titolo è obbligatoria la frequenza di un corso formativo "Addetto operazioni fuori area" (*abroad operations training course*) della durata di tre settimane presso la Scuola di Polizia tributaria della Guardia di Finanza di Ostia (Roma). Il corso si incentra, oltre che sulle più tradizionali materie quali ad esempio il diritto internazionale o diritto pena-

le militare, sul diritto internazionale umanitario, sulle tecniche di negoziato e sulla sociologia della pace, oltre a comprendere una parte più tecnica dedicata all'analisi delle missioni in corso e concluse (*lessons learned, experience sharing* ecc.). Accanto al corso, i partecipanti effettuano uno stage della durata di una settimana. Altro corso che completa il curriculum formativo del personale impiegato all'estero è quello di addestramento tecnico-militare (*military training course*) della durata di due settimane presso il Centro di addestramento e specializzazione della Guardia di Finanza di Orvieto (Terni). Anche quest'ultimo affiancato da uno stage di indottrinamento operativo (*operational stage*) della durata di una settimana.

Anche per il personale della Polizia di Stato destinato ad essere distaccato in missioni fuori area il Ministero dell'Interno organizza un corso di formazione della durata di due settimane. Tale attività comprende una parte pratica di addestramento ed una parte prettamente teorica finalizzate a fornire gli strumenti essenziali per operare in ambito multilaterale. Non stupisce il fatto che il settore polizia sia più organizzato e strutturato per ciò che concerne la formazione del proprio personale. Ciò dipende da vari fattori. In primo luogo, il più alto numero di personale impiegato rispetto alla dimensione civile in senso stretto: almeno nel nostro paese, il numero di personale impiegato in missioni Pesd con compiti di polizia è di gran lunga superiore rispetto alle funzioni tradizionalmente civili. Inoltre, il tradizionale impiego di propri esperti in varie tipologie di missioni sotto l'egida di altre organizzazioni internazionali (ad es. Nazioni Unite, Osce, Nato) ha fatto sì che si creassero, in ambito nazionale, strutture e moduli per la formazione all'espletamento di compiti in missioni cosiddette "fuori area".

4. Centri di formazione di eccellenza e interpolazione con le amministrazioni pubbliche

Il nostro Paese vanta la presenza sul proprio territorio di centri di eccellenza nella formazione del personale per operazioni di supporto alla pace. Si tratta del *Centre of Excellence for Stability Police Units (Coespu)* di Vicenza, e dell'*International Training Programme on Conflict Management (Itpcm)* della Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa. Due centri che formano rispettivamente personale di polizia e civile.

Il Coespu è stato creato nel marzo 2005, sulla base degli impegni assunti dall'Italia in seno al vertice G8 di Sea Island del 2004, che ha adottato il Piano

d'Azione "Estendere la Capacità Globale per Operazioni di Supporto alla Pace (Psos)", presso la Caserma dell'Arma dei Carabinieri "Chinotto" di Vicenza. Il piano d'azione del G8 mirava infatti ad aumentare la capacità globale di sostegno alle Psos. Nello specifico, è stato stabilito di addestrare - entro il 2010 - un bacino di 3000-4000 *peacekeeper* internazionali, composto anche da forze di polizia "tipo-carabinieri/gendarmeria" specializzate nella gestione della transizione da una situazione di post-crisi ad un contesto più stabile per la ricostruzione. Compiti del Centro sono quelli di:

- condurre programmi formativi;
- fornire addestramento nell'interoperabilità delle forze ed eseguire verifiche e revisioni per l'addestramento futuro;
- migliorare e sviluppare dottrine attuali, soprattutto in merito al controllo della folla, la lotta contro la criminalità organizzata, e la salvaguardia di obiettivi sensibili;
- fornire un sistema di prova per valutare le capacità nazionali nella formazione del personale;
- coordinare i requisiti potenziali di attrezzature per lo spiegamento in operazioni internazionali, in linea con l'addestramento Coespu;
- interagire con le organizzazioni internazionali e regionali, come l'Onu, la Nato, l'Osce, l'Ue, l'Unione Africana, e l'Ecowas; istituti accademici e di ricerca; centri militari di ricerca nazionali ed internazionali.

L'impianto di addestramento prevede lo svolgimento di corsi "*train the trainers*", della durata di 4-6 settimane, in lingua inglese, per ufficiali superiori e per ufficiali inferiori/sottufficiali, diversificati in base ai due diversi profili professionali e di prevedibile impiego, con certificazione finale del *Department of Peace Keeping Operations* (Dpko) delle Nazioni Unite. Inoltre, il Coespu opera anche mediante i *Mobile Assistance Teams* (Mat), composti da rappresentanti dell'Arma e del Dpko, che possono essere impiegati sia prima dell'inizio dei corsi, per illustrare le finalità del Centro e propiziare l'assunzione di impegni a formare *Stability Police Units*, sia in una fase successiva, per valutare la ricaduta dell'addestramento impartito in Italia ed eventualmente sostenere, sotto il profilo organizzativo e formativo, le costituende unità. Il Centro offre corsi di vario tipo, ad esempio su: qualificazione all'impiego nelle Unità specializzate di Polizia (Msu/Ipu) nelle operazioni per la gestione delle crisi internazionali; contrasto alla minaccia asimmetrica; identificazione di vittime dei disastri. Nel 2009, attraverso lo Strumento di stabilità dell'Ue, l'Arma dei Carabinieri ha poi organizzato presso il Coespu attività formative per esperti di Forze di

Polizia europee in materia di gestione degli aspetti civili delle crisi internazionali, articolate su sessioni volte ad incrementare l'interoperabilità tra reparti di polizia impiegati nel medesimo teatro d'operazioni, con particolare riguardo ai settori investigativi, forensi, tecnici e dell'ordine pubblico.

La Scuola Superiore Sant'Anna è un istituto universitario pubblico a statuto speciale, che opera nel campo delle scienze applicate: Scienze economiche, Scienze giuridiche, Scienze politiche, Scienze agrarie, Scienze mediche e Ingegneria industriale e dell'informazione. Tale istituzione ha l'obiettivo di sperimentare percorsi innovativi nella ricerca e formazione. Grazie al suo carattere internazionale, alla formazione di eccellenza e alla comunità scientifica, la Scuola Superiore Sant'Anna si è affermata come punto di riferimento in Italia e all'estero.

Uno dei programmi internazionali della Scuola è l'*International Training Programme for Conflict Management* (Itpcm) nato nel 1995 per rispondere alla domanda formativa del personale civile impegnato in missioni internazionali o destinato ad esserlo. Ad oggi, più di 5000 professionisti, esperti in vari settori sono stati formati dal Centro nell'ambito dei vari corsi di base, di specializzazione *mission/task-specific* offerti ogni anno. Parallelamente all'attività formativa, e al fine di renderla più efficace, l'Itpcm si occupa di ricerca e consulenza nei settori del *peacekeeping*, dell'assistenza umanitaria, del monitoraggio elettorale, della promozione e della protezione dei diritti umani, della riabilitazione postbellica, della valutazione dei bisogni formativi, *curriculum design*, progettazione di corsi di formazione, monitoraggio e valutazione di progetti, sviluppo di materiale formativo ecc.

Il Centro opera in varie regioni del mondo - Africa occidentale e Corno d'Africa, sud-est asiatico, Balcani, America Latina, Europa orientale ed Asia centrale - ed è parte di una serie di network internazionali, tra cui il già menzionato Egt, con cui condivide progetti, programmi e iniziative volte a rafforzare l'impatto di missioni e operazioni internazionali. L'Itpcm ha giocato un ruolo attivo all'interno dell'Egt nel processo di armonizzazione/standardizzazione dei curricula formativi dei corsi offerti a personale civile nell'ambito dell'Ue. Lo stesso esercizio viene portato avanti oltre che con le Nazioni Unite, anche con l'Unione Africana, le *Regional Economic Communities* (Recs) ed in centri di formazione africani per la creazione di curricula formativi standardizzati per il personale civile e di polizia che poi andrà a servire nelle fila dell'*African Stand-by Force*.

Qual è la relazione tra questi due centri e le amministrazioni centrali in materia di formazione del personale da immettere in operazioni internazionali?

Mentre esiste un naturale collegamento tra il Coespù e le Forze di Polizia (e in particolare con l'Arma dei Carabinieri) - anche se va detto che il personale dei Carabinieri immesso in operazioni fuori area viene formato altrove - lo stesso non può dirsi per le amministrazioni centrali che distaccano personale civile e la Scuola Superiore Sant'Anna, che si occupa proprio della formazione di esperti civili.

5. Come potenziare il contributo italiano alla gestione civile delle crisi dell'Ue? Considerazioni e raccomandazioni in materia di formazione

La formazione del personale impiegato in operazioni civili di gestione delle crisi rimane una questione di "*domestic jurisdiction*" degli Stati membri dell'Unione. In quanto prerogativa nazionale, la tematica rischia di essere trattata in maniera differente dai vari Paesi membri, con livelli di attenzione ed uno stanziamento di risorse umane e finanziarie variegati. Esistono infatti approcci nazionali differenziati: in alcuni casi sono state formulate ed adottate delle strategie nazionali per la gestione civile crisi (ad es. Finlandia) che regolano in maniera concertata tra i vari attori nazionali coinvolti tutti gli aspetti inerenti il contributo statale. In altri casi, sono stati sistematizzati i meccanismi di formazione e selezione del personale da immettere in operazioni internazionali (ad es. Germania). Ancora, in altre situazioni si assiste ad iniziative a singhiozzo o all'inazione.

In quanto prerogativa nazionale, la formazione del personale civile da distaccare in operazioni Pesd utilizza approcci diversi. Per far fronte a questo rischio, sono state avviate una serie di iniziative che, come abbiamo visto, hanno portato ad una standardizzazione dei *training curricula* in seno all'Ue attraverso la creazione di moduli formativi per corsi di base e di specializzazione che possono essere utilizzati per l'elaborazione e l'organizzazione di corsi di questo tipo. Il lavoro svolto dall'Egt, che ha visto coinvolti centri di formazione dei vari Paesi membri e, ove assenti, punti di contatto dei dicasteri rilevanti, ha dato vita a dei modelli formativi armonizzati.

L'Italia ha finora contribuito alle missioni di gestione civile crisi sotto bandiera dell'Ue con un numero di esperti civili di poco superiore ai trecento, provenienti per la maggior parte dai ranghi delle forze di polizia. Allo stato attuale, non esiste un vero e proprio "sistema Italia" per la formazione di detto personale. O meglio, la formazione è sistematizzata e strutturata per la componente di polizia, mentre è assente per il personale civile *stricto*

sensu. Forse il numero ancora esiguo di personale distaccato non ha finora spinto le amministrazioni centrali a dotarsi di una *policy* per la formazione finalizzata all'impiego in operazioni internazionali.

Data la criticità dell'aspetto formativo per l'impatto che i singoli esperti hanno sull'espletamento del mandato della missione stessa, varrebbe la pena iniziare a pensare alla formulazione di un documento strategico nazionale per la gestione civile crisi che si focalizzi *inter alia* sulla questione della formazione del personale civile. Ciò permetterebbe di migliorare la capacità italiana di offrire un'adeguata e credibile risposta alle crescenti richieste di *secondment* di esperti nazionali in missioni Pesd. A grandi linee, questo *vision document* dovrebbe poter prevedere, per la parte relativa alla formazione:

- l'attuazione di un sistema di coordinamento tra le scuole di formazione esistenti nell'ambito delle varie amministrazioni centrali dello Stato ed i centri di eccellenza italiani in materia di formazione di personale per operazioni di supporto alla pace;
- la formulazione di un *workplan* per la formazione del personale da impiegare in missioni fuori area, basato sui moduli formativi dell'Ue;
- la previsione dello stanziamento di fondi adeguati per colmare i bisogni formativi del personale della pubblica amministrazione da impiegare in missioni di gestione civile delle crisi;
- l'identificazione di uno o più centri di formazione operanti sul territorio nazionale che abbiano maturato una comprovata esperienza nel settore, ove poter formare il personale delle amministrazioni centrali da distaccare all'estero;
- la creazione di sinergie con centri di altri Paesi europei presso i quali poter inviare proprio personale da formare quando in numeri esigui e/o in relazione a determinate specialità;
- la possibilità di prevedere la creazione di piattaforme per la formazione a distanza (*e-learning*). Ciò permetterebbe di diminuire i costi e formare un bacino più ampio di personale;
- la creazione di un meccanismo di coordinamento inter-ministeriale che porti avanti le funzioni sopra menzionate e si occupi altresì di fissare gli obiettivi del personale da formare e i risultati da raggiungere, oltre a svolgere un ruolo di *oversight*, *quality control* e orientamento.

Per la stesura di tale documento strategico nazionale, ed in particolare ai fini della formulazione della sezione relativa alla formazione degli esperti civili italiani, sarebbe auspicabile il coinvolgimento di tutte le amministrazioni interes-

sate e andrebbe messa a frutto l'esperienza nel settore da parte dei centri di eccellenza italiani. L'esperienza di questi centri faciliterebbe l'utilizzo di tutta una serie di strumenti tecnici rilevanti per la formulazione di una strategia di formazione del personale italiano, *inter alia*: valutazione dei bisogni delle missioni e utilizzo di *good practices* per calibrare le attività formative; utilizzo di *lessons learned* delle missioni; *fine-tuning* di criteri di collegamento tra formazione e processi di selezione anche in prospettiva, ai fini della creazione di criteri armonizzati tra i vari paesi dell'Unione per la selezione del personale.

6. Reclutamento

6.1 Il sistema di generazione delle forze per le missioni civili Pesd: limiti ed opportunità

Il bacino primario di reperimento delle risorse umane per le missioni civili Pesd è costituito dal personale distaccato dagli Stati membri. Il processo avviato con il *Civilian Headline Goal 2008* e proseguito con il *Civilian Headline Goal 2010* è diretto ad assicurare un livello adeguato di capacità civili per assolvere i compiti individuati in una serie di scenari di intervento. Sulla base delle disponibilità indicate dagli Stati membri, il numero del personale civile pronto ad essere dispiegato supererebbe gli obiettivi fissati dalle istituzioni Ue⁵. Tuttavia, i governi nazionali non sono stati finora in grado di mantenere le promesse fatte e il numero del personale effettivamente inviato in missioni civili Pesd risulta molto inferiore rispetto agli impegni presi. Come conseguenza, missioni cruciali quali Eupol Afghanistan ed Eulex Kosovo potrebbero non raggiungere le dimensioni prefissate e l'efficace compimento del loro mandato rischia di essere compromesso.

Da uno studio condotto di recente dall'*European Council on Foreign Relations* sulle capacità civili degli Stati membri dell'Ue risulta che l'Italia è il secondo Paese contributore di personale dispiegato nelle missioni civili Pesd (con una percentuale pari al 12,4% del totale). L'Italia è preceduta soltanto dalla Francia (12,7%) e seguita dalla Germania (11%). Nonostante

⁵ Per ciascuna delle aree prioritarie della gestione civile crisi, gli Stati membri dell'Ue hanno indicato le seguenti disponibilità numeriche: 1) Polizia: 5761, dei quali 1400 dispiegabili in 30 giorni, comprendenti 13 *Integrated Police Units* (Ipu), ciascuna composta di 70-110 unità; 2) Stato di diritto: 631; 3) Amministrazione civile: 576; 4) Protezione civile: 4968; 5) Monitoraggio: 516; 6) Supporto dei Rappresentanti Speciali Ue: 444.

l'ottimo risultato in termini numerici, lo studio colloca l'Italia al di fuori della categoria dei Paesi più virtuosi, che comprende Finlandia, Svezia, Danimarca, Regno Unito, Olanda e Germania. Ciò è dovuto ai bassi punteggi ottenuti dall'Italia soprattutto su aspetti qualitativi inerenti a procedure di reclutamento e formazione del personale civile non di polizia. Viene però riconosciuto un progresso notevole in termini di pianificazione attraverso l'Ufficio Pesc/Pesd all'interno del Ministero degli Affari esteri. L'Italia figura dunque tra gli *strivers*, letteralmente "coloro che si sforzano", insieme ad Austria, Romania, Belgio, Francia e Irlanda⁶.

Il personale italiano impiegato in missioni civili dell'Ue ammonta a 272 unità⁷. Il reperimento del personale italiano da impiegare nelle missioni Pesd è di competenza di diverse amministrazioni - Ministero degli Interni, Ministero della Difesa, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero degli Affari esteri. Manca una struttura centrale di riferimento per il processo di reclutamento, anche se il Ministero degli Affari esteri, incaricato di promuovere la partecipazione attiva dell'Italia alla Politica estera e di sicurezza comune dell'Ue anche attraverso lo strumento delle operazioni Pesd, ha sviluppato un meccanismo pragmatico di coordinamento basato su una rete di punti di contatto costituiti in ciascuna amministrazione. Questo meccanismo di coordinamento ruota attorno all'Ufficio Pesc/Pesd della Direzione generale per l'integrazione europea del Ministero degli Affari esteri, il quale funge anche da canale di comunicazione tra Roma e Bruxelles - in particolare la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Ue e il Segretariato del Consiglio dell'Ue.

Nei paragrafi che seguono si illustreranno le modalità di reclutamento del personale da impiegare in missioni civili Pesd, analizzando sia la questione del collegamento tra i meccanismi di generazione delle forze europeo ed italiano, sia il problema del coordinamento tra le diverse istanze nazionali coinvolte. L'obiettivo è quello di individuare mancanze e potenzialità del sistema attuale e fornire raccomandazioni che possano potenziare, sia quantitativamente che qualitativamente, il contributo italiano alla gestione civile crisi dell'Ue.

⁶ Vedi D. Korski and R. Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, October 2009 (<http://www.ecfr.eu>).

⁷ Le 272 unità sono così ripartite tra le varie missioni civili Pesd: Eupol Rd Congo (4), Eupol Afghanistan (19), Eubam Rafah (13), Eupol Copps (2), Eupm BiH (22), Eulex Kosovo (191), Eumm Georgia (21). (Fonte: Ufficio Pesc/Pesd, DG per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari esteri, giugno 2009).

6.2 Il processo di reclutamento tra Roma e Bruxelles

In concomitanza con l'inizio del processo di pianificazione di una missione Pesd nelle istituzioni di Bruxelles, il Ministero degli Affari esteri convoca una riunione tra i punti di contatto nelle diverse amministrazioni al fine di condurre una discussione preliminare sulla possibile partecipazione dell'Italia. Sebbene la decisione finale spetti ai referenti politici e la composizione della missione non sia ancora definita, questo incontro ha di solito la funzione di avviare il processo di identificazione del personale disponibile nelle diverse componenti dell'amministrazione nazionale.

Una volta adottata l'Azione comune in sede di Consiglio dell'Ue, la *Civilian Planning and Conduct Capability* (Cpcc) pubblica le prime *Calls for Contribution* (Cfc) indirizzate agli Stati membri. La Cpcc è un organo istituito presso il Segretariato del Consiglio dell'Ue nel giugno 2007, al fine di fornire assistenza e supporto nella pianificazione ed attuazione delle operazioni civili della Pesd. La sua creazione si inserisce in un più generale processo di riforma del Segretariato del Consiglio dell'Ue che mira a garantire la presenza di strutture decisionali e risorse umane adeguate per la gestione degli aspetti civili della Pesd. Le Cfc contengono la descrizione delle posizioni (*job description*) aperte per il personale civile in una data missione Pesd, nella quale vengono specificati i compiti previsti e i profili richiesti per ricoprirle. Alcune istanze nazionali hanno insistito sulla necessità di identificare dei criteri più precisi ed uniformi per l'elaborazione delle *job descriptions*, le quali risultano troppo generiche ed eccessivamente diversificate. Per le forze armate, questo complica in maniera significativa l'individuazione del livello di grado del personale da impiegare.

Il Ministero degli Affari esteri provvede a disseminare le Cfc ai diversi punti di contatto nelle varie amministrazioni e raccoglie le candidature proposte, per poi trasmetterle a Bruxelles alla Rappresentanza italiana presso l'Ue. La Rappresentanza provvede infine ad inoltrare le candidature proposte al Segretariato del Consiglio dell'Ue. È stato da più parti sottolineato che l'aperiodicità con cui vengono emanate le Cfc ed i tempi tendenzialmente ristretti previsti da Bruxelles per la candidatura del personale mal si conciliano con le tempistiche (più lunghe) e le procedure interne (particolarmente macchinose) alle diverse amministrazioni nazionali. Per rispondere a queste sollecitazioni, la Cpcc ha introdotto nuove procedure, che prevedono la pubblicazione delle Cfc ogni sei mesi, tempi ragionevoli tra la pubblicazione delle Cfc e il dispiegamento del personale sul terreno

e descrizioni più dettagliate dei profili richiesti nelle missioni civili Pesd. Dopo aver raccolto le candidature provenienti dai vari Stati membri, la Cpcc identifica il personale civile da inviare sul terreno. Naturalmente, non tutte le candidature ricevute superano la selezione. Gli Stati membri devono comunque affrontare i costi connessi al processo di selezione del personale nelle varie amministrazioni, senza avere la certezza che le candidature proposte andranno a buon fine. Questo elemento spesso scoraggia il coinvolgimento attivo del personale delle amministrazioni nazionali, che diventa sempre più restio ad impiegare risorse e a mettersi in gioco nel processo di reclutamento dell'Ue. Di conseguenza, le strutture competenti presso il Segretariato del Consiglio dell'Ue sono state sollecitate dalle autorità nazionali a mettere in atto un sistema più dinamico e flessibile per la selezione del personale, ad esempio identificando posizioni alternative da proporre agli Stati membri per i candidati non selezionati. Inoltre, è stata da più parti sollevata l'esigenza di rendere il processo di reclutamento a Bruxelles più trasparente e di migliorare la comunicazione tra la Cpcc e le capitali nazionali, attraverso un sistema di consultazione continuo fin dalle prime fasi di configurazione dell'organico di ciascuna missione.

Il Segretariato del Consiglio dell'Ue ha recentemente elaborato un *Civilian Capability Management Tool* o *Goalkeeper* al fine di migliorare i processi di pianificazione e reperimento delle risorse umane nel settore della gestione civile crisi. Il *Goalkeeper* potrebbe rivelarsi un utile strumento per sviluppare i meccanismi nazionali di reclutamento del personale da distaccare in missioni civili Pesd. Esso consentirà infatti di informare in anticipo gli Stati membri sulle necessità di *staffing* delle missioni civili dell'Ue, utilizzando *Standard Job Descriptions* (Sjds) per ciascuna delle aree prioritarie identificate a Feira nel 2000. Inoltre, il *Goalkeeper* prevede anche la predisposizione di un registro di esperti potenzialmente disponibili ad essere dispiegati e l'individuazione di opportunità di formazione a livello nazionale ed europeo. Infine, gli operatori nazionali avranno accesso a tutti i principali documenti adottati dall'Ue e dagli Stati membri in questo settore: ciò permetterà una maggiore diffusione delle informazioni, anche tra le amministrazioni non direttamente coinvolte nei processi di *policy-making* dell'Ue. Tuttavia, la tempestiva ed efficace attivazione del *Goalkeeper* dipenderà dal contributo dei governi e dalla loro disponibilità a condividere le informazioni rilevanti, soprattutto in termini di strategie di pianificazione e personale.

Oltre al personale proveniente dagli Stati membri, sarebbe auspicabile che l'Ue elaborasse dei sistemi di reclutamento a livello europeo, in modo da

intercettare gli esperti provenienti dal settore privato, dalla società civile e dalla comunità scientifica. È possibile identificare vari meccanismi che potrebbero essere meglio utilizzati oppure creati per rispondere a questa esigenza. La Commissione europea dispone già di *roster* di esperti, impiegati in azioni di aiuto umanitario e allo sviluppo, in interventi di protezione civile, o in programmi di cooperazione finanziaria e tecnica quali Phare e Tacis. Inoltre, ha recentemente ripreso corpo una proposta emersa in sede di Parlamento europeo già nel 2001 per la creazione di un *Civilian Peace Service*, finanziato dalla Commissione europea e composto da giovani volontari da impiegare in compiti civili nell'ambito di missioni Pesd.

Il Segretariato del Consiglio dell'Ue dovrebbe sfruttare meglio l'*expertise* del personale delle organizzazioni non governative attive in questo settore: l'*European Peacebuilding Liaison Office* (Epl) dispone di un database di esperti nel settore della prevenzione dei conflitti e del *peacebuilding*. Si potrebbe inoltre attingere agli esperti formati nell'ambito dell'*European Group on Training* (Egt), attraverso corsi di formazione sui vari aspetti della gestione civile crisi certificati a livello europeo. È stata inoltre avanzata l'ipotesi di potenziare l'*European Security and Defence College* (Esdc), espandendo le sue competenze in ambito civile e sviluppando un *database* di personale che ha frequentato i corsi da esso offerti.

6.3 Il bacino di reperimento delle risorse umane e i meccanismi di selezione del personale

In Italia, mancando un sistema centralizzato di selezione e reclutamento, diverse amministrazioni nazionali sono chiamate a individuare il personale più qualificato e disponibile per essere impiegato sul campo in una delle aree prioritarie identificate dall'Ue per la gestione civile crisi. Il personale destinato a svolgere compiti di polizia viene identificato dal Ministero degli Interni, mentre i Carabinieri da impegnare in missioni di polizia e monitoraggio sono scelti dal Comando generale dell'Arma presso il Ministero della Difesa. Il Ministero della Giustizia si occupa della selezione del personale dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, che viene impiegato soprattutto nell'area dello stato di diritto, mentre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri fa capo l'individuazione del personale da impiegare nei settori dell'amministrazione e della protezione civili. In tutti i casi sopra menzionati, il bacino di reperimento è costituito dal personale dell'amministrazione di riferimento, il quale viene inviato in missione in ter-

ritorio estero e al quale si applicano le indennità all'uopo previste. Soltanto il Ministero degli Affari esteri seleziona esperti *free-lance* che non appartengono a nessuna delle amministrazioni centrali dello Stato: in questo caso, il bacino di reperimento è costituito da università e centri di ricerca, settore privato, oppure organizzazioni non governative che operano in ambiti rilevanti per le missioni da svolgere. Le aree nelle quali vengono impiegati sono quelle dello stato di diritto, del monitoraggio e del supporto ai Rappresentanti speciali dell'Ue. Solitamente svolgono funzioni di analisti politici, osservatori, consiglieri politici oppure coordinatori.

L'attuale regolamentazione per l'impiego di esperti *free-lance*, sia giuridica che finanziaria, risulta lacunosa. Dal punto di vista giuridico, dobbiamo fare riferimento ad un breve richiamo contenuto nel decreto legge di proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali: "il Ministero degli Affari esteri, [...] per esigenze cui non è possibile provvedere con il personale in servizio, può conferire incarichi temporanei ad enti e organismi specializzati nonché a personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso di specifiche professionalità"⁸. Gli esperti identificati attraverso questo meccanismo vengono inviati in missione dopo aver stipulato un contratto di collaborazione coordinata e continuativa con il Ministero degli Affari esteri, senza garanzie adeguate ai profili richiesti e ai compiti da svolgere. Le carenze del sistema scoraggiano un'adeguata partecipazione di personale non inquadrato nelle amministrazioni pubbliche a missioni civili dell'Ue e non permettono un utilizzo ottimale delle professionalità esistenti nel settore privato e della ricerca. Esistono diversi *roster* interni alle varie amministrazioni coinvolte, nei quali viene collocato il personale disponibile ad essere inviato in missione all'estero. Tuttavia, queste banche dati non sono centralizzate né standardizzate tra loro, non riflettono necessariamente i bisogni di personale da impiegare nelle missioni Pesd e il personale in essi collocato non sempre può essere effettivamente dispiegato. Occorrerebbe elaborare dei criteri minimi comuni (frequenza di corsi di formazione di base, conoscenza della lingua inglese, ecc.) per l'identificazione del personale da inserire nei diversi *roster*. In una fase successiva, si potrebbe costituire un *roster* unico che comprenda il personale delle amministrazioni centrali dello Stato e gli esperti *free-lance* attivi in questo settore.

⁸ Vedi Legge 24 febbraio 2009, n. 12: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali", in *Gazzetta Ufficiale* n. 47 del 26 febbraio 2009, Articolo 1, Comma 3.

Questo sistema standardizzato o centralizzato di *roster* favorirebbe anche dei meccanismi di selezione coordinati e trasparenti. Al momento, ciascuna delle amministrazioni interessate esegue le proprie verifiche finalizzate a testare la qualità dei possibili candidati da trasmettere alle istituzioni di Bruxelles. Tali verifiche sono diversificate: nel caso dell'Arma dei Carabinieri, esse consistono in un esame dei curricula dei candidati al fine di valutarne titoli, esperienze professionali pregresse e corsi di formazione frequentati. Il Ministero della Giustizia e la Guardia di Finanza completano la selezione attraverso un colloquio orale. Nel caso degli esperti *freelance*, il Ministero degli Affari esteri conduce soltanto uno scrutinio preliminare finalizzato a controllare la corrispondenza delle qualifiche individuali dei candidati con i requisiti previsti nella *Call for Contribution*, per poi inoltrare le candidature agli organi dell'Ue responsabili.

6.4 Le difficoltà di reclutamento per alcune categorie di personale e il problema della limitata pubblicizzazione delle opportunità

In generale, il personale civile e di polizia proveniente dagli Stati membri è limitato e molto richiesto per lo svolgimento di funzioni interne. Inoltre, gli individui stessi sono reticenti ad accettare incarichi di missione all'estero, poiché hanno scarsi incentivi di natura economica e in termini di progressione di carriera.

L'esperienza acquisita nel corso degli anni dalle amministrazioni italiane ha evidenziato difficoltà specifiche di reclutamento di alcune categorie di personale, in particolare giudici, pubblici ministeri e polizia penitenziaria. Uno dei problemi principali è quello della durata della missione all'estero, spesso troppo lunga ed inconciliabile con le esigenze di personale nazionale altamente specializzato. Si potrebbe riflettere sulla possibilità, per certe funzioni, di ridurre il periodo di dispiegamento e prevedere il rientro anticipato nell'amministrazione di appartenenza di queste categorie di personale. Tuttavia, ciò avrebbe un impatto negativo sulla continuità e sull'efficacia delle azioni dell'Ue sul terreno. Un esempio rilevante è il fenomeno del *disruption to trials*: a causa del continuo avvicendamento del personale giudiziario sul terreno, molti processi in situazioni di post-conflitto devono essere interrotti, con conseguenti ritardi ed inefficienze nell'amministrazione della giustizia.

Mentre Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia prevedono corsi di addestramento per missioni all'estero e per l'apprendimento della lingua inglese, la for-

mazione di altre categorie di personale proveniente dalle amministrazioni pubbliche è di carattere esclusivamente nazionale e poco adatta all'internazionalizzazione. Spesso manca un sufficiente grado di formazione europea e nel settore specifico della Pesd, nonché requisiti di base come l'adeguata conoscenza delle lingue straniere. A questo proposito, occorre assicurare: una maggiore diffusione della cultura europeista ed internazionalistica nelle amministrazioni nazionali, una conoscenza delle strutture e dei meccanismi dell'Unione europea e della Pesd in particolare, un'adeguata cognizione linguistica di base.

I canali del Ministero degli Affari esteri e della Rappresentanza italiana presso l'Ue dovrebbero essere utilizzati al meglio al fine di promuovere un dialogo più ampio e un collegamento costante tra le amministrazioni nazionali interessate e le istituzioni di Bruxelles incaricate di elaborare i documenti Pesd e di selezionare il personale civile. Ciò potrebbe facilitare il coinvolgimento e la maggiore assunzione di responsabilità da parte degli attori nazionali che non sono normalmente coinvolti nelle attività dell'Ue. Per porre rimedio alla limitata disponibilità di risorse interne alle amministrazioni, alcuni hanno proposto di inviare nelle missioni Pesd personale a riposo. In alcuni casi, l'utilizzo dell'*expertise* di funzionari e militari in pensione potrebbe essere utilmente impiegato per la pianificazione e la preparazione di operazioni dell'Ue, soprattutto in termini di valutazione delle *lessons learned* e formazione del personale. Tuttavia, il loro coinvolgimento non sembra poter risolvere il problema dell'ampliamento del bacino di reperimento delle risorse umane da dispiegare sul terreno.

Una risposta più adeguata potrebbe venire dall'utilizzo più ampio ed efficace di esperti *free-lance* del settore privato, della società civile e della comunità scientifica. Soltanto 22 dei 272 civili italiani attualmente distaccati in missioni civili dell'Ue proviene da ambienti estranei alle amministrazioni centrali dello Stato. Il maggiore coinvolgimento di attori non governativi potrebbe fornire un indubbio valore aggiunto, soprattutto per ciò che concerne le azioni di ricostruzione delle istituzioni democratiche, di promozione del rispetto dei diritti umani e delle questioni di genere, nonché in compiti di amministrazione civile, incluso il reintegro di ex combattenti, rifugiati e profughi. Inoltre, alcuni esperti *free-lance* potrebbero essere chiamati a svolgere funzioni ad oggi riservate a personale delle amministrazioni, in particolare nei settori della riforma del settore di sicurezza e della promozione dello stato di diritto.

Questo significa anche elaborare meccanismi di reclutamento più efficaci al di fuori delle amministrazioni statali, potenziando il ruolo di *outreach* svolto dal Ministero degli Affari esteri. Attualmente, il Ministero degli Affari esteri

pubblicizza sul suo sito le posizioni aperte in missioni Pesd⁹. Inoltre, coloro che hanno già partecipato a missioni internazionali sono inseriti in un *roster* di esperti che vengono informati individualmente rispetto a nuove opportunità di impiego sul terreno. Al fine di allargare il bacino di reclutamento di personale per missioni Pesd, è stata predisposta anche una pagina di registrazione attraverso la quale è possibile ricevere una *newsletter* contenente informazioni sulle nuove posizioni pubblicate. Tuttavia, occorrerebbe dare maggiore risalto alle informazioni sulle opportunità in ambito Pesd, sia sul sito del Ministero degli Affari esteri che sui siti delle altre amministrazioni. Inoltre, sarebbe utile poter organizzare campagne di ampio respiro finalizzate all'informazione e alla promozione di esperienze in missioni dell'Ue e dirette non soltanto al personale delle amministrazioni statali, ma anche ad esperti provenienti da università, centri di ricerca, uffici studi di società private, imprese, organizzazioni non governative attive in Italia e all'estero.

6.5 Per un migliore collegamento tra sistema di formazione e meccanismi di reclutamento

Sviluppare un collegamento efficace tra le attività di formazione e i meccanismi di reclutamento ha una duplice finalità: garantisce che il personale inviato in missione abbia la preparazione necessaria e assicura che coloro che sono formati vengano effettivamente dispiegati sul terreno.

I Carabinieri e il personale della Guardia di Finanza selezionati per il dispiegamento in missioni internazionali devono aver superato con esito positivo corsi di formazione e addestramento e dimostrare un'adeguata conoscenza della lingua inglese. Il Ministero della Giustizia e il Dipartimento della Funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri considerano la frequenza di specifici corsi di formazione come un titolo preferenziale per la selezione del personale da proporre per l'impiego all'estero. La situazione risulta molto più incerta per quanto concerne il personale *freelance* reclutato dal Ministero degli Affari esteri: l'aver frequentato corsi di formazione specifici non è un titolo preferenziale per il reclutamento e ad oggi non esiste un *database* che raccolga i nominativi degli esperti che sono stati formati a livello nazionale ed europeo.

⁹ Vedi http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Opportunita/Nella_UE/OpportunitaPescPesd.htm.

L'*European Group on Training* (Egt), del quale fa parte anche la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, ha formato 1.400 esperti dal 2001 al 2009, tra i quali circa 100 italiani. Tuttavia, la percentuale di dispiegamento in missioni civili dell'Ue di questi esperti è molto bassa.

Il Ministero degli Affari esteri dovrebbe utilizzare al meglio le risorse umane disponibili, iniziando dalla costituzione di un *database* del personale formato nell'ambito dell'Egt e non solo. L'Egt ha infatti sviluppato un sistema di certificazione per corsi di formazione nell'ambito della gestione civile crisi, offerti da istituzioni europee e non europee. Per essere certificati, questi corsi devono aderire ad una serie di standard e criteri elaborati a livello europeo e testati in circa otto anni di attività. Ad oggi, quindici corsi di formazione hanno ottenuto la certificazione, tra i quali figura anche un corso di specializzazione sui diritti umani offerto da un altro centro italiano, l'Istituto di diritto internazionale umanitario di Sanremo. Raccogliere in una banca dati i nominativi ed i profili degli esperti che hanno frequentato corsi certificati a livello europeo permetterebbe al Ministero degli Affari esteri di avere a disposizione un bacino di personale qualificato dal quale attingere per l'impiego in missioni civili internazionali.

Un'alternativa a questo sistema è suggerita dal sistema tedesco: il Ministero degli Affari esteri tedesco, non possedendo risorse interne sufficienti per il reclutamento, la selezione e la gestione del personale civile da impiegare in missioni internazionali, ha istituito un Centro per le operazioni internazionali di pace, *Berlinen Zentrum Für Internationale Friedenseinsätze* (Zif). Lo Zif è organizzato come una società privata, della quale il governo tedesco è azionista e finanziatore unico, ed è responsabile sia della formazione che del reclutamento del personale, nonché delle attività di analisi e di valutazione *ex post*. Attualmente lo Zif gestisce un *roster* di circa 1.200 esperti, da dispiegare in missioni Ue, Onu oppure Osce¹⁰.

7. Come potenziare il contributo italiano alla gestione civile crisi dell'Ue?

Dall'analisi del sistema italiano di reclutamento del personale civile da impiegare in missioni internazionali, ed in particolare in operazioni Pesd, è possibile elaborare una serie di proposte finalizzate allo sviluppo di un processo più inclusivo ed efficace di generazione delle forze. L'elaborazione di

¹⁰ Maggiori informazioni sono disponibili su: <http://www.zif-berlin.org/en/about-zif.html>.

queste proposte tiene conto anche delle esperienze sviluppate da altri Stati membri dell'Ue, che sono considerati più virtuosi nel settore della gestione civile crisi - in particolare Germania e Svezia - ma anche di quella di Paesi più simili all'Italia in termini di organizzazione dell'apparato amministrativo interno - in primo luogo la Francia. Le lacune individuate nei meccanismi e nelle strutture esistenti suggeriscono l'opportunità di:

- Creare un organismo inter-ministeriale presso il Ministero degli Affari esteri deputato alla gestione civile crisi. Questa struttura generale di coordinamento permetterebbe di amalgamare le attività dei diversi attori nazionali, promuovere il coinvolgimento delle varie amministrazioni e favorire l'elaborazione di linee guida uniche per l'impiego delle risorse umane nelle missioni civili.
- Istituire un ufficio centrale deputato al reclutamento del personale civile e alla gestione delle risorse umane. Questa struttura, che potrebbe essere individuata nell'Ufficio Pesc/Pesd del Ministero degli Affari esteri, dovrebbe occuparsi della raccolta e del coordinamento delle candidature provenienti dalle diverse amministrazioni, nonché della comunicazione con le istanze rilevanti a Bruxelles.
- Organizzare campagne di informazione e promozione di esperienze in missioni dell'Ue dirette al personale delle amministrazioni centrali dello Stato e garantire una maggiore pubblicizzazione delle opportunità anche nel settore privato e nella comunità scientifica.
- Creare un *roster*/banca dati *online* per il personale civile, contenente i nominativi di esperti *free-lance* che hanno frequentato corsi di formazione certificati nel settore della gestione civile crisi e personale proveniente dalle amministrazioni centrali dello Stato. Questo non limiterebbe l'autonomia decisionale delle diverse amministrazioni rispetto al personale da proporre a Bruxelles, ma renderebbe il processo di selezione molto più rapido, inclusivo e trasparente.
- Adottare un documento strategico nazionale per la gestione civile crisi, che favorisca la creazione di un sistema più efficiente di identificazione, mobilitazione, formazione e dispiegamento del personale da impiegare nelle missioni Pesd. A questo fine, potrebbe essere costituito un gruppo di lavoro inter-ministeriale, che riunisca i rappresentanti delle diverse amministrazioni coinvolte e li affianchi a rappresentanti parlamentari ed esperti del settore provenienti dal mondo accademico e di ricerca.
- Incoraggiare e garantire adeguate risorse finanziarie per attività di valutazione, ricerca e sviluppo del settore della gestione civile crisi a livello

nazionale ed europeo, favorendo le analisi comparative tra i diversi Stati membri dell'Ue e gli studi di elaborazione delle lezioni apprese.

- Garantire una puntuale informazione e un crescente coinvolgimento delle istanze parlamentari, al fine di sottolineare l'importanza della partecipazione italiana alla gestione civile crisi, assicurare la legittimità democratica di tale impegno ed elaborare strumenti legislativi adeguati.

ALLEGATO 1

MODELLO DI QUESTIONARIO

per le amministrazioni centrali dello Stato in preparazione del seminario
“L’Italia nelle missioni civili dell’Ue. Criticità e prospettive”
Ministero degli Affari esteri, 4-5 novembre 2009

Parte generale

1. Amministrazione centrale:

2. Totale n. proprio personale impiegato in missioni Pesd:

- missioni in corso:

- missioni concluse

3. Oltre ai requisiti fissati dalle specifiche *job descriptions* dei profili richiesti per le varie missioni, esistono all’interno dell’amministrazione di appartenenza dei requisiti minimi che lo staff da impiegare in missione deve possedere?

No

Sì

4. Se sì, può sinteticamente specificare quali sono? (*È possibile selezionare più caselle*)

Conoscenza delle lingue con livello riconosciuto;

Partecipazione a corsi specifici

Inserimento in un roster interno

Altro (*per favore spieghi*)

Formazione del personale civile italiano impegnato in missioni dell'Ue: lo status quo

5. L'amministrazione di appartenenza organizza corsi/giornate di formazione per personale intenzionato a prendere parte a missioni internazionali?

- Sì
- No

6. Se sì, si tratta di corsi

- base
- di specializzazione
- mirati per la partecipazione a missioni specifiche

7. Potrebbe sinteticamente specificare la natura/durata/frequenza di tali corsi?

8. L'amministrazione di appartenenza agevola/promuove e sponsorizza/finanzia la partecipazione del proprio personale a corsi di formazione mirata per la partecipazione a missioni Pesd o internazionali, più in generale?

- Sì
- No

9. Se sì, può specificare la tipologia di corsi e l'ente organizzatore (lista esemplificativa)?

10. La frequenza di corsi di formazione specifici costituisce titolo preferenziale per la selezione del personale da proporre per missioni internazionali?

- Sì
- No

11. La frequenza di corsi di formazione specifici costituisce titolo necessario per la selezione del personale da proporre per missioni internazionali?

No

Sì

12. Se sì, può specificare quali sono i corsi specifici obbligatori?

13. Il bilancio dell'amministrazione di appartenenza contempla fondi specificamente ventilati per corsi di formazione propedeutici all'impiego in missioni internazionali?

Sì

No

14. Osservazioni o commenti inerenti la Formazione?

Reclutamento del personale civile italiano impegnato in missioni dell'Ue

15. Qual è il bacino di reperimento del personale civile per le missioni Pesd utilizzato dall'amministrazione di appartenenza?

Personale dell'amministrazione;

Personale estraneo all'amministrazione proveniente da:

Università e centri di ricerca;

Settore privato;

Ong;

Altro (per favore specifici)

16. Che tipo di rapporto contrattuale viene stipulato tra il personale civile impiegato in missioni Pesd e l'amministrazione di appartenenza?

17. In quale o quali delle aree prioritarie identificate dall'Ue per la gestione civile crisi viene impiegato il personale proveniente dall'amministrazione di appartenenza?

- Polizia
- Stato di diritto
- Amministrazione civile
- Protezione civile
- Monitoraggio
- Supporto ai Rappresentanti speciali dell'Ue

18. Quali sono le principali difficoltà che l'amministrazione di appartenenza incontra nel dispiegamento del personale civile in missioni Pesd?

- Carenza di personale con le qualifiche richieste
- Indisponibilità del personale
- Tempistica del processo di reclutamento
- Coordinamento inadeguato all'interno dell'amministrazione
- Comunicazione inadeguata con le istituzioni Ue

19. Attraverso quali canali vengono pubblicizzati i posti disponibili nelle missioni Pesd?

- Comunicazione a tutto il personale dell'amministrazione
- Comunicazione agli Uffici interessati
- Comunicazione ad un gruppo di esperti pre-identificati
- Annunci sul sito web dell'amministrazione
- Altro (per favore specifichi)

20. Vengono effettuate verifiche di qualità dei candidati prima del dispiegamento?

No

Sì

21. Se sì, attraverso quali meccanismi di controllo?

Valutazione del CV (titoli, esperienze professionali pregresse, corsi di formazione frequentati)

Colloquio

Altro (per favore specifici)

22. Esiste presso l'amministrazione di appartenenza un *database* del personale che ha frequentato corsi specifici a livello nazionale e/o europeo finalizzati al dispiegamento in missioni Pesd?

Sì

No

23. Osservazioni o commenti inerenti il processo di reclutamento?

3. ASPETTI NORMATIVI E FINANZIARI DELLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALLE MISSIONI CIVILI PESD

*Luigi Gianniti**

Introduzione

La gestione civile delle crisi rappresenta uno strumento fondamentale della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd). Il ruolo delle missioni civili nel sostegno alla pace e alla sicurezza internazionali è in continua espansione e crescita e le missioni civili Pesd, a partire dal Consiglio europeo di Feira nel 2000¹, hanno ampliato il proprio raggio di azione sia a livello geografico (dai Balcani occidentali al Caucaso, dall'Africa al Medioriente e all'Asia) sia a livello tematico (rafforzamento delle operazioni di polizia e del settore della giustizia, monitoraggio dei confini e degli accordi di pace, riforma del settore della sicurezza).

* Alla stesura di questo documento ha contribuito Francesca Rosso, program manager presso la Commissione europea, Direzione generale allargamento, Bruxelles.

¹ L'Unione europea ha sviluppato la gestione degli aspetti civili delle crisi focalizzando il proprio intervento in quattro aree prioritarie in occasione del Consiglio europeo di Feira nel giugno 2000: polizia, stato di diritto, amministrazione civile, protezione civile. Gli obiettivi iniziali nelle quattro aree prioritarie sono stati raggiunti e addirittura superati. Gli impegni volontari dei Paesi membri sono stati espressi nel dicembre 2004 alla Conferenza sugli impegni civili come segue: (i) polizia: 5761 poliziotti, di cui 1400 da dispiegare in meno di 30 giorni; (ii) stato di diritto: 631 ufficiali incaricati di operazioni di gestione delle crisi in quest'area (giudici, avvocati, ufficiali penitenziari); (iii) amministrazione civile: 565 ufficiali; (iv) protezione civile: 579 esperti di protezione civile e 4445 persone per i gruppi di intervento; (v) monitoraggio: 505 funzionari.

A partire dal gennaio 2003², l'Ue ha lanciato 23 operazioni e missioni in ambito Pesd, di cui 13 sono attualmente in corso (e, di queste, 11 hanno carattere civile o civile-militare). In particolare, l'Unione europea ha lanciato nel 2008 la più vasta operazione civile mai realizzata, Eulex Kosovo, e, sempre nel 2008, ha anche avviato una missione di monitoraggio in Georgia.

Inoltre, l'Unione europea prosegue il proprio impegno per la formazione della polizia in Bosnia e Erzegovina e per il sostegno nel monitoraggio del confine tra Moldavia e Ucraina, conduce una missione di polizia in Afghanistan, prosegue una missione di polizia nei Territori palestinesi, una missione di assistenza al monitoraggio delle frontiere a Rafah, nella Striscia di Gaza (seppur sospesa per ragioni di sicurezza), e una missione nel settore della giustizia in Iraq. Infine, in Africa, l'Ue sostiene la riforma del settore della sicurezza nella Repubblica Democratica del Congo e in Guinea-Bissau. La gestione civile delle crisi ha assunto nel corso degli ultimi anni un'importanza crescente all'interno delle missioni Pesd dell'Ue: il miglioramento delle strutture e delle procedure delle capacità civili costituisce pertanto una necessità sempre più stringente. Il nuovo *Civilian Headline Goal 2010* (Chg 2010) mira a migliorare la capacità civile dell'Ue nella gestione delle crisi. Il Chg 2010 si prefigge principalmente due obiettivi: (i) migliorare le sinergie tra le operazioni civili e militari della Pesd e le altre azioni della Comunità europea; (ii) adottare un approccio strategico per il reclutamento delle risorse umane da destinare alle missioni, in modo da ingaggiare personale altamente qualificato, in grado di massimizzare i risultati della gestione civile crisi.

1. Il finanziamento delle missioni civili

Le autorità europee costruiscono un meccanismo di finanziamento ad hoc per ogni operazione Pesd, solitamente incluso nell'Azione comune che defi-

² Tra queste, l'Ue ha lanciato 17 missioni civili: EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina (Eupm - in corso); EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (Proxima - conclusa); EU Police Advisory Team in the former Yugoslav Republic of Macedonia (Eupat - conclusa); Eulex Kosovo (in corso); Eujust Themis Georgia (conclusa); Eumm Georgia (in corso); EU Police Mission in Democratic Republic of the Congo (Eupol Kinshasa - conclusa); EU security sector reform mission in the Democratic Republic of the Congo (Eusec Congo, missione civile e militare - in corso); Eupol RD Congo (in corso); EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (Eujust Lex - in corso); Eu Support to Amis II (Darfur - conclusa); EU Ssr Guinea Bissau (missione civile e militare - in corso); EU Monitoring Mission in Aceh (Amm - conclusa); EU Police Mission for the Palestinian Territories (Eupol Copps - in corso); EU Border Assistance Mission for the Rafah crossing point (Eu Bam Rafah - in corso); Eupol Afghanistan (in corso); Eubam Moldova and Ukraine (in corso).

nisce la missione. L'articolo 41 del Trattato sull'Unione europea, che sancisce i principi di base per il finanziamento delle operazioni di gestione delle crisi civili e militari, stabilisce che le spese relative alla Politica estera di sicurezza comune (Pesc) sono a carico del bilancio della Comunità europea, fatta eccezione per quelle derivanti da operazioni con implicazioni militari o di difesa e per i casi in cui il Consiglio dell'Ue decida diversamente all'unanimità.

Le operazioni civili sono dunque finanziate dal bilancio della Pesc, secondo la procedura prevista per il bilancio generale della Comunità (che ha allocato 62.6 milioni di euro nel 2005, 102.6 milioni di euro nel 2006, 160 milioni di euro nel 2007, 284.8 milioni di euro nel 2008 e 242.7 milioni di euro nel 2009). L'utilizzo dei fondi della specifica linea di bilancio è decisa dal Consiglio dell'Ue. Una specifica sezione del bilancio della Comunità europea copre i costi operativi della Pesc (capitolo 19 03³).

Tra i diversi strumenti della Pesc, solamente le Azioni comuni comportano spese operative ed amministrative. Il Consiglio dell'Ue decide l'Azione comune che rappresenta la base normativa della missione Pesc e l'assegnazione delle risorse di bilancio necessarie, mentre la Commissione europea provvede all'impegno, alla stipula dei contratti e all'esborso dei fondi corrispondenti. Le spese in questione sono soggette ai controlli esterni della Corte dei conti, al controllo giuridico dell'esecuzione del bilancio da parte della Corte europea di giustizia e alla procedura di scarico del Parlamento europeo⁴.

Sebbene il finanziamento di questo tipo di azioni attraverso il bilancio comunitario abbia risentito in passato di eccessive complessità procedurali, attualmente le missioni civili in ambito Pesc continuano ad essere finanziate dal bilancio Ue - volto ad assicurare la trasparenza e la coerenza degli

³ Tale capitolo rientra nel Titolo 19 - Relazioni Esterne - del bilancio della Comunità europea.

⁴ Diversa la gestione, a livello finanziario, delle missioni Pesc con implicazioni militari e di difesa. In tali ambiti, infatti, l'articolo 41 del Trattato Ue assegna all'Unione la responsabilità finanziaria degli oneri amministrativi, che vengono poi ripartiti tra i Paesi membri in base a un criterio di proporzionalità al Pil, e ai Paesi membri, le spese operative del proprio contingente. Pertanto, le operazioni civili possono essere finanziate ricorrendo al bilancio comunitario (con una certa flessibilità circa le linee di bilancio cui attribuire le spese), mentre quelle militari ricadono nelle responsabilità dei singoli Stati membri, secondo il principio *costs lie where they fall* (ogni Stato paga le spese del suo contingente). Questo sistema è oggetto di un acceso dibattito. Da una parte, l'allestimento di un meccanismo *ad hoc* rallenta la fase di lancio dell'operazione; dall'altra gli Stati membri più grandi, che hanno una parte preponderante delle operazioni militari, non gradiscono un sistema di ripartizione di spesa sbilanciato a loro sfavore (sono costretti a pagare le spese operative per il proprio contingente e una parte considerevole di quelle comuni, assegnate in proporzione al Pil). Le autorità Ue hanno istituito un dispositivo speciale per il finanziamento delle spese comuni delle operazioni militari in questo contesto, denominato Athena.

interventi comunitari nei Paesi terzi. I Paesi membri dell'Unione europea contribuiscono alla missione stessa mediante l'invio di esperti distaccati. Tranne che per il capo missione, ogni Stato membro o istituzione sostiene i costi relativi agli esperti distaccati, incluse le spese di viaggio per e dal Paese di invio, nonché gli stipendi, la copertura sanitaria e le indennità, escluse le indennità giornaliere. La missione assume anche personale civile internazionale e personale locale su base contrattuale in funzione delle necessità (e qualora, ovviamente, gli esperti nazionali distaccati non ricoprono l'interezza degli incarichi disponibili). Secondo quanto espressamente previsto nell'Azione comune che istituisce la singola missione, gli esperti della missione restano sotto l'autorità dello Stato membro o dell'istituzione dell'Ue competente, svolgendo le rispettive funzioni e operando nell'interesse della missione.

2. Il ruolo delle missioni Pesd alla luce del Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona apporta notevoli cambiamenti all'assetto istituzionale della Pesc e della Pesd. In particolare, le missioni civili e militari in ambito Pesd vengono riconosciute quali strumento essenziale della politica estera dell'Unione e viene addirittura prevista la creazione di un fondo iniziale, costituito dai contributi degli Stati membri, per la preparazione delle missioni civili e militari che non sono a carico del bilancio dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 41 del Trattato infatti: "Il Consiglio adotta a maggioranza qualificata, su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, le decisioni che fissano: a) le modalità di costituzione e finanziamento del fondo iniziale, in particolare le dotazioni finanziarie assegnategli; b) le modalità di gestione del fondo iniziale; c) le modalità di controllo finanziario". L'utilizzo del fondo è autorizzato dal Consiglio e l'Alto rappresentante per la politica estera riferisce al Consiglio sull'esecuzione del proprio mandato.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, amplia a livello tematico la possibilità di avviare missioni civili e militari che, secondo il nuovo dettato, potranno comprendere "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” (art. 43). Infine, il Consiglio potrà anche affidare a un gruppo di Stati membri lo svolgimento di una missione, “allo scopo di preservare i valori dell’Unione e di servirne gli interessi” (art. 42).

Ne consegue quindi che:

- le missioni Pesd assumeranno sempre maggiore rilevanza all’interno della Pesc;
- potranno avere un mandato più ampio;
- un gruppo di Stati membri si potrà vedere affidata una specifica missione (d’intesa con l’Alto rappresentante);
- sarà costituito un fondo, mediante i contributi degli Stati membri, per missioni civili e militari non iscrivibili al bilancio dell’Unione.

3. I costi della partecipazione italiana alle missioni civili

In Italia, il finanziamento alle missioni internazionali, incluse le missioni civili in ambito Pesd, viene deciso con appositi provvedimenti legislativi, solitamente decreti-legge (c.d. “Decreto missioni”) poi convertiti in legge, che normalmente rispecchiano le richieste presentate da ciascuna amministrazione, precedentemente definite secondo valutazioni interne.

Il Ministero della Difesa conduce un coordinamento tra le amministrazioni coinvolte nelle missioni per la redazione del testo presentato al Consiglio dei Ministri. Lo stanziamento dei fondi viene autorizzato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, a seguito del controllo della Corte dei conti, mediante assegnazione sui capitoli di bilancio delle singole amministrazioni. La legge di rifinanziamento delle missioni assicura anche la copertura finanziaria degli oneri per la corresponsione degli emolumenti al personale impegnato nelle missioni e delle spese connesse al sostegno logistico ed operativo di tale personale. I finanziamenti sono assegnati principalmente al Ministero della Difesa (alle tre Forze Armate e ai Carabinieri)⁵, ma anche ad altri dicasteri (Esteri, Interni, Economia e Finanze, Giustizia).

⁵ A partire dal 2008 nello stato di previsione del Ministero della Difesa è stato introdotto un apposito programma denominato “Missioni militari di pace”, nell’ambito della missione “Difesa e sicurezza del territorio”. In tale programma è stato iscritto un nuovo capitolo: “Fondo per le missioni di pace” (cap. 1188). Su tale capitolo attualmente confluiscono le risorse provenienti dal fondo per le missioni internazionali, a loro volta ripartite attraverso un decreto del Ministero della Difesa. Si veda B. Mazzotta, *Indagine conoscitiva in merito alle proposte di legge in materia di disciplina delle missioni internazionali di pace*, Commissioni Esteri e Difesa, Camera dei Deputati, ottobre 2009.

Il decreto-legge ha normalmente una cadenza semestrale. Per quanto riguarda il 2009, tuttavia, per esigenze di bilancio sono stati adottati addirittura tre provvedimenti: il primo per un periodo di sei mesi (gennaio-giugno 2009); il secondo per un periodo di quattro mesi (luglio-ottobre 2009); il terzo per coprire i due mesi restanti (novembre-dicembre 2009).

L'ultima legge di rifinanziamento delle missioni internazionali (L. 3 agosto 2009 N. 108 *Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali*, G.U. n. 181 del 6-8-2009) prevede la copertura finanziaria di ventotto missioni, come detto per il periodo luglio-ottobre 2009, con un costo complessivo di 510 milioni di euro (di cui 452 a carico del Ministero della Difesa). Il provvedimento di rifinanziamento, notevolmente complesso, prevede la suddivisione dello stanziamento in numerosi capitoli di spesa, suddivisi per ente e area, anziché per missione. Ciò non permette una reale stima dell'effettivo costo dei singoli interventi.

Il frazionamento temporale della spesa (tre distinti provvedimenti legislativi a copertura di un unico anno solare), da un lato, e la complessità di lettura di ogni singolo provvedimento, dall'altro, costituiscono limiti oggettivi alla trasparenza dell'apporto italiano alle missioni internazionali, con evidenti conseguenze negative sia sulla "controllabilità" dei provvedimenti da parte dei due rami del Parlamento sia sulla visibilità degli stessi interventi. Di seguito si riporta una tabella nella quale vengono riassunte le autorizzazioni di spesa relative alle missioni civili Pesd previste dalla L. 108/2009, che copre il periodo 1° luglio-31 ottobre 2009: le voci seguono l'ordine utilizzato nel provvedimento di rifinanziamento, suddiviso per Ministero di competenza e per singole missioni. È importante notare che alcune voci comprendono le spese per missioni che non rientrano tra le missioni civili Pesd, in quanto calcolate senza uno scorporo dalla legge stessa (per esempio, per quanto riguarda la Difesa, Eupol Afghanistan e Eulex Kosovo). Come emerge dalla tabella, l'Italia non partecipa alla missione civile Pesd EU Ssr Guinea Bissau. Solo da poco, un esperto Mae fa parte di quella Eusec Rd Congo.

Tab. 1 - Autorizzazioni di spesa relative alle missioni civili Pesd (L. 108/2009)

Missione Pesd	Ministero di riferimento/ corpo distaccato	Ministero di riferimento	L. 108/2009 (luglio-ottobre 2009)	N. unità	Note
	Esperti esterni	Mae	€ 889.180,91	20 unità	
Eujust Lex Iraq	Formazione magistrati	Ministero della Giustizia	€ 133.168,00	4 interpreti + n. docenti non precisato	
Eupol Afghanistan	personale militare (incluse spese per ISAF)	Stato Maggiore della Difesa	€ 213.264.121,00	non specificato per missione civile	Include Eupol e Isaf (Nato)
Eulex (personale militare)		Stato Maggiore della Difesa	€ 65.422.832,00	non specificato per missione civile	Include Msu, Ciu, Eulex, Sftp, Mlo, Joint Enterprise
Eubam Rafah		Stato Maggiore della Difesa	€ 264.918,00	9 unità	
Eupol Congo		Stato Maggiore della Difesa	€ 179.514,00	5 unità	
Eumm Georgia		Stato Maggiore della Difesa	€ 442.817,00	14 unità	
Eulex	Polizia	Ministero degli Interni	€ 458.590,00	24 unità	Necessità di dotare il perso- nale di armamento ed equi- paggiamento idoneo, voce su cui non sono Stati asse- gnati stanziamenti adeguati
Moldavia Ucraina	Polizia Ministero degli Interni		€ 13.770,00	1 unità	
Eupol Copps, Palestina	Polizia	Ministero degli Interni	€ 22.630,00	1 unità	
Eupm Bosnia	Polizia	Ministero degli Interni	€ 492.409,00	13 unità (Carabinieri) /6 unità (Polizia)	
Eupol Afghanistan	Guardia di Finanza	Ministero dell'Economia e delle Finanze	€ 339.737,00	8 unità	
Eulex	Guardia di Finanza	Ministero dell'Economia e delle Finanze	€ 421.323,00	11 unità	
Eubam Rafah	Guardia di Finanza	Ministero dell'Economia e delle Finanze	€ 36.084,00	2 unità	
Eulex	Ministero della Giustizia (magistrati, polizia penitenziaria)	Ministero della Giustizia	€ 193.564,00	6 magistrati + 1 personale amministrativo + 12 polizia penitenziaria	
Totale			€ 282.574.657,91		

Questi provvedimenti hanno rifinanziato, negli ultimi tre anni, il fondo per le missioni internazionali, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze con una dotazione per l'anno 2004, quantificata sulla base del fabbisogno finanziario del periodo precedente, pari a 1,2 miliardi di euro. Le leggi finanziarie successive hanno rifinanziato il fondo per gli esercizi 2005 e 2006 rispettivamente per 1,2 miliardi e per 1 miliardo. Nel 2007, l'articolo 1, comma 1240 della legge n. 296 (legge finanziaria 2007) ha rifinanziato il citato fondo per le missioni internazionali con la dotazione di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009⁶. La legge finanziaria 2010 non prevede la ricostituzione di questo fondo. Nella Tabella A (che reca le indicazioni delle voci da includere nel fondo speciale di parte corrente) si prevedono risorse (751 mila euro circa) che sono state utilizzate in parte per ricostituire il fondo per l'anno 2010 (da parte del decreto-legge n. 1 del 2010, che ha autorizzato la partecipazione alle missioni internazionali per il primo semestre), senza tuttavia sviluppare una proiezione triennale del fondo medesimo e attribuendo allo stesso risorse che si sono rilevate sufficienti per coprire solo – e non integralmente – le spese del primo semestre del 2010. A partire dal 2010 si è tornati dunque alla situazione di precarietà della copertura finanziaria che aveva segnato l'esperienza precedente il 2004. Una precarietà funzionale anche a un più rigoroso controllo da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che si esercita in occasione dell'approvazione dei decreti-legge di rifinanziamento.

Occorre in proposito notare che sono all'esame delle Commissioni riunite esteri e difesa della Camera dei deputati una serie di proposte di legge (AC 1213, AC 1820, AC 2605), tutte miranti a introdurre una disciplina stabile delle missioni all'estero (tutte, indistintamente, siano esse militari e civili) e prevedendo, tra l'altro, che al finanziamento si provveda con un apposito fondo, sempre presso lo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la cui dotazione dovrebbe essere stabilita annualmente dalla legge finanziaria. L'obiettivo parrebbe quello di garantire una copertura finanziaria permanente. Si è tuttavia rilevato in proposito che le spese

⁶ Nonostante lo stanziamento di tali somme le risorse necessarie alla copertura delle spese per le missioni internazionali sono risultate sempre superiori agli stanziamenti autorizzati a valere sulle risorse del citato fondo (Tavola 1), comportando a volte il ricorso ad ulteriori fonti di finanziamento. Infatti, le risorse stanziate con la citata legge finanziaria 2007 - come accaduto anche negli anni precedenti - sono state successivamente incrementate di 50,55 milioni nel 2007 (legge n. 38 del 2007), di 90 milioni nel 2008 (art. 1, comma 63, del decreto legge n. 112 del 2008) e di 500 milioni nel 2009 (art. 24, comma 76) Così B. Mazzotta, op. cit.

per le missioni “per loro natura non presentano carattere permanente”⁷. Questo rilievo sembra calzante per quanto riguarda le missioni militari. In fondo, ogni intervento militare all'estero, seppur con una copertura internazionale, ha bisogno di una espressa autorizzazione parlamentare; un'autorizzazione che, nel disporre l'uso dello strumento militare al di fuori dei confini nazionali (secondo un'interpretazione oramai consolidata delle norme costituzionali), ne prevede anche la copertura finanziaria. Si potrebbe riflettere invece sul carattere geneticamente diverso delle missioni civili (esse sono divenute un ordinario strumento dell'azione esterna dell'Unione europea) che ne potrebbe giustificare un diverso trattamento anche dal punto di vista contabile: si tratta di una funzione oramai permanente, che reca oneri che l'Unione europea definisce annualmente iscrivendoli in bilancio. E, d'altronde, anche l'esempio tedesco suggerisce questa via, non essendo in quel Paese necessaria una preventiva autorizzazione parlamentare per il dispiegamento del personale civile nelle missioni all'estero⁸.

4. I meccanismi di finanziamento del personale civile

Ogni Stato membro contribuisce alle missioni civili Pesd mediante l'invio di personale distaccato (Esperti nazionali distaccati – End) proveniente da varie amministrazioni, che svolge i propri compiti nell'interesse della missione, ma che rimane responsabile nei confronti dell'amministrazione di invio. Eccezionalmente, qualora determinate professionalità non siano individuabili all'interno dei singoli corpi di appartenenza, le amministrazioni possono provvedere ad assumere su base temporanea personale qualificato che, pur inserendosi ufficialmente all'interno della struttura del Ministero, non assume tuttavia la qualifica di pubblico dipendente.

Per quanto riguarda il personale del Ministero degli Affari esteri (Mae), i funzionari inviati nelle missioni civili Pesd sono assunti, per un periodo pari al periodo coperto dalla legge di rifinanziamento delle missioni internazionali, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (Co.Co.Co.).

⁷ Vedi B. Mazzotta, *Indagine conoscitiva in merito alle proposte di legge in materia di disciplina delle missioni internazionali di pace*, op. cit.

⁸ Vedi Articolo 2, *Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)* del 18 marzo 2009, che prevede la necessità del consenso parlamentare per il dispiegamento delle forze militari tedesche al di fuori dei confini nazionali.

I funzionari inviati sul campo hanno la qualifica di “Personale temporaneo distaccato all'estero”, dicitura dalla quale si evince il vincolo temporaneo con il Ministero (cessa ogni legame con il Mae allo scadere del termine contrattuale). Il reclutamento di personale esterno all'amministrazione si è reso necessario per rispondere alle richieste avanzate dalla *Civilian planning and conduct capability* (Cpcc), organo amministrativo istituito a Bruxelles nel 2007 e responsabile della pianificazione e della conduzione delle missioni civili Pesd, sottoposto al controllo politico e alla direzione strategica del Comitato politico e di sicurezza (Cops) e all'autorità del Segretario generale/Alto rappresentante⁹.

Il personale distaccato continua a percepire lo stipendio dovuto dall'amministrazione competente (ovvero, lo stipendio secondo il contratto di pubblico dipendente o, nel caso del personale del Ministero degli Affari esteri, lo stipendio concordato in base al contratto di Co.Co.Co.), a cui si aggiunge una indennità di missione, sempre a carico dello Stato di invio, e un *per diem*, corriposto, invece, direttamente dall'Ue (ovvero a carico del bilancio della missione).

Per quanto riguarda le procedure relative alla quantificazione, in termini umani e finanziari, degli oneri in capo ad ogni amministrazione a seguito dell'adozione dell'Azione comune, non esistono meccanismi univoci e ogni Ministero procede secondo proprie metodologie.

Un esempio può essere fornito dall'*iter* amministrativo seguito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁰, all'interno del quale le procedure per l'invio del personale nelle missioni internazionali vengono avviate, normalmente, da ottobre a dicembre dell'anno precedente all'inizio della missione, mediante la stesura di una previsione della generalità delle caratteristiche del teatro operativo. In particolare: (i) vengono organizzate riunioni preparatorie per la disamina dell'obiettivo e del relativo personale e

⁹ Per quanto riguarda il sistema di selezione del personale, la Cpcc pubblica periodicamente delle *Calls for contribution*, a cui tutti gli Stati membri (e anche gli Stati terzi) possono contribuire. Gli Stati membri possono anche partecipare alla missione mediante contributi volontari di personale, sottoposti però all'approvazione della Cpcc e degli altri Stati membri (secondo la normale regola del *consensus*). Anche i funzionari delle istituzioni europee possono essere distaccati nelle missioni (nel caso dei funzionari della Commissione) o inviati in missione (nel caso del Consiglio).

¹⁰ Attualmente le missioni della Guardia di Finanza, che fanno capo direttamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, in ambito Pesd che sono state finanziate sono Eupol Afghanistan di cui all'Azione comune 2007/733/Pesc del 13 novembre 2007, Eulex Kosovo di cui all'Azione comune 2008/124/Pesc del 4 febbraio 2008, Eubam Rafah di cui all'Azione comune 2005/889/Pesc del 12 dicembre 2005.

dei mezzi da impiegare; (ii) vengono quantificati gli oneri finanziari in ragione di quanto emerso dalle suddette riunioni; (iii) vengono predisposti atti legislativi volti a richiedere il finanziamento statale; (iv) il tutto viene inviato al competente ufficio legislativo, che trasmette poi la pratica all'Ufficio del Ministero della Difesa responsabile per il coordinamento dei finanziamenti delle missioni internazionali; (v) in vista della predisposizione del decreto-legge semestrale sulla "Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali".

Le missioni in ambito comunitario prevedono un finanziamento giornaliero onnicomprensivo (diaria, soggiorno, alloggio). Tale finanziamento (*per diem*) viene corrisposto direttamente al militare e viene successivamente scorporato da quello che le disposizioni normative prevedono spetti per un giorno di missione all'estero nel luogo di teatro operativo.

Risultano differenze in proposito tra le varie amministrazioni e tra il personale italiano e quello di altri Paesi dell'Unione europea. Altri Paesi infatti non scomputano, dal trattamento di missione del personale, il *per diem* corrisposto dall'Ue.

Queste disomogeneità di trattamento dovrebbero essere escluse a livello nazionale e più in generale evitate a livello europeo, essendo fonte di possibile contenzioso e di inevitabili disagi. Un trattamento economico quanto più omogeneo tra le amministrazioni e tra i Paesi accrescerebbe il carattere europeo delle missioni.

5. La ripartizione dei finanziamenti tra le varie amministrazioni

Il Ministero della Difesa contribuisce in maniera determinante alla partecipazione del personale italiano alle missioni civili Pesd. A titolo esemplificativo è possibile analizzare la composizione della missione Eulex Kosovo, in cui il numero di funzionari distaccati dal Ministero della Difesa (soprattutto Carabinieri) rappresenta circa il 68% del totale del personale italiano presente nella missione. La tabella riportata di seguito specifica il numero di funzionari inviati da ogni Ministero nella missione Eulex Kosovo¹¹.

¹¹ Dati aggiornati al novembre 2009.

Tab 2. - *Personale distaccato dai ministeri italiani nella missione Eulex Kosovo*

Ministero di appartenenza	Numero di funzionari distaccati
Ministero della Difesa	130
Ministero degli Interni	24
Ministero dell'Economia e delle Finanze	11
Ministero della Giustizia	19
Ministero degli Affari esteri	6
Totale	190

6. L'armonizzazione delle esigenze di pianificazione di Bruxelles con le esigenze italiane di trasparenza e prevedibilità di bilancio

Il bilancio comunitario, su cui sono imputati i costi relativi alle missioni Pesd, ha una cadenza annuale: la Commissione europea presenta ogni anno una proposta per ciascun settore d'intervento e ciascun programma e il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea prendono la decisione finale sui piani di spesa. La Commissione risponde delle risorse allocate al Parlamento europeo, e la spesa è anche sottoposta al controllo della Corte dei conti europea.

Il bilancio annuale viene inserito nel meccanismo delle prospettive finanziarie (quinquennale), che ha lo scopo di rafforzare la disciplina di bilancio, contenere l'aumento totale delle spese e contribuire all'armonioso svolgimento della procedura di bilancio. In tal senso, il quadro finanziario pluriennale pone un doppio limite, da un lato per le diverse categorie di spesa e dall'altro per la spesa totale.

Il sistema italiano di finanziamento delle missioni internazionali adottato nel corso del 2009 (semestrale, quadrimestrale e addirittura bimestrale), se da un lato risponde ad esigenze non solo di carattere finanziario, ma anche di tipo operativo (legate, soprattutto per quanto riguarda i militari, allo specifico sistema di rotazione semestrale del personale inviato in missione, connesso a precisi schemi di carriera), dall'altro non risponde alle esigenze di

pianificazione annuale di Bruxelles. Di qui l'opportunità di ritornare ad un sistema di pianificazione finanziaria almeno annuale, coerente con il sistema dell'Unione, che permetta una maggiore prevedibilità di spesa e che consenta anche una migliore pianificazione strategica. Questa è un'esigenza che si presenta con eguale forza sia per le missioni militari sia per le missioni civili.

Potrebbe addirittura essere avanzata l'ipotesi di distinguere le missioni civili, attribuendo loro il carattere di attività ordinaria permanente, cui dovrebbe corrispondere un meccanismo di finanziamento coerente, fondato essenzialmente sugli ordinari stanziamenti di bilancio di ogni amministrazione.

7. Criticità del sistema italiano di finanziamento delle missioni civili: conseguenze concrete sullo *status* del personale distaccato - il caso di Eulex Kosovo

a) *Precarietà dei contratti e imprevedibilità della durata del mandato.* La mancanza di un quadro di riferimento normativo specifico e l'instabilità della posizione dei funzionari legata al rifinanziamento della missione - in particolare il rinnovo contrattuale normalmente semestrale, o addirittura quadrimestrale e bimestrale - costituiscono motivo di insoddisfazione per il personale civile a contratto inviato nelle missioni Pesd.

La precarietà del personale italiano, se viene parzialmente compensata da stipendi elevati e da numerosi incentivi, dall'altro spinge verso un inevitabile *turnover*, che può incidere negativamente sulle attività svolte e impedire l'assunzione di visioni strategiche d'insieme, nonché la programmazione di medio e lungo periodo. In tutte le missioni Pesd, l'adozione di una visione strategica costituisce un fattore essenziale per l'effettività degli obiettivi da perseguire. L'incertezza relativa alla posizione del personale italiano contrasta anche con le esigenze di pianificazione di Bruxelles che, per porre in essere piani di più largo respiro, deve poter contare sulla presenza di personale stabile, non soggetto ad approvazioni "dell'ultimo minuto". L'incertezza legata all'instabilità contrattuale, con particolare riferimento ai funzionari temporanei distaccati dal Mae, rischia di favorire la dispersione di potenzialità: i funzionari, nel lungo periodo, potrebbero preferire altre istituzioni internazionali alle istituzioni italiane o potrebbero anche accettare posizioni per profili inferiori, caratterizzati però da una maggiore stabilità e sicurezza.

L'assenza di un vero e proprio inquadramento professionale¹², e la conseguente mancanza di formazione periodica dei funzionari rischiano di accrescere il *gap* esistente tra i funzionari italiani e i loro omologhi di altri Stati europei i quali, invece, partecipano spesso a corsi di formazione e aggiornamento. Un maggiore investimento nelle risorse umane civili potrebbe sicuramente aiutare l'Italia a costituire un bacino di esperti da cui attingere per le missioni civili che l'Ue promuoverà negli anni a venire.

b) Rafforzare l'azione di coordinamento tra i ministeri coinvolti nelle missioni civili. Il carattere europeo delle missioni Pesd, secondo il quale gli Stati membri dovrebbero partecipare alle missioni e, per così dire, "fondere" il proprio impegno in un'attività congiunta, trova un limite nelle disposizioni delle stesse Azioni comuni che istituiscono le singole missioni. Infatti, queste ultime espressamente prevedono che "gli esperti della missione restino sotto l'autorità dello Stato membro o dell'istituzione dell'Ue competente" anche se, si precisa, devono svolgere "le rispettive funzioni e operano nell'interesse della missione". Alla luce dei fatti, pertanto, la partecipazione di ciascun paese alle missioni Pesd tende ad avere un carattere marcatamente nazionale, e ogni governo mira a sfruttare la propria presenza nelle missioni Pesd per accrescere il proprio peso e prestigio internazionale.

In tale quadro, occorre strutturare, dandole una veste formale, la prassi instauratasi negli ultimi anni che vede il Ministero degli Affari esteri svolgere un ruolo di coordinamento nella selezione di candidature presentate dalle varie amministrazioni. Il Ministero della Difesa, a sua volta, esercita un controllo operativo sul personale militare schierato nelle varie missioni. In proposito occorre ricordare che la componente militare del personale coinvolto anche nelle missioni civili Pesd è, per quel che riguarda l'esperienza italiana, assolutamente prevalente.

c) Necessità di strutturare un migliore dialogo tra la base e i vertici. La comunicazione tra il personale distaccato e i ministeri di riferimento (nello specifico, per esempio, il Mae) dovrebbe essere la base per le istruzioni for-

¹² Il personale distaccato dal Mae in Eulex Kosovo e nelle altre missioni Pesd viene assunto infatti con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (Co.Co.Co.) che non sembrano idonei ai profili richiesti. Inoltre, talune procedure amministrative (legate per esempio al pagamento posticipato e in una unica soluzione degli stipendi del personale distaccato) possono creare problemi di carattere pratico e, ancora una volta, generare insoddisfazione ed incertezza del personale stesso.

nite dal Mae agli organi di rappresentanza del governo italiano a Bruxelles, in primo luogo il Cops e il Cagre. Solamente mediante un continuo scambio, in cui il Mae dovrebbe fungere da portavoce anche delle esigenze degli altri ministeri, le esigenze riscontrate sul campo possono trovare un riflesso nelle posizioni dell'Italia a Bruxelles e, pertanto, trovare rispondenza nelle azioni intraprese a livello dell'Unione.

8. Prospettive e proposte per ottimizzare la partecipazione italiana alle missioni civili

Per quanto riguarda le prospettive di lungo periodo, alla luce dei numeri che caratterizzano la partecipazione italiana alle missioni civili Pesd, risulta evidente la limitatezza dell'impegno finanziario profuso dal Mae per il personale distaccato nelle missioni. In funzione del proprio tradizionale ruolo di direzione degli affari internazionali, il Mae dovrebbe poter disporre dei mezzi necessari a svolgere in modo più incisivo la funzione di coordinamento delle risorse umane presenti sul campo. L'esercizio di tale funzione è ostacolato dall'esiguità del personale del Mae impiegato nelle missioni (nella missione Eulex Kosovo, per esempio, solamente 6 funzionari, su un totale di 190 funzionari italiani, sono stati inviati dal Mae). Occorrerebbe comunque un incremento dell'impegno finanziario del Dicastero degli Esteri, per lo meno in alcuni teatri di importanza strategica prioritaria per il Paese, come i Balcani occidentali. Oggi tuttavia non sembra possa essere rovesciato il carattere dell'impegno italiano nelle missioni civili Pesd, che vede un dispiegamento sul campo essenzialmente di personale militare. Per garantire una più efficace partecipazione italiana a queste missioni dovrebbe essere valutata l'opportunità di definire forme nuove di coordinamento tra le amministrazioni, in primo luogo tra ministeri degli Affari esteri e della Difesa. Un coordinamento, quest'ultimo, che sarebbe coerente con l'impianto istituzionale dell'Unione europea, dove l'attività di impulso e di responsabilità finale (sia per la componente civile, sia per quella militare) delle missioni è affidata all'Alto rappresentante, una figura che il Trattato di Lisbona rafforza marcandone ulteriormente il profilo politico¹³.

¹³ Occorre in particolare notare che anche la Cpcc, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, entrerà a far parte del Servizio di azione esterna dell'Unione europea, sotto la direzione dell'Alto rappresentante.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, si dovrebbe ricorrere a forme di finanziamento permanente per le missioni civili dell'Ue. Ciò consentirebbe di dare maggiore prevedibilità e visibilità all'intervento italiano. Il meccanismo di rifinanziamento delle missioni internazionali (che dovrebbe comunque assumere una cadenza tendenzialmente annuale), non è in linea con le necessità strategiche delle missioni civili dell'Ue, che richiedono una programmazione accurata per la realizzazione delle attività sul terreno, e tanto meno con la programmazione finanziaria comunitaria, realizzata su base annuale. Il finanziamento "a intermittenza" non permette di adottare strategie di medio e lungo termine e non consente di adottare visioni di insieme, che permetterebbero al personale italiano di giocare un ruolo accresciuto all'interno delle missioni. Il finanziamento permanente garantirebbe anche la presenza continua di personale specializzato alle dipendenze del governo italiano, inserito negli ambienti comunitari e nei settori di prioritario interesse per l'Italia, in grado di promuovere modelli italiani di gestione civile dei conflitti (soprattutto in alcuni settori in cui l'Italia vanta un'eccellenza, per esempio nella protezione civile, nello stato di diritto, nella formazione delle forze di polizia).

Più in generale, risulta evidente la necessità di elaborare una legislazione che faciliti la presenza di personale pubblico italiano all'estero capace di garantire fluidità e rapidità di intervento, che permetta in particolare rapidi adattamenti in corso di missione, tenuto conto del sorgere di nuove esigenze e delle energie già allocate. In questa prospettiva si muovono le norme, previste nel disegno di legge collegato alla Finanziaria, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 novembre 2009, che semplificano le procedure per inviare i pubblici dipendenti a lavorare presso enti ed organismi internazionali. L'approvazione di una simile normativa appare coerente con l'obiettivo di rispettare i vincoli temporali imposti dalla pianificazione delle missioni Pesd, non sempre in linea con i tempi imposti all'Amministrazione italiana dalla legislazione vigente¹⁴.

Con riferimento ai provvedimenti di autorizzazione della partecipazione alle missioni, sarebbe comunque auspicabile formulare le leggi di rifinanzia-

¹⁴ La difficoltà di rendere coerenti i tempi dell'Amministrazione italiana con quelli previsti dalla pianificazione europea è evidenziata, ad esempio, dalle modalità di avvicendamento dei contingenti militari, anche quando il personale militare viene impiegato per funzioni civili. L'avvicendamento, infatti, tendenzialmente risponde a esigenze e decisioni di carattere interno che spesso provocano un ricambio di personale non omogeneo e sistematico comportando la perdita di *know-how* ed impedendo un'efficiente attività di *handover*.

mento che permettano di valutare l'impegno italiano "per destinazione" (ovvero, per singola missione e non, come avviene attualmente, per amministrazione competente), e ciò al fine di conferire all'autorizzazione parlamentare una maggiore trasparenza e di qualificare in modo più chiaro la partecipazione italiana alle missioni.

La distinzione esistente a livello organizzativo tra le missioni civili e le missioni militari, che si riflette anche nel differente sistema di finanziamento e di ripartizione dei costi tra l'Unione europea e i Paesi membri, dovrebbe rispecchiarsi anche nelle autorizzazioni di spesa italiane, che dovrebbero mantenere chiaramente distinte spese destinate alle missioni civili da quelle destinate, invece, alle missioni militari.

La diversa natura delle missioni civili dovrebbe, in prospettiva, sottrarre questa attività dall'autorizzazione parlamentare periodica, come già avviene per la cooperazione allo sviluppo. Strutturalmente infatti le missioni civili sono concepibili come esercizio di un'ordinaria funzione dell'amministrazione italiana. Non dovrebbero, dunque, richiedere una preventiva autorizzazione politica-parlamentare. Questo è, del resto, il modello tedesco, come si è accennato, ma anche quello spagnolo. In questi paesi è invece richiesta una preventiva autorizzazione parlamentare per l'uso di forze militari all'estero, in coerenza con un quadro costituzionale sostanzialmente assimilabile al nostro (e diverso, ad esempio, dal sistema francese).

Per quanto riguarda la gestione delle risorse umane, appare necessario innanzitutto adottare un approccio sistematico per la selezione del personale da inviare nelle missioni Pesd, in modo da poter rispondere in tempi rapidi e secondo meccanismi trasparenti e flessibili alle richieste e alle esigenze di Bruxelles. A tale fine, sarebbe opportuno creare un bacino di esperti (*roster*) composto da professionisti, suddivisi in base alle specifiche competenze e alle esperienze maturate sul campo, da cui poter attingere rapidamente le risorse umane necessarie per le singole missioni. In questo modo, i funzionari inseriti nel *roster* potrebbero facilmente costituire un *network* di esperti messi nella condizione di poter comunicare agevolmente, di poter scambiare informazioni e esperienze e, soprattutto, di poter accedere facilmente alle *vacancies* aperte di volta in volta nelle varie missioni. Gli stessi esperti inviati attualmente dal Mae nelle singole missioni Pesd dovrebbero essere inseriti di diritto nel suddetto *roster*, in vista dell'importante esperienza maturata nell'ambito delle missioni europee. A titolo di esempio, ci si potrebbe ispirare al sistema posto in essere dalla Germania mediante il *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze - Zif*, che gestisce la

selezione e la formazione del personale tedesco da inviare nelle missioni internazionali.

Una volta identificato il personale da inviare nelle missioni, è indispensabile investire nella formazione dei singoli funzionari, non solo prima della partenza, con l'obiettivo di preparare l'invio in missione, ma anche nel corso dell'incarico, al fine di accrescere costantemente la preparazione dei singoli¹⁵.

Sarebbe poi opportuno istituzionalizzare specifici canali di comunicazione tra i ministeri di invio e i propri funzionari distaccati. Laddove non ancora esistente, la creazione di procedure strutturate di dialogo - che comprendano la trasmissione costante di direttive da parte dei ministeri e l'invio di resoconti periodici - garantirebbe un maggior legame tra i funzionari distaccati e i ministeri di riferimento. La comunicazione continua tra i funzionari distaccati e i ministeri di appartenenza (in particolare il Mae) dovrebbe favorire il ruolo svolto dall'Italia, attraverso la Rappresentanza permanente presso l'Ue, in fase di negoziazione delle azioni da intraprendere nell'ambito della Pesd. Sarebbe inoltre opportuno strutturare un meccanismo di trasmissione delle *lessons learned*, che dovrebbe essere sistematizzato e divenire parte integrante dell'attività di ciascun funzionario inviato in missione.

Infine, sarebbero auspicabili la creazione di una banca dati, generale, che riassume con chiarezza la presenza italiana all'estero e, conseguentemente, la definizione di procedure di selezione del personale maggiormente trasparenti, anche mediante un sistema di pubblicazione in rete delle posizioni disponibili presso le singole missioni internazionali, in grado di raggiungere un bacino di persone il più vasto possibile, quanto meno all'interno della pubblica amministrazione.

¹⁵ A tale proposito, il Ministero dell'Economia e delle Finanze costituisce un buon esempio a cui anche altre amministrazioni potrebbero ispirarsi: una volta selezionato, a cura del Comando generale, il personale prende parte ad un *iter* di addestramento della durata di 5 settimane per il conseguimento della qualifica di "Operatore Fuori Area". Successivamente viene sottoposto al ciclo vaccinale della durata di 1 mese circa, terminato il quale è pronto per l'immissione in teatro. Da sottolineare la creazione di un apposito bacino di militari in possesso della predetta qualifica, in fase di costituzione, da cui si selezioneranno i candidati per l'invio in missione, con tempistiche molto più brevi rispetto a quelle attualmente necessarie. Anche il Ministero dell'Interno prevede l'organizzazione di un corso di formazione per gli operatori di polizia impiegati in missioni di pace all'estero, della durata di due settimane, comprendente una parte di addestramento - professionale - ed una parte più prettamente teorica, finalizzate a fornire le competenze di base indispensabili per l'invio in missione.

Per quanto riguarda la comunicazione tra le amministrazioni italiane, potrebbero essere create strutture di lavoro interministeriali sul campo e un comitato interministeriale a Roma, volti a facilitare la comunicazione tra i vari dicasteri. Le strutture di lavoro sul campo dovrebbero riunirsi con scadenze precise (per esempio, mensilmente), sotto la direzione dell'ambasciatore italiano. Esse dovrebbero costituire un'occasione di incontro e discussione tra i membri di tutte le amministrazioni che inviano il proprio personale nelle missioni Pesd (idealmente, un membro per ogni amministrazione): ogni partecipante potrebbe presentare i principali risultati delle proprie attività, le problematiche incontrate, i futuri campi di azione, ecc. L'ambasciatore, conseguentemente, potrebbe stilare un rapporto, da inviare al Mae, che dovrebbe coordinare i lavori di un comitato interministeriale a Roma. Il Mae potrebbe così esercitare, ad entrambi i livelli, un ruolo di coordinamento, che non costituirebbe altro che il logico sviluppo in Italia del ruolo svolto dal Ministero degli Affari esteri nelle sedi dell'Unione europea (dal Cagre - con Lisbona Consiglio degli Affari esteri - in giù). Il sistema "a doppio binario" descritto avrebbe il pregio di istituzionalizzare il dialogo e creare un canale di comunicazione permanente tra tutti i ministeri che partecipano alle missioni, aprendo la possibilità di istituire un "sistema Italia" davvero efficace.

Conclusioni

Come deciso dal Consiglio europeo del dicembre 2008, è necessario sviluppare una strategia nazionale che permetta di facilitare il dispiegamento del personale nelle missioni e di incoraggiare lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri. È necessario diffondere una maggiore consapevolezza, a livello di ministeri e di opinione pubblica, circa l'importanza politica delle missioni civili in ambito Pesd, e della necessità di adottare una visione maggiormente strategica del valore aggiunto delle missioni civili. Il personale civile deve essere gestito a livello nazionale, ma deve anche allinearsi con le linee guida dell'Ue in tema di criteri di selezione e interoperabilità. Ogni governo è chiamato ad operare uno sforzo di razionalizzazione della propria azione all'interno delle missioni, che eviti il frazionamento delle stesse e che sia in grado, al contempo, di qualificare le missioni civili come una vera e propria funzione dello Stato, fondamentale da un punto di vista politico e non più mero corollario dell'azione militare del paese all'estero.

Tab. 3 - Partecipazione del personale internazionale distaccato in Eulex Kosovo

Stato	Totale
Austria	26
Belgio	42
Bulgaria	53
Cipro	0
Repubblica Ceca	29
Danimarca	53
Estonia	8
Finlandia	72
Francia	192
Germania	106
Grecia	33
Ungheria	57
Irlanda	15
Italia	190
Lettonia	14
Lituania	7
Lussemburgo	2
Malta	2
Olanda	23
Polonia	134
Portogallo	20
Romania	191
Slovacchia	9
Slovenia	18
Spagna	7
Svezia	86
Regno Unito	66
Canada	8
Croazia	11
Norvegia	8
Svizzera	7
Turchia	61
Stati Uniti	80
Personale internazionale	1630

4. CIVILIAN CRISIS MANAGEMENT IN THE EU: THE GERMAN EXPERIENCE

Jens Behrendt

Introduction

Over the past two decades peace operations – peacekeeping, peacebuilding, civilian crisis management, conflict recovery – have represented the fastest growing area in international relations, more than other expanding and innovative sectors such as humanitarian assistance, environmental diplomacy and international justice. There are more than 50 operations currently run by the United Nations (UN), the African Union (AU), the European Union (EU) and the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE). Since 2003, the EU has deployed 23 missions in the framework of the European Security and Defence Policy (ESDP), with nine civilian missions still ongoing. This requires enormous political and material investment. It means a proliferation of national and multilateral mandates, policy-making, coordinating mechanisms, operational rules and regulations, budget provisions, military, police and civilian personnel, equipment and transportation, and, last but not least, public justification and explanation of crisis and post-conflict interventions.

All of these constitute critical elements for the ability to deliver. However, across the board they seem to be underdeveloped, resulting in a mix of successes and failures in theatre. This notwithstanding, EU civilian crisis management – just like other peacekeeping and peacebuilding missions – appears increasingly as an ascending, standard response to crisis, almost like a reflex

to situations that pose a real or potential threat to international stability. Evidently, crisis management is learning by doing. It is going through constant change, in terms of both quantity and quality. Some experts see the international system and its capacity to manage and stabilize multiple crises as being on the brink of overstretch – or even beyond it. They read the signs: the UN recycles military contingents from Eastern Congo to Sudan for lack of new blue helmets; the EU, OSCE and UN face increasing difficulties in attracting and retaining civilian personnel; peace operations may slip down the priority list in light of the current financial crisis and the public budget crunch in key contributing countries; and the public fails to understand why costly peace operations are sustained while little gain can be seen from them.

Civilian crisis management in crisis? The other side is that many governments, international organizations and civil society are making enormous efforts to live up to the challenge, creating a momentum for building planning mechanisms, operational capabilities and political will. Many administrations in the EU, Japan, USA, Canada and the Global South have been developing different models to contribute to international crisis management.

This paper presents and discusses some elements of the German approach to civilian crisis management. It is divided into four parts:

- 1) Taking a closer look at the policies for civilian crisis management;
- 2) Describing a key instrument for recruitment, training and research: the Center for International Peace Operations (ZIF);
- 3) Revisiting the need for global capacity building and the German contribution;
- 4) Presenting some reflections on lessons (to be) learned.

1. Germany's Policy on European Civilian Crisis Management

Germany has been a late starter in peace operations and civilian (and military) crisis management. The first ever deployment of police was to Namibia in 1989, followed by UNTAC in Cambodia in 1992/93. Since then Germany has emerged as a regular contributor to international stabilization, reconciliation and recovery efforts. In the EU context, Germany has been at the forefront from the beginning, including hosting the Cologne summit which laid the foundations for the ESDP. In terms of policy development, however, the Kosovo crisis in 1998/99 and the international response became a signature event for the German government to pay increased attention to this emerging part of international relations.

1.1 National Policies and Legislation

In May 2004 – as part of the then coalition government’s programme – the Schröder administration approved the Civilian Crisis Prevention Action Plan. For the first time, and based on earlier government papers, the government presented a comprehensive policy and activity framework for all civilian engagement in conflict and post-conflict environments.

The Action Plan defines strategic elements of civilian crisis prevention and management capacity: strengthening multilateral and domestic capacity, enhancing conduct capabilities, introducing enabling policies, securing funding, and providing the requisite human and material resources.

The Action Plan commits all government departments to embark on conflict-sensitive policies and to institute some coherence, particularly between the most involved ministries, such as foreign affairs, development, interior and defense. Until now, the Action Plan has been the point of reference for government reporting on existing civilian capacities and programmes and has been incorporated in the agenda of the last coalition government (2005-2009). This situation is highly likely to continue with the new government. Two reports on the state of implementation have been published by the government so far (two-year cycles 2004-2006 and 2006-2008). They have been commented on by Non-Governmental Organisations (NGOs) and the wider community of experts and researchers. Two lines of criticism have emerged. One is that the Action Plan appears as a comprehensive and very long list of possible activities, sectors and institutions without the necessary degree of inherent logic and integration. The other criticism concerns the absence of a strong coordinating and steering mechanism of significant political weight. In other words, the institutional framework for an effective whole-government approach is still to come.

1.2 Institutional Set-up and Relations

The Action Plan created a government-wide coordination body called the Civilian Crisis Prevention Steering Group. In actual fact, the Group has shown its limitations in coordinating the implementation of the Action Plan. It is, rather, a consultative group collecting and exchanging information, without an operational mandate. There is consensus that this might be unrealistic; however, the Group should be more pro-active in the area of public information.

1.3 Legal and Financial Aspects

Until 2009, the German Foreign Office and ZIF seconded German civilian experts under contractual arrangement that were partly unregulated, unharmonised and providing little social security. Mission personnel were basically treated like long-term consultants. Especially for secondments to the ESDP missions, packages were determined in an *ad hoc* fashion.

The problem was not one of underfinancing and lack of budgetary resources in light of Germany's increasing contribution to ESDP missions. It was, rather, an issue of concept: despite the fact that at one point 97 Germans were seconded to OSCE field missions (2003), it was not considered a priority to adapt the contractual regime. With a sustained secondment to the OSCE and the rise of ESDP missions resulting in 102 German secondees (2009), however, the time had come to act.

Following a drafting and coordinating period of about two years, the Federal Parliament adopted the new Secondment Law in May 2009. On 23 July 2009 the German Federal President signed the law. It regulates the legal status and the conditions of service for German civilian experts seconded to conflict prevention and peace operations. The law harmonises the various contractual arrangement under which Germans are being deployed with the EU and OSCE. For the first time, German secondees enjoy social security benefits, including pension, invalidity, and unemployment benefits. What is yet to be finalized is the administrative directive for its implementation, which will specify the unified remuneration matrix applicable to all secondees.

Overall, the law provides greater incentives for deployed civilians and has therefore made work easier for the German agency supporting multilateral missions, including ESDP, namely the ZIF.

2. Providing Critical Services for Peace Operations: the role of ZIF

2.1 Mandate, Organization and Governance

Origin

The challenge of recruiting and fielding German civilian personnel to Kosovo in 1999 was a transforming experience. In its aftermath it was decided to take a systematic approach to identifying and training qualified professionals and to create a roster of experts for swift deployment. With a growing demand for international assistance in crisis management and recovery in a broader

sense, it was deemed helpful to outsource the increasingly complex recruitment work from the Federal Foreign Office to a specialist organization. As a result of a two-year design period, including a comprehensive feasibility study undertaken by Dr. Winrich Kuehne, Deputy Director of the German Institute for International and Security Affairs, the ZIF was founded in April 2002 through a decision of the Federal Parliament.

Mandate

ZIF's mandate is to strengthen the international capacity to respond to conflict and crisis by:

- recruiting, deploying and supporting civilian personnel for the peace/conflict operations of the UN, EU, OSCE, and possibly other bodies (UN system, NATO, German Foreign Office, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit);
- designing and conducting needs-driven training and induction;
- providing information and advisory services to parliament, ministries, expert communities, and the general public; and
- networking at the domestic and international levels.

Organizational Make-up: An Innovative Model

In order to achieve its mandate, ZIF is active in the following areas, which are mirrored in its organisational structure, with its three units: Training, Human Resources, and Analysis and Information. The integration of these dimensions within a single agency represents a unique model. Outstanding ZIF features and characteristics include:

- Integration: Recruitment, training and deployment under one roof
- One-stop service: Serving UN, EU, OSCE and others
- Forum: Connecting practitioners and policy-makers, both domestic and international, through dialogue and research
- Coverage: Providing personnel and training from short-term election observation through to long-term peace operations
- Coordination: Maintaining strong linkages for consultation and coordination with the German Foreign Affairs, Interior, Defense, and Development and Economic Cooperation Ministries.

Governance and Oversight

ZIF was registered as a non-profit company with limited liability. Its sole shareholder is the Federal Republic of Germany, represented by the German Federal Foreign Office. The Centre is accountable to two oversight bodies: its shareholders and the supervisory board.

The Shareholders' Meeting consists of representatives of the Federal Foreign Office, notably all departments and units relevant to the Center's work. It is chaired by the German Foreign Office's Political Director. The Supervisory Board is made up of four ministers of state or state secretaries (vice-ministers) from the Foreign Office, the Ministry of Defence, the Ministry for Economic Cooperation and Development and the Interior Ministry as well as five Members of Parliament representing the current parliamentary groups in the German *Bundestag*.

This might appear as a fairly heavy oversight structure for a relatively small agency. The reason behind it is to demonstrate that civilian crisis prevention and management in general, and the work of ZIF in particular, work across ministerial or departmental boundaries.

ZIF is supported and guided by an Advisory Board that includes individuals from both Germany and international organizations with significant experience in peace-supporting operations. From 2003 through 2009 the Advisory Board had only German members. However, in light of the international exposure and the range of partnerships it was decided to invite officials from international organizations as board members.

Resources

ZIF's annual budget stands at approximately 2 million. This covers all administrative and running costs, personnel and travel, as well as most training courses, research and publications, and conferences and workshops. In addition, ZIF carries out training, research and advisory projects funded from different sources such as the Foreign Office and the EU. However, this budget does not pay for secondment and deployment.

About 25 people work for ZIF, two-thirds on long-term appointments, others on project and other fixed-term assignments or as interns. As a family-friendly employer, some staff are on part-time or telework. As a general policy ZIF has also granted special leave of absence to some staff to work in peace operations including Bosnia-Herzegovina, Afghanistan, Timor-Leste and Sudan. This field experience adds to ZIF's professional reputation and its "street credibility" as a civilian voice.

ZIF could well expand its range and depth of activities with additional resources, including much-needed information on peace operations for the larger – and increasingly critical – general public.

2.2 Recruitment and Deployment

The recruitment of German civilian personnel for the international peace operations and election observation missions of the UN, OSCE, EU and other international organizations constitutes one of the core elements of ZIF's mandate. Since 2003 ZIF has built up a roster of German civilian professionals for diverse functional areas and occupational groups relevant to peace and election observation missions.

As of October 2009, 269 civilian professionals are deployed in the field. This represents an all-time high. The number of German civilians in ESDP operations has risen from 20 (end of 2007) to over 100.

German civilian experts working in mandated multilateral peace operations	269
United Nations	115
European Union (seconded)	102
Organization for Security and Cooperation in Europe (seconded)	52
Election observers 2003-2009 (long-term and short-term)	2,600

ZIF Expert Roster

From 1998 until 2002, the Federal Foreign Office operated several Excel-based rosters for civilian personnel in peace operations and election observation missions. Since its foundation in 2002, ZIF has taken over roster management and merged these rosters into a single integrated pool of experts.

German citizenship is a formal prerequisite for admission to the roster. In addition, participation in a ZIF training course or equivalent training recognized by ZIF is mandatory, except for applicants with extensive mission experience or equivalent training with other institutions. Such candidates undergo a fast-track screening and selection process, including a personal interview.

Size

The expert roster currently includes more than 1,200 German nationals.

Total number of experts on roster	1,220
Active component of civilian experts	800
Long-term missions	580
Election observation only	220
Temporarily unavailable members	420
Young professionals roster	200
Completed online applications 2003-2009	3,100
Share of women in the roster	40%

Areas of Expertise

The roster covers a broad spectrum of expertise needed in international peace operations and election observation and assistance. Understandably, not all areas are equally well represented on the roster. Rule of law is a strong side, logistics and mission support need improvement. Therefore, expanding the size as well as the quality of this roster is vital to ZIF's work.

<p>Programme Areas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confidence building - DDR, security sector reform - Elections - Humanitarian affairs - Economic/environmental affairs - Rule of law, human rights - Media development - Political affairs, democratization - Press and public information - Public administration, civil affairs - Refugees 	<p>Mission Support</p> <ul style="list-style-type: none"> - Budget, finance, administration - Communications - Engineering - Legal affairs - Human resources - Information technology - Medical support - Security - Logistics, supply, procurement - Training - Support for special representatives
---	--

Special sub-rosters: experts are assigned to sub-rosters according to types of assignment and professional specialization. Sub-rosters include the general long-term mission roster; election observation; young professionals; and the justice rapid-response expert roster.

Candidate Sourcing and Outreach

In the light of a growing demand for civilian personnel, ZIF is trying to proactively mobilize and attract qualified professionals. Members of the ZIF Expert Roster come predominantly from the following areas:

International organizations	Media
Development cooperation	Armed forces, police
National/international NGOs	Parliament, politics
Justice institutions	Public administration
Education and research	Corporate sector

ZIF - with the limited resources at its disposal - tries to engage as much as possible in marketing activities. These include:

- Disseminating public information on peace operations (online and print media);
- Networking with specialized agencies;
- Launching targeted recruitment campaigns (e.g. justice sector);
- Appearing at job fairs;
- Using word of mouth (e.g. using pool members as multipliers);
- Visiting missions.

It might be surprising to know that the roster includes few civil servants. These are mainly justice personnel, particularly prosecutors and judges, who are sought for ESDP missions. The bulk of ZIF experts comes from the labour market and works in projects or in other assignments of limited duration. They are returnees from development or humanitarian work or have a background as free-lancers. They are easier to mobilize, highly mobile and flexible, and know better how to navigate at the international level. Their degree of self-management makes them an “easy-to-handle” group of professionals. In contrast, finding deployment-ready judges and prosecutors with excellent English is a tough job. Most of them have an average workload at home

of 200 or 300 pending cases which they need to finalize before being ready to travel. Being well-treated at home, this group also needs special incentives, including financial and social security, to be attracted to mission work. In addition, the German government has so far not come up with financial compensation to enable public service employers to permit their staff to go on mission and find temporary staff to cover for these absentees.

Admission to the Roster

In line with requirements for different professional categories in peace-keeping and crisis-management missions, ZIF has determined a set of criteria against which all applications are evaluated. These include:

Demand

- Is there a current demand for the specific expertise of the applicant?
- Does forecasting suggest a greater demand for this qualification?
- Is the ZIF Roster under-equipped in this area of expertise?
- Individual Profile
- University degree or relevant and recognised professional training
- Significant work experience
- Work proficiency in English
- Other language skills
- Excellent interpersonal and intercultural skills
- Experience of crisis and conflict situations
- Leadership and management skills
- Applied methodological knowledge
(e.g. project management, mentoring, writing/presentation skills, administrative skills)
- Team-work abilities
- Dealing with frustration, stress and pressure
- Self-management, self-awareness of personality, reflective on own behaviour
- Strong motivation to work in crisis management and conflict recovery
- Computer literacy
- Physical and mental fitness
- Driving licence

Availability and Restrictions

- Long-term mission assignments: available for minimum of 12 months?
- Election observation: available on short notice, for different regions, for periods between one and eight weeks?
- Any health restrictions?
- Any other restrictions according to UN, EU, OSCE requirements?

E-Recruitment System

The administration of the expert roster is supported by a data-management system designed specifically for ZIF's needs. ZIF recruitment staff can conduct quick and targeted identification of candidates, communicate with pool members and evaluate the roster. In order to ensure that contact and other essential information, such as availability for deployment, are up to date, members are regularly reminded to update their personal file on-line.

Screening Procedure

Applicants are evaluated in a multi-step procedure, from registering their online profile to final assessment of their performance and conduct during the peacekeeping core course or other training. Only in the case of significant mission experience or other extraordinary circumstances will a fast-track appraisal and admission to the roster be conducted.

Online-Application	Appraisal	During Training	After Training
1. Completed Personal Expert Profile	1. Profile evaluation	1. Overall assessment of performance and conduct	1. Admission to Expert Roster
2. Motivation statement	2. Reference checking	2. F-2-F interview	2. Access to ZIF services (member zone, job postings, etc.)
	3. Telephone interview		

New Human Resource Database

In November 2009, ZIF has launched its new web-based database. This provides IT support to the entire workflow of ZIF operational activities. It also reflects UN, EU and OSCE requirements. The software, the application and the manual are in English. ZIF is prepared to share the system for not-for-profit use. Features and capabilities include:

- Maintenance of integrated expert roster and sub-rosters
- Personal Expert Profile (individual log-in)
- Comprehensive search function and filtering
- Complete administration of training courses
- Administration of field deployments
- Integrated email; automated communication templates
- Recording of application/nomination/deployment histories

- Grouping, sorting, customizing
- Personalized to-do-lists
- Statistics and evaluation through report generator
- Easy export of data into other applications

Online Information: Member Zone

In the password-protected member zone of the ZIF website, registered members of the roster have access to a discussion forum, an alumni directory, and a message board. This service promotes networking, communication, and exchange of experience among both candidates and serving mission personnel. Most importantly, vacant positions in international peace operations are posted in this section.

Support Services and Duty of Care

ZIF provides support to German civilian personnel before, during and after their field assignments. Services include the following:

1) Application and Pre-deployment

Candidate sourcing: ZIF responds to requests for special experts from the German Foreign Office, development agencies etc. on a case-by-case basis.

Application training and assistance: Individual counselling and group-based training in resume writing, online applications and job interviews. These are geared towards the specific requirements of the various recruitment regimes operated by multilateral organizations, including secondment of national experts and direct contracting.

Job postings: Advertisement of vacancies in civilian peace operations and related conflict recovery and development efforts offered by intergovernmental, non-governmental and governmental agencies.

Recruitment missions: Promotion of German candidates through interview days and recommendations.

Pre-departure information: Prior to departure, individual briefings may be organized. However, in-depth orientation will normally be provided by the local mission. In the case of group recruitment for a particular mission – mainly election observation missions – ZIF may equip newly recruited personnel with a country information package in order to assist them in their own preparations.

Personal support: Individuals differ widely in their needs for support, depending on a number of factors such as living and working conditions in the area of deployment, and assigned function. In order to ensure a high

level of personal care and continuity, staff members of the ZIF Human Resources Team look after a group of pool members throughout the recruitment and deployment cycle.

Deployments and logistics: ZIF provides a variety of services on behalf of the German Foreign Office. Services available include issuing of contracts for secondments and election observers and arranging travel and visas for election observers.

2) During Mission Assignment

Registration with the German Diplomatic Representation: Prior to departure, ZIF informs the local German diplomatic representation of the newly arriving mission members; they will be asked to establish contact with the representation immediately upon arrival.

Field visits: ZIF staff visit field missions to meet with German members and supervisors and, either bilaterally or in group meetings, discuss personal and mission-related issues as well as challenges facing members.

ZIF country networks: In Kosovo, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Haiti and the DR Congo, ZIF has initiated informal networks and on-site groups of German personnel. Participants meet regularly, share information, facilitate interaction with the German diplomatic representation, and stand by to assist in personal matters. They also keep regular contact with ZIF staff in Berlin. Other networks will be initiated by ZIF depending on the number of German civilian personnel deployed in a specific country.

Reporting: Mission members are requested to submit periodic reports, i.e. half-yearly, written reports and a final (end-of-assignment) report to the Federal Foreign Office and ZIF.

3) Upon Return from Mission

Debriefing: ZIF organizes debriefings for returnees on a regular basis. The central purpose is to give former mission members the opportunity to share their experiences on a personal as well as professional level. Debriefings can be either bilateral or group sessions. Moreover, the Federal Foreign Office, which participates in group debriefings, and ZIF both benefit greatly from the comprehensive and up-to-date knowledge of returning mission members for their own analysis, planning, training, and recruitment activities.

Returnee meetings: The first group debriefing organized by ZIF was held in Berlin in January 2003. More than 80 election observers and supervisors who had been seconded to the autumn 2002 elections in Macedonia, Serbia,

Bosnia and Herzegovina, Montenegro, and Kosovo shared their personal experiences and presented proposals for improving the recruitment process for election observers. Since then, there have been two returnee meetings, in 2004 and 2005. In November 2006 – for the first time – ZIF organised a thematic workshop on local ownership in peacebuilding in a mission country (Kosovo). The next returnee meeting was held in November 2009, on the theme “Going Native – Remaining Neutral?”. This concerned the (multiple) identities and loyalties mission members have to address between the mandate, individual work, social and cultural integration, and political sympathies. *Special programmes:* Since 2008 ZIF has been running a small young-professional programme called ZIF Prospect. For a period of 6 to 12 months, junior professionals with one or two years of post-qualification work experience are funded to serve with multilateral conflict-prevention and recovery missions and projects.

2.3 Training and Learning for Civilian Personnel

Since its foundation in June 2002, ZIF has conducted more than 60 core and specialization courses and election observation training modules preparing civilian experts for deployment to the field. More than 1,300 German and international civilian experts took part in courses conducted by ZIF, alone or in cooperation with partners.

All training courses offer practical preparation for mission service closely tailored to needs and circumstances in the field. Training modules are held in English and cover the legal, conceptual and practical background of peace operations as well as technical and soft skills. In response to the deteriorating security situation in many areas of operation, a number of security modules conducted in collaboration with the German *Bundeswehr* and national police academies have been integrated into most courses. All training curricula are updated regularly based on feedback from personnel in the field and in line with the changing mandates, political developments and recruitment criteria of OSCE, UN and EU peace operations.

Recently, ZIF increased its focus on specialization courses, particularly in areas such as project and team management, as well as leadership and supervisory skills. It will also continue its close cooperation with European training institutions such as the Swedish Folke Bernadotte Academy as well as the EU, UN and OSCE, whose headquarter and field staff regularly participate in ZIF training. ZIF is seeking to further increase the number of international course participants, especially those from post-conflict countries and from Africa.

Through its training programmes, ZIF pursues a three-fold goal:

- To screen and assess candidates for ZIF's expert roster
- To provide field-oriented preparation for personnel
- To facilitate networking among course participants.

ZIF seeks to further increase the number of international course participants, particularly from conflict states and from Africa.

Types of Training

ZIF develops and delivers a range of different training formats, such as:

- Basic/core courses
- Election observation courses (short-term/long-term observation)
- Specialization courses (rule-of-law; mission support; mediation in the field)
- Pre-mission training
- Job application training
- Special training projects with UN, EU, OSCE

Curricula and Content

Training courses are a mix of substantive/technical knowledge about field operations ...

- History of international peace operations
- Structure and mandate of missions (UN, OSCE, EU)
- Review of past and ongoing conflicts
- International law, human rights and rule of law
- Code of conduct
- Gender issues in conflicts
- Cooperation with NGOs
- Civil-military cooperation

... and skill-oriented practical exercises:

- Intercultural communication
- Negotiation and mediation
- Monitoring and interviewing techniques
- Personal security, mine awareness and behavior in complex risk situations (e.g. roadblocks, hostage-taking)
- Radio communication
- Use of maps and GPS
- Use of 4-wheel-drive vehicles
- First aid and stress management

National Partners

A new and innovative initiative is the Training Platform for Peace Operations. This was established in 2009 between the German military (Staff College; UN Training Centre), three police training centres, and ZIF (coordinating role). The idea is to: promote mutual understanding and respect between the different disciplines and components of crisis operations; develop and conduct joint training programmes; ensure quality standards in preparing for mission deployment; and serve as an information hub. At the November 2009 meeting of the International Association of Peacekeeping Training Centres (IAPTC) in Sydney, Germany was represented for the first time by the Platform, i.e. a joint delegation.

International Projects and Partners

1) Training Initiative of the European Commission: the EGT

ZIF is one of the founding members of the EU Group on Training (EGT), a consortium of European training institutions established in 2002 through funding of the European Commission. The project seeks to enhance the EU's capacity in the field of peacekeeping and peacebuilding. In close collaboration with the Commission, the Council Secretariat and the Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM), the EGT has developed a comprehensive training program for civilian experts to be deployed to EU operations.

The programme consists of a basic preparation course (core course) as well as specialization courses on: Rule of Law; Human Rights; Democratization and Good Governance; Civil Administration; Conflict Prevention; Mission Management, Administration and Support; Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR); Civil-Military Cooperation; Child Protection, Monitoring and Rehabilitation. From 2002 to 2007, more than 1,400 civilian experts nominated by EU member states took part in the training.

2) EU Civilian Response Teams (CRTs)

The rapid deployment of civilian experts in ESDP operations still constitutes a major logistical and planning challenge for the European Union. Based on a Swedish initiative, in 2005 the EU Council Secretariat initiated the creation of Civilian Response Teams (CRTs) with the aim of supporting the start-up of new missions or reinforcing existing ones. Four European training institutions: ZIF, the Folke Bernadotte Academy, the Danish Emergency Management Agency and the Finnish Crisis Management

Center, have been tasked with developing and conducting specialized training courses for more than 100 CRT experts since 2006.

3) Integrated DDR Training Group

In response to the growing demand of qualified field staff for Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs, ten international training institutions created the Integrated DDR Training Group (IDDRTG) in 2006. The consortium seeks to develop curricula, produce training material and conduct courses based on the Integrated DDR Standards (IDDRS) of the United Nations. Its founding members are: ZIF, the African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), the Bonn International Center for Conversion (BICC), the Center for European Security Studies (CESS), the German Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), the Norwegian Defence International Centre (NODEFIC), Peaceworkers UK, the Canadian Pearson Peacekeeping Center (PPC), the Scuola Superiore Sant'Anna in Pisa, Italy, and the Swedish National Defense College (SNDC).

4) United Nations Senior Mission Leaders Course

Training for leadership positions in international peace operations has long been neglected. In the wake of the recommendations set out in the Brahimi Report in 2000, the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), with a number of partner institutions, developed the Senior Mission Leaders Course (SML). The aim of the project is to develop standardized training modules for the preparation of senior personnel for peace operations and to offer training courses for future leaders. The SML's integrated approach constitutes significant progress by providing, for the first time, a joint training course for military, police and civilian personnel in leadership positions. ZIF was explicitly commended for the high quality of the content and organisation of this course by former UN Undersecretary-General Jean-Marie Guéhenno.

5) Rule-of-Law Training for UN Department of Peacekeeping Operations

From 2009 until 2011 ZIF will co-design and implement a series of training courses for Rule-of-Law Officers in all UN-led peacekeeping and political missions in Africa. Funded by the German Foreign Office, this project establishes a new collaboration between ZIF and DPKO's Office of the Rule of Law and Security Institutions (OROLSI), created in 2007.

Training – Quo Vadis?

Over the past seven years ZIF has continuously adapted its training approach, in terms of both content and methodology. In this, ZIF has been influenced by three sources of feedback: trainees who have been deployed and report back on what kind of training they actually need in mission; training partners such as the EGT; and international trainers who usually come from senior-level work in missions. However, feedback is not only received at random, but is being generated systemically: through questionnaire-based end-of-course snapshot evaluations and broader *ex-post* surveys among course participants. Some of the shifting priorities and features of ZIF training include:

- *Duration*: There is evidence that reducing the number of two-week courses towards short and concise formats facilitates trainee availability (release from busy jobs).
- *Methodology*: As part of an international mainstream, ZIF is gradually moving away from classic classroom-style teaching to scenario-based learning with case studies. Blended (or integrated/hybrid) learning which combines face-to-face training with electronic formats is another emerging option.
- *Content*: In some ZIF workshops and conferences, recruiters from multi-lateral organizations have questioned the real value of training for recruitment and mission work with regard to its true contribution to participants' technical competencies. This was particularly related to substantive training (such as rule-of-law, political subjects, conflict transformation). What they emphasize, however, is the need to train civilians in submitting good applications, prepare them for interviews, and focus on direct mission preparedness (first aid, security, working methods, organizational knowledge). One area, though, desperately requires more attention: training for mission support functions, including finance and budget, personnel, procurement, logistics, supply. ZIF has begun to gradually develop such courses as fields of specialization and will continue to do so.
- *Just-in-case vs. just in time*: It has proven to be the right choice to use training as part of candidate assessment: it gives a much better impression of people's team abilities, social behaviour and active language skills. The downside is that the benefits of attending the core course or other training may fade when several months or even years elapse between the course and a possible deployment. Therefore just-in-case training in the beginning has its merits; just-in-time pre-mission training should become standard, at least for missions to which groups or contingents rather than

a few individuals are deployed. In times of lean management and organizational set-ups, as is the case in ZIF, this of course poses a challenge, as surplus training capacity is required.

2.4 Research and Information

The Analysis and Lessons Learned Unit monitors developments in international crisis management, peacekeeping, and peacebuilding with special relevance for ZIF's mandate. Relevant areas include: rule-of-law programs in peace operations; the cooperation between civilian, police and military actors; the increasing role of regional organizations in peace operations; the basic conceptual and operational challenges of peacebuilding; and the specific problems caused by organized crime in post-conflict societies. The results of the research are then applied to support ZIF's other units in evaluating existing training and recruitment practices as well as formulating new approaches.

- *Support for training and recruitment:* ZIF has produced case studies for the EU's CRTs training and developed the Peacekeeping and Public Information module for the core course.
- *Consulting for government, parliament, researchers, etc.:* ZIF has become a key platform to bridge the gap between the political discussion of peace operations in Berlin and the reality in the field. To this end, it holds regular After-Work Briefings, bringing together senior personnel in peace operations and international organizations with national decision-makers. These briefings provide an opportunity for members of parliament and officials from ministries and various government agencies to discuss Germany's present and future role in peace operations. ESDP missions have always been a priority theme, including EUFOR DR Congo, EUPM, EU AMM, EUMM and others.
- *Conferences and public events:* ZIF holds regular expert and public meetings and sits on a number of panels, e.g. with the UN Staff College, EGT meetings and the ZIF Berlin Workshop, a senior-level policy meeting on peacekeeping and crisis management.
- *Print and online publications and news service:* The Interactive Map of Peace Operations allows quick access to country-specific information; Peace Operations Update contains a weekly electronic newsletter on field missions; German Personnel in Peace Operations provides an overview of German military, police, and civilian personnel deployed in these operations; and Peace Operations Worldwide is a map showing all current peace operations, listed by organization and type.

- *Networking*: In addition, the Analysis Unit is responsible for developing and maintaining close contact with national and international actors and research bodies in the field of crisis management. It also coordinates ZIF's internet presence and provides a range of information resources.

3. The Quest for International Capacity Building

The number of international civilian experts in peacebuilding missions of the United Nations and regional organizations such as the European Union, the African Union, and the OSCE has steadily increased in recent years. At the same time, the mandates and tasks of these missions have become more complex and more specific, a situation that has led to a greater need for highly qualified personnel.

Those responsible for human resources in the international organisations and national institutions face critical shortages in crucial areas, meaning that key positions often cannot be filled.

Such a situation creates a mounting pressure on national and multinational players to find solutions in the areas of recruitment, preparation, deployment, training and support of civilian personnel as well as the need for increased mutual support. Therefore, governments and international organisations are intensifying professional exchanges regarding models, tools and working methods, i.e. best practices in the field of human resources.

There is a growing need for and interest in comparative experience and hands-on information on country models and operational practices and innovations. On top of this, there is a growing interest in moving from mapping problems to finding alternative solutions.

The many and regular meetings on human resources, training and civilian capacities in general that take place in Brussels, New York, Vienna, and Paris, under EU presidencies, in CIVCOM, and at UN DPKO etc., aim to generate knowledge about issues including choice of systems; maintaining an active expert roster; tracking and retaining candidates; lobbying, nominating and supporting candidates; deployment arrangements; and interfaces between national focal points, government departments, multilateral organizations and civil society.

There is also a growing body of research not only on conflicts but on civilian capacities too, including the European dimension. Studies have been published or started by the New York Center on International Cooperation, the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) in Stockholm,

the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the Norwegian Institute of International Affairs, and national governments. Unfortunately, researchers and practitioners do not always find ways to connect.

civcap – Promoting Civilian Capacity for International Peace Operations

ZIF is not merely a placement agency. It was tasked with enhancing national and, more widely, multilateral capacity to cope with human resource and training needs in conflict prevention and post-conflict recovery. Since its inception, ZIF has been actively engaged in the international dialogue on recruitment and training issues. Meanwhile, ZIF itself and its cooperation with the Federal Foreign Office has been recognised as a leading example. Accordingly, ZIF has been increasingly approached for advice. In response to such demand, the *civcap* Project is being financed by the German Foreign Office for an initial period of three years (2009-11).

The project strives to:

- promote concepts and techniques for the recruitment, selection and deployment of civilian personnel for crisis prevention measures and conflict transformation, particularly in relevant national and international agencies that have not yet developed such systems;
- create an international network of practitioners and policy-makers to process and disseminate experiences, with frameworks, institutional models, work organisation and instruments for the deployment of civilian experts in international peace operations and crisis intervention;
- set up a web-portal providing hands-on, ready-to-use information and research for practitioners and policy-makers for civilian capacities, including: national and multilateral policies; handbooks and manuals; human resource techniques and tools; an events calendar; training programmes and curricula; contact details. ZIF has offered to help coordinate the group and to set-up and maintain the web-site;
- strengthen dialogue between multilateral institutions such as DPKO, UN Development Programme, OSCE and EU and national recruitment focal points/roster managers – a dialogue that is considered a requisite in reaching out to qualified civilian specialists;
- establish an informal Working Group on Civilian Deployable Capabilities; and
- provide direct support for recruitment offices in Africa, Asia, Eastern Europe and other regions.

Berlin International Expert Meeting 2008

The project is one outcome of a series of meetings during 2007 and 2008¹. In December 2008, ZIF hosted an international expert meeting on national capacities for civilian crisis-management and peace operations. About 30 policy makers and recruitment and mission managers from ten European states and from Canada, the USA, Australia, Japan, and Africa, as well as from multilateral organizations such as the UN Department of Field Support, UN Development Programme, UN Peacebuilding Support Office, European Union, Organization for Security and Co-operation in Europe, African Union and the Economic Community of West African States, all attended.

The idea was to revisit the Brahimi report's call for professionalizing civilian capacities, including human resources. In 2000, aware of the challenges of growing and multiple peace operations during the 1990s, the UN took a hard look at its own capacity to plan and conduct such missions. To this end, former UN Secretary General Kofi Annan invited a high-level Panel on United Nations Peace Operations to help identify how the organization could do better. In August 2000, the Panel, chaired by Lakhdar Brahimi, submitted its report to the Secretary General. It addressed, *inter alia*, constraints in mobilizing, vetting, recruiting, deploying and retaining qualified personnel. In order to meet the demand in terms of quality and quantity of staff, it called for stronger partnerships between the UN and governmental organisations, as well as civil society.

Ten years later, an unprecedented number of civilian personnel is engaged in international peace and crisis-management operations. ZIF considered this an opportune point in time for national and multilateral actors to jointly look at innovations, stumbling blocks and challenges for recruitment and deployment.

The Berlin meeting looked at:

- National policies and legislation
- Institutional arrangements and models
- Roster building and management

¹ Two recent events helped set the agenda which the Berlin International Expert Meeting built on: (1) a workshop on "Broadening the UN's Access to Qualified Candidates" in New York in October 2007 focused on: streamlining the UN hiring process; the use of "outside" rosters; and the alignment of national recruitment to UN recruitment needs; (2) a workshop on "Developing International Civilian Capability for Stabilization and Recovery", recruitment procedures and quality control; national niche capabilities; training standards; attracting and retaining staff; responding to multilateral demand

- Outreach, screening and selection
- Lobbying and nominating candidates
- Duty of care and monitoring.

1) Momentum in Professionalizing Recruitment and Training

Despite continuing challenges, the discussion showed the dynamics for progress at national and multilateral level among countries and organizations attending the meeting. There has been a great deal of experimentation, consolidation and cross-learning, resulting in an evolution of customized mechanisms and practices. In a number of countries, building civilian capacity for peace operations is no longer an exotic single-unit task, but calls for unity of effort and a whole-of-government approach. This echoes the realization that civilian crisis management is no longer a temporary task, but a core function of the international system, with complex mandates and stretching over nearly all of the world's time zones.

2) Similarities and Differences in Country Approaches

Rosters vs. whole-of-government approach: Civilian rosters were largely recognized as an effective tool to identify, recruit and deploy personnel, although there are also examples of moving back to non-roster stand-by arrangements – such as institutionalized government-wide search efforts – to mobilise additional civilian expertise. However, in order to move past ad-hocism in recruitment, both unified rosters and stand-by agreements can be effective. *Serving multilateral or bilateral operations:* Some national rosters or focal points mainly provide experts to multilateral organizations, while others build capabilities and reserves to support national operations and interventions in conflict and crisis situations. Most countries participating in the meeting can cater for both.

Convergence of recruitment and training: A number of countries have now integrated their recruitment and training responsibilities into a designated agency or focal point. Some have delegated the recruitment and deployment function, while others have realized that in addition to the recruitment function, they should at least have a systematic collaboration with external providers of training and orientation.

3) Key Challenges

“Not mobile or too mobile”: The famous “getting the right people with the right profile to the right place in time” has not become any easier. On the

contrary, in light of the massive growth in civilian personnel and given the fact that recruiters are all fishing in the same pool, attracting and retaining highly qualified personnel has remained a challenge. Good candidates with the right mix of experience, readiness for hazardous duty stations and mobility are regarded as a resource that is in equal parts precious and difficult to acquire/retain.

Rapid and long-term deployment: The challenge becomes even greater with the increasing demand for expert practitioners in niche professions for long-term assignments. An insecure working environment, sometimes equally competitive salaries back home, few career development options and distance from their family all work against mission attractiveness. On top of this, national legislation that limits secondments, problems in obtaining leave of absence, missing re-employment rights, and difficulties maintaining professional licenses present serious impediments.

Assessment of candidates and performance monitoring: Significant progress has been made across countries in raising standards for screening and performance reviewing. But such standards need to be spread more widely – and globally. Supervisors in missions and sending states alike generally display some degree of insecurity and reluctance when it comes to imposing consequences for poor performance or misconduct. This is partly due to short contract cycles, political implications and the issue of access to evidential information.

Handling diverse recruitment regimes: Most national roster managers share the difficulty of fully understanding the recruitment system operated by multilateral organizations and responding to their specific demands for civilian personnel effectively and rapidly. Participants agreed that strengthening national mechanisms for civilian recruitment and deployment requires better communication between multilateral organizations and member states.

4. Learning Lessons and Setting the Agenda

With the rise of multidimensional peace operations since the 1990s, the nature of mandates and missions has changed, with some fundamental ramifications for civilian staffing:

- More organizations than ever involved in peace operations;
- Emerging division of labour in theatre;
- More types of field missions;

- More functional or occupational groups;
- More demanding job/task profiles;
- More demanding candidates/experts.

4.1 Professionalizing Civilian Recruitment: Mind the Gaps!

At the same time, a substantial body of practical knowledge on how to support civilian staffing has emerged. However, a number of gaps need to be addressed across organizations and member states, including:

The institutional capability gap: A lack of designated institutional capability/responsibility at national level to train, recruit, deploy, and support civilian personnel.

The quality-quantity gap: The gap between partly overwhelming numbers of applications and the shortage of high-quality civilian experts ready for sustained assignments under hardship conditions.

The expectations/incentives gap: It appears that the professional, personal and family-related requirements and expectations of civilian personnel are not always being met by the incentives offered for mission assignments.

The recruitment-training gap: Lack of cohesion between recruitment/deployment functions and training opportunities at the national level. Little systematic connection between recruitment and training in terms of suitability assessment and rostering.

The responsibility gap: The scattered responsibility within governments for recruitment and deployment to different organizations and missions.

The rules gap: The application of overly bureaucratic rules and regulations created for fixed-term or career appointments at headquarters to the fast-moving, unstable business of peacekeeping and crisis management; or, under-regulated contractual and deployment arrangements.

The communication gap: Too little comprehensive communication and transparency between multilateral organizations and member states on recruitment needs and the screening and selection process.

There is no doubt that the discussion on good practices in civilian capacity building has increased in pace and depth, with a growing number of countries and organizations engaging both in spreading models and techniques and in investing in their own capabilities. The emerging and increasing complexity of the recruitment and deployment of civilian personnel for peace operations needs, more than ever, interaction and cross-fertilization among bilateral and multilateral institutions rather than a “parallel tracks” approach

to doing business. Overall, too many meetings have been catch-all in nature: going through all stages and aspects of civilian capabilities, but all too often short on specifics to offer real take-home value.

4.2 Some Lessons in Managing a Critical Resource: Civilian Personnel

Throughout its existence ZIF has made an effort not only to consolidate and expand its activities, but also to constantly reflect on how it does business.

- *Workflow and IT support:* ZIF is a relatively small office and if you are small you have to be smart. Smart means organising your work well and using up-to-date technology, particularly in managing your most valuable asset: the roster of pre-selected, pre-assessed and trained candidates.
- *Finding the right candidates:* Rigorous vetting and merit/qualification-based screening of candidates is a must to increase the quality of personnel. Some will complain if they are not chosen, some will write letters to political or other authorities to appeal. However, it pays off to stick to assessments and decisions on the basis of transparent selection criteria.
- *Communicating with experts:* It has taken ZIF a generation of civilian experts on the roster “to educate” them to habitually check the ZIF website to identify new vacancies and EU Calls for Contribution. Once we achieve this, it is far more efficient than calling ten candidates just to hear that eight of them are not available.
- *Providing training that matters:* ZIF training courses are not for additional academic qualifications. They prepare candidates for a mission reality that may be unknown territory for them. The trainers are practitioners and come to us from missions and international organisations, from police and military training units. All training must be evaluated with and by those who have been deployed and are able to check its usefulness against their in-mission situation. To ensure that training programmes fit in with people’s busy schedules, they need to be fairly short and intense.
- *Serving multiple constituencies:* ZIF has to be a well-connected and networked organisation. However, maintaining a multitude of external relationships is very demanding and time-consuming. Zif has to demonstrate its ability to scan, analyse and react on policy shifts and institutional changes in the complex and competitive environment in which it operates. It is essential to build solid partnerships and institutional relations with a broad range of national and international institutions, both governmental and non-governmental. These include international organizations

at HQ and mission level; other national and international providers of personnel; the German public service; academic and research institutions; professional associations; NGOs; and the corporate sector, as potential suppliers or sources of candidates.

- *Coordination with government*: It is essential to collaborate and coordinate closely with the Foreign Office on the political, strategic, and operational levels. There has to be interaction and exchange on, essentially, a daily basis, mainly about vacancies, candidates and developments in missions.
- *Different institutional models*: ZIF and other recruitment agencies and units are living examples of recognizing civilian deployment as a specialized function. It appears fairly difficult to reconcile such time-consuming and labour-intensive tasks with the work and responsibilities of desk officers in a foreign or home ministry.

There are several options available for institutional arrangements to professionalize civilian recruitment and deployment. Much depends on the government's own aspiration relative to its contribution to field missions, i.e. number and level of personnel. Irrespective of the exact model, the degree of delegation, autonomy, decision-making, financial authority and other critical issues need to be clarified. Options include, for example:

Within a ministry:

- Function performed by country desk officers;
- Designated focal point for recruitment and placement;
- Designated unit (Office of the Coordinator for Stabilization and Reconstruction/U.S. State Department; START/Ministry of Foreign Affairs, Canada).

Outside ministry:

- University (e.g. Hiroshima Peacebuilding Center, Japan; Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (NORDEM), University of Oslo);
- Inter-ministerial unit (e.g. Stabilization Unit, United Kingdom);
- Public agency (e.g. Switzerland);
- Sub-contracted commercial service (e.g. Denmark).

4.3 ZIF Experience with Recruiting for ESDP Missions

It is fair so say that Germany has amply fulfilled its role as a key contributor of civilian experts. In retrospect, there was a triple challenge: (I) rapid deployment of monitors (Aceh, Georgia); (II) sending highly specialized

professionals (Kosovo, Palestine); and (III) deploying people into hazardous and hardship duty stations (Afghanistan).

However, as with the OSCE (where the Secretary-General sent a letter to delegations in early 2009 requesting them to make urgent efforts in recruitment), ESDP faces a shortage of available and qualified civilian personnel. Quite clearly, the Civilian Headline Goal drive since 2004 has not translated into actual, available candidates, but has by and large remained a paper exercise.

Like the UN (Department of Field Support), the OSCE and other regional organizations running field missions, as well as the European Union, in collaboration with member states, are all called to improve the human resources process on a step-by-step basis. A number of critical issues will remain on member states' agendas and in their dialogue with the EU and others.

What remains on the agenda?

Recruitment arrangements, i.e. secondment vs. contracting: The EU operates a hybrid system of recruitment due to its political particularities and the national prerogatives in its Common Foreign and Security Policy. The UN General Assembly abolished gratis or seconded personnel for UN peace-keeping missions due to complaints from the G77 in 1999. Some countries would not be able to participate in view of funding constraints. The OSCE has always held the flag of its secondment system high as a means to ensure the political buy-in of participating states when they see their own nationals on staff lists. For the time being, the EU mixed system of seconded and contracted appears to be the best choice to maintain the balance between member states' interests and the availability of suitable professionals.

National vs. international or centralized multilateral rosters: Keeping the secondment system alive requires a better connection between member states and "mission control" in Brussels. National rosters need to match skills sets with mission needs. No doubt, there must be greater interaction with Brussels and – beyond the *Calls for Contributions* – regular updates on what exactly ESDP missions need, as not all relevant information for the selection of candidates is included in the job descriptions. Best practices in roster building and management are available; however, member states are sometimes constrained by national data-protection laws and civil service regulations reducing the scope for recruitment. It seems to be an imperative to open up deployment regulations at the national level to broaden the recruitment base in general.

Careful selection procedures: Field missions do not operate in a political vacuum. Neither does the recruitment and deployment of personnel. The political system of selecting candidates, which is sometimes akin to horse-trading, needs to be minimized to give way to merit- and qualification-based selection. This applies to both pre-selection and nomination at country level and the final selection by the mission. For EULEX Kosovo, as a result of time constraints a lot of people were put through five minute interviews, which is a pretty narrow base for a decision.

Staff management in mission: One area that needs perhaps most attention is strengthening the personnel units in mission and in Brussels. So far, ESDP missions have not been hit as hard by high turn-over rates as UN and OSCE missions. But everyone can testify to the fact that retaining good people may be as difficult as finding them. At the same time, poor performance and misconduct have too often gone unnoticed or unsanctioned. Therefore, the performance appraisal system requires improvement.

And last, but not least, *who is the Quarterback in preparing and conducting ESDP missions?* Who the leads and initiates? Obviously, a restructured EU machinery in Brussels, following ratification of the Lisbon Treaty, may be able to produce a unified ESDP mission-planning and -management system, coping with the disconnects between different institutions and communication with member states.

5. SWEDEN'S CONTRIBUTION TO CIVILIAN OPERATIONS – STRUCTURES, ROUTINES AND EXPERIENCES

Folke Bernadotte Academy

Introduction

In the framework of the European Security and Defence Policy (ESDP), the European Union (EU) conducts civilian crisis management missions, using, where possible, civilian personnel seconded by Member States. However, Member States' civil services, designed to support the national rather than international deployment of their personnel, are struggling to cope with the increased volume, urgency and complexity of the various missions at hand. Experiences with mission deployment to date and the civilian capability development process, as well as feedback received from Member States, have shown that the difficulties currently experienced by Member States often arise from bottlenecks that in turn stem from internal regulations and other obstacles. Such obstacles, as well as the lack of structures and capabilities, can only be addressed by measures at the national level.¹

It is evident that ESDP operations are increasing in number and importance as instruments of European foreign and security policy. The contribution of Member States with staff members seconded to civilian ESDP missions is a

¹Council of the European Union, Facilitating the deployment of civilian personnel - Areas of action and way ahead, 12018/09, Brussels, 13 July 2009.

pre-requisite for the successful conduct and outcome of a mission. The need to foster the positive outcome of missions and ensure high quality in their civilian personnel has been noted in many forums. A high-level seminar on facilitating the deployment of civilian personnel was held in Brussels on 11 June 2009, on which occasion EU Member States were further encouraged to work on their national strategies for civilian crisis management in support of ESDP (and other) missions. Some Member States already have such strategic policies in place, while others are in the process of developing the appropriate policies and procedures. The successful recruitment and training of civilian personnel is dependent on many factors related to the national procedures and regulations surrounding the civil service, and on the measures taken to ensure that civil service positions attract personnel with the right set of skills and qualifications. Moreover, the effective contribution of relevant civilian personnel strongly supports the interests of ESDP operations and contributing Member States. This paper sets out to give an overview of the current situation and to describe measures taken by Sweden to facilitate the timely and effective deployment of personnel to EU civilian crisis management missions.

1. The Folke Bernadotte Academy

Sweden has been committed to supporting civilian crisis management since the start of ESDP. Following three public studies and reports on Sweden's contribution to international conflict and crisis management, the Folke Bernadotte Academy was established in September 2002. The Academy is a specialized government agency dedicated to improving the quality and effectiveness of international conflict and crisis management, with a particular focus on peace and crisis management operations. The Folke Bernadotte Academy functions as a platform for cooperation between Swedish governmental agencies and organizations and their international counterparts. Within its area of responsibility, it is also the Swedish focal point for organisations such as the EU, United Nations (UN), African Union (AU) and NATO.

The Academy's mandate and role are comprehensive and multifunctional, i.e. many of its activities and initiatives engage civilian, police and military personnel. This reflects the fact that crisis management competencies are interdependent and closely linked by mission mandates, operational objectives and crisis-specific needs and challenges. In addition, the Folke Bernadotte Academy is

mandated to coordinate the national contribution to international civilian peace and crisis management operations that involve the secondment of personnel from more than one government agency. It has been tasked with improving the Swedish capability to provide personnel for peace and crisis management missions through ongoing review and the development of policies, competencies, education, training and research. Consequently, the Folke Bernadotte Academy maintains a coherent overview of the combined national civilian expertise that is gathered in the personnel rosters of the relevant deploying agencies, and also maintains its own complementary roster of personnel for secondment. The different rosters will be described in further detail in the chapter on recruitment. The coordinating role will also be described below.²

2. Swedish Civilian Crisis Management

The need for peace and crisis management operations with civilian, police and military personnel continues to be high in several parts of the world, and there is a considerable demand for Swedish contributions to these missions. The overall objective of Swedish involvement in such operations is to contribute to maintaining international peace and security, and thus facilitate fair and sustainable global development. In pursuing this goal, Sweden's participation is also, as appropriate, concerned with promoting national security and interests. Decisions on the deployment of Swedish civilian personnel are made by the government, while the deployment of Swedish armed forces requires a decision by the Parliament.

EU cooperation holds a special position in Swedish foreign and security policy, and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and ESDP are key platforms in this regard. Swedish participation in peace and crisis management operations is guided by foreign and security policy assessments and priorities, and Sweden intends to continue to be an active and responsible contributor to such operations. This is reflected also in the commitment to participate in civilian operations. There is a capability to participate in rapid-response, short-term and more long-term operations. Sweden contributes to civilian crisis management operations by sending a wide range of personnel, including civilian experts and monitors, political advisers, police, judges, prosecutors, judicial

² For further information about the Folke Bernadotte Academy and its activities, see <http://www.folkebernadotteacademy.se>.

experts, staff for operational support, and specialists in fields such as gender, human rights, and democratization. Sweden has to date taken part in all civilian and military operations under ESDP, standing by its commitment to support the EU's capacity to promote international peace and security.³

The development of civilian capacity for crisis management has been a major effort of both the EU and Sweden since 1999. The importance of civilian crisis management as a part of ESDP has increased significantly during this period, and Sweden has taken several important steps to improve its civilian support capacity. Globally, there has been an increased demand for civilian personnel for peace and crisis management operations lead by the UN, the EU and the Organisation of Security and Cooperation in Europe (OSCE) in recent years, and the Swedish focus on developing civilian capabilities has to a high degree been based on this demand and the needs of the ongoing missions themselves. Sweden intends to continue to provide experts in a broad and relevant range of categories.

Issues regarding the deployment of Swedish personnel to international missions are handled by the Security Policy Department of the Ministry for Foreign Affairs (MFA). This work is undertaken in close coordination with other MFA agencies as well as with the Ministry of Defense and the Ministry of Justice, as several categories of personnel fall under the supervision of these ministries.

Currently, personnel to civilian ESDP missions are seconded by the Folke Bernadotte Academy, the Swedish Civil Contingencies Agency⁴, Swedish Customs, the Swedish National Criminal Police, the Swedish Prosecution Authority, the National Courts Administration, and the Swedish Prison and Probation Services, all government agencies under one of the three above-mentioned ministries. The Folke Bernadotte Academy has been responsible since 2008 for the coordination of civilian personnel contributions to peace and crisis management operations involving personnel from more than one agency (i.e. when there is a need for intra-Swedish coordination).

The Folke Bernadotte Academy

The Academy has been responsible since 1 January 2008 for the recruitment of all civilian personnel that does not fall under the responsibility of another

³ National strategy for Swedish engagement in international peace and security promotion efforts, Government Communication 2007/08:51.

⁴The Swedish Civil Contingencies Agency replaced the Swedish Rescue Services Agency, the Swedish Emergency Management Agency, and the Swedish National Board of Psychological Defense on 1 January 2009.

seconding agency. This includes experts in the fields of civilian or political affairs, monitors and observers, human rights, democratic governance, security sector reform (SSR), disarmament, demobilization and reintegration of former combatants (DDR), civil-military coordination, mediation and dialogue processes, gender, and leadership and management. A more limited responsibility for recruitment was transferred from the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) to the Academy during 2007.⁵ The Academy employs close to 70 civil servants in Sweden, including 10 staff members dedicated to the recruitment and secondment of civilian personnel. In addition, approximately 75 Swedes are currently seconded through the Academy to international peace and crisis management missions. Out of these, 43 (28 men and 15 women) are serving in civilian ESDP missions. In total, 146 Swedes are seconded to civilian ESDP missions (September 2009).

The Swedish Civil Contingencies Agency

The Swedish Civil Contingencies Agency (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, MSB) is nationally responsible for public safety, emergency management and civil defence. The Swedish government has tasked the MSB with maintaining emergency preparedness for international humanitarian and disaster relief operations, which is the focus of its involvement from an international perspective. However, the MSB also supports international crisis management operations, including ESDP missions, at the Government's instructions. At any given time, some 100 Swedish civilian MSB personnel are deployed. In September 2009, 28 persons (21 men and 7 women) served in civilian ESDP operations, mainly in the field of operational and administrative support, including human resources, logistics and IT.

The Swedish National Criminal Police

The international branch of the police force was established in 2000 when the Swedish National Criminal Police became responsible for Swedish police participation in peace and crisis management operations. The Swedish police have over 40 years of experience in contributing to peace and crisis management operations under the auspices of the UN, EU and OSCE. Currently, more than 100 police officers are serving in such operations, of whom 63 are deployed in ESDP missions. Furthermore, Sweden has a senior police adviser attached to the Swedish Permanent

⁵ Election observers are still recruited by SIDA.

Representation to the EU in Brussels, and a high-ranking Swedish police officer is currently the Deputy Police Adviser in the UN Secretariat.

The National Courts Administration

The National Courts Administration has seen an increased number of requests for contributions to civilian peace and crisis management operations in recent years. Currently, two legal officers are deployed in the EULEX mission in Kosovo.

The Swedish Prosecution Authority

The Swedish international cooperation on prosecution issues has mainly been focused on cross-border crime. The Authority, however, also contributes to international peace and crisis management operations. For example, one Swedish prosecutor was seconded to the EUMM Rule of Law mission in Georgia, and another is currently serving in the EUPOL COPPS mission in the Palestinian Territories.

The Swedish Prison and Probation Services

Starting in 2005, the Swedish Prison and Probation Services (SPPS) have made personnel available for deployment in international peace and crisis management operations. Eight correction officers have served in ESDP operations (EULEX Kosovo). The SPPS has created a roster of around 60 persons who are available for international missions.

The Swedish Customs

The Swedish Customs currently have one person deployed in the EULEX Kosovo mission. The Customs authority has been an active contributor to missions, mainly in the Western Balkans.

3. ESDP Operations - the Swedish Experience

The EU has completed six civilian ESDP missions since 2003; 11 are currently ongoing.⁶ Sweden has contributed with personnel to all of these missions. Currently, 146 Swedes are serving in civilian ESDP missions. The total number of secondees per agency and mission is shown in the table below.

⁶ See Council of the European Union, European Security and Defence Policy (ESDP), available at: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=EN>

Table: Swedish seconded personnel to civilian ESDP missions per agency and mission, September 2009.

Current Missions	FBA	RKP	MSB	DV	KV	ÅM	TV	Total (Mission)
<i>Middle East</i>								
EUJUST LEX Iraq	1							1
EUBAM Rafah OPT	1	1	1					3
EUPOL COPPS OPT	1	3	1			1		6
<i>Africa</i>								
EUPOL DRC			1					1
EUSEC DRC	2							2
<i>Europe</i>								
EULEX, Brussels	1							1
EUSR Caucasus, Brussels	1							1
Perm. Rep. EU		1						1
EUPOL, AFG, Brussels	1							1
EUJUST LEX Iraq, Brussels	3							3
EULEX Kosovo	9	42	19	2	5		1	78
EUSR Kosovo	1							1
EUPM Bosnia		3						3
EUSR Moldavia	1							1
<i>Asia</i>								
EUMM Georgia	17	7	2					26
EUSR Georgia	2							2
EUPOL Afghanistan	4	6	5					15
Total (Agency)	45	63	29	2	5	1	1	146

FBA - Folke Bernadotte Academy; RKP - Swedish National Criminal Police; MSB - Swedish Civil Contingencies Agency; DV - National Courts Administration; KV - Swedish Prison and Probation Services; ÅM - Swedish Prosecution Authority; TV - Swedish Customs

3.1 Recruitment

Before a formal request for Swedish contribution to a civilian ESDP mission is made, the MFA reviews the available capacities and estimates financial and human resources. The MFA, in consultation with the sending agencies, decides which posts Swedish candidates will be nominated for. When a call for contributions subsequently arrives from the EU, a shortlist of candidates for each position that Sweden is willing and able to contribute to is created. More than one candidate may be nominated for the same post if there are several qualified candidates. The suitability of the candidates is ensured by the thorough recruitment procedures that seconding agencies have put in place. Sweden also contributes participating in relevant fact-finding missions before the launch of a new ESDP mission.

For ongoing missions, Sweden nominates candidates in response to calls for contributions from the EU. The MFA allocates a yearly staffing budget for civilian ESDP operations, according to Sweden's geographical and thematic priorities. The MFA is in charge of the budget for each mission. The MFA, in consultation with the seconding agencies concerned, decides which posts to nominate candidates for. The Folke Bernadotte Academy is responsible for coordinating contributions to missions that involve personnel from more than one seconding agency. After the respective agencies have selected personnel for nomination to the EU, the Folke Bernadotte Academy will facilitate communication with the EU mission support directorate, Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC). The Academy also receives notice after the CPCC selection process has been completed. There is significant variation among missions when it comes to the frequency of calls for contribution. Furthermore, although several months normally pass between candidate nomination and selection, selected candidates are often required to arrive in the mission at short notice (approximately two weeks). The CPCC has recently stated that calls for contributions should be announced three times a year for each mission to allow for greater predictability for seconding Member States. Sweden has suggested that the CPCC should try at the same time to ensure that missions allow sufficient time between candidate appointment and deployment. Not only will this be more convenient for the personnel preparing to be deployed, but it will also be helpful in terms of practical preparations and the organization of pre-deployment training.

3.2 Selection procedures

Each seconding agency is responsible for selecting candidates within their field of expertise and each keeps its own roster of suitable and available personnel. The procedures differ among agencies that mainly second personnel who are employed by that agency, such as the police, and agencies that recruit personnel from a wider selection of candidates. The Folke Bernadotte Academy is instructed to conduct a comprehensive, on-going overview, based on information provided by the other seconding agencies, of the combined resources and categories of personnel that are available at a national level. A report is sent in each month to the MFA and the other ministries concerned. Vacancies for posts seconded by the Folke Bernadotte Academy are published on the Academy's website and, depending on the time available and the position concerned, on external recruitment websites and in relevant newspapers. Candidates are then selected from new applicants and any suitable candidates already available in the Academy's national roster. An interview process takes place before the nomination.

The new national roster was set up in 2008 and aims to improve the capacity to respond quickly to a broad range of requests from the government. The roster builds on SIDA's previous resource base (i.e. roster) and the Academy's network of mission-experienced personnel. The roster is continuously being developed and contains experienced personnel in the areas of civilian affairs, political affairs, observation and monitoring, governance and democratization, rule of law, leadership and coordination, security sector reform (SSR), disarmament, demobilization and reintegration of former combatants (DDR), conflict prevention, dialogue and mediation, human rights and gender. The aim is to have approximately 500 experienced and trained individuals on the computer-based roster over time.

Candidates for the roster are shortlisted on the basis of qualifications and experience and undergo a series of interviews and reference checking before being accepted. The minimum requirement to be accepted is to have relevant international experience. However, exceptions can be made for particularly qualified candidates. The selected candidates will be offered further competence development, based on their specialisation and needs. In the future, the roster will be the first-instance resource for the selection of candidates.

The Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) keeps a personnel roster of about 1700 persons (approximately 1350 men and 350 women) who can

serve mainly in international humanitarian and disaster relief operations, but also in civilian crisis management operations. Before being added to the roster all candidates undergo an interview process where references are checked. When personnel are recruited for ESDP missions, the MSB first consults its own roster and sends out calls for applications to roster members. In a majority of cases suitable candidates are found and selected. If no suitable candidate can be identified in the roster a vacancy announcement is published on the MSB's website and sometimes also on other recruitment sites. The MSB aims to interview and check the references of all candidates before nomination.

The MSB mainly seconds operational support personnel to ESDP missions. The majority of roster members have undergone basic training for international missions, and the aim is for each person to also have specific training in their field of expertise, and have participated in an exercise before deployment.

The Swedish National Criminal Police select police officers for international service on a yearly basis after calls for applications have been announced on the Swedish Police intranet, in magazines intended for police officers, as well as through other printed materials (brochures). The recruiting desk officers all have international experience and make selections based on applications, interviews and references. In order to be considered for international deployment an officer needs to be currently employed by the police, and to have a minimum of eight years of experience, police academy training included. The aim is that one percent of the Swedish police corps, or close to 200 police officers, should be able to serve in international missions at any given time.

The Swedish Prison and Probation Services keeps a roster of around 60 persons who have been pre-selected as suitable for participation in international crisis management missions.

3.3 The CRT roster

Sweden initiated and actively supports the Civilian Response Teams (CRTs) concept, the civilian EU rapid response capacity which is part of the multi-discipline civilian crisis management resource included in the Civilian Headline Goal 2008. CRTs are drawn and put together from an EU-wide pool of experts with relevant professional and practical mission experience,

who have been pre-selected by Member States and undergone training on the specific nature of a response team deployment. The individual experts should be available for deployment within five days of a request, and be able to operate during all stages of a conflict or crisis under the leadership of a team leader appointed by the Council Secretariat. The teams can consist of experts in four prioritized areas: governance, police, rescue services and rule of law. The EU CRT roster currently consists of approximately 100 experts. Sweden has nominated 20 persons, of whom 10 have been selected. These experts are trained and ready to be deployed. So far, a limited number of Swedish experts have been deployed, mostly as part of a team led by the Council Secretariat. The Folke Bernadotte Academy coordinates the nominations of Swedish CRT experts.

The CRT concept has been evaluated since its adoption in 2006. It has been recommended that the size of the pool should be expanded to twice the current size, while maintaining the rigorous selection process to ensure that experts are available on short notice and are suited for work with minimum supervision in difficult circumstances.

3.4 Contract terms and working conditions

The contract terms for Swedish personnel seconded to ESDP missions differ from one seconding agency and category of personnel to another. For military personnel serving in an international force, employment and social security are regulated by national law, and police officers in international service are covered by the same regulations, under a special provision.⁷ For civilian personnel, legal provisions covering working conditions, terms of contract and social security are few and limited in scope. Personnel are instead covered by an "Agreement on Foreign Service and Guidelines for Terms of Employment"⁸, which has been agreed upon by the Swedish Agency for Government Employers and trade unions representing the employees. The agreement has mandatory provisions regulating pension provision and insurance for seconded staff, and optional provisions/guidelines covering, for example, compensation of costs for accommodation and

⁷ Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, Law 1999:568 on the international force of the Swedish Armed Forces.

⁸ Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor (URA), Arbetsgivarverket, Centrala avtal 2007:1.

The Course Catalogue is available at: <http://www.folkebernadotteacademy.se>.

provision of tickets for leave travel. A contract for international service should be signed by the agency and the secondee, and the terms of compensation/salary, length of contract, annual leave allowance, and termination of the contract should be stipulated in the contract itself. The guidelines for employment have not been translated to English, however a contract template based on these guidelines is attached as Appendix I.

There is a recent proposal to regulate the working conditions for civilian personnel by law, along the same lines as the provisions for military and police personnel. The proposal includes approximately the same terms of employment for civilian personnel as today, the difference being that their rights would be protected by law and not just by agreement.

3.5 Payment and other compensation

Civil servants seconded by their normal employer (such as police officers, prison officers and court personnel) keep their Swedish salaries during their service in an ESDP mission. In addition, they receive a standard daily allowance set for each mission. The allowance compensates for daily costs (*per diem*) and, if applicable, hardship and/or risk conditions at the duty station. Personnel seconded by the Folke Bernadotte Academy are contracted for a fixed-period deployment covering the term of appointment with the mission, and their salary depends on the level of their position. They also receive a mission allowance. The relatively high compensation that Swedish seconded personnel receive is deemed necessary to retain a pool of ready and available staff with the right qualifications and experience.

All personnel are also covered by an extensive insurance package similar to those provided by international organizations for seconded personnel from other countries. The insurance is the same for Swedish personnel seconded to the EU, UN and OSCE.

3.6 Contract period

Swedish police officers are as a rule seconded for six months, with the option of a six-month extension which, in the case of senior management positions, can be further extended to up to 18 months. The National Police Board has a three-year policy, which means that an officer cannot normally be seconded for a new mission for three years from the end of the previous appointment. For correction officers, the term of service is usually one

year or longer. Civilian staff seconded by the MSB and the Folke Bernadotte Academy have contracts that vary in length, depending on the calls for contributions for each mission. Six or twelve months are the most common periods but secondments for up to three years are not unusual.

3.7 Incentives

The conditions offered by the Swedish seconding agencies have in part been developed to attract people with the right qualifications. There are several incentives for skilled persons to opt for international work for a period of time during their career. The possibility to take leave without pay from a civil service position is not absolute, but most government employers apply rather generous policies when it comes to participation in international missions. For most individuals it is a requirement to have a job to return to after the international assignment. It is also important that international experience is valued on a national level. There is still room for improvement in this regard, and several examples show that returning personnel can encounter a lack of understanding of the value of international experience in their home offices, a factor that may hamper career development. This can discourage otherwise motivated candidates from applying for positions that they are interested in.

3.8 Gender balance

The proportion of women in Swedish seconded personnel should increase in accordance with Sweden's commitment to UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security. Sweden has developed a National Action Plan (the latest version covers 2009-2012) as a tool for implementing the resolution. The action plan includes strategies to promote gender equality in the field of civilian crisis management. The seconding agencies report annually on their measures to fulfil the intentions of the resolution. The Swedish police have been particularly successful in an international perspective, as they are seconding a comparatively high percentage of women, i.e. 28 percent of their personnel. This is, however, still not reaching the target percentage, therefore the police have launched an information campaign to increase the number of women applying for and serving in missions.

4. Training

The Folke Bernadotte Academy provides a wide range of pre-deployment and specialized training for practitioners in the field of conflict and crisis management on topics such as monitoring and observation, civil-military and civil-civil coordination and cooperation, rule of law, security sector reform, leadership and gender, facilitation of dialogue and mediation processes, and disarmament, demobilization and reintegration of former combatants. The length of the courses varies from 3 to 14 days. In selecting participants, the Academy strives to reflect the multifunctional and multi-national nature of international peace and crisis management operations⁹.

4.1. Pre-deployment training

An ESDP mission is dependent on personnel having the right skills and knowledge and being able to fulfil their tasks. In addition to the selection of qualified personnel, pre-deployment training is necessary to prepare personnel before their assignment. Mission staff need to adapt to a new working and country environment and their performance will be improved with the right preparatory training, particularly in the initial stages of the assignment. The Folke Bernadotte Academy's coordinating role in relation to Sweden's contribution to international peace and crisis management operations also includes training efforts. Pre-deployment training is the responsibility of each agency. However, joint preparatory training is clearly advantageous in many cases, and the number of shared courses is expected to increase.

In 2003 the Academy, in cooperation with other Swedish seconding agencies, developed a national concept for pre-deployment training. Training is envisioned to last between four and seven days; in practice, however, this depends on the time and resources available. It includes components such as information about employees' working conditions and terms of contract, the mandate of the mission, the security and political situation in the mission area, personal security and code of conduct. Ideally, topics such as reporting, stress management, conflict management, cultural awareness, negotiation skills, and ethics and behavior are covered as well. The content of the training may vary depending on the needs and background of the individuals.

⁹ Pre-deployment training have been held for staff joining EUPOL Afghanistan, EUBAM Rafah, EUJUST LEX Iraq, EULEX Kosovo and EUMM Georgia.

A limited number of the trainers and resource personnel are found among the personnel already working for the mission. For newly established missions, the aim is to involve persons who have taken part in the preparatory work on the ground. The concept paper for pre-deployment training is fairly comprehensive and the short time between candidates' appointment and deployment does not always allow for all components of the concept to be covered.

4.2. Training by the seconding agencies

The Folke Bernadotte Academy provides both basic and specialized training for field personnel, as well as specific pre-deployment training for staff selected to join an ESDP mission. Many of the courses are open to international participants, while some are exclusive to Swedish or pre-nominated international personnel. In general, all seconded personnel are expected to attend specific pre-deployment training. In the last 18 months the Academy has conducted approximately 16 pre-deployment courses.¹⁰ This includes pre-deployment training for EULEX Kosovo, which was a joint effort by all seconding agencies (more information can be found in the section on inter-agency cooperation).

The Swedish Civil Contingencies Agency is currently revising its curriculum for basic training for international personnel to include information about ESDP and the EU as an employer. At the moment this is part of the pre-deployment briefing for each departing staff member. Before deployment the staff member also receives country-specific and mission-specific information and security information, and meets a human resources officer to discuss contract terms for the assignment. The preparations normally take one day, and are usually done individually as the appointment notification does not always leave room to coordinate briefing procedures.

Police officers are trained by the Swedish National Criminal Police at the Swedish Armed Forces International Center (SWEDINT). Officers serving abroad for the first time undergo a two-week basic training in the form of UNPOC (United Nations Police Officer Course). After the basic training, officers take part in a mission-specific training programme lasting three to

¹⁰ There is an increased demand for correction service assistance in civilian crisis management. As the UNPriPOC is still a rare example of specialized training in this field, the UN has asked the Swedish Prison and Probation Services to develop a standardized international module for the training of correction personnel. The training will be implemented in Africa during 2010.

four days. For the EULEX Kosovo mission the police conducted specialized training for their seconded staff: the European Union Police Officer Course and the International Police Development Course. The general training for ESDP missions is currently being further developed.

Some of the Swedish Prison and Probation Services' prison officers on the international roster have attended the UNPriPOC (United Nations Prison and Probation Officers Course). The training is held at SWEDINT together with simultaneous courses for police, military and civilian staff. The intention is to train officers after they have been selected for a specific mission. When feasible, the officers are also offered mission-specific training that is held in cooperation with the other seconding agencies.¹¹

4.3. Inter-agency cooperation

In 2008, four sets of pre-deployment training were held to prepare staff for the ESDP mission in Kosovo. The courses were based on the 2007 Training Needs Assessment (TNA) conducted by the European Group on Training (EGT) in the framework of the EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management, together with the EU Planning Team for Kosovo (EUPT Kosovo). The TNA was based on the common pre-deployment concept mentioned above, developed and conducted through the cooperation of all relevant Swedish seconding agencies: the Swedish National Criminal Police, the Swedish Prison and Probation Services, the Swedish Rescue Services Agency (later replaced by MSB), the Swedish National Courts Administration, the Swedish Customs, and the Folke Bernadotte Academy. The TNA approach for EULEX Kosovo proved to be a comprehensive and useful tool, and could possibly serve as a model for future complex EU missions also. Of the 90 persons who took part in the Swedish pre-deployment courses, nearly all were subsequently deployed to the mission.¹² The aim of the training is to give participants a basic knowledge and common understanding of the EU crisis management system in general and the ESDP mission in Kosovo in particular. The curriculum of the training programme is attached (Appendix II).

¹¹ In addition to Swedish seconded personnel, eight Norwegian and three Latvian personnel took part in the training.

¹² In addition to Swedish seconded personnel, eight Norwegian and three Latvian personnel took part in the training.

Cooperation between seconding agencies on pre-deployment training is a concept that has an added value for all participants. Joint training can decrease the expenses for mission preparation work and the quality of the training is increased through shared experiences. It is also an advantage, both professionally and personally, for Swedish personnel to have connections with colleagues from other seconding agencies in the same mission. A major obstacle for efficient joint pre-deployment training is the limited amount of time between the participants' formal appointment and their departure to the mission.

4.4. Gender-related training for ESDP operations

The EU has endorsed a number of operational papers with regard to implementing UNSC Resolutions 1325 and 1820 in ESDP missions. The two most recent are "Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP" (doc. 15782/3/08) and "Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security" (doc. 15671/1/08). The former is a review of the earlier document "Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP" (doc. 11932/2/05), merged with the "Check list to ensure gender mainstreaming and implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP Operations" (doc. 12068/06). To support the implementation of these documents, the Swedish EU Presidency organized a seminar in Brussels on 9 July 2009 on how to strengthen ESDP missions and operations through training on UNSCR 1325 and 1820. Before the seminar the Folke Bernadotte Academy conducted a survey, taking stock of current training practices on the UN resolutions among EU Member States and ESDP missions. The survey indicated a great degree of disparity among Member States as well as the need for practical, ESDP-oriented training materials. One result of the seminar was the agreement to develop training material that will be available to EU Member States. The Folke Bernadotte Academy was asked to coordinate the process.

5. The Effectiveness of ESDP Operations

5.1. The Case of EUMM Georgia

In the events leading up to the deployment of the EUMM to Georgia in September 2008, Sweden's capacity for rapid deployment of civilian personnel to ESDP operations was put to the test. On the whole, the experi-

ence was positive and the deployment successful: a Swedish contingent consisting of 28 persons from the Folke Bernadotte Academy, the Swedish National Criminal Police and the Swedish Rescue Services had begun to arrive in Georgia within eight days from the first request from the MFA and was fully deployed within 14 days.

As instructed by the government, the Folke Bernadotte Academy coordinated the Swedish contribution. Each agency recruited personnel through their established channels: the Police from their staff resource pool, the Swedish Rescue Services Agency from their personnel roster, and the Academy from the personnel roster and its network. The effort included support by the Swedish Armed Forces Interpreters Academy in identifying suitable English-Russian interpreters. At an early stage, one person was sent to the field to coordinate the arrival of the contingent. This proved to be very useful. The administrative preparations in Sweden were efficient and were able to be concluded within a few days. A brief pre-deployment course was also conducted, with the participation of experts with country and mission experience. The personnel were also offered complementary induction training in Georgia.

The contingent approach, meaning that Sweden contributed with a group of Swedish observers, experts and support personnel under a Swedish lead, allowed for a more rapid deployment, as the appointments were made by Sweden upon request from the EU CPCC. This approach did, however, place high administrative demands on Member States, as each contributing country needed to provide the contingent with all necessary equipment, vehicles included. Several factors made it more difficult for the contingent to operate effectively in the early stages of the mission: the administrative responsibilities were not taken over by the EU as planned and the mission headquarters was not established when the personnel arrived.

6. Reflections on the Way Ahead

The overview and effectiveness of Sweden's contribution to international peace and crisis management operations have been improved with new mechanisms for coordination and cooperation. The approach followed allows for the respective strengths and experience of each contributing agency to be fully utilized, while maintaining coordination at the national level and enabling joint efforts in the areas of pre-deployment training, knowledge management and method development. It also provides for more comprehensive, robust

and flexible Swedish support in international crisis management, support that is less exposed to demand-related, structural and economic changes.

In addition to the seconding agencies' specific personnel rosters within their respective areas of expertise, the Folke Bernadotte Academy is instructed to maintain a national overview of all deployed and available Swedish civilian personnel. To provide for good cooperation and communication, a national reference group meets on a regular basis to discuss common issues, share experiences and initiate cooperation.

On the practical level, joint field trips have been introduced. This has given the seconding agencies a common perspective of the situation in the mission and of the challenges that seconded personnel will experience. This approach also decreases the workload of the mission.

The short time between the formal appointment of a candidate and his or her deployment is a major obstacle in ensuring that the necessary pre-deployment training is provided. The seconding agencies can make some preparations for pre-deployment training after the decision to nominate candidates has been made, but the work may turn out to be in vain. For this reason, actual training does not take place until CPCC has sent notification of the accepted candidates. A more harmonized content of pre-deployment training, as well as increased training cooperation between Member States, would help ensure that seconded personnel are sufficiently prepared upon deployment. To support this development, the Folke Bernadotte Academy shares the Swedish concept for pre-deployment training with institutions in interested Member States. The ESDP pre-deployment training has taken a significant step forward since the training needs assessment for Kosovo, but capacities and approaches still differ widely within the EU. The Council Secretariat is currently working on a concept for pre-deployment training addressing some of these challenges.

In order to contribute to the efforts made by the EU to further improve the approach to pre-deployment training, Sweden will conduct an evaluation of the EULEX Kosovo pre-deployment training effort. The paper will also include issues related to national coordinating mechanisms and the relationship between pre-deployment training and in-mission induction training. All Swedish seconding agencies will be involved in the work.

Overwhelming demand and limited resources underscore the need for effective cooperation within and beyond Europe. The development of specific national strategies for civilian crisis management will hopefully contribute to the professionalization of civilian tools and approaches and make the EU's capacities more aligned and accessible.

Further integration of civilian, police and military capacities is a natural development, taking the realities and needs of missions into account. This process should of course be focused in areas where there is an undisputed added value in a more comprehensive approach, e.g. policy and concept development, planning, multi-dimensional operations, training for senior and specialist staff, and certain aspects of knowledge management. This would not impinge on the integrity or role of any civilian, police or military stakeholder, and responsibilities should be delineated in a clear and understandable way, for external actors also.

Member States' resources are limited and national crisis management obligations cover a broad span of interdependent activities, including, for example, EU, UN, OSCE and NATO-PfP operations. It is probably most efficient, therefore, to develop national capacities and mechanisms that can address the needs of all prioritized target audiences, ensuring that there is room for specialization within such a framework, for example in relation to ESDP operations. This approach would also promote understanding and effective cooperation between the EU and international and regional organizations in post-conflict countries.

Finally, European cooperation on education, training and exercises needs to be enhanced. Regional associations for cooperation already exist in Africa and South America, and Asia is likely to present its approach later this year. There is a need for complementary Member State- and EU-level mechanisms. The current European Group on Training (EGT), which in essence has been a European Commission-funded project, is a natural point of departure for developing and strengthening country-level cooperation. More long-term, formal and comprehensive cooperation would raise Europe's profile on the international stage, including in the International Association of Peacekeeping Training Centers (IAPTC). It would be a platform for cooperation on pre-deployment and roster training, basic and specialization courses, standardization and certification (of EU training), harmonization (*vis-à-vis* UN and regional organizations), policy and method development, international capacity building (in partnership with the AU and individual countries), and other areas of added value. It would also be eligible for support from relevant EU institutions. A cooperative mechanism in the Council Secretariat would supplement and support Member State-level collaboration in several of the areas mentioned above, e.g. training policy and concept development, standardization, certification and harmonization. Applicable inspiration can be found in the modus operandi of the UN Secretariat's Integrated Training Service (ITS). Encouraging discussions and the development of concrete proposals are now underway among current EGT members, including a dialogue with the Council Secretariat and the European Commission.

APPENDIX I

Example of model contract for serving abroad

Example of model contract for service abroad

Please observe that this is only a draft, not an authorized translation, and that the Swedish version is the only official version. This translation can not form the basis of any payments or other benefits.
Translation 2005-06-15

OVERSEAS CONTRACT according to URA

An agreement according to Paragraph 4 of URA concerning conditions of employment and stationing abroad has been concluded on this date between the following contract parties:

The Employer (X government agency)
Employer's address and telephone number

and

The Employee (Name)
Employee's name and Swedish personal registration number

Note

Examples of certain circumstances to note before establishment of overseas contracts are given in annex.

The employee's working tasks

The employee's duty station abroad where the employee will be stationed

Period of duty

from.....till.....

from.....until further notice or untilat the latest

Salary

Monthly salary (SEK):

Additional increment (SEK):

Salary review:

Payment date:

Working hours

Official holidays

Holiday entitlement

Number of holiday days:

Additional holiday days:

Sick pay

Pension

Insurance conditions

Special conditions of employment:

Housing costs:

Removals costs:

Children's school fee costs:

Travel costs:

Travel to and from country of residence

Holiday trip to home country

Visits for family members

Health and medical care costs:

Allowance for other additional costs (overseas allowance):

Basic allowance

Accompanying spouse allowance

Note: Concerning Basic allowance and Accompanying spouse allowance, please refer to the general advice to Item 6 of URA in relevant annex. The sum in the contract should be stated as a percentage of current maximum amount, as this amount may be altered after re-calculations.

Cancellation of overseas contract:

Periods of notice:

Information regarding the **family members – accompanying and others**
– covered by this contract:

Other information:

Note

For information regarding employee's liability as concerns provision of information please refer to Paragraph 15 URA and notes on Paragraph 4 of URA.

This overseas contract has been established in two originals, each party taking one original.

Please observe that this is only a draft, not an authorized translation, and that the Swedish version is the only official version. This translation can not form the basis of any payments or other benefits.

Date

.....
For X Government agency

.....
Employee signature

APPENDIX II

Sample Curriculum of Pre-deployment Training for EULEX

4th Kosovo Mission-Specific Pre-Deployment Training
24-27 November, 2008

Time	Subject	Presenter	General Learning Objectives
23 Nov	Arrival Day		
20:00	Dinner Buffet		
24 Nov	Monday Introduction to Kosovo		
07:00-08:30	Breakfast		
08:30-09:00	Official opening	Lena Larsson Deputy Training Director FBA	<ul style="list-style-type: none"> Official opening and introduction to the course
09:00-11:00	Introductions / Presentations of participants	Lina Frödin, FBA	<ul style="list-style-type: none"> Practicalities Team-building exercise
11:00-12:00	Sweden's foreign policies and strategies	Michaela Friberg, FBA	<ul style="list-style-type: none"> Sweden's foreign and security policy and politics for global development (PGU) and development strategy towards Kosovo
12:00-13:00	LUNCH		
13:00-17:30	Introduction to Kosovo and the situation today	Michaela Friberg, FBA	<ul style="list-style-type: none"> The aim is to provide the participants with an understanding of the complexity of the situation in Kosovo today A brief historical overview of Kosovo An overview of the international engagement in Kosovo Cultural aspects
19:00	Dinner		
20:00	Sauna raft		

25 Nov		Tuesday The EU and the ESDP mission	
07:00-08:30		Breakfast	
08:30-08:45	Daily Review	FBA	
08:45-11:00	Living and Working in Kosovo	Adam Storey, FBA	<ul style="list-style-type: none"> Understanding the challenges of living and working in Kosovo Building Resilience to Stress Code of Conduct
11:00-12:00	EU Crisis Management tools and procedures and Introduction to CFSP/ESDP	Lina Frödin, FBA	<ul style="list-style-type: none"> Overview and understanding of the institutional framework of EU external policy The development from the Common Foreign and Security Policy (CFSP) to the creation of a European Security and Defence Policy (ESDP)- understanding of the pillar structure and respective decision-making procedures
12:00-13:00		LUNCH	
13:00-15:00	The Police Component of the ESDP mission	Bernt Zarnowiecki, RKP	<ul style="list-style-type: none"> Brief outline of the provisions in the final Status document particularly relevant to the police component The establishment and structure of KPS Overview of the police SOP's Lessons learned from the riots in March 2004 and 10 February 2007 Structure and overarching strategy of the ESDP Police component
15:00-17:00	ESDP Mission in Kosovo – Structures, Mandates and Deployment Plans	Lars Ekström, RKP	<ul style="list-style-type: none"> Overview of the mission components Division between executive powers and monitoring, mentoring and advising Overview of the different phases of the mission
17:00-18:00	Establishment of the ESDP Mission in Kosovo – Structures and Mandates	Jüri Laas, EULEX	<ul style="list-style-type: none"> Understanding the objectives of the ESDP Mission in Kosovo and its foundation
19:00		Dinner	
20:00	Lt Col Hans Håkansson – Experiences from the riots in Caglavitsa, 17 March 2004		

26 Nov		Wednesday The EU and the ESDP mission /Mission Components (Justice, Police, Customs)	
07:00-08:30	Daily Review	FBA	Breakfast
08:30-08:45	Establishment of the ESDP Mission in Kosovo – Structures and Mandates	Jüri Laas, EULEX	<ul style="list-style-type: none"> • Understanding the objectives of the ESDP Mission in Kosovo and its foundation • Links to Brussels • Code of Conduct
10:15-12:00	The Customs component of the ESDP mission	Hans Turner, Swedish Customs	<ul style="list-style-type: none"> • Brief outline of the provisions in the final Status document particularly relevant to the customs component • The establishment and structure of the customs services and importance to KCB • Structure and overarching strategy of the ESDP Customs component
12:00-13:00			LUNCH
13:00-15:00	Gender Awareness	Lena Larsson, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Awareness of change in male/female roles in post-conflict societies. • Knowledge and awareness of the gender perspective of conflict and recovery and how it will enhance the capacity and improve the effectiveness of peace operations
15:00-17:00	Security Sector Reform	Helena Vasquez, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction to SSR - what is Security Sector Reform? • What are the main principles when working with SSR?
17:00-18:00	Film: Moral Combat	Lina Frödin, FBA	<ul style="list-style-type: none"> •
19:00			Dinner
20:00	FILM: Does anyone have a plan		

27 Nov		Thursday Mission Components (Justice, Police, Customs)/Security in the Field	
07:00-08:30		Breakfast	
08:30-08:45	Daily Review	FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Constitutional framework- Kosovo's legal framework • The court/prosecutorial system
08:45-10:45	The Justice Component of the ESDP mission	Bernard Rabatel, Deputy Head of EULEX Justice Component	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction to the Provisional Criminal Procedure Code applicable in Kosovo and the Provisional Criminal Code • Department of Justice and the role of the ESDP mission • Structure and overarching strategy of the ESDP Justice component
10:45-12:00	The Justice Component of the ESDP mission	Per-Åke Palmqvist, Head of Correctional Unit EULEX	<ul style="list-style-type: none"> • Overview of the correctional services in Kosovo
12:00-13:30		CLOSING LUNCH	
13:30-15:30	Field Security in Kosovo	Jens Pregelme, SRSA	<ul style="list-style-type: none"> • Current security situation in Kosovo • Personal security measures, mine awareness
15:30-16:00	Evaluation	Lina Frödin, FBA	<ul style="list-style-type: none"> •
16:00-17:00	Closing Ceremony	Henrik Landerholm Director General, FBA	<ul style="list-style-type: none"> •
		Departure	

RAPPORTO DEL SEMINARIO “L’ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL’UE, CRITICITÀ E PROSPETTIVE”

Valérie Vicky Miranda

Nel 2009 ricorre il decimo anniversario della Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd), lanciata formalmente al Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 come parte integrante della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) dell’Unione europea (Ue). In questi dieci anni, sono state create nuove strutture politiche, militari e civili; sono stati fissati importanti obiettivi per lo sviluppo delle capacità europee; si è assistito ad una continua evoluzione concettuale ed operativa nel settore della gestione delle crisi. Dal 2003, l’Ue ha dispiegato 23 operazioni in quattro continenti. La Pesd è così diventata uno dei più importanti strumenti della politica estera europea, grazie alla quale l’Ue sta riuscendo a costruire la sua credibilità come attore di sicurezza internazionale.

È interessante notare che delle 13 missioni Pesd attualmente in corso, 11 sono civili oppure hanno una componente civile. Esse sono dispiegate in diverse regioni critiche, quali i Balcani - Bosnia-Erzegovina e Kosovo; il Medioriente - Territori palestinesi ed Iraq¹; l’Asia centrale - Georgia e Afghanistan; e l’Africa - Guinea Bissau e Repubblica Democratica del Congo (Rdc). Nonostante tale prevalenza numerica, gli aspetti civili della Pesd hanno finora ricevuto un’at-

¹ Si tratta della missione Eujust Lex, la prima missione integrata dell’Ue nel settore dello stato di diritto. Gran parte del personale della missione si trova nell’ufficio di coordinamento a Bruxelles. Tuttavia, a Baghdad è presente un piccolo *liaison team*.

tenzione limitata da parte del mondo accademico e degli addetti ai lavori. La componente civile della Pesd sta tuttavia acquisendo una crescente rilevanza ed è ormai generalmente riconosciuto il ruolo che essa ha (o potrebbe avere) in molti degli attuali teatri di crisi per la ricostruzione delle istituzioni statali, per favorire il ritorno alla stabilità e per ripristinare lo stato di diritto.

Tra gli Stati membri dell'Ue, l'Italia detiene un ruolo di primo piano nella gestione civile delle crisi. È infatti il secondo Paese contributore alle missioni civili Pesd, dopo la Francia e prima della Germania, con personale altamente qualificato oggi impegnato nei settori della formazione, dello stato di diritto, del controllo alle frontiere, della riforma della giustizia e del monitoraggio. In termini numerici, il contributo maggiore è fornito dalle forze di polizia, ma sono presenti anche giudici, procuratori, consiglieri politici ed esperti su questioni di genere, diritti umani e democratizzazione.

In occasione del decimo anniversario della Pesd, il Ministero degli Affari esteri, Direzione generale per l'Integrazione europea, e l'Istituto Affari Internazionali (Iai) hanno organizzato a Roma, il 4 e 5 novembre, un seminario dedicato a "L'Italia nelle missioni civili dell'Ue. Criticità e prospettive". Sulla base dell'esperienza acquisita negli ultimi dieci anni, il seminario intendeva coinvolgere le diverse amministrazioni italiane interessate in una riflessione strategica sul contributo dell'Italia alle missioni civili dell'Ue e far meglio conoscere all'opinione pubblica e ai media l'impegno italiano in questo settore.

Il seminario si è svolto in due giornate e ha riunito un centinaio di partecipanti, tra cui funzionari delle istituzioni europee, del Parlamento, dei Ministeri e della Pubblica Amministrazione italiani, nonché rappresentanti del mondo accademico, ricercatori ed esperti sul campo.

Sessione pubblica del 4 novembre 2009

La prima giornata si è aperta con il saluto di benvenuto dell'ambasciatore Fabio Fabbri, direttore generale per l'Integrazione europea del Ministero degli Affari esteri. L'ambasciatore ha sottolineato la necessità di avviare un'approfondita riflessione sulla componente civile della Politica europea di sicurezza e difesa, la cui missione strategica risulta più complessa e ad oggi meno conosciuta di quella militare. Tale riflessione risulta particolarmente importante alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il primo dicembre del 2009 e delle ripercussioni che questo comporterà sull'azione esterna dell'Unione europea. In quest'ottica, secondo l'ambasciatore

re, il seminario avrebbe aiutato a studiare meglio il coordinamento tra le istituzioni europee e quelle italiane e individuare eventuali zone d'ombra. Il ministro Piergiorgio Cherubini, coordinatore Pesd/Pesd presso il Ministero degli Affari esteri, ha ricordato l'importante ruolo che l'Italia riveste da sempre, nonostante le ristrettezze economiche, nel settore della Pesd. Quest'ultima si sta infatti rivelando uno strumento fondamentale per accrescere la proiezione del paese all'estero, favorire la costruzione di un clima di sicurezza, di legami e di contatti con aree geograficamente vicine e rafforzare l'integrazione e la cooperazione a livello europeo.

Gianni Bonvicini, vicepresidente vicario dello Iai, ha riferito di uno studio condotto dallo *European Council on Foreign Relations*, secondo cui, nonostante l'imponente contributo, in termini numerici, dell'Italia alle missioni civili Pesd, alcune carenze, inerenti in particolare all'organizzazione dei corsi di formazione, alle procedure di reclutamento e ai meccanismi di *debriefing*, la escludono dalla categoria dei paesi "*professionals*" (che comprende Finlandia, Svezia, Danimarca, Regno Unito, Olanda e Germania) e la collocano tra gli "*strivers*".

Come spiegato da Bonvicini, proprio questi aspetti sarebbero stati oggetto di discussione dei tre gruppi di lavoro, che si sarebbero riuniti a porte chiuse nella prima giornata del seminario. Nella giornata successiva invece, aperta al pubblico, sarebbero stati illustrati i risultati emersi dai gruppi di lavoro e si sarebbe assistito agli interventi di alcuni rappresentanti di alto profilo delle istituzioni europee ed italiane, nonché di alcuni *testimonials*, ossia di esperti italiani che hanno partecipato (o partecipano) a missioni civili Pesd.

Al termine della sessione introduttiva, i partecipanti si sono quindi divisi in tre gruppi di lavoro:

Gruppo di lavoro I: formazione e reclutamento del personale civile

Il primo gruppo di lavoro ha affrontato i temi della formazione e del reclutamento del personale da distaccare presso le missioni civili dell'Unione europea. Il *panel* è stato presieduto da Andrea de Guttery, direttore dell'*International Training Programme for Conflict Management (Itpcm)* della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, mentre Annalisa Creta, ricercatrice presso la Scuola Sant'Anna, e Nicoletta Pirozzi, ricercatrice presso lo Iai, sono state le due relatrici. Joel Schuyer, funzionario dell'*Operations Unit* della DG E IX del Segretariato del Consiglio dell'Ue, è intervenuto come *discussant*. Al gruppo di lavoro hanno partecipato circa 25 esperti, inclusi i

rappresentanti di altri centri di formazione europei, come il tedesco *Center for International Operations* - Zif, e della Pubblica Amministrazione italiana, nonché ufficiali di Polizia, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza già distaccati presso missioni civili dell'Ue.

Il dibattito è stato aperto da A. de Guttry, il quale ha rilevato che la formazione e le modalità di reclutamento costituiscono due aspetti particolarmente delicati della partecipazione di esperti civili alle missioni internazionali (nello specifico europee) e sembrano mancare soprattutto di omogeneità e coordinamento tanto a livello nazionale quanto europeo.

L'intervento di A. Creta ha riguardato il tema della formazione, la quale assume un'importanza fondamentale nel quadro delle missioni civili Pesd, dal momento che la qualità del personale assegnato alla missione influenza direttamente l'attuazione del mandato e l'esito della stessa.

Tra i requisiti minimi che ogni operatore selezionato per una missione Pesd deve possedere sono inclusi la familiarità con il paese teatro delle operazioni; spiccate doti interpersonali, abilità diplomatiche e di negoziazione, l'ottima conoscenza della lingua della missione, capacità redazionali e di analisi politica. Inoltre, affinché il personale possa adempiere al proprio mandato con successo e in relativa sicurezza, esso deve essere addestrato a lavorare in situazioni di stress o in un ambiente ostile, ma soprattutto multiculturale e multinazionale, insieme a colleghi con *background* professionali e culturali differenti.

A differenza di quanto avviene per le missioni di osservazione elettorale e di protezione civile, per le quali la Commissione europea organizza, con propri fondi, corsi di formazione sia di base che specialistici (garantendo in tal modo una certa omogeneità nell'addestramento del personale selezionato), per le missioni civili della Pesd i singoli Stati membri hanno la piena responsabilità della formazione del personale prescelto. L'intervento delle istituzioni europee ha natura meramente sussidiaria e si limita al solo *induction training* destinato al personale chiave di una specifica missione e organizzato poco prima del dispiegamento sul terreno.

L'obbligo della formazione a carico di ciascuno Stato membro rischia tuttavia di comportare una certa eterogeneità nell'addestramento del personale. Nel tentativo di fornire una piattaforma comune agli operatori civili dispiegati nelle missioni sono state avviate alcune iniziative tese a standardizzare i curricula formativi in seno all'Ue mediante l'elaborazione di moduli per corsi di base e di specializzazione (si pensi a tal proposito ai modelli formativi armonizzati proposti dall'*European Group on Training* - Egt).

Ciononostante permangono approcci diversi alla formazione del personale civile. Se alcuni paesi del Nord Europa (ad esempio Finlandia e Svezia) seguono un approccio olistico, secondo le linee guida tracciate da una Strategia nazionale, per il nostro Paese non può dirsi lo stesso. Nonostante la presenza di centri di eccellenza nella formazione del personale per operazioni di supporto alla pace, come il *Centre of Excellence for Stability Police Units (Coespu)* di Vicenza o l'*International Training Programme on Conflict Management* della Scuola Sant'Anna di Pisa, manca ancora un vero e proprio "sistema Italia" in questo settore. Esistono ad esempio due approcci distinti al reclutamento e alla formazione del personale della Pubblica Amministrazione distaccato in operazioni internazionali: sistematizzato e strutturato per la componente di polizia, disomogeneo e carente per il personale civile *strictu sensu*.

A fronte di ciò, sarebbe auspicabile la formulazione di una *policy* nazionale per la formazione del personale civile, che preveda uno specifico piano di lavoro, lo stanziamento di fondi adeguati, l'identificazione di centri di formazione con comprovata esperienza nel settore e l'avvio di sinergie con altri centri europei, la previsione di piattaforme per la formazione a distanza e un meccanismo di coordinamento interministeriale con funzioni di supervisione, controllo e orientamento.

L'aspetto del reclutamento è stato invece oggetto dell'intervento di N. Pirozzi, la quale ne ha evidenziato alcune lacune e proposto possibili soluzioni.

Un primo problema riguarda l'assenza di un sistema di selezione e reclutamento centralizzato a livello nazionale. Tale processo è quindi di competenza di diverse amministrazioni, quali ad esempio il Ministero degli Interni, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero degli Affari esteri. Sebbene esista di fatto un meccanismo di coordinamento predisposto dall'Ufficio Pesc/Pesd della Direzione generale per l'Integrazione europea del Ministero degli Affari esteri - che è anche il canale di comunicazione con Bruxelles - ogni amministrazione è dotata del proprio *roster* contenente i nominativi del proprio personale disponibile ad essere inviato all'estero. Essi, tuttavia, non sono standardizzati tra loro e spesso non riflettono i reali bisogni di personale delle missioni civili.

Ancora più delicato e lacunoso, soprattutto con riferimento alla regolamentazione giuridica e finanziaria, è il reclutamento del personale *free-lance*, che fa capo al Ministero degli Affari esteri e proviene soprattutto da università e centri di ricerca, settore privato od organizzazioni non governative. Una

volta selezionati, gli esperti *free-lance* stipulano con il Ministero un contratto di collaborazione coordinata e continuativa (Co.Co.Co.), ma non ricevono tutela adeguata in merito a previdenza sociale, assicurazione medica, disoccupazione o condizioni pensionistiche.

Un'altra problematica riscontrata attiene al reperimento di alcune categorie di personale come giudici, magistrati e ufficiali di polizia penitenziaria. Ciò è in parte dovuto alla lunga durata delle missioni all'estero, incompatibile con i tempi delle rispettive carriere nazionali, ad un loro profilo e formazione spesso prettamente nazionali e quindi poco adatti all'internazionalizzazione e di conseguenza ad un bacino di reperimento delle risorse che risulta essere piuttosto ristretto. Il problema è poi aggravato da una limitata pubblicizzazione delle opportunità, cui dovrebbe essere quindi dato maggiore risalto, potenziando anche il ruolo di *outreach* svolto dal Ministero degli Affari esteri.

Si avverte infine l'esigenza di rendere più efficace il collegamento tra le attività di formazione e i meccanismi di reclutamento, allo scopo di garantire che il personale inviato in missione abbia una preparazione adeguata e che tutto il personale formato venga effettivamente dispiegato sul terreno.

Sulla base delle lacune rilevate nel sistema di reclutamento italiano, sono state avanzate alcune proposte. Queste, oltre all'istituzione di un meccanismo di coordinamento interministeriale e allo stanziamento di ulteriori risorse finanziarie, prevedono la possibile istituzione di un ufficio centrale per il reclutamento del personale civile e la gestione delle risorse umane; l'organizzazione di campagne di informazione e promozione di opportunità esistenti nelle missioni civili dell'Ue; la creazione di un unico *roster on-line* per il personale civile, contenente sia i nominativi di esperti *free-lance* sia del personale proveniente dalle amministrazioni centrali dello Stato; l'adozione di un documento strategico nazionale per la gestione civile delle crisi.

Alla luce degli interventi delle due relatrici, il rappresentante del Segretariato del Consiglio, Joel Schuyer, ha confermato che anche da parte europea è fortemente raccomandata l'elaborazione di un *National Vision Document*, che riunisca in modo più organico e strutturato tutte le iniziative condotte per la gestione civile delle crisi. Esso dovrebbe inoltre prevedere specifiche linee guida in materia di legislazione nazionale e regolamentazione finanziaria, modalità di reclutamento (creazione di *roster* nazionali) e formazione.

Nell'ottica del miglioramento dell'efficacia dei meccanismi di reclutamento, Schuyer ha presentato il *GoalKeeper*, un software elaborato dal

Segretariato del Consiglio con l'intento di rendere più agevoli i processi di pianificazione e di reperimento delle risorse umane nel settore della gestione civile crisi. Esso conterrà un catalogo di *Standard Jobs Descriptions* sulla base delle aree identificate come prioritarie al Consiglio europeo di Feira nel 2000, che permetterà agli Stati membri di essere informati in anticipo sulle necessità di *staffing* delle missioni civili Pesd. Inoltre, le *job descriptions* saranno collegate trasversalmente ai corsi di formazione organizzati dai vari *Training Centres* europei che hanno scelto di darne notizia tramite il software, ottenendo così una mappatura delle diverse opportunità di formazione esistenti a livello europeo. Infine, il *Goalkeeper* prevederà l'elaborazione di un registro di esperti potenzialmente disponibili ad essere distaccati in missioni civili Pesd, cui ogni Stato membro potrà contribuire fornendo i propri nominativi, ma mantenendo comunque il controllo delle informazioni che intende condividere o meno con gli altri Stati membri.

Gli interventi dei relatori sono stati seguiti da un dibattito, durante il quale, sulla base delle esperienze dirette di alcuni esperti italiani distaccati presso missioni civili dell'Ue, sono stati ulteriormente approfonditi alcuni aspetti di criticità già evidenziati dai relatori.

In particolare, sono stati avanzati alcuni dubbi in merito all'adeguatezza dei corsi di formazione rispetto al contesto multinazionale in cui gli operatori civili si trovano a lavorare e in merito alla diversa formazione impartita al personale delle varie amministrazioni. A tal proposito, si è suggerito di attivare corsi di formazione interdisciplinari e trasversali rivolti a tutte le amministrazioni indistintamente per assicurare una formazione di base uniforme a prescindere dalla successiva specializzazione. In tale sforzo occorrerebbe avere come riferimento curricula armonizzati non soltanto a livello nazionale, ma anche a livello europeo. Sempre in tema di formazione, è stato spesso riscontrato uno scarso coordinamento tra i centri di formazione, ma soprattutto tra le istituzioni coinvolte nel dispiegamento di personale nelle missioni civili. È stata dunque caldeggiata la creazione di una «cabina di regia», eventualmente presso il Ministero degli Esteri, per la promozione di un «sistema Italia» nel settore della formazione e del reclutamento. Infine, è stato più volte sollevato il problema degli esperti *free-lance*, per i quali viene riscontrata una disparità di trattamento rispetto al personale proveniente dalle amministrazioni centrali in termini contrattuali e di tutele garantite. Molti degli esperti hanno quindi auspicato progressi in tal senso, ponendo sullo stesso piano personale *free-lance* e di provenienza statale.

Gruppo di lavoro II: esperienze apprese ed efficacia delle missioni civili Pesd

Il secondo gruppo di lavoro, presieduto da Fulvio Attinà, professore presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania, ha analizzato le esperienze apprese nelle missioni civili Pesd a cui l'Italia ha partecipato. Relatore era Giovanni Grevi, ricercatore presso lo *European Union Institute for Security Studies* (Eu Iss), mentre il Gen. Giovanni Manione, a capo della Cellula civile-militare dell'Ue, e Antonio Tanca della DG E IX del Segretariato del Consiglio dell'Ue sono intervenuti in qualità di *discussant*.

F. Attinà ha aperto i lavori del *panel* osservando che le operazioni militari si sono spesso dimostrate efficienti nella loro funzione di interruzione della violenza, mentre delle missioni civili, che svolgono un compito più delicato, si conoscono meno le condizioni e l'efficacia. L'impatto delle missioni civili è stato raramente valutato in maniera positiva, nonostante solo ora si inizino a studiare precipuamente le questioni inerenti alla ricostruzione civile, amministrativa, giudiziaria e politica.

L'assenza di un quadro consolidato è condivisa anche da Giovanni Grevi, il quale rileva che uno degli aspetti più problematici della Pesd, in quanto politica intergovernativa, è riuscire a combinare esigenze e disponibilità nazionali con le richieste europee. Ciò si riflette spesso in una discrepanza tra offerta nazionale e domanda europea. Per superare questo ostacolo, si rende allora necessario un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori interessati e un loro maggiore coordinamento. Nel caso specifico dell'Italia, la soluzione ideale sarebbe prevedere una più ampia partecipazione dei ministeri interessati, coinvolgendoli sin dalle fasi di pianificazione e non solo al momento del dispiegamento della missione, quando la configurazione della stessa è ormai ultimata. Per non incorrere quindi in tale rischio, sarebbe importante instaurare una consuetudine di discussione e consultazione, grazie alla quale le istituzioni nazionali possano essere integrate sin dal concepimento della missione.

Grevi ha poi illustrato alcune delle lezioni che è possibile trarre dall'esperienza operativa dell'Italia nelle missioni civili Pesd, utili per evidenziare le lacune da colmare e proporre delle raccomandazioni in tal senso.

Un primo riferimento è alla capacità di pianificazione, la quale, soprattutto dopo la creazione di nuovi organismi come la *Civilian Planning and Conduct Capability* (Cpcc), è cresciuta e si è consolidata, pur risultando ancora carente sotto il profilo dell'integrazione civile-militare e nella cooperazione tra i pilastri della struttura dell'Unione. Si rende dunque necessaria una pianificazione strategica integrata, che valuti le competenze di ogni attore e le moda-

lità per il loro impiego sinergico, individuando *a priori* le responsabilità per superare le difficoltà prevedibili sul campo. È inoltre indispensabile valutare attentamente la reale fattibilità della missione, cercando di equilibrare finalità politiche, situazione sul terreno ed obiettivi possibili.

Quest'ultimo aspetto è strettamente correlato al sostegno alle missioni (*mission support*), che risulta ancora carente. Ciò è in parte dovuto alle difficoltà nel circoscrivere efficacemente il campo d'azione della missione, che spesso risulta troppo ambiziosa e per questo difficilmente sostenibile.

Un altro aspetto cruciale è la multinazionalità delle missioni, che, come emerso anche dal dibattito del primo gruppo di lavoro, ha conseguenze dirette sull'efficace cooperazione fra personale di paesi diversi. Si avverte quindi la necessità di ulteriori sforzi per garantire maggiore interoperabilità del personale, sebbene non sia stata completamente esclusa la possibilità di creare delle unità con una forte connotazione nazionale. Questa soluzione potrebbe però incidere negativamente sul carattere «europeo» della missione.

È stata poi discussa la possibilità di attribuire compiti esecutivi alle missioni Pesd, finora individuati soltanto nella missione Eulex Kosovo. Se l'attribuzione di compiti esecutivi può far certamente compiere alle missioni Pesd un salto di qualità, trasformandole in «missioni di sostituzione», è altrettanto vero che essa pone alcune problematiche in termini di formazione e competenze, equipaggiamento, sicurezza, cooperazione tra personale di diversa nazionalità e con esperienze professionali diverse.

L'ultima lezione appresa riguarda il processo di ritorno di esperienza. A livello europeo, esso risulta ancora piuttosto fragile e frammentario. A livello nazionale, esso avviene su base automatica solo in alcune amministrazioni, e necessita quindi di maggiore sistematicità presso i vari dipartimenti interessati. Sarebbe inoltre auspicabile avviare dei processi congiunti di *debriefing* che coinvolgano il personale distaccato delle diverse amministrazioni.

L'intervento di G. Manione ha riguardato soprattutto la cooperazione civile-militare, rilevando che essa dovrebbe attuarsi sin dalla pianificazione strategica, che invece a livello Ue tende a dividersi tra due istituzioni civili e militari. È certamente necessario distinguere gli aspetti civili di un intervento da quelli militari, ma essi devono essere integrati, soprattutto considerando il carattere sempre più multiforme delle crisi attuali. Nell'analizzare le criticità delle missioni civili dell'Ue, Antonio Tanca ha osservato che molte delle loro debolezze sono congenite, derivando dalla natura polico-istituzionale (intergovernativa) della Pesd e da problemi intrinseci alle procedure

decisionali, soprattutto in materia di finanziamenti e reperimento delle risorse umane, aspetti cruciali per le missioni civili.

Con riferimento al processo di *lessons learned*, egli ha invece affermato che sarebbe più corretto parlare di *lessons identified*, dal momento che, a soli sei anni dal lancio della prima operazione Pesd e in assenza di un processo consolidato, parlare di lezioni apprese è prematuro. Ad ogni modo, pur concordando sulla frammentarietà che ancora caratterizza questo processo, egli ha sottolineato i progressi sinora fatti, soprattutto in termini di una maggiore sistematizzazione. In base alle Linee Guida adottate nel 2008 durante la presidenza francese, infatti, i rapporti di fine missione sulle *lessons learned* devono essere raccolti in modo sistematico e ogni rapporto semestrale del Consiglio dell'Ue deve contenere un apposito capitolo a riguardo.

A. Tanca ha poi individuato un'altra criticità che consiste nella mancata elaborazione di una *exit strategy* che si concretizzi in un sistema di *benchmarks*, per stabilire in modo inequivocabile quando una missione si deve considerare effettivamente conclusa perché ha raggiunto il suo scopo. Infatti spesso si verificano delle circostanze per cui il Paese in cui essa è dispiegata ne richiede il prolungamento oppure sono gli stessi Stati membri a decidere di prorogarne continuamente il mandato. Tale scelta risulta spesso deleteria, dal momento che il prolungamento eccessivo della missione la rende molto spesso parte integrante del problema e non della soluzione.

Il dibattito è poi proseguito con numerosi interventi da parte del pubblico, composto prevalentemente da rappresentanti delle istituzioni europee ed italiane ed esperti sul campo che, riportando la loro esperienza, hanno sostanzialmente confermato quanto emerso dagli interventi del relatore e dei *discussant*. In particolare, molti degli intervenuti sono stati concordi nel ritenere che un bilancio delle missioni civili fosse ancora prematuro. È tuttavia possibile individuare degli elementi di criticità anche sotto il profilo operativo.

In tal senso, due sono stati i principali temi di discussione: la pianificazione strategica e la Pesd quale strumento politico dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il primo tema, la necessità di una pianificazione strategica condotta da specialisti del settore e che preveda l'adeguata integrazione di forze civili e militari e il coordinamento con i vari attori presenti sul campo, incluse le autorità locali, è sentita in modo diffuso in diverse missioni dell'Ue (Eumm Georgia, Eupol Afghanistan). Ciò è vero soprattutto per le missioni con funzioni esecutive che risultano particolarmente *challenging* per l'Unione europea.

Per quanto concerne invece il secondo aspetto, si ritiene che le missioni Pesd debbano essere una delle componenti della strategia politica che l'Ue ha elaborato verso la regione nella quale esse vengono dispiegate. Tuttavia, è stato sottolineato che spesso la presenza della missione funge da sostituto all'individuazione di una linea politica dell'Ue (il riferimento è ad esempio alla Georgia). In mancanza di una chiara strategia politica, la missione è quasi certamente destinata ad essere inefficace. In generale, la politicità risulta un elemento fondamentale anche della Pesd. Da essa deriva l'importanza della connessione Pesd - Pesc, individuando nella Pesd il braccio operativo di un approccio politico.

Tuttavia, va riconosciuto che lo sviluppo della Pesd è progredito più rapidamente rispetto alla convergenza politica fra i 27 Stati membri. Ciò pone dei limiti tanto alla sua efficacia quanto alla sua *raison d'être* europea. Sotto il primo profilo, perché, indipendentemente dal livello di perfezionamento che lo strumento delle missioni può raggiungere, saranno sempre gli Stati membri, in virtù della logica intergovernativa, ad avere l'ultima parola non solo sul dispiegamento della missione, ma anche sulle modalità di conduzione della stessa. Sotto il secondo profilo, la logica intergovernativa rende le missioni Pesd degli strumenti politici oltretutto operativi, i quali spesso finiscono per rispondere ad interessi nazionali piuttosto che europei.

Gruppo di lavoro III: aspetti normativi e finanziari della partecipazione dell'Italia alle missioni civili Pesd

Il terzo gruppo di lavoro ha discusso invece degli aspetti normativi e finanziari della partecipazione italiana alle missioni civili Pesd.

Ad una breve introduzione di Natalino Ronzitti, professore di Diritto internazionale presso l'Università Luiss di Roma e Consigliere scientifico dello Iai, in qualità di presidente del *panel*, è seguito l'intervento di Luigi Gianniti, segretario della Commissione Affari esteri del Senato.

L. Gianniti ha illustrato l'attuale situazione normativa in cui si inseriscono le missioni civili e militari, denunciando una legislazione vigente precaria e la mancanza di una disciplina organica. Inoltre, ha sottolineato come la questione più spinosa rimanga quella finanziaria, dal momento che si deve provvedere al finanziamento e al rifinanziamento delle missioni (tanto civili che militari) mediante strumenti straordinari ed extra-bilancio. Lo stesso strumento creato a partire dal 2003 (un Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze) appositamente dedica-

to alle missioni di pace, scomparirà dal 1° gennaio 2010 (quindi già a partire dalla prossima finanziaria non vi sarà la voce «fondo missioni di pace»), determinando - da un punto di vista contabile - un ritorno alla situazione pre-2004.

Considerando che le missioni di pace sono ormai diventate uno strumento permanente della politica estera del paese, è senza dubbio inadeguato un «ritorno al passato». Esiste, poi, più in generale la necessità di incrementare le risorse finanziarie, attualmente insufficienti a coprire le spese crescenti necessarie per le missioni. Si è poi discusso del nodo relativo al regime giuridico del personale impiegato per le missioni civili. L'anomalia italiana di avere una prevalenza di militari nelle missioni civili ha contribuito a rendere la situazione ancora più complessa. Ed invero, mentre per il personale militare esistono strumenti *ad hoc*, per il personale civile si continuano ad usare meccanismi ordinari per il distacco del personale all'estero. Sarebbe invece opportuno studiare delle formule nuove, maggiormente rispondenti alle peculiarità delle missioni civili.

Altre criticità riscontrate in quest'ambito riguardano il reclutamento del personale (con la proposta della possibile creazione di un albo di esperti), l'eccessivo ricorso a contratti Co.Co.Co. o ad altri tipi di strumenti non idonei. Si è rilevato poi che il Trattato di Lisbona, da poco entrato in vigore, preannuncia un più massiccio ricorso alle missioni Pesd: da ciò deriva una necessità ancora più impellente di strumenti normativi organici ed efficaci e dotazioni finanziarie adeguate, al fine di garantire una presenza italiana di buon livello nelle missioni civili.

Sulla questione del personale, è intervenuto anche Sergio Masini, consigliere presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sottolineando come dei 389 funzionari civili dello Stato collocati all'estero sulla base della L.1114, solo una decina sono impegnati in missioni Pesd (essendo tutto il resto del personale delle missioni Pesd distaccato con altri strumenti). Ciò determina un'ulteriore anomalia italiana che non permette dunque di capitalizzare le esperienze svolte, disperde le competenze e denota mancanza di strategia e di prospettiva.

Non è poi da trascurare il fatto che, mancando una strategia chiara per il collocamento del personale, durante la permanenza all'estero dei funzionari distaccati si determinano dei vuoti presso l'amministrazione di appartenenza che vengono colmati in modo approssimativo, mentre esistono numerose difficoltà di essere reintegrato per chi decide di partire.

Si è infine fatto cenno alla necessità di unificare le banche dati esistenti, al fine di poter presentare ai funzionari delle amministrazioni tutte le opportunità di lavoro nelle varie missioni all'estero e all'importanza di promuovere un *comprehensive approach* in modo da premiare il funzionario che decida di partire, contribuire alla sua formazione e permettere poi un suo rapido reintegro nell'amministrazione di provenienza.

Sessione pubblica del 5 novembre 2009

Nella giornata del 5 novembre, sono intervenuti diversi rappresentanti delle istituzioni europee ed italiane, nonché esperti italiani distaccati presso missioni civili Pesd, per illustrare al pubblico e ai media la natura e le modalità della partecipazione italiana alle missioni europee.

Dopo un breve saluto di Stefano Silvestri, presidente dello Iai, il quale, riferendosi a recenti discorsi del Capo dello Stato, Giorgio Napolitano e del presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, ha ricordato la centralità delle missioni di pace (militari e civili) per la stabilità internazionale, è intervenuto il ministro Cherubini. Quest'ultimo ha riferito dei risultati emersi durante le discussioni dei tre gruppi di lavoro della giornata precedente, mettendo in luce alcune delle criticità rilevate nella partecipazione italiana alle missioni civili dell'Ue e stilando, con l'ulteriore contributo dei relatori dei *panel*, una serie di raccomandazioni finali.

La proiezione di un documentario, realizzato dall'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari esteri al fine di illustrare attraverso le immagini l'impegno dell'Italia nelle missioni civili Pesd, ha preceduto l'intervento dell'ambasciatore di Svezia in Italia, Anders Bjurner, in rappresentanza della Presidenza svedese dell'Ue. Bjurner ha ricordato che, dalla fine della Guerra Fredda, il tema della gestione civile delle crisi ha assunto particolare rilevanza per la Svezia, che lo annovera tra i principali strumenti della politica estera nazionale ed europea. L'Ue, rispetto ad altri attori internazionali, presenta per sua natura un vantaggio comparato in questo settore: nell'arco di soli sei anni sono stati compiuti enormi progressi in questo settore e sono state dispiegate importanti missioni. Tuttavia, permangono diversi *gap* quantitativi e qualitativi che rischiano di minare la credibilità della Politica europea di sicurezza e difesa. Di fronte ad una crisi economica che ha certamente aggravato la situazione dei finanziamenti in questo settore, la soluzione ideale è dunque riuscire a sfruttare al meglio e in modo più efficiente le poche risorse a disposizione.

Il rafforzamento dell'Ue come attore globale è indubbiamente favorito dal rafforzamento della Pesd. A tal fine, la Presidenza svedese ha fissato una serie di priorità. Innanzitutto, è necessario sviluppare ulteriormente le capacità civili degli Stati membri, con particolare riguardo all'offerta di personale da distaccare presso le missioni dell'Ue. Il contributo italiano in tal senso è ampiamente apprezzato, ma questo dovrebbe essere inserito nel quadro più organico di una strategia nazionale. Le sfide che dovranno essere affrontate in un prossimo futuro tanto a livello nazionale quanto europeo sono molteplici e includono, oltre alla limitata offerta di personale, il mancato stanziamento di risorse adeguate, equipaggiamenti insufficienti, lo scarso coordinamento tra gli attori sul campo, ma anche tra le varie capitali e tra queste e Bruxelles, come pure tra i pilastri della struttura dell'Unione. È inoltre auspicabile una migliore definizione dei contributi da parte di Stati terzi e delle possibili forme di collaborazione con altre organizzazioni internazionali.

L'ambasciatore Bjurner ha poi anticipato alcune delle decisioni in materia di *civilian crisis management* che sarebbero state incluse nelle Conclusioni del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne (Cagre) del 16-17 novembre 2009. Queste riguardano la necessità di incrementare l'offerta di personale civile da parte degli Stati membri e di migliorare le capacità di risposta rapida e la cooperazione tra pilastri; l'elaborazione di un nuovo concetto per il rafforzamento delle forze di polizia; l'ampliamento dell'offerta formativa per il personale civile; la sistematizzazione del *lessons learned process* e la maggiore efficacia della cooperazione civile-militare.

Alcune delle priorità individuate da Bjurner sono state condivise da Kees Klompenhouwer, direttore della *Civilian Planning and Conduct Capability (Cpcc)* presso il Segretariato del Consiglio dell'Ue e quindi al comando di tutte le missioni civili dell'Ue. Egli ha innanzitutto espresso il suo apprezzamento per il contributo italiano alle missioni Pesd in termini di quantità e qualità, rilevando in particolare l'ampia tipologia di missioni a cui l'Italia prende parte, superando spesso gli interessi puramente nazionali. Ha inoltre guardato con favore all'ampio *expertise* messo a disposizione dal nostro paese e alla capacità di assumere posizioni di responsabilità e di rilievo all'interno delle missioni. Secondo il capo della Cpcc, il reale problema dell'Ue in materia di gestione delle crisi è di riuscire a rispondere in modo adeguato alle alte aspettative che il successo raggiunto in questi ultimi anni ha prodotto. Si è dunque creata una sorta di circolo vizioso (o meglio virtuoso) che, considerati i risultati positivi degli anni scorsi, spinge l'Ue a credere (o ad attendersi) che ogni sua missio-

ne possa cambiare o avere un impatto strategico positivo sul paese in cui viene dispiegata. È tuttavia naturale e inevitabile che l'Ue incontri dei limiti nel proprio operato e occorre quindi introdurre delle modifiche nelle modalità di gestione civile delle crisi affinché le aspettative non vengano disattese. Alcune lacune dovrebbero essere colmate in maniera prioritaria. In primo luogo, dovrebbe essere assicurata una maggiore connettività politica, intesa come un ampio supporto diplomatico a sostegno di ogni missione civile combinata ad una più ampia strategia di sviluppo a beneficio del paese in cui essa è dispiegata. Questo trova poi attuazione concreta nel cosiddetto *comprehensive approach* e nel coordinamento a monte e sul campo di tutti gli attori coinvolti (sia civili che militari), incluse le autorità locali.

Altrettanto urgente è una riforma delle procedure di finanziamento delle missioni civili, attesa per il 2010, che dovrebbe prevedere un ampliamento della quota del budget dell'Unione destinata al *crisis management*, nonché una semplificazione dell'allocazione finanziaria. Per una maggiore efficacia e rapidità degli interventi sarebbe inoltre utile integrare il supporto finanziario delle missioni con i fondi messi a disposizione dalla Commissione attraverso lo Strumento di stabilità, il cui importo annuo (250 milioni di euro) è pari a quello destinato all'intero *crisis management*. Il principale pregio di questo strumento è la sua flessibilità: eludendo le macchinose procedure del bilancio ordinario, esso permette interventi molto più tempestivi e la Pesd potrebbe trarne certamente beneficio.

Infine, è necessario procedere ad una riforma delle regole del *procurement* europeo, al momento inadatte a garantire la rapida disponibilità di mezzi e di equipaggiamenti alle forze in campo (con tempi di attesa medi pari a otto mesi). Ad ogni modo, la nuova normativa dovrebbe garantire anche la sicurezza degli approvvigionamenti e delle informazioni scambiate dagli attori sul campo, attualmente carenti.

L'intervento dell'ambasciatore Klompenhouwer è stato seguito da quello di Alfredo Mantica, sottosegretario di Stato agli Affari esteri. Il senatore Mantica ha innanzitutto ricordato l'importanza del seminario in corso come utile strumento per informare l'opinione pubblica, e non solo, degli aspetti meno visibili e conosciuti della partecipazione italiana alle missioni internazionali, cercando quindi di riequilibrare l'attenzione riservata alla componente militare. Al contrario, le missioni civili costituiscono oggi un formidabile strumento della politica estera europea, ovviamente in combinazione con altri, come quelli per la stabilità e l'aiuto allo sviluppo, con i quali si rafforzano reciproca-

mente. È inoltre importante riconoscere che esse condividono con le operazioni militari gli stessi obiettivi, di natura eminentemente politica (riportare un paese alla stabilità), e che, viaggiando in parallelo verso il medesimo traguardo è necessario assicurare il loro adeguato ed efficace coordinamento. È poi altrettanto importante agevolare l'esplicazione del loro mandato (e pianificare anche una *exit strategy*), riconoscendo che esse si trovano sempre più frequentemente ad agire in contesti molto più complessi rispetto al passato, spesso caratterizzati da scontri ancora in corso. A tal proposito, il governo, d'accordo con le forze dell'opposizione, ha l'intenzione di assumere precisi impegni in materia, finalizzati soprattutto a ricondurre *ad unum* missioni civili e militari. Elementi determinanti per il successo di una missione civile sono, tra gli altri, la qualità, la professionalità e la capacità di entrare in contatto, in un rapporto di mutua fiducia, con gli attori locali, di cui è quindi importante conoscere le radici culturali, storiche e religiose. Sotto questo profilo, il contributo che l'Italia può dare è notevole, vantando una grandissima esperienza nel rapportarsi e nell'integrarsi con la realtà locale. Questa capacità trae origine, secondo Mantica, dal cosiddetto «modello della piazza», ossia nella caratteristica, tutta italiana, di avere in ogni città una piazza dove si affacciano le varie autorità, politiche, religiose e amministrative, in continuo dialogo nel rispetto delle istituzioni reciproche. Da questa tradizione deriva quindi l'abilità italiana di interagire con la comunità locale e di inserirsi in essa in un clima di cordialità e fiducia. Si tratta di un modello che le nostre forze sono assolutamente intenzionate ad esportare all'estero, non solo nel caso delle missioni militari, ma anche di quelle civili. L'Italia dovrebbe dunque assumere precisi impegni e responsabilità nel quadro di una politica estera e di sicurezza comune, l'unica strada che può permettere all'Europa di diventare un rilevante attore di sicurezza a livello internazionale.

La sessione pubblica del 5 novembre si è conclusa con una serie di testimonianze offerte da alcuni esperti che hanno partecipato in passato o partecipano tuttora a missioni civili dell'Ue. In virtù della loro esperienza sul campo, questi *testimonials* hanno illustrato come nasce e si sviluppa una missione Pesd, mettendo in luce punti di forza e criticità.

Il primo ad intervenire è stato il Gen. Pietro Pistolese, già capomissione di Eubam Rafah, dispiegata dall'Ue nel 2005 con compiti di assistenza e monitoraggio presso il valico di Rafah, tra l'Egitto e la Striscia di Gaza. P. Pistolese, descrivendo le varie fasi in cui la missione si è articolata, ha evidenziato una serie di lacune che ne hanno limitato l'efficacia e l'impatto. Egli ha innanzi-

tutto osservato che lungo tutto l'arco della missione il rapporto e il coordinamento con gli attori locali sono stati deficitari, il che ha reso difficile l'applicazione sia del mandato della missione che degli accordi per la gestione delle dogane, nonché l'effettivo *capacity building* delle forze locali.

Altre problematiche riscontrate da Pistolesse sono state le carenze logistiche (di mezzi e di equipaggiamenti) e del personale, di cui in alcuni casi si è rilevata anche una formazione inadeguata.

Dall'esperienza di Eubam Rafah, è possibile trarre alcune lezioni. Esse riguardano innanzitutto la necessità di una maggiore pianificazione strategica, che tenga conto anche della situazione sul terreno; di più stretti rapporti con le autorità locali; di una semplificazione della regolamentazione finanziaria, rendendola più adeguata alle esigenze operative, soprattutto in termini di rapidità. Infine, con riferimento specifico alla formazione e reclutamento del personale, è auspicabile che queste vengano decentrate presso la missione, prevedendo anche dei periodi di prova e dei periodici incrementi di organico per far fronte alle assenze programmate degli esperti della missione.

La seconda testimonianza è stata offerta dal magistrato Alberto Perduca, capo della componente giustizia della missione Eulex dispiegata in Kosovo dal dicembre 2008.

La prima difficoltà di Eulex è stata quella di rilevare la pesante eredità lasciata dalla precedente missione Unmik (890 casi lasciati ingiudicati, di cui circa 275 rientranti nelle competenze dei procuratori). Rispetto ad essa, Eulex può ora contare su maggiori risorse in termini di quantità e di qualità, sulla loro capillare distribuzione su tutto il territorio kosovaro e in tutte le istanze giudiziarie e, infine, sulla maggiore integrazione tra magistrati internazionali e locali, derivante dall'attribuzione alla missione di compiti di natura esecutiva. Le funzioni esecutive, cioè l'esercizio delle funzioni giudiziarie *strictu sensu*, tendono a prevalere sulle funzioni di *monitoring, mentoring e advisory* (Mma) e lo stesso ordinamento kosovaro prevede il massiccio intervento dei funzionari di Eulex nell'amministrazione giudiziaria.

Cruciale per il successo della missione in Kosovo è la questione dell'integrazione, che si declina in tre profili: integrazione tra gli stessi funzionari di Eulex; integrazione tra i principi giuridici che ispirano il lavoro dei magistrati e i principi, prevalentemente politici, della missione; integrazione tra i magistrati di Eulex e quelli locali.

Per quanto riguarda il primo punto, la sfida non è semplice dal momento che si tratta di conciliare diverse origini e *background* professionali, non solo in ter-

mini di *common law* e *civil law*, ma anche per le diverse modalità di condurre le attività giudiziarie. Si rende allora necessaria una formazione comune iniziale per gli esperti della missione affinché il processo di inserimento e uniformazione possa avvenire con maggiore rapidità. Con riferimento al secondo punto, conciliare i rigidi criteri di indipendenza che disciplinano la condotta dei magistrati con le valutazioni politiche dell'intera missione rende necessario ricorrere ad una continua dialettica. Il problema è stato parzialmente superato facendo ricorso ai principi di complementarietà e sussidiarietà. Per quanto concerne infine l'integrazione tra i funzionari internazionali e i magistrati locali, si tratta di un processo piuttosto lungo e difficile, anche se si iniziano ad intravedere alcuni risultati. Ad ogni modo, la missione potrà avviare un processo virtuoso e duraturo solo raggiungendo la sua massa critica. Al momento, infatti, le unità presenti sono poco meno della metà di quelle richieste e a breve la situazione rischia di aggravarsi per la prima ondata di ritorno del personale dispiegato dopo quasi due anni di attività ininterrotta.

È poi intervenuta Rosaria Puglisi, consigliere politico presso la missione di monitoraggio (Eumm) che l'Ue ha dispiegato in Georgia nel settembre 2008. R. Puglisi si è detta soddisfatta dell'operato della missione, della quale ha messo in luce alcuni importanti risultati. Ha innanzitutto rilevato la rapidità del dispiegamento e la capacità della missione di adattarsi nel tempo all'evolversi della situazione sul terreno. Quest'ultima è notevolmente migliorata dal settembre 2008 e Eumm ha certamente dato un importante contributo in tal senso, anche grazie a programmi di *confidence building* con la comunità locale che hanno riscosso un particolare successo. Un altro aspetto positivo degno di nota è la capacità della missione di superare con successo la barriera della multinazionalità. Alla missione hanno partecipato 26 Stati membri su 27, i cui approcci differenti sono stati progressivamente integrati, elaborando soluzioni creative di cui la missione è stata la prima ad arricchirsi.

L'intervento di A. Perduca sull'operato di Eulex Kosovo è stato completato da quello del vice questore Giovanni Santoro, capo dell'*International Police Cooperation Unit* della stessa missione.

Il vice questore Santoro ha innanzitutto ricordato l'importante contributo dato dalla Polizia di Stato nei Balcani a partire dalla fine degli anni novanta con il dispiegamento nel 1999 della missione delle Nazioni Unite Unmik. Gli esperti dispiegati in Unmik sono poi entrati a far parte del *Planning Team* di preparazione di Eulex. Nell'ambito di quest'ultima si è poi formato tra il settembre

e l'ottobre del 2008 un nuovo contingente di 25 unità. Con riferimento ai compiti espletati dai nostri funzionari di polizia, il *monitoring* è ormai sostanzialmente concluso, mentre sono ora in corso attività di consulenza alla polizia kosovara su specifiche *action fiches*, cioè su progetti di medio - lungo termine. Il vice questore Santoro ha osservato che l'attribuzione a Eulex di compiti esecutivi pone delle problematiche piuttosto complesse. Innanzitutto, come già sottolineato da A. Perduca, l'integrazione tra funzionari con un diverso *background* professionale non è semplice perché coesistono modalità operative spesso completamente differenti, per superare le quali è necessario trovare un minimo comune denominatore. Altri problemi si pongono per la gestione della missione quando i funzionari di Eulex sono chiamati a svolgere attività autonome dalla polizia kosovara: l'ostacolo principale è in questo caso il reperimento dei mezzi e degli strumenti per le attività investigative, per i pedinamenti e/o per la trasmissione criptata di dati da condividere. Ulteriori criticità sono state poi riscontrate nell'organizzazione di attività di cooperazione internazionale di polizia a causa soprattutto dell'ambiguità del quadro giuridico di riferimento e, più in particolare, dei dubbi sulla legittimazione della missione a concludere accordi per la sua operatività. Di fatto, tali ambiguità limitano fortemente l'operato della missione, nonché la sua efficacia, tanto nei rapporti con Stati terzi che con altre organizzazioni internazionali. Si pensi in quest'ultimo caso agli ostacoli nello scambio di informazioni derivanti dalla perdurante sovrapposizione di alcune competenze tra Eulex ed Unmik, che, ad esempio, detiene ancora il controllo dell'Ufficio Interpol.

Il vice questore Santoro ha concluso il suo intervento con due riflessioni. In primo luogo, ha evidenziato l'importanza, per il successo della missione, di operatori qualificati. A tal proposito, ha ricordato come la Polizia di Stato attui una rigida selezione, scegliendo personale che abbia già rilevanti esperienze all'estero e prevedendone il dispiegamento per periodi di durata generalmente non inferiore ai due anni. In tal modo, gli operatori della Polizia di Stato sono riusciti ad acquisire una notevole competenza, quasi esclusiva a livello europeo, nel campo della *border police* o delle attività *Mma*, fornendo un importante contributo alle *best practices* europee. Per il successo di una missione, non è più sufficiente che il personale dispiegato abbia conoscenze nel settore specifico della Pesd, ma che sia adeguatamente formato, anche sotto il profilo giuridico, in settori diversi, ma collegati tra loro, come quello della cooperazione di polizia (affidente al terzo pilastro della struttura comunitaria), oppure dei controlli alle frontiere o dell'immigrazione.

L'ultima testimonianza è stata quella di Graziano Patriarca, capitano della Guardia di Finanza, che è stato *business systems expert* nella missione Eupol Afghanistan, dispiegata nel giugno 2007, e *mentor and advisor coordinator* presso il Segretariato dell'*International Police Co-ordination Board* (Ipcb), missione autonoma a supporto di Eupol per il coordinamento in materia di polizia.

Il mandato di Eupol è contribuire alla costruzione di un apparato di polizia moderno, efficiente e sostenibile e assicurare la più ampia integrazione, sotto l'egida afghana, del sistema giudiziario e penale del Paese. A tal fine, il suo operato, indirizzato prevalentemente alla riforma dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia e ad attività di *Mma*, si è articolato su due pilastri: la riforma della polizia e la *rule of law*. Per quanto riguarda il primo, sono state avviate diverse iniziative di *capacity building* nell'area delle indagini criminali e dell'*intelligence*, come pure di formazione e addestramento dell'*Afghan National Police*. Con riferimento al secondo pilastro di attività, Eupol intendeva favorire la cooperazione tra gli organi che promuovono l'azione penale e i giudici e fornire consulenza all'ufficio del procuratore. La missione ha inoltre assunto il ruolo di leader nell'elaborazione della *National Anti-Corruption Strategy*.

La missione ha ottenuto, secondo il capitano Patriarca, numerosi successi di immagine, tra i quali i programmi di «*train the trainers*» o il «*Kabul Integrated Security Plan*». Tuttavia, una carenza spesso riscontrata è stata l'assenza di una strategia di ampio respiro, che ha impedito ad importanti obiettivi tattici di trasformarsi in misure di successo nel medio-lungo periodo. Egli ha inoltre sostenuto che alcuni condizionamenti all'operato di Eupol hanno avuto origine dai limiti dell'Ipcb, soprattutto come organo di coordinamento tra i vari attori interessati. Un'altra difficoltà si è riscontrata nel reclutamento di personale qualificato. Il problema è emerso dagli inizi del 2009 e, dopo un'apparente inversione di tendenza in primavera, il *trend* è tornato ad essere negativo da settembre. La carenza organica si registra non solo a livello centrale, ma soprattutto a livello regionale e provinciale, impedendo l'avvio di progetti di ampio respiro e ostacolando il coordinamento e l'integrazione di attori terzi. A fronte di ciò, occorre avviare una riflessione sugli obiettivi strategici della missione, per rivedere, sulla base della realtà sul campo, l'*operation plan* o il *business plan*, nonché il processo di selezione del personale.

Raccomandazioni finali

Alla luce dei risultati emersi nel corso delle riunioni degli esperti del 4 novembre e degli interventi tenuti nella sessione pubblica del giorno

seguito, sono state proposte alcune raccomandazioni finali come base per ulteriori future riflessioni sulla Pesd civile e sulla partecipazione dell'Italia. L'adozione di una strategia nazionale per la gestione civile delle crisi (analogamente a quelle di altri paesi europei come Svezia e Finlandia) è stata fortemente incoraggiata. Essa dovrà contenere le linee guida per futuri sviluppi in tre settori: formazione e reclutamento, *lessons learned process* e normativa giuridica e finanziaria.

Per quanto concerne la formazione e il reclutamento degli esperti civili, si è concordato che:

- dovrebbero essere intensificati il coordinamento e la cooperazione tra i centri italiani di eccellenza nella formazione del personale civile. A tal fine, potrebbe essere creato un *network* tra i vari centri di formazione e si potrebbero avviare dei corsi di formazione su base comune e trasversale tra gli esperti *free-lance* e i funzionari delle amministrazioni, in modo da fornire loro un comune *background* formativo;
- si dovrebbe inoltre investire maggiormente nella formazione, prestando più attenzione alla qualità. In tal senso, dovrebbero essere organizzati corsi di formazione di base con curricula armonizzati a livello europeo;
- per quanto riguarda le procedure di reclutamento, si dovrebbe pensare ad una migliore strategia di informazione. Ad esempio, la pubblicizzazione delle posizioni vacanti nelle varie missioni dell'Ue dovrebbe essere potenziata all'interno delle singole amministrazioni ed estesa anche agli esperti *free-lance*;
- la creazione di un unico *roster* che contenga i nominativi di tutti gli operatori civili, sia *free-lance* che della Pubblica Amministrazione, disposti a prendere parte a missioni Pesd è fortemente raccomandata. Alternativamente, ogni amministrazione dovrebbe dotarsi di un proprio *roster* e dovrebbe essere stabilito un meccanismo di coordinamento a livello nazionale controllato dal Ministero degli Affari esteri;
- al fine di agevolare il distacco di funzionari pubblici presso le missioni dell'Ue, si dovrebbe introdurre una nuova normativa che preveda degli incentivi, come avanzamenti di carriera, nonché strumenti di sicurezza sociale e finanziaria;
- nel lungo periodo, è auspicabile l'istituzione di un comitato interministeriale (o almeno di una «cabina di regia») che assicuri il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le varie amministrazioni e gli attori coinvolti nella partecipazione dell'Italia ad una missione civile.

Con riferimento al *lessons learned process*, sono state avanzate alcune proposte:

- la pianificazione di una missione dovrebbe essere attuata con maggiore attenzione, cercando di valutare al meglio la situazione sul terreno, in modo tale da identificare compiti più definiti e predisporre un adeguato dispiegamento di mezzi;
- la questione della multinazionalità delle missioni dovrebbe essere affrontata in modo più approfondito, valutando tutte le possibilità per garantire la piena interoperabilità dei funzionari di diversa nazionalità e superare gli ostacoli dovuti a lingue, culture e *background* professionali differenti;
- nella Pesd civile viene inoltre spesso riscontrato un divario tra la domanda e l'offerta di personale. Esso non può essere colmato senza un adeguato stanziamento di risorse e senza volontà politica. Quest'ultima è strettamente legata alla divergenza tra gli interessi dei vari Stati membri e tra Stati membri e Unione. In quest'ottica, dovrebbero essere valutate anche le prospettive offerte dal Trattato di Lisbona;
- nel quadro del cosiddetto *comprehensive approach*, si dovrebbero intensificare la cooperazione e il coordinamento tra i tre pilastri istituzionali e tra attori civili e militari;
- inoltre, gli obiettivi e gli strumenti della missione dovrebbero essere quanto più possibile condivisi con le autorità del paese in cui essa viene dispiegata. Ciò favorirebbe l'instaurazione di un ambiente amichevole e cooperativo, importante soprattutto quando la missione dell'Ue esercita funzioni di natura esecutiva.

Infine, per quanto riguarda gli aspetti normativi e finanziari:

- si ritiene, *in primis*, che ci sia assoluta necessità di una normativa nazionale organica sulle missioni civili e militari, che regoli la materia in modo generale. Essa dovrebbe preferibilmente basarsi su una «matrice unica» da cui potrebbero discendere normative di carattere regolamentare per i singoli settori militare e civile;
- sotto il profilo finanziario, il finanziamento delle missioni civili dovrebbe essere fatto rientrare tra i finanziamenti di bilancio a livello ordinario (quindi con assegnazione ad appositi capitoli) e non più essere assicurato da fondi straordinari. L'ordinarietà del finanziamento discende sia dal fatto che le missioni civili sono strumenti della politica estera dell'Unione e trovano quindi giustificazione in scelte approvate all'unanimità dal

Consiglio dell'Ue, sia dal fatto che si tratta in realtà di comuni attività amministrative, con l'unica variante che vengono sviluppate all'estero anziché in Italia. Va aggiunto che, una volta approvata una legge organica sul loro funzionamento, a differenza delle operazioni militari, le missioni civili non necessitano di un'apposita delibera parlamentare.

Quale primo risultato del seminario, il *Center for International Operations - Zif* di Berlino ha messo a disposizione del Ministero degli Affari esteri italiano il *software* del proprio *roster* per il personale civile. Ciò permetterà al Ministero di gestire in modo più sistematico e integrato i nominativi degli esperti *free-lance* potenzialmente distaccabili presso le diverse missioni civili internazionali. Al momento, sono in corso delle consultazioni tra le parti per la firma di un Protocollo d'Intesa.

Inoltre, il Ministero degli Affari esteri ha esortato le altre amministrazioni nazionali che hanno preso parte al seminario a continuare a lavorare insieme e a coordinare i propri sforzi nel settore della Pesd civile. L'obiettivo è l'elaborazione di un documento strategico relativo alla partecipazione italiana alle missioni civili Pesd, in linea con le raccomandazioni del Segretariato del Consiglio dell'Ue e con le conclusioni del seminario stesso. A tal fine, il Ministero e lo Iai si faranno promotori di ulteriori incontri e iniziative per incoraggiare un maggiore e più effettivo coordinamento in questo settore.

REPORT OF THE WORKSHOP “ITALY’S PARTICIPATION IN EU CIVILIAN MISSIONS. CRITICAL ASPECTS AND FUTURE PERSPECTIVES”

Valérie Vicky Miranda

2009 marks the tenth anniversary of the European Security and Defence Policy (ESDP), formally launched at the Cologne European Council of June 1999 as an integral part of the European Union’s (EU) Common Foreign and Security Policy (CFSP). Since then, political, civilian and military structures have been set up, capabilities development goals identified and we have witnessed a continuous evolution of the ESDP epitomised by the significant number of crisis management operations carried out by the EU since 2003. In these last ten years, the ESDP has become one of the most important instruments of European foreign policy. Indeed, the EU, thanks also to the launch of 23 missions in four continents, has built up its credibility as a global security actor.

It is interesting to note that out of 13 ongoing ESDP missions, 11 are civilian. The latter have been deployed in several critical regions, such as the Balkans - Bosnia and Kosovo; the Middle East - the Palestinian Territories and Iraq; Asia – Georgia and Afghanistan; and Africa – Guinea Bissau and the Democratic Republic of Congo (DRC). Despite such a numerical predominance, the civilian aspects of the ESDP have not yet been sufficiently investigated while the military operations often capture the attention of both scholars and practitioners. Nevertheless, the civilian side of the ESDP is acquiring increasing relevance. The crucial role it is playing (or might play) in many of the current post-crisis contexts for state building purpos-

es, as well as for the re-establishment of stability and of the rule of law, is now generally acknowledged.

Among EU member states, Italy holds a prominent position in the field of EU civilian crisis management. Indeed, it is the second largest contributor (after France) with specialized personnel (about 272 experts out of the 2600 total units) engaged in police training, rule of law, border control, justice reform, and post-conflict monitoring. Most of the personnel are police officers, but judges, prosecutors, judicial experts, political advisors, and specialists on gender, human rights and democratization issues are also present. On the occasion of the ESDP anniversary, the Italian Ministry of Foreign Affairs, Directorate General for European Integration, and the Istituto Affari Internazionali (IAI) jointly organised a two-day workshop on “Italy’s Participation in EU Civilian Missions. Critical Aspects and Future Perspectives”, which was held in Rome on 4-5 November.

Drawing lessons from the experience of the last decade, the workshop was intended to assess Italy’s contribution and involvement in the civilian ESDP, so as to let the public, media and professionals become better acquainted with Italian engagement in this field. In order to foster further national reflections on this issue, the seminar was also aimed at highlighting the cooperation between Rome and Brussels, from the planning to the operational phase, as well as identifying gaps that need to be filled in the near future.

Proceedings

The workshop was divided in two main parts. The first part, on the 4 November, was held behind closed doors and included about a hundred participants, including representatives from European institutions and Italian ministries and public administrations, as well as scholars, researchers, field experts and members of the Italian Parliament. The participants took part in three parallel working groups to discuss a number of topics that are deemed crucial to increasing the effectiveness of the Italian participation in the civilian ESDP.

The first working group was devoted to the training and recruitment of the civilian personnel. The chairman of the panel was Andrea De Guttry, Director of the International Training Programme for Conflict Management (ICPTC) at the Sant’Anna School in Pisa. The two paper-givers were Nicoletta Pirozzi, researcher at the IAI, and Annalisa Creta, researcher at

the Sant'Anna School. Joel Schuyer from the Operations Unit, DG E IX, of the Secretariat of the EU Council in Brussels was the discussant. The working group gathered together 25 experts, including representatives from other European training centres, such as the German ZIF – Center for International Operations, from the Italian public administration and police officers, Carabinieri and Guardia di Finanza.

The first issues discussed related to basic and specific training for civilian experts, of which member states are in charge. Among the shortfalls identified, the panellists underlined in particular the lack of harmonization among the different curricula, the lack of synergies among European training centres and of coordination among the different Italian administrations involved in deploying personnel abroad. These problems also emerged when dealing with recruitment issues. Although acknowledging that Italy is one of the best performers in the EU in quantitative terms, the experts noted that some obstacles seem to reduce the effectiveness of the Italian engagement and to limit its contribution to multinational civilian missions. These obstacles can be seen in the lack of a coordination mechanism among national actors, a recruitment system that tends to second public service employers rather than non-governmental experts (even though the former often seem less willing and prepared to take part in international missions) and, finally, the difficulties in recruiting certain categories of personnel (such as judges, prosecutors and penitentiary officers).

The second working group, chaired by Fulvio Attinà from the University of Catania, dealt with the lessons learned from the already deployed EU civilian missions. The group featured Giovanni Grevi, research fellow at the EU Institute for Security Studies (EU-ISS) of Paris, as a speaker, Gen. Giovanni Manione, Director of the EU Civil-Military Cell, and Antonio Tanca, from the EU Council Secretariat in Brussels, as discussants. The audience included high-level scholars, representatives of Italian and European institutions and field experts working in the EU missions, the speakers discussed a series of operational aspects, trying to identify how to improve the missions' effectiveness.

The main concerns raised related to planning capability (still lacking especially for civilian-military cooperation), mission support, interoperability among the contributing countries and the possibility of providing the EU missions with executive tasks (as in the ongoing Eulex Kosovo mission). During the discussion other shortfalls emerged, such as those related to training, equipment, personnel safety and security and cooperation among the various categories of civilian officers. The overall conclusion was that

the lessons learned process should be further developed and enhanced in terms of regularity and coordination among the different institutions (and even within a single institution), both at the European and national levels. The third working group examined the legal and financial aspects of the Italian participation in ESDP civilian missions. The session, chaired by Natalino Ronzitti, Professor of International Law at Luiss University of Rome and Scientific Advisor at the IAI, benefited from the contributions of Luigi Gianniti, Secretary at the Italian Senate's Foreign Affairs Commission, as the main speaker, and of Sergio Masini, representative of the Italian Prime Minister's Office, as discussant. The panellists, together with other experts from the Italian Parliament, focused on the most problematic (or sensitive) aspects of the current system for the deployment of Italian personnel in EU civilian missions. This group proposed new possible funding mechanisms that would allow resources to be obtained in a more rapid way and on a more regular basis, coupled with more effective legal frameworks.

The second part of the workshop was held on the 5 November and was open to the press and the public. The aim was to report on the results of the experts' working groups, summed up in the final recommendations, and to give information on the importance of the EU civilian missions and on the related Italian involvement.

To this end, high-level professionals took part in the discussion: Stefano Silvestri, President of the IAI; Piergiorgio Cherubini, CFSP/ESDP coordinator at the Italian Ministry of Foreign Affairs; Alfredo Mantica, Italian Under-Secretary of State for Foreign Affairs; and Kees Klompenhouwer, Head of the EU Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) in Brussels.

Ambassador Bjuner and of Ambassador Klompenhouwer, after praising the significant Italian contribution to the EU missions, described in detail what is happening at the EU level as far as civilian ESDP is concerned. Most of the issues they raised confirmed what had emerged from the previous day's working group meetings. The core of their speeches concerned the future of EU priorities in the field of civilian missions, also in light of the upcoming entry into force of the Lisbon Treaty. Both of them pointed out the need for the EU to strengthen its role as a global actor. The ESDP may prove crucial to this end. However, past and present missions have made evident some challenges which the EU has to face in the near future.

The first challenge concerns the supply side, in terms of both personnel and equipment. On one hand, the establishment of national strategies, including, *inter alia*, specific provisions to improve and expand civilian experts' basic

and core training, is highly recommended. On the other hand, member states should make more efforts to fill in the existing capabilities' shortfalls and to develop more rapid and pro-active responses. Equipment related issues are usually dealt with from a military perspective and for ESDP military operations. However, they are also crucial in the civilian sphere, as they play a pivotal role in ensuring civilian officers' safety and security and mission success. A second challenge for the EU is the achievement of better political connectivity, which implies a better coordination among EU member states and among EU institutions and pillars. The final aim should be to develop a concerted strategy that could foster EU credibility and reliability and could also have positive effects on the relationship with the hosting country. Strictly connected to this aspect is the implementation on the field of a real comprehensive approach, entailing in particular better civilian-military cooperation. This is now widely recognized at the EU level as shown by the increasing relevance that civil-military coordination is acquiring in European and national reflections.

Lastly, EU representatives underlined the need to make better use of the lessons learned and the best practices processes. These are deemed vital for the future success of the ESDP and yet they are still too fragmented and are not regular procedure.

The ambassadors' comments were complemented by a documentary on the Italian participation in ESDP civilian missions, as well as by a series of speeches by experts recently or currently deployed in the different EU civilian missions. They included specialists from EUBAM Rafah in the Palestinian Territories (Gen. Pietro Pistolese, Head of Mission), EULEX Kosovo (Alberto Perduca, Head of the Justice Unit, and Giovanni Santoro, Head of the International Police Cooperation Units), EUMM Georgia (Rosaria Puglisi, Political advisor), and EUPOL Afghanistan (Graziano Patriarca from the Guardia di Finanza).

Outcome and follow-up

In light of the results that emerged during the experts' meetings on 4 November and the high-level interventions at the workshop's public session on the day after, it was possible to put forward a series of final recommendations as a basis for future reflections on the civilian ESDP and on the Italian involvement.

The adoption of a national strategy for civilian crisis management (as those already issued by other European countries, i.e. Sweden and Finland) was

strongly encouraged. Such a national document was deemed particularly useful in providing the guidelines for future developments in three main areas: training and recruitment, lessons learned process, and financial and legal regulations.

With reference to civilian experts' training and recruitment, scholars and practitioners agreed on the following:

- Better coordination, cooperation and partnership among existing Italian centres of excellence should be encouraged. To this end, a network of national training centres could be established. Joint-training courses should be set up and given to both non-governmental experts and administration officers in order to provide civilian experts with the same training background.
- Civilian training should be improved with the aim of optimizing the limited resources available in terms of personnel and giving more attention to their quality. In this vein, basic training courses with curricula harmonised at the European level should be organised.
- As far as recruitment procedures are concerned, a more effective dissemination strategy should be put in place. For instance, posts available in EU missions should not only be better advertised by the individual administrations, but should also reach non-governmental experts.
- The establishment of a single roster containing all potential civilian officers to be deployed in a mission is strongly recommended. Such a roster should include employees of the national administrations as well as non-governmental experts. As an alternative, each administration should be equipped with its own roster and a general coordination mechanism should be established at the national level, possibly led by the Ministry of Foreign Affairs.
- In order to encourage the secondment of public service employees to EU missions, new regulations providing incentives in terms of career promotions, as well as financial and social security, should be introduced.
- In the long term, an inter-ministerial committee (or at least a "control room") in charge of the coordination and the exchange of information among the different administrations and actors involved when Italy takes part in an EU civilian mission should be set up.

Concerning the lessons learned process some rather operational suggestions were put forward:

- Particular attention should be paid to the planning phase, trying to better assess the situation on the ground so as to best prepare the EU mission, deploy the needed resources and have more clearly defined tasks.

- The issue of the multi-nationality of missions should be addressed more in depth by finding ways to ensure the interoperability of all experts deployed and to overcome the obstacles due to their different language, cultural and professional backgrounds.
- In the civilian ESDP, there is often a gap between the demand and the supply sides. It is important to acknowledge that this cannot be overcome without appropriate financial resources and without adequate political will. The latter is strongly connected with the political dimension of the ESDP, often epitomised by the clash between the EU interests and those of member states and among member states themselves. To this end, the new perspectives opened by the Lisbon Treaty should be carefully assessed.
- Within the framework of the so called “comprehensive approach”, cooperation and coordination among the instruments provided by the three institutional pillars and among military and civilian actors should be enhanced.
- Particular efforts should be made out to share the mission’s objectives and instruments with the local authorities, even if they are weak. This would help establish a friendly and cooperative environment in which to operate, especially when the EU mission has to perform executive tasks.

Finally, with reference to legal and financial issues:

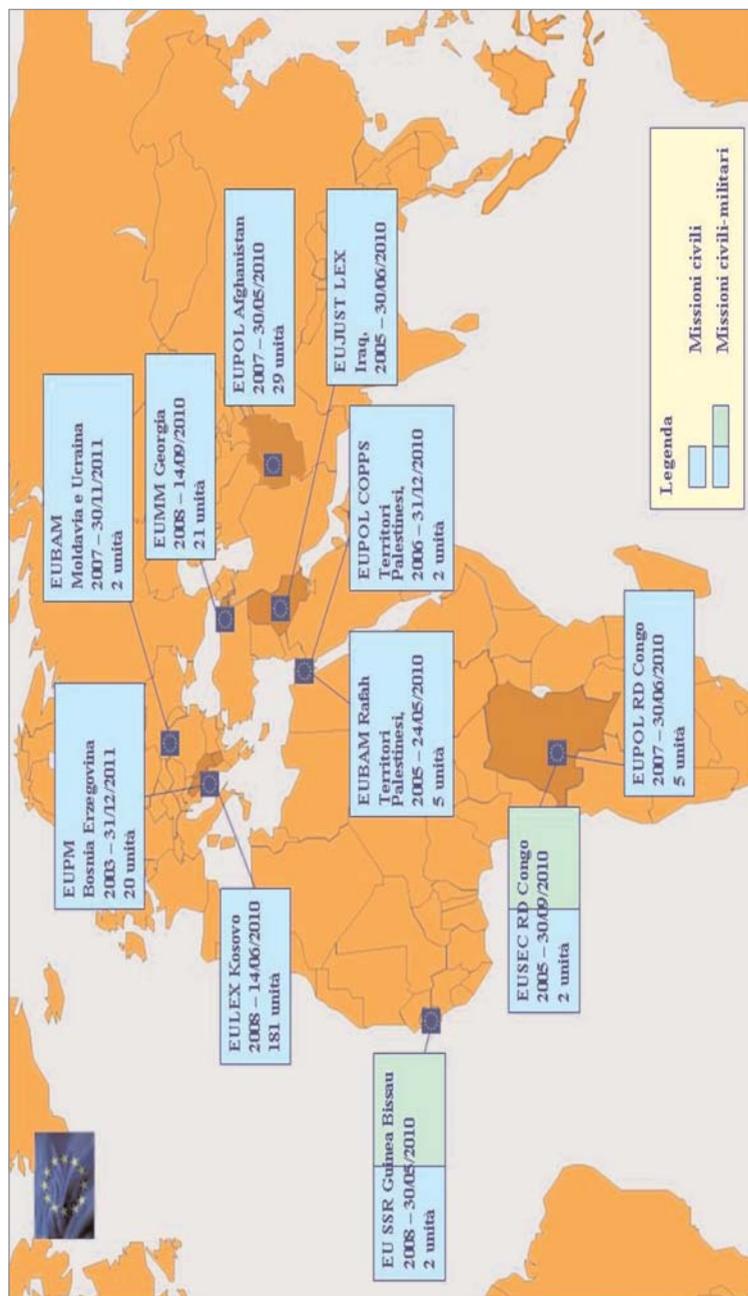
- The legislature should organize in a more consistent and organic way the legislation that regulates access of civilian officers to and their participation in EU civilian missions, paying particular attention to the effective coordination among the various national administrations.
- From the financial point of view, it is strongly recommended that a budget line for civilian missions be included within the public ordinary budget. This would allow consideration of the deployment of national officers in civilian missions abroad as an ordinary administrative activity, in line with the consolidation of ESDP as one of the several instruments of the national foreign policy.

As a first follow-up of this two-day workshop, the ZIF- Center for International Operations in Berlin has agreed to share with the Italian Ministry of Foreign Affairs its civilian personnel roster software. This will allow the Italian Ministry to manage in a more systematic and integrated way the non-governmental experts to be potentially seconded to EU and other international civilian missions. Contacts are ongoing for a formal Memorandum of Understanding between the two parties.

Furthermore, the Italian Ministry of Foreign Affairs has encouraged the other national institutions involved in the workshop to continue working together and coordinating their efforts in the field of the civilian ESDP. The objective is the elaboration of a strategic document on the Italian participation in EU civilian missions, in line with the recommendations of the EU Council Secretariat and those of the Rome workshop. To this end, the Ministry and the IAI will promote further meetings and initiatives to foster the establishment of smoother and more effective coordination.

MAPPA DELLE MISSIONI CIVILI PESD IN CORSO E DEL PERSONALE ITALIANO IMPIEGATO

Dati aggiornati a novembre 2009



Fonte: elaborazione IAI



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

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

In cooperazione con



Con il sostegno finanziario del Parlamento Europeo

4-5 novembre 2009

**Ministero Affari Esteri
Piazzale della Farnesina, 1**

ROMA

AGENDA

MERCOLEDÌ 4 NOVEMBRE

Sala delle Conferenze Internazionali

15.00 – 15.15 Arrivo e registrazione dei partecipanti.

15.15 – 15.30 **Saluto di benvenuto**

Amb. Fabio Fabbri, Direttore Generale, Direzione Generale per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri, Roma

Presentazione dell'iniziativa

Min. Piergiorgio Cherubini, Coordinatore PESC/PESD, Direzione Generale per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri, Roma

Prof. Gianni Bonvicini, Vice-Presidente Vicario, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

15.30 – 18.30 **GRUPPI DI LAVORO:**

Gruppo I: *Formazione e reclutamento del personale civile Sala De Chirico*

Presidente: **Prof. Andrea de Guttry**, Direttore, International Training Programme for Conflict management (ICPTC), Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Relatori: **Dott.ssa Annalisa Creta**, Ricercatrice, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Dott.ssa Nicoletta Pirozzi, Ricercatrice, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

Discussant: **Dott. Joel Schuyer**, Segretariato del Consiglio UE, DG E IX, Operations Unit, Bruxelles

Gruppo II: *Esperienze apprese ed efficacia delle missioni civili PESD*

Sala delle Conferenze Internazionali

Presidente: **Prof. Fulvio Attinà**, Professore, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Catania

-
- Relatore: **Dott. Giovanni Grevi**, Research Fellow, EU Institute for Security Studies (EU ISS), Parigi
- Discussants: **Gen. Giovanni Manione**, EUMS, Direttore Civil-Military Cell, Bruxelles
- Dott. Antonio Tanca**, Segretariato del Consiglio UE, DG E IX, Operations Unit, Bruxelles
- Gruppo III: *Aspetti normativi e finanziari della partecipazione dell'Italia alle missioni civili PESD***
Sala Riunioni DGAM
- Presidente: **Prof. Natalino Ronzitti**, Professore di Diritto Internazionale, Università LUISS e Consigliere Scientifico, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
- Relatore: **Cons. Luigi Gianniti**, Segretario, Commissione Affari Esteri del Senato della Repubblica, Roma
- Discussant: **Cons. Sergio Masini**, Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma
-

GIOVEDÌ 5 NOVEMBRE

Sala Aldo Moro

- 9.30 – 10.00 Arrivo dei partecipanti e welcome coffee
- 10.00 – 10.45 **Sessione pubblica I parte**
- Interventi: **Prof. Stefano Silvestri**, Presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
- Min. Piergiorgio Cherubini**, Coordinatore PESC/PESD, Direzione Generale per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri, Roma
- 10.45 – 11.15 *Proiezione documentario*
- 11.15 – 12.15 **Sessione pubblica II parte**

-
- Presidente: **Prof. Stefano Silvestri**, Presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
- Interventi: **Sen. Alfredo Mantica**, Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri, Roma
- Amb. Kees Klompenhouwer**, Capo della Civilan Planning and Conduct Capability, Segretariato Generale del Consiglio, Bruxelles
- S.E. Anders Bjurner**, Ambasciatore di Svezia in Italia, Roma
- 12.15 – 13.30 *Panoramica sulla partecipazione italiana alle missioni civili della PESD: dati e brevi testimonianze*
- Interventi:
- Gen. (CC) Pietro Pistolese**, ex Capo EUBAM Rafah
- Dott. Alberto Perduca**, Magistrato, Capo componente Giustizia. EULEX Kosovo
- Dott.ssa Rosaria Puglisi**, Political Advisor, EUMM in Georgia
- Vice Questore Giovanni Santoro**, Head of International Police Cooperation Unit EULEX Kosovo
- Cap. Graziano Patriarca**, Guardia di Finanza, ex EUPOL Afghanistan
- 13.30 Pranzo buffet

1996-2009

- *La strategia di sicurezza nazionale per l'Italia. Elementi di analisi*, Federica Di Camillo e Lucia Marta (n. 34, dicembre 2009, pp. 96)
- *La direttiva europea sul procurement della difesa*, Nicola Di Lenna (n. 33, settembre 2009, pp. 93)
- *La nuova iniziativa europea per lo spazio: Global Monitoring for Environment and Security*, Federica Alberti (n. 32, ottobre 2008, pp. 157)
- *Il programma Joint Strike Fighter F-35 e l'Europa*, Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone (n. 31, ottobre 2008, pp. 93)
- *Cooperazione transatlantica nella difesa e trasferimento di tecnologie sensibili*, di Alessandro Marrone (n. 30, giugno 2008, pp. 132)
- *Le prospettive dell'economia globale e il ruolo delle aree emergenti, Global Outlook 2007, Rapporto finale*, Laboratorio di Economia Politica Internazionale (n. 29, novembre 2007, pp. 155)
- *Il Golfo e l'Unione Europea. Rapporti economici e sicurezza*, a cura di Roberto Aliboni (n. 28, settembre 2007, pp. 117)
- *Un bilancio europeo per una politica di crescita*, Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce (n. 27, giugno 2007, pp. 104)
- *La politica europea dell'Italia. Un dibattito aperto*, a cura di Raffaello Matarazzo (n. 26, novembre 2006, pp. 153)
- *Integrazione europea e opinione pubblica italiana*, a cura di Michele Comelli e Ettore Greco (n. 25, maggio 2006, pp. 72)
- *Nuove forme di procurement per la difesa*, Sara Mezzio (n. 24, giugno 2005, pp. 85)
- *Francia-Italia: relazioni bilaterali, strategie europee/France-Italie: relations bilatérales, stratégies européennes*, di Jean-Pierre Darnis (n. 23, marzo 2005, pp. 96)
- *La Politica europea di vicinato*, di Riccardo Alcaro e Michele Comelli, (n. 22, marzo 2005, pp. 68)
- *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Collegio europeo di Parma, Centro studi sul federalismo, Istituto Affari Internazionali (n. 21, giugno 2004, pp. 127)
- *L'articolo 296 Tce e la regolamentazione dei mercati della difesa*, Riccardo Monaco (n. 20, gennaio 2004, pp. 109, pp. 109)
- *Processi e le politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia*, a cura di Paolo Guerrieri (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
- *Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia*, di Antonio Armellini e Paolo Trichilo (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
- *Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa*, a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, di Linda Landi, (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)

- *La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa*, a cura di Michele Nones, Jean Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri, (n. 15, marzo 2002, pp. 48)
- *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, a cura di Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri (n. 14, ottobre 2001, pp. 74)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, di Giovanni Gasparini (n. 9, novembre 1999, pp. 75)
- *Il Millenium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)
- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Traballesi, (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
- *La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
- *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, a cura di Ettore Greco (n. 5, novembre 1997, pp. 50)
- *Politiche esportative nel campo della Difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 4, ottobre 1997, pp. 37)
- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)
- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

English Series

- *Europe and the F-35 Joint Strike Fighter (Jsf) Programme*, Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone (n. 16, July 2009, pp. 90)
- *Coordinating Global and Regional Efforts to Combat WMD Terrorism*, edited by Natalino Ronzitti (n. 15, March 2009, pp. 189)
- *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, edited by Gianni Bonvicini (n. 14, March 2009, pp. 72)

- *Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy*, edited by Nathalie Tocci (n. 13, December 2008, pp. 283)
- *Re-launching the Transatlantic Security Partnership*, edited by Riccardo Alcaro (n. 12, November 2008, pp. 141)
- *Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy*, edited by Nathalie Tocci (n. 13, December 2008, pp. 283)
- *Strengthening the UN security system. The role of Italy and the EU*, edited by Nicoletta Pirozzi (No 11, April 2008, pp. 108)
- *The Tenth Anniversary of the CWC's Entry into Force: Achievements and Problems*, edited by Giovanni Gasparini and Natalino Ronzitti (n. 10, December 2007, pp. 126)
- *Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations – IAI TEPAV Report*, edited by Nathalie Tocci (n. 9, July 2007, pp. 163)
- *Turkey and European Security. IAI-Tesev Report*, edited by Giovanni Gasparini (n. 8, February 2007, pp. 103)
- *Nuclear Non-Proliferation: The Transatlantic Debate*, Ettore Greco, Giovanni Gasparini, Riccardo Alcaro (n. 7, February 2006, pp. 102)
- *Transatlantic Perspectives on the Broader Middle East and North Africa, "Where are we? Where do we go from here?"*, Tamara Cofman Wittes, Yezid Sayigh, Peter Sluglett, Fred Tanner (n. 6, December 2004, pp. 62)
- *Democracy and Security in the Barcelona Process. Past Experiences, Future Prospects*, by Roberto Aliboni, Rosa Balfour, Laura Guazzone, Tobias Schumacher (n. 5, November 2004, pp. 38)
- *Peace-, Institution- and Nation-Building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for the Transatlantic Cooperation*, edited by Roberto Aliboni, (n. 4, December 2003, pp. 91)
- *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches*, Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos (n. 3, March 2003, pp. 70)
- *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali*, Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi (n. 2, December 2001, pp. 79)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri (n. 1, November 2000, pp. 76)

Istituto Affari Internazionali
00186 Roma - Via Angelo Brunetti, 9
Tel. 39-6-3224360 Fax 39-6-3224363
<http://www.iai.it> - e-mail: iai@iai.it
Per ordini: *iai_library@iai.it*