



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

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

In cooperazione con

COMPAGNIA
di San Paolo



Con il sostegno finanziario del Parlamento Europeo

4-5 novembre 2009
Ministero degli Affari Esteri
Roma

BACKGROUND PAPER

FORMAZIONE E RECLUTAMENTO DEL PERSONALE CIVILE

DI

Annalisa Creta e Nicoletta Pirozzi

Annalisa Creta è borsista di ricerca post-dottorato presso 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.

Nicoletta Pirozzi è ricercatrice nell'area Europa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma

DRAFT NOT TO BE QUOTED

Introduzione	3
--------------------	---

Formazione

1. La formazione del personale delle missioni civili PESD: disordine ordinato o ordine disordinato?	4
2. Esistono degli standard comuni? Tentativi di armonizzazione/standardizzazione della formazione del personale civile	5
2.1. Formazione del personale civile: corsi di base e di specializzazione. Personale intercambiabile? ..	6
3. Il sistema Italia: ne esiste uno?	8
4. Centri di formazione di eccellenza e interpolazione con le amministrazioni pubbliche	10
5. Considerazioni conclusive e raccomandazioni	11

Reclutamento

1. Sistema attuale di generazione delle forze per le missioni civili PESD: limiti ed opportunità	13
1.2. Il processo di reclutamento tra Roma e Bruxelles	13
1.3. Il bacino di reperimento delle risorse umane e meccanismi di selezione del personale	15
1.4. Difficoltà di reclutamento per alcune categorie di personale e problema della pubblicizzazione delle opportunità	16
1.5. Per un migliore collegamento tra sistema di formazione e meccanismi di reclutamento	17
2. Considerazioni conclusive e raccomandazioni	18

Introduzione

Il 2003 segna l'inizio del dispiegamento da parte dell'Unione Europea di una vasta gamma di operazioni di gestione civile delle crisi nell'ambito della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD). 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 o di *peace enforcement* 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 basano il proprio pool di *expertise* primariamente su esperti individuali (ad esempio funzionari di polizia, giudici, pubblici ministeri, poliziotti di frontiera, funzionari doganali, amministratori civili...) o eccezionalmente su 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 questo *gap*, 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 dell'*EU civilian crisis management* 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 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 civile 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 materializzando (e.g. *Goalkeeper*) nel settore per rispondere in maniera adeguata alle sfide che gli Stati membri devono affrontare per contribuire all'intero impianto di una missione civile PESD.

E' 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 analizzando le opportunità di formazione e le modalità di reclutamento del personale italiano, con l'obiettivo di evidenziarne gli aspetti caratterizzanti e di individuare eventuali limiti da superare.

I temi affrontati verteranno su: formazione generica e specifica per le missioni; strutture di formazione esistenti e corsi offerti; possibilità di cooperazione tra strutture degli Stati membri dell'UE; sistema attuale di generazione delle forze per le missioni civili; problema della pubblicizzazione delle opportunità; verifiche e controllo di qualità dei candidati e dei corsi di formazione; bacino di reperimento delle risorse umane; meccanismi di reclutamento del personale civile e collegamento con il sistema di formazione.

Formazione

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 portate avanti da varie organizzazioni o dagli 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 impiegato in missioni civili PESD influenza direttamente l'attuazione dello stesso mandato della missione, essendo gli esperti individuali il principale strumento di questo tipo di missioni. Inoltre, le competenze relative alla formazione del personale delle missioni sono influenzate in maniera avversa dalla distribuzione di responsabilità ed attività tra Stati membri ed Istituzioni Europee, e/o missioni civili PESD.

Il ruolo delle Istituzioni Comunitarie e le loro possibili attività sono soltanto supplementari e sussidiari e legati all'*induction training* per 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 civili 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, in quanto trattasi di individui quasi sempre provenienti dai ranghi dell'amministrazione pubblica con un'*expertise* ed un background più incentrati su esperienze nazionali che internazionali. La responsabilità attribuita, o più precisamente, l'obbligo a carico di ciascuno Stato membro rischia di essere suscettibile di comportare una significativa eterogeneità nei termini in cui tale personale viene addestrato, se e quando ne viene favorita la partecipazione a corsi di *training*.

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

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 delle crisi, nell'ottobre del 2001 la Commissione Europea lanciava infatti 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 c.d. "*Core group*", un *network* 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 2 settimane, ed un *mission induction briefing*). Moduli poi approvati durante una conferenza sull'argomento tenutasi a Madrid nel corso della presidenza spagnola dell'UE nel maggio 2002.

La seconda fase del progetto ha visto un allargamento della *membership* 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 e 10 corsi di specializzazione, organizzati in 9 paesi dell'Unione nel 2003-2004. Questi corsi hanno formato un bacino di 129 e 163 partecipanti.

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 su cooperazione civile-militare ed un corso combinato per la formazione di personale da dispiegare in missioni dell'UE e Nazioni Unite sono stati organizzati con l'intento di identificare *standard* e necessità comuni. Questi corsi hanno contribuito a formare altri 670 partecipanti. Un modulo formativo di *induction* per le *Civilian Response Teams* (CRTs) è stato sviluppato con l'obiettivo di formare 100 persone in posizione di *stand-by* e cinque sono stati i corsi organizzati sulla base di tale *concept*.

La quinta fase del lavoro portato avanti dall'EGT (ora *European Group on Training*) è iniziata nel marzo 2008, finanziata attraverso un contributo della 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 test 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 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 delle 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 *membership* dell'EGT: i *partner* 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 delle 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 delle crisi. Tutto questo lavoro è a disposizione degli operatori della formazione. Sono stati sviluppati infatti i documenti concettuali relativi ai moduli formativi per: corsi di base di base; corsi di specializzazione sui 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

Infine, un bacino totale di 1400 persone proveniente dai paesi membri dell'UE è stato formato sulla base di questi *standard* in vari centri di formazione parte dell'EGT nel corso di un totale di 68 attività di formazione nel periodo 2002-2009¹.

2.1. 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 CIMIC, etc).

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 delle crisi è normalmente altamente qualificato nella propria area di competenza ma frequentemente necessita 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

¹ Per maggiori informazioni sull'EGT si veda: <http://www.europeangroupontraining.eu/>

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. Ne consegue quindi che un normale *background* professionale non è sufficiente. Della mancanza o discontinuità di una formazione di questo tipo hanno spesso avuto modo di lamentarsi i capi di varie missioni civili che, in varie occasioni, non hanno mancato di evidenziare grosse lacune formative per il personale dispiegato ed hanno ribadito, a più riprese, la necessità di investire sul training *pre-deployment* 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, etc.); 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 la propria *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 così da poter 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 di base del personale civile il Segretariato del Consiglio Europeo ha organizzato nell'ottobre del 2006 un *workshop* incentrato sulle necessità formative future per il personale impiegato in operazioni civili di gestione delle 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 dell'*EU civilian crisis management*³, sono stati sviluppati e tradotti in corsi formativi nell'ambito dell'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management* e poi dello *European Group on Training* (EGT).

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

² Il gruppo di lavoro in seno al workshop con mandato 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 (Training Curricula for Police Officers for Deployment to International Civilian Crisis Management Missions, 6107/3/03) 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.

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. Il corso di specializzazione su *organizzazione dell'amministrazione civile* è incentrato sullo sviluppo della organizzazione, sul planning 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 a *trasformazione del conflitto* riguarda alle modalità, gli impatti e le tecniche dell'intervento di parti terze in relazione al conflitto e alla pace. *stampa ed informazione pubblica* si focalizza sullo sviluppo dei media, fornendo informazioni specializzate e strumenti pratici collegati alle funzioni dei funzionari addetti 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 tutti quei corsi sviluppati da centri di formazione europei e di altre regioni sulla base dei modelli formativi concettualizzati dall'EGT, che ne facciano espressa richiesta: il c.d marchio C3MC "*Certified EU 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 delle 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 *strictu 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.

Dall'analisi delle risposte ad un questionario circolato tra le Amministrazioni Centrali dello Stato⁴ con l'obiettivo di raccogliere informazioni rilevanti ai fini del presente contributo, 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 delle 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 delle crisi. Infine, la partecipazione a corsi di formazione non costituisce titolo preferenziale per la selezione del personale per incarichi all'estero.

⁴ Hanno risposto al questionario, il cui testo integrale è disponibile in allegato (1), 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.

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 c.d. *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 però, spesso si tratta di veri e propri *mission junkies* che, in molti casi, ma non sempre, 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.

(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 delle 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 del proprio personale strutturato e sistematico. I dati raccolti attraverso il questionario precedentemente menzionato mostrano un *trend* significativo. 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. La frequenza di corsi per operare all'estero costituisce titolo preferenziale nel processo di selezione per la partecipazione a missioni internazionali ed 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 c.d. "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; NBC; procedure operative per servizi di pattuglia/scorta/perlustrazione/*infogathering*; *countering improvised explosive devices* (C-IED), trasmissioni, polizia militare e impiego di assetti 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 legale 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", qualifica 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 G. di F. di Ostia (Roma). Il corso si incentra, oltre che sulle più tradizionali materie quali ad esempio il diritto internazionale o diritto penale militare, sul diritto internazionale umanitario, tecniche di negoziato, sociologia della pace, su una parte più tecnica dedicata all'analisi delle missioni in corso e concluse (*lessons learned, experience sharing* etc). Accanto al corso, i partecipanti effettuano altresì 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 G. di F. di Orvieto (Terni). Anche quest'ultimo affiancato da uno stage di indottrinamento operativo (*operational stage*) della durata di una settimana.

Non ci si stupisce di fronte al 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 altre tipologie di missioni (i.e. *peace support operations*) sotto l'egida di altre organizzazioni internazionali (i.e. 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 c.d. 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), e dell'*International Training Programme on Conflict Management* (ITPCM) della Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna. Due centri che formano rispettivamente personale di polizia e civile.

Il *Centre of Excellence for Stability Police Units* (CoESPU) è stato creato il 1 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 *Peace Support Operations (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 target 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 (SPUs)* 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/PIPU-EU) nelle operazioni per la gestione delle crisi internazionali; contrasto alla minaccia asimmetrica; identificazione di vittime dei disastri.

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 etc.

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 RECs ed in centri di formazione africani per la creazione di *curricula* formativi *standard* 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 CoESPU e le Forze di Polizia (i.e. 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. Considerazioni conclusive e raccomandazioni

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 delle 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 sistemi 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 è passibile di venir sottoposto ad 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 il *design* 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, *focal point* dei dicasteri rilevanti, ha dato vita a dei modelli formativi armonizzati.

L'Italia ha finora contribuito alle missioni di gestione civile delle 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 *strictu sensu*. Forse il numero ancora esiguo di personale distaccato non ha finora spinto le Amministrazioni Centrali a dotarsi di una *policy* per la formazione per l'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 una policy nazionale per la formazione del personale civile da immettere in operazioni di gestione civile delle crisi. Ciò permetterebbe di migliorare qualitativamente e quantitativamente la capacità italiana di offrire una adeguata e credibile risposta alle crescenti esigenze di personale formato nelle missioni civili di gestione delle crisi e consentirebbe di dare una risposta qualificata e puntuale alle richieste di *secondment* di esperti nazionali in missioni civili PESD. A grandi linee, questa policy dovrebbe poter prevedere:

- La formulazione di un *workplan* per la formazione del personale da impiegare in missioni fuori area, basato sui moduli formativi dell'UE;
- Lo stanziamento di fondi adeguati per colmare i bisogni formativi del personale della pubblica amministrazione da impiegare in CMM;
- L'identificazione di uno o più centri di formazione di comprovata esperienza nel settore, esistenti sul territorio nazionale 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 i target del personale da formare, i *benchmark* da raggiungere, e svolga un ruolo di *oversight, quality control* e orientamento.

Per la stesura di tale policy e la formulazione di un *training plan* per gli esperti civili italiani sarebbe auspicabile il coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate e andrebbe messa a frutto l'esperienza nel settore da parte dei centri di eccellenza italiani. L'expertise 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.

Reclutamento

1. Sistema attuale 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 proposto 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 UE. 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 di molto inferiore rispetto agli impegni presi. Come conseguenza, missioni cruciali quali EUPOL Afghanistan ed EULEX Kosovo potrebbero non raggiungere le dimensioni prefissate.

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). Il primo posto è occupato dalla Francia (12,7%), mentre l'Italia è seguita da Germania (11%), Romania (10.9%) e Polonia (8%). Nonostante l'ottima performance in termini di numeri, lo studio colloca l'Italia al di fuori della categoria dei paesi più performanti, 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, all'organizzazione dei corsi di formazione e ai meccanismi di *debriefing* per il personale civile non di polizia. Viene però riconosciuto un progresso notevole in termini di pianificazione attraverso l'unità di coordinamento PESD all'interno del Ministero degli Esteri. L'Italia figura dunque tra gli *strivers*, letteralmente "coloro che si sforzano", insieme ad Austria, Romania, Belgio, Francia e Irlanda.⁵

Il personale italiano attualmente impiegato in missioni civili dell'UE ammonta a 272 unità.⁶ Il reperimento del personale italiano da impiegare nelle missioni PESD è di competenza di diverse amministrazioni – Ministero degli Interni, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia, Dipartimento della Funzione Pubblica della 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 (PESC) 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 interessata alla partecipazione in tali missioni. 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 Bruxelles – Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE, Segretariato del Consiglio – e le diverse istanze nazionali coinvolte.

1.2. Il processo di reclutamento tra Roma e Bruxelles

In concomitanza con l'inizio del processo di pianificazione di una missione PESD nelle istituzioni bruxellesi, il Ministero degli Affari Esteri convoca una riunione tra i punti di contatto delle diverse amministrazioni al fine di condurre una discussione preliminare sulla possibile partecipazione

⁵ Vedi Korski, Daniel and Gowan, Richard, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, October 2009, disponibile su: <http://www.ecfr.eu>.

⁶ 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.

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 descriptions*) 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 il personale delle 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. E' 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.

Dopo aver raccolto le candidature provenienti dai vari Stati membri, la CPCC seleziona il personale civile da inviare sul terreno. Naturalmente, non tutte le candidature ricevute superano la selezione. Questo crea una serie di problemi interni agli Stati membri, i quali si trovano a dover affrontare costi amministrativi notevoli 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 selezione PESD. Le strutture competenti presso il Segretariato del Consiglio 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 selezione 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 PESD.

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, dalla comunità scientifica. E' 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 dovrebbe sfruttare meglio l'*expertise* del personale delle organizzazioni non governative attive in questo settore: l'*European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)* 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 training sui vari aspetti della gestione civile delle crisi certificati a livello europeo. E' 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.

1.3. Il bacino di reperimento delle risorse umane e 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 delle 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. 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 civile. 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 territorio 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 le 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 e' 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".⁷ 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 su questioni di previdenza sociale, assicurazione medica, disoccupazione oppure reintegro nelle funzioni precedenti al dispiegamento, condizioni pensionistiche.

Esistono diversi *roster* interni alle varie amministrazioni coinvolte, nei quali viene collocato il personale disponibile ad essere inviato in missione all'estero. Tuttavia, questi *roster* non sono centralizzati né standardizzati 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.

Le amministrazioni interessate eseguono delle verifiche finalizzate a testare la qualità dei possibili candidati da trasmettere alle istituzioni bruxellesi. Generalmente tali verifiche consistono in un esame dei *curricula* dei candidati al fine di valutarne titoli, esperienze professionali pregresse e corsi di formazione frequentati. A volte, la selezione viene completata attraverso un colloquio orale. Nel caso degli esperti *free-lance*, 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.

⁷ 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", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 2009, Articolo 1, Comma 3.

Il *Goalkeeper*, elaborato dal Segretariato del Consiglio per migliorare i processi di pianificazione e reperimento delle risorse umane nel settore della gestione civile delle crisi, potrebbe rivelarsi un utile strumento per sviluppare i meccanismi nazionali di reclutamento. Esso consentirà infatti di informare in anticipo gli Stati membri sulle necessità di *staffing* delle missioni civili PESD, utilizzando delle *Standard Job Descriptions (SJDs)* sviluppate in 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 impiegati in missioni civili PESD e l'individuazione delle opportunità di formazione a livello nazionale ed europeo. Tuttavia, la sua tempestiva ed efficace attuazione dipenderà dal contributo dei paesi membri e dalla loro disponibilità a condividere le informazioni rilevanti, soprattutto in termini di strategie di pianificazione e personale.

1.4. Difficoltà di reclutamento per alcune categorie di personale e problema della 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 statali ha evidenziato difficoltà specifiche di reclutamento di alcune categorie di personale, in particolare giudici, magistrati 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 rischia di avere un impatto negativo sulla continuità e sull'efficacia delle azioni dell'UE sul terreno: ad esempio, molti processi in situazioni di post-conflitto devono essere interrotti a causa dell'avvicendamento del personale giudiziario sul terreno (*disruption to trials*).

Mentre Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia frequentano corsi di addestramento per missioni all'estero e per l'apprendimento della lingua inglese, la formazione 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 lavorare per una maggiore diffusione della cultura europeista ed internazionalistica tra il personale delle amministrazioni nazionali e per garantire una conoscenza sufficiente delle strutture e dei meccanismi dell'Unione Europea e della PESD in particolare.

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 (militari, diplomatici, giudici e magistrati). In alcuni casi, l'utilizzo dell'*expertise* del personale in pensione potrebbe essere utilmente impiegato per svolgere compiti civili nelle operazioni dell'UE. Tuttavia, questa soluzione non sembra poter risolvere il problema dell'ampliamento del bacino di reperimento delle risorse umane necessarie.

Una risposta più efficace potrebbe venire dall'utilizzo più ampio ed efficace di esperti *free-lance* provenienti dal settore privato, società civile, comunità scientifica. Soltanto 22 dei 272 civili italiani attualmente impiegati 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 quello di polizia e giudiziario, 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 PESD.⁸ Inoltre, coloro che hanno già partecipato a missioni precedenti 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. 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 a personale di università, centri di ricerca, uffici studi di società private, imprese, organizzazioni non governative attive in Italia e all'estero.

1.5. 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.

Vero è che i Carabinieri e la 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 *free-lance* 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.

L'*European Group on Training*, del quale fa parte anche la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, ha formato 1.400 esperti nell'ambito del Progetto di formazione per gli aspetti civili della gestione delle crisi finanziato dalla Commissione europea dal 2001 al 2009. Tra questi, risultano 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 costituire un *database* del personale formato nell'ambito EGT e non solo. L'EGT ha di recente sviluppato un sistema di certificazione per corsi di formazione

⁸ Vedi

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

nell'ambito della gestione civile delle 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 dell'EGT. 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. Ciò offrirebbe al Ministero degli Affari Esteri un garanzia di qualità della formazione, sia di base che specifica, ricevuta dagli esperti selezionati.

Un'alternativa potrebbe essere costituita 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 (*Berliner 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 OSCE.⁹

2. Considerazioni conclusive e raccomandazioni

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 queste proposte tiene conto anche delle esperienze sviluppate da altri Stati membri dell'UE, che sono considerati più virtuosi nel settore della gestione civile delle 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 delle 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 esterno alle 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 delle 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.

⁹ Per maggiori informazioni, vedi <http://www.zif-berlin.org/en/about-zif.html>.

- Adottare un documento strategico nazionale per la gestione civile delle 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 delle crisi a livello nazionale ed europeo, favorendo le analisi comparative tra i diversi Stati membri dell'UE e l'elaborazione di documenti di elaborazione delle lezioni apprese.
- Garantire una puntuale informazione e un crescente coinvolgimento delle istanze parlamentari, al fine di sottolineare l'importanza del coinvolgimento italiano nel settore civile della gestione delle crisi, assicurare la legittimità democratica di tale impegno ed elaborare strumenti legislativi adeguati.

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? (*E' 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 delle 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 specifici)
-
-
-

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?
