



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

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

DI

Luigi Gianniti

con la collaborazione di Francesca Rosso

Luigi Gianniti è Segretario, Commissione Affari Esteri del Senato della Repubblica, Roma

DRAFT NOT TO BE QUOTED

Introduzione

La gestione civile delle crisi rappresenta uno strumento fondamentale della Politica europea di sicurezza e di 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 Medio Oriente 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). 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 “Obiettivo Civile 2010” - ***Civilian Headline Goal 2010*** mira a migliorare la capacità civile dell’UE nella gestione delle crisi. L’Obiettivo Civile 2010 si prefigge principalmente due obiettivi: (i) migliorare le

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, rafforzamento dello Stato di diritto, rafforzamento dell’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: i Paesi membri si sono impegnati a fornire 5761 poliziotti, di cui 1400 da dispiegare in meno di 30 giorni; (ii) rafforzamento dello Stato di diritto: i Paesi membri si sono impegnati a mettere a disposizione 631 ufficiali incaricati di operazioni di gestione delle crisi in quest’area (giudici, avvocati, ufficiali penitenziari); (iii) amministrazione civile: i Paesi membri si sono impegnati a mettere a disposizione 565 ufficiali; (iv) protezione civile: i Paesi membri si sono impegnati a mettere a disposizione 579 esperti di protezione civile e 4445 persone per i gruppi di intervento; (v) monitoraggio: i Paesi membri si sono impegnati a mettere a disposizione 505 funzionari.

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 DR 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).

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 delle 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 definisce la missione. L'articolo 28 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 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'Unione. 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 decide l'azione comune che rappresenta la base normativa della missione PESD e l'assegnazione delle risorse di bilancio necessarie, mentre la Commissione 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.

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

⁴ Diversa la gestione, a livello finanziario, delle missioni PESD con implicazioni militari e di difesa. In tali ambiti, infatti, l'articolo 28 del Trattato Ue assegna all'Unione la responsabilità finanziaria degli oneri amministrativi e ai Paesi membri, in base a un criterio di ripartizione proporzionale al Pil, le spese operative. Pertanto, le operazioni civili possono essere finanziate ricorrendo al bilancio comunitario (con una certa flessibilità circa le linee di budget 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). Per ovviare a queste carenze le autorità Ue hanno istituito un dispositivo speciale per il finanziamento delle operazioni militari che dovrebbe rispondere a criteri di maggiore razionalità ed equità, denominato Athena.

Sebbene il finanziamento di questo tipo di azioni attraverso il bilancio della Comunità europea abbia risentito in passato di eccessive complessità procedurali, attualmente le missioni civili in ambito PESD continuano ad essere finanziate dal bilancio UE – volto ad assicurare la trasparenza e la coerenza degli interventi comunitari nei Paesi terzi. I Paesi membri dell'Unione europea, sulla base di specifici accordi e in luce di disposizioni di volta in volta inserite nelle azioni comuni poste a fondamento delle singole missioni, contribuiscono alla missione stessa mediante l'invio di esperti distaccati che si affiancano agli esperti inviati direttamente dalle istituzioni comunitarie.

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 ricoprano l'interesse 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'art. 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 potrà assumere la gestione della 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, 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 poi ripartite attraverso un decreto del Ministero della Difesa. Cfr. in proposito B. Mazzotta, *Indagine conoscitiva in merito*

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, L. 24 febbraio 2009 N. 12); il secondo per un periodo di quattro mesi (luglio - ottobre 2009), cui dovrebbe in questi giorni seguire un 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*, GU 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 comprensione 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 dell'intervento stesso.

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 di 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). Come emerge dalla tabella, l'Italia non partecipa attualmente alle missioni civili PESD EUSSR Guinea Bissau e EUSEC RD Congo.

PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI CIVILI DELLA PESD - LUGLIO/OTTOBRE 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 personale di armamento ed equipaggiamento idoneo, voce su cui non sono Stati assegnati 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.

A partire dal prossimo anno dunque non vi sono risorse iscritte in bilancio. Parrebbe così ritornarsi a quella situazione di precarietà della copertura finanziaria che aveva segnato l'esperienza precedente il 2004.

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) prevedendo, tra l'altro, che al finanziamento si provveda con un apposito fondo, sempre presso lo Stato di previsione del Ministero dell'Economia, 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 ⁷ che le spese per le missioni "per loro natura non presentano carattere permanente".

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 legislativa; 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 dal punto di vista anche contabile: si tratta di una funzione oramai permanente, che reca oneri che l'Unione europea definisce annualmente iscrivendoli in bilancio.

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 stanziare con la citata legge finanziaria 2007 - come accaduto anche negli anni precedenti - sono state successivamente incrementare 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, cit.

⁷ Mazzotta cit.

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 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.). 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 CPCC- *Civilian planning and conduct capability* - organo amministrativo stabilito a Bruxelles, istituito nel 2007, responsabile per la pianificazione e la conduzione delle missioni civili PESD, sottoposto al controllo politico e alla direzione strategica del Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) e sottoposto all'autorità del Segretario Generale/Alto Rappresentante⁸.

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 degli 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 una *per diem*, corriposta, 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.

⁸ 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, per esempio dei funzionari della Commissione) o inviati in missione (nel caso del Consiglio).

Un esempio può essere fornito dall'iter amministrativo seguito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze⁹ (MEF), 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'invio 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 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) 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 (c.d. *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 - e forse anche alcune amministrazioni non militari - 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, in cui il numero di funzionari distaccati dalla 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:

⁹ Attualmente le missioni della Guardia di Finanza, che fanno capo direttamente al MEF, 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 adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 04/02/2008, EUBAM RAFAH di cui all'azione comune 2005/889/PESC adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 12/12/2005.

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
MAE	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 base 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 a necessità 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: è quindi indubbia l'esigenza 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 una esigenza che si presenta con eguale forza sia per le missioni militari sia per le missioni civili. Per le missioni civili, tuttavia, potrebbe addirittura, da un punto di vista teorico, essere argomentata l'opportunità di distinguerle ulteriormente, attribuendo loro il **carattere di attività permanente**, cui dovrebbe corrispondere un meccanismo di finanziamento coerente.

7. Criticità del sistema italiano di finanziamento delle missioni civili: conseguenze concrete sullo status del personale distaccato – *case study*: EULEX

- **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 – costituiscono motivo di insoddisfazione per il personale civile a contratto inviato nelle missioni PESD. La precarietà di questo personale italiano, se da un lato viene parzialmente compensata da stipendi elevati e da numerosi benefit, dall'altro spinge verso un inevitabile *turnover*, che può danneggiare le attività svolte dal personale italiano impedendo l'assunzione di visioni strategiche d'insieme e la programmazione di medio e di 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 professionale¹⁰, 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.

- **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

¹⁰ Il personale distaccato dal MAE in EULEX e nelle altre missioni PESD viene assunto infatti con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.) che non sembrano idonei ai profili elevati 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.

partecipare alle missioni e, per così dire, “fondere” il proprio impegno in una attività realmente comune, europea, trova un limite oggi 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, precisa il testo, 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 tuttora 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 Esteri svolgere un ruolo di coordinamento nella selezione di candidature presentate dalle varie amministrazioni. Sul campo, va rafforzato poi il ruolo di coordinamento svolto dall'Ambasciatore. Il Ministero della Difesa, a sua volta, esercita oggi 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. Ciò deriva ovviamente anche dal fatto che le missioni civili PESD nascono come missioni di polizia e, solo ultimamente, sono state integrate con la componente della riforma del settore della giustizia (prevalentemente *Rule of Law*).

- **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 fornite 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, in termini di 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; una funzione resa complessa dall'esiguità del proprio personale impiegato nelle missioni (nella missione EULEX, per esempio, solamente 6 funzionari, su un totale di 190 funzionari inviati dall'Italia, provengono dal MAE) e che richiederebbe 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 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 i Ministeri degli Esteri e della Difesa. Un coordinamento che sarebbe coerente con l'impianto istituzionale dell'Unione europea dove l'attività di impulso e di responsabilità ultima (sia per la componente civile, sia per quella militare) delle missioni è affidata all'Alto Rappresentante; una figura questa che il Trattato di Lisbona rafforza marcandone ulteriormente il profilo politico¹¹.

- Per quanto riguarda le **risorse finanziarie**: si potrebbe ricorrere ad un nuovo **strumento di finanziamento permanente** di sostegno per le missioni civili dell'UE, che consentirebbe di dare maggiore prevedibilità e visibilità all'intervento italiano. Si dovrebbe definire una procedura più trasparente e rapida per l'allocazione delle risorse e si dovrebbe tornare in primo luogo ad un meccanismo di **rifinanziamento** delle missioni internazionali per lo meno **annuale**, abbandonando definitivamente il metodo del ri-finanziamento semestrale o addirittura quadrimestrale e bimestrale delle missioni: tale ultimo, infatti, non è in linea con le necessità strategiche delle missioni civili dell'UE, che richiedono una programmazione accurata per l'implementazione 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 tanto meno 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

¹¹ Occorre in particolare notare che anche la CPCC, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, entrerà a far parte del Servizio Esterno dell'Unione, sotto la direzione dell'Alto Rappresentante.

l'Italia vanta un'eccellenza, per esempio nella protezione civile, nello Stato di diritto, nella formazione delle forze di polizia).

Con riferimento, poi, ai singoli provvedimenti, sarebbe auspicabile **formulare la legge di rifinanziamento in modo che l'impegno italiano sia valutabile "per destinazione"** (ovvero, per singola missione e non, come avviene attualmente, per amministrazioni competenti), al fine di conferire al provvedimento una maggiore trasparenza e di qualificare in modo più chiaro la partecipazione italiana alle missioni. Infine, la netta 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.**

- Per quanto riguarda la **gestione delle risorse umane**: è 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 di esperti**) 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 lo *ZIF - Center for International Peace Operations*, 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, mediante un sistema di **formazione** da svolgersi 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 crescita professionale dei singoli¹². 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 costituire una base per accrescere ulteriormente il dialogo tra il MAE e Bruxelles (e, conseguentemente, migliorare i contatti con il CAGRE e al COPS), in considerazione dell'importantissimo ruolo svolto dalla Rappresentanza italiana in fase di negoziazione delle azioni da intraprendere nell'ambito della PESD. Infine, sarebbe fondamentale strutturare un meccanismo di **trasmissione delle *lessons learned***, che dovrebbe essere sistematizzato e dovrebbe divenire parte integrante dell'attività di ciascun funzionario inviato in missione.

- Per quanto riguarda la **comunicazione tra le amministrazioni italiane**: potrebbero essere creati un **Gruppo di lavoro interministeriale** (sul campo) e un **Comitato interministeriale** (a Roma) volti a facilitare la comunicazione tra i vari Dicasteri. Il Gruppo di lavoro interministeriale dovrebbe riunirsi con scadenze precise (per esempio, mensilmente), potrebbe essere diretto e coordinato dall'Ambasciatore, e dovrebbe 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, etc. L'Ambasciatore, conseguentemente, potrebbe stilare un rapporto, da inviare all'ufficio territoriale competente presso il MAE, che dovrebbe poi organizzare e coordinare il "Comitato interministeriale" a Roma. Questo sistema "a doppio binario" avrebbe il pregio di sistemizzare il dialogo ed istituzionalizzare un canale di comunicazione permanente tra tutti i ministeri che partecipano alle missioni, aprendo la possibilità di rendere maggiormente

¹² A tale proposito, il MEF 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 attingeranno 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 addestrativa - professionale ed una parte più prettamente teorica, finalizzate a fornire le competenze di base indispensabili per l'invio in missione.

effettivo il “sistema Italia”. Il MAE dovrebbe esercitare, ad entrambi i livelli, un ruolo di coordinatore, che non costituisce altro che il logico sviluppo in Italia del ruolo svolto dal Ministero degli Esteri nelle sedi dell'Unione europea (dal CAGRE - con Lisbona Consiglio degli Affari Esteri - in giù).

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 selezione e di 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.

Partecipazione del personale internazionale distaccato in EULEX

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