

Ricerca CeMiSS

Le prospettive di impiego delle unità
multinazionali di polizia a status militare
nell'ambito delle missioni di supporto alla pace

Direttore: Domenico Libertini

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1 “Le nuove forme di minaccia ”

§ 1. <i>Premessa.</i>	pag. 9
§ 2. <i>L'intelligence e la guerra a “morti zero”.</i>	pag. 11
§ 3. <i>La minaccia.</i>	pag. 19
<i>a) generalità.</i>	pag. 19
<i>b) la minaccia in ambito NATO.</i>	pag. 21
<i>c) la minaccia in ambito UE.</i>	pag. 25
<i>d) la minaccia terroristica in ambito G8.</i>	pag. 27
<i>e) l'approccio alla minaccia terroristica in Italia.</i>	pag. 28

CAPITOLO 2 “Il ruolo delle Forze armate ”

§ 4. <i>I fini primari dello Stato.</i>	pag. 38
§ 5. <i>La funzione difesa.</i>	pag. 43
§ 6. <i>I compiti delle Forze armate</i>	pag. 46
<i>a) i compiti.</i>	pag. 46
<i>b) il nuovo ruolo.</i>	pag. 56

CAPITOLO 3 “Differenze fra Forze armate e di polizia”

§ 7. <i>Premessa.</i>	pag. 67
§ 8. <i>Forze armate in senso stretto e Forze armate in senso lato.</i>	pag. 71
§ 9. <i>Forza armata e forza pubblica.</i>	pag. 75
<i>a) generalità.</i>	pag. 75
<i>b) le Forze armate.</i>	pag. 76
<i>c) la forza pubblica.</i>	pag. 78
§10. <i>Alcune caratteristiche delle Forze armate in rapporto alle forze di polizia.</i>	pag. 84
<i>a) l'ordinamento e l'etica di riferimento.</i>	pag. 84
<i>b) l'uso della forza e della coercizione.</i>	pag. 88
<i>c) formazione della personalità degli operatori.</i>	pag. 89
<i>d) il sistema di rappresentanza.</i>	pag. 91

CAPITOLO 4 “La dottrina della NATO e della UE”

§11. <i>Premessa.</i>	pag. 97
§12. <i>La dottrina NATO.</i>	pag.101
<i>a) il concetto strategico e le operazioni non art.5.</i>	pag.101
<i>b) la dottrina militare.</i>	pag.106
<i>c) il ruolo delle forze di polizia.</i>	pag.109
§13. <i>Il crisis management dell'UE.</i>	pag.117
<i>a) la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC).</i>	pag.117

<i>b) le tappe dello sviluppo delle capacità dell'UE.</i>	pag.121
<i>c) vocazione al soft power dell'UE.</i>	pag.127
<i>d) la componente civile.</i>	pag.129
<i>e) gli aspetti di polizia.</i>	pag.131
<i>f) contributi italiani alla PESD.</i>	pag.136

CAPITOLO 5 “MSU ed IPU, natura e differenze”

§14. <i>Premessa.</i>	pag.146
§15. <i>L'esperienza storica di MSU.</i>	pag.149
§16. <i>La funzione operativa militare di “sostituzione del combattimento”.</i>	pag.159
§17. <i>Struttura di una MSU.</i>	pag.162
§18. <i>Le relazioni di comando e controllo.</i>	pag.164
§19. <i>Differenze fra la Polizia Militare e le MSU.</i>	pag.166
§20. <i>Il problema delle regole d'ingaggio.</i>	pag.170
§21. <i>Principali differenze fra MSU ed IPU.</i>	pag.171

CAPITOLO 6 “La Gendarmeria Europea”

§22. <i>Premessa.</i>	pag.183
§23. <i>Lo sviluppo del progetto.</i>	pag.185
§24. <i>La dichiarazione d'intenti.</i>	pag.189
<i>a) generalità.</i>	pag.189
<i>b) finalità e missioni.</i>	pag.190
<i>c) composizione.</i>	pag.191
<i>d) struttura di comando.</i>	pag.192
<i>e) struttura della forza.</i>	pag.194
<i>f) ammissioni all'EGF.</i>	pag.195

CAPITOLO 7 “Centro di eccellenza per le *Stability Police Units*”

§25. <i>Premessa.</i>	pag.201
§26. <i>La dichiarazione del G8.</i>	pag.204
§27. <i>Il Centro di Eccellenza.</i>	pag.207
<i>a) generalità.</i>	pag.207
<i>b) serbatoio di pensiero (think tank)</i>	pag.209
<i>c) centro di addestramento.</i>	pag.212
<i>d) attività iniziali.</i>	pag.213

CAPITOLO 8 “Prospettive di impiego per le forze di polizia a *status militare*”

§28. <i>Premessa.</i>	pag.218
§29. <i>Le determinanti delle prospettive di impiego.</i>	pag.220
<i>a) generalità.</i>	pag.220
<i>b) esigenze della Comunità internazionale.</i>	pag.221
<i>c) volontà politica.</i>	pag.222

d) risorse disponibili.	pag.223
e) integrazione fra le forze con capacità di polizia.	pag.224
f) il quadro normativo.	pag.227
§30. Conclusioni.	pag.228

DOCUMENTI

- documento 1: <i>The Alliance's Strategic Concept (1999)</i> .	pag.231
- documento 2: <i>Prague Summit Declaration</i> .	pag.249
- documento 3: <i>NATO's military concept for defence against terrorism</i> .	pag.256
- documento 4: <i>Building ternational Political Will and Capacity to combat terrorism. A G8 action Plan</i> .	pag.264
- documento 5: <i>UE. Relazione generale 2004 Capitolo XVIII</i> .	pag.268
- documento 6: <i>Dichiarazione d'intenti</i> .	pag.271
- documento 7: <i>G8 Africa Action Plan</i>	pag.277
- documento 8: <i>Implementation Report by Africa Personal Representatives to Leaders on the G8 Africa Action Plan</i>	pag.292
- documento 9: <i>G8 Action Plan: Expanding Global Capability for Peace Support Operations</i>	pag.311

TAVOLE FUORI TESTO

- tavola I: Ciclo di *intelligence*.
- tavola II: Organizzazione dell'*intelligence* militare.
- tavola III: Branche dell'*intelligence*.
- tavola IV: Sistemi di intercettazione globale.
- tavola V: Il fine di conservazione dello Stato.
- tavola VI: Compiti delle Forze armate.
- tavola VII: Determinanti della organizzazione militare.
- tavola VIII: Modelli di ruolo del soldato.
- tavola IX: Forze armate e forza pubblica.
- tavola X: Differenze fra Forze armate e di polizia.
- tavola XI: Differenze tra forze di polizia.
- tavola XII: Struttura civile e militare della NATO.
- tavola XIII: Operazioni di risposta alle crisi.
- tavola XIV: Funzioni militari in relazione alle operazioni.
- tavola XV: Unione Europea – i tre pilastri di Maastricht.
- tavola XVI: Organizzazione dell'UE per la gestione delle crisi.
- tavola XVII: Il processo di pianificazione della UE:
- tavola XVIII: Contributi italiani alla UE.
- tavola XIX: GAP della sicurezza pubblica.
- tavola XX: Il “*time gap*” della sicurezza pubblica.
- tavola XXI: Struttura di una MSU.

- tavola XXII: Relazioni di comando e controllo.
- tavola XXIII: Relazioni speciali di comando e controllo di MSU/IPU.
- tavola XXIV: Direzione dello sforzo di polizia.
- tavola XXV: Differenze fra MSU ed IPU.
- tavola XXVI: Andamento dell'efficienza delle componenti di una missione.
- tavola XXVII: Possibile evoluzione di una missione.
- tavola XXVIII: EUROGENDFOR – Missioni.
- tavola XXIX: EUROGENDFOR – Struttura di comando.
- tavola XXX: EUROGENDFOR – Struttura della forza.
- tavola XXXI: Centro di Eccellenza per *Stability Police Units*.
- tavola XXXII: Struttura del Centro di Eccellenza.
- tavola XXXIII: Corsi svolti dal COESPU.

ACRONIMI
BIBLIOGRAFIA

pag.322

pag.326

AVVERTENZA

Il tema della ricerca ha il fascino dell'attualità e della concretezza ma tali caratteristiche, per converso, determinano la difficoltà di fermare concetti che si collocano in una realtà diveniente sul piano storico, perciò non sempre afferrabile compiutamente.

E' stata, comunque, operata un'ampia ricognizione sia della dottrina militare elaborata in ambito NATO sia di quella di polizia prodotta dalla Unione europea che consente di mettere a fuoco con precisione gli assi portanti del nuovo ruolo che le forze *Carabinieri like* sono chiamate a ricoprire in virtù delle più moderne concezioni della gestione delle crisi. Tale ricognizione, inoltre, è stata mediata dalla verifica di compatibilità con la cornice normativa nazionale.

Il quadro delineato, quindi, pur non avendo il pregio della esaustività, mostra una visione di sintesi di un sistema per certi aspetti non del tutto chiaro e non sempre corrispondente al quadro esigenziale concreto derivante dalla dinamica storica e dalle aspettative delle Organizzazioni internazionali. L'Italia ha, comunque, operato concretamente mediante lo sviluppo e la realizzazione di due grandi progetti che la impongono come Nazione guida. Il Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* e la Gendarmeria Europea costituiranno due grandi opportunità per il Paese, oltre ad essere motivo di sviluppo di una più moderna concezione del *crisis management* a favore delle tradizionali forze di gendarmeria tipiche dei Paesi del sud Europa.

L'Autore.

INTRODUZIONE

La ricerca si prefigge lo scopo di delineare il ruolo delle forze di polizia a *status* militare nell'ambito delle missioni a supporto della pace e tracciarne le linee evolutive per ciò che attiene alle prospettive di impiego. A tale fine lo studio prende l'avvio da una analisi dettagliata del quadro internazionale e nazionale di riferimento che sottende l'impiego di tali unità in relazione alla mutata concezione della guerra e dell'intervento militare nelle aree di crisi. Si tratta di elementi importanti sia perché è mutato l'atteggiamento dell'opinione pubblica dei Paesi occidentali sul fenomeno storico "guerra" sia in quanto è ormai venuta a maturazione l'esperienza internazionale nel campo delle operazioni a supporto della pace, cosa che ha consentito di individuare con maggiore aderenza alla realtà natura, contenuti, finalità e modalità operative.

L'analisi di tali aspetti si presenta di indiscutibile interesse ma anche di grande complessità, soprattutto perché in quadro generale, lungi dall'essere cristallizzato, è in fase di evoluzione, ma anche perché consente di fare il punto sull'esperienza storica dell'impiego di formazioni di polizia a *status* militare con mandato esecutivo nel contesto delle missioni a supporto della pace e di individuarne le prospettive desumibili da una parte dall'evoluzione della concezione stessa delle *peace support operation*, dall'altra dallo sviluppo delle più recenti iniziative internazionali quali la costituzione della Gendarmeria europea (EUROGENDFOR) e del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* (COESPU). Peraltro, l'Italia in entrambi i progetti ha assunto un ruolo di assoluto rilievo sia sotto il profilo del supporto politico e tecnico alle iniziative, in quanto entrambe le strutture avranno sede in Italia, sia sotto il profilo del contributo

concettuale, atteso che la dottrina di riferimento deriverà da quella già recentemente sviluppata dall'Arma dei Carabinieri.

Ma perché affrontare il tema dell'impiego delle forze di polizia a *status* militare quando ciò rappresenta, tutto sommato, una nicchia specializzata del più generale panorama dell'impiego degli strumenti impiegabili in queste operazioni? In effetti, la necessità di questo approfondimento deriva dal fatto che il portato delle *Peace Support Operations* (PSO) è anche dato dalla riscoperta della validità di queste organizzazioni militari di polizia ordinaria in termini di capacità concreta a dare risposta alle esigenze di polizia in ambienti destabilizzati e favorire il ripristino delle capacità dello stato ospitante. Si tratta di una novità interessante poiché dopo decenni nei quali si era consolidata una tendenza ad espungere le gendarmerie dalla famiglia delle forze di polizia, ora ci si accorge di quanto possano essere importanti per un Paese che voglia giocare un ruolo di rilievo sullo scenario internazionale. Di qui la necessità si approfondire innanzitutto le caratteristiche peculiari delle forze di polizia a *status* militare e delle loro differenze dalle forze militari combattenti o di supporto al combattimento, nonché delle loro diversità rispetto alle forze di polizia ad ordinamento civile. Trattasi di una ricognizione da un lato propedeutica alla comprensione delle ragioni del loro successo più recente, dall'altro utile a comprendere i contenuti sia della dottrina NATO concernente l'impiego ed il ruolo delle unità di polizia a *status* militare nel contesto delle operazioni a supporto della pace ed in particolare delle *Multinational Specialized Units*, che della dottrina sviluppata dall'Unione europea nel settore del *crisis management* concernente l'impiego delle forze di polizia ed in particolare delle missioni di sostituzione tipiche delle *Integrated Police*

Units nel contesto più generale delle missioni di polizia. Queste, infatti, sono del tutto distinte da quelle militari per cui le forze di polizia a *status* militare possono essere impiegate sotto differente catena di comando e controllo e, quindi, operare secondo differenti procedure.

Non è, quindi, un caso che la rivalutazione delle forze di gendarmeria abbia preso l'abbrivo proprio grazie all'esperienza concreta della Comunità internazionale. Appare coerente, perciò, che proprio dalla spinta di tale Comunità, finalizzata a migliorare la risposta alle crisi emergenti, nascono due grandi progetti che rappresentano la sublimazione globale dell'esperienza costruita dall'Italia in seno alla NATO delle *Multinational Specialised Units* (MSU). In primo luogo, merita cenno la dichiarazione d'intenti con la quale i ministri competenti di Italia, Francia, Spagna, Olanda e Portogallo, e successivi accordi tecnici, hanno approvato la costituzione della Gendarmeria europea (EUROGENDFOR) che realizza un'importante sinergia fra le forze di polizia a *status* militare dei Paesi europei a disposizione dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali. Da ultimo il progetto di costituzione del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* sviluppato a seguito della dichiarazione comune dei Paesi *partner* del G8 adottata a *Sea Island* l'8 giugno 2004. Tale progetto ha realizzato un *think tank* internazionale dedicato allo studio dell'impiego delle forze di polizia a *status* militare nelle *peace support operation*, nonché all'addestramento di forze similari provenienti principalmente dai Paesi africani.

Capitolo 1

Le nuove forme di minaccia

SOMMARIO: § 1. *Premessa.* § 2. *L'intelligence e la guerra a "morti zero".* § 3. *La minaccia. a) generalità; b) la minaccia in ambito NATO; c) la minaccia in ambito UE; d) la minaccia terroristica in ambito G8; e) l'approccio alla minaccia terroristica in Italia.*

§ 1. *Premessa.*

L'approccio alla tematica delle missioni militari all'estero risulta particolarmente complesso in quanto l'intera materia delle attività delle Forze armate è in rapida evoluzione sul piano fattuale prima ancora che dal punto di vista normativo. Lo è ancor di più ove si considerino i mutamenti che sono intervenuti negli ultimi anni in relazione ai crescenti impegni sul piano internazionale conseguenti alle radicali modificazioni del quadro geostrategico connessi alla fine della contrapposizione delle superpotenze. E' del tutto irrilevante accertare se le conflittualità esistenti siano dei meri cascami residuali della guerra fredda ovvero se incarnino la ricerca di un nuovo ordine mondiale conseguente alla fine della contrapposizione dei blocchi che ha liberato grandi energie rimaste ingessate per un lungo periodo. Ciò che interessa è il fatto che l'esperienza dell'ultimo decennio ci

propone una realtà nella quale il fenomeno storico “guerra” si presenta in forme molto diverse rispetto al passato, tanto che la gran parte dei focolai esistenti nel mondo possono essere definiti più come conflitti armati che come guerra in senso tradizionale. Di qui la difficoltà di ricondurre la realtà nell’alveo delle categorie concettuali cristallizzate in quello che era considerato il diritto internazionale bellico, ma anche e soprattutto di riorganizzare le Forze armate in aderenza alle più moderne e sofisticate esigenze dei nuovi conflitti. Non da ultima la considerazione secondo cui la guerra è sempre di meno un fenomeno relegato all’attenzione delle forze militari, non tanto perché le vittime civili rappresentino da tempo un *deficit* importante della guerra moderna, quanto per il fatto che la concezione stessa della guerra risulta mutata nel senso che oggi può essere immaginata con la partecipazione diretta degli stessi civili a causa delle nuove ed innumerevoli possibilità offerte dalla *new technology*, perciò in modo del tutto diverso rispetto al passato e non più come mera prosecuzione della precedente. Tale aspetto non rappresenta una novità nel senso che la tecnologia ha sempre prodotto mutamenti significativi del modo di combattere e di concepire la guerra, ma contrariamente a quanto poteva accadere in passato, la moderna tecnologia ha prodotto un nuovo tipo di combattente che non ha alcun rapporto diretto con l’avversario, con la sua fisicità, con il suo sangue.

Ovviamente, tali dinamiche si ripercuotono significativamente sull’attività dell’interprete dei precetti costituzionali e delle regole che disciplinano l’impiego delle Forze armate poiché risulta difficile ricondurre la realtà negli schemi normativi predisposti molti decenni fa e che oggi potrebbero apparire angusti.

§ 2. *L'intelligence e la guerra a "morti zero".*

La moderna sensibilità dell'opinione pubblica dei Paesi occidentali rifugge dalla parola e dall'idea della guerra da tale espressione per cui i conflitti armati contemporanei, che in passato sarebbero stati ricondotti con estrema semplicità e naturalezza a tale concetto, hanno assunto nuove e talvolta eufemistiche definizioni prodotte da una raffinata distinzione concettuale che considera separatamente le operazioni di guerra da quelle diverse dalla guerra. Risulta irrilevante, poi, se nelle operazioni diverse dalla guerra possano essere condotte operazioni ad alta intensità in tutto eguali a quelle di guerra. In effetti, dobbiamo considerare che l'opinione pubblica non è un soggetto politico definito ma si forma, si agglutina, di volta in volta intorno a fatti specifici, eventi, idee. Ebbene il concetto di guerra è uno di quelli che è in grado di mobilitare l'opinione pubblica in una direzione di costante ed univoca avversione. Si tratta di una ripulsa che compare in maniera trasversale in tutto il mondo occidentale di cui i decisori politici democraticamente eletti devono tenere conto. Infatti, l'opinione pubblica esercita un controllo sul loro operato nel periodo temporale compreso fra una elezione e l'altra. Di qui la necessità di prestare grande attenzione ai mezzi di comunicazione di massa anche per mezzo di operazioni psicologiche mirate ad informare correttamente l'opinione pubblica per catturarne l'attenzione ed il consenso.

In questo quadro bisogna ricordare che i mezzi di comunicazione di massa giocano un ruolo fondamentale per la sensibilizzazione dell'opinione

pubblica anche a causa della loro presenza nel teatro di operazioni fin sulla linea di fuoco per cui la guerra, o più in generale le operazioni militari, sono divenute un evento mediatico scarsamente controllato e controllabile dalle Forze armate. In effetti la loro capacità di divulgare con le immagini la brutalità degli scontri spettacolarizzando la crudezza della sofferenza e della morte condiziona fortemente l'orientamento dell'opinione pubblica, la quale, a sua volta, potrà condizionare le scelte di Governo e Parlamento per come si è detto.

Tutto ciò ha prodotto un mutamento profondo non solo nelle espressioni linguistiche, ma anche e soprattutto nell'approccio concettuale al fenomeno storico "guerra" per cui è opportuno fare qualche breve riflessione. Ebbene, acquisito che non si possa dubitare del fatto che oggi la concezione della guerra sia profondamente mutata rispetto al passato, le Forze armate nel comune sentire sono percepite come uno strumento necessario a sostenere una politica internazionale di supporto alla pace più che una politica di potenza, oltre che a garantire la sovranità e l'indipendenza dello Stato, e tali sono volute dall'opinione pubblica. In tal modo è andata delineandosi almeno in Europa l'accettazione condivisa di una tendenziale vocazione specializzata dello strumento militare verso le operazioni a supporto della pace più che per quelle di guerra intesa in senso tradizionale. In un certo senso possiamo anche affermare che l'età eroica del soldato e con essa della retorica militare è terminata.

Da alcuni anni, infatti, si è affermata la necessità di combattere le guerre a "morti zero"¹ in quanto l'opinione pubblica non accetta più la perdita di vite umane, per cui nei Paesi a più elevato tasso di sviluppo economico,

¹ LIBERTINI, *Una riflessione sul nuovo ruolo delle Forze armate*, in *Rass. Arma dei carabinieri*, 2, 2004, pagg. 8 e ss.;

tecnologico e sociale, il conflitto viene concepito come finalizzato al dominio della conoscenza in quanto questa consente di ottenere risultati di supremazia e di annientamento non inferiori a quelli ottenibili a conclusione di un conflitto armato di tipo tradizionale con il vantaggio di non richiedere il sacrificio di vite umane, peraltro senza che l'opinione pubblica si renda conto dell'attualità di una guerra di questo tipo² o che si senta responsabile di una strategia di dominio attuata nei confronti ed a danno di un altro Paese. Per converso, anche l'opinione pubblica dello Stato aggredito non percepisce l'aggressione stessa, oppure ne ricava una immagine non reale, ovattata, quasi che tutto avvenga in una atmosfera fatale in cui la vittima, ancorché consapevole, non possa o non abbia la possibilità di reagire. Questo tipo di guerra, in realtà, è una "non guerra" secondo l'accezione tradizionale per cui ha la caratteristica di svilupparsi del tutto al di fuori delle regole dello *jus in bello* e, quindi, di essere svincolata da quei principi etici che comunque distinguono l'organizzazione militare la quale, peraltro, rimane del tutto estranea al conflitto³. In altre parole, una guerra di questo tipo distrugge, annienta, domina senza che alcun limite di natura etica intervenga a governare e mitigare l'azione del combattente che opera con la mediazione della tecnologia che impiega, senza più guardare l'avversario, senza più

² Sull'argomento cfr. DI NUNZIO, *Effetti sociali e conseguenze sulla sicurezza interna della guerra dell'informazione*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n.13, 1999, pagg. 103 e ss.; LIBERTINI, *Alcune considerazioni sulle differenze fra Forze armate e di polizia*, in *Riv. di Pol.*, III-IV, 2001, pag. 230. Per una particolare ed approfondita analisi su questo tipo di guerra, sulle sue prospettive ed interazioni cfr. PIERANTONI, *La guerra incruenta*, ricerca Ce.Mi.S.S., Formia, 2002. L'Autore sottolinea che la guerra incruenta avrà come obiettivo la sottomissione virtuale dell'avversario, senza ricorrere alla violenza fisica, senza morti e feriti per azioni di guerra, senza che alcuno se ne accorga troppo, per mezzo di un ampio ventaglio di tecnologie (v. pag.31).

³ Le Forze armate a causa delle loro peculiarità organizzative e dell'etica di supporto che hanno elaborato nel tempo sono un potente strumento di trasmissione transgenerazionale di tali principi etici.

riconoscerlo come individuo, quasi che sia una mera entità virtuale, un personaggio di un videogioco.

Una importante conseguenza di questa tipologia di conflitto deve essere individuata nel fatto che si tratta di un tipo di aggressione indiretta che non consente allo Stato che la subisce di esercitare il diritto di legittima difesa previsto dall'art.51 della Carta delle Nazioni Unite⁴, anzi, e questo è il paradosso di tale situazione, una sua reazione armata lo qualificherebbe certamente come un aggressore con tutte le conseguenze che ne derivano nei rapporti interni alla Comunità internazionale. Secondo una autorevole dottrina l'ostacolo principale all'ammissibilità della legittima difesa nel caso di aggressione indiretta andrebbe ricercato nella impossibilità di ammettere la legittima difesa preventiva. Ciò in quanto l'aggressione indiretta non si riferisce all'uso della forza in un preciso momento storico per cui un soggetto aggredito non si trova di fronte ad un attacco armato⁵. Risulta evidente, quindi, che in quest'ottica il predominio militare è soltanto una conseguenza del predominio tecnologico.

Parlare di dominio della conoscenza significa utilizzare una formula che incarna il risultato di un complesso di attività informative, palesi ed occulte, di penetrazione, ma anche di difesa dagli attacchi altrui, che costituiscono ciò che con terminologia anglosassone viene genericamente

⁴ Il testo recita:

“Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.

Sul problema dell'aggressione indiretta cfr. SCISO, *Legittima difesa ed aggressione indiretta secondo la Corte Internazionale di Giustizia*, RDI, 1986.

⁵ Cfr. TAMMARO, *Ambito operativo della legittima difesa nel diritto internazionale e sua ammissibilità nelle ipotesi di aggressione indiretta*, in *Diritto Militare*, 2-3, 2001, pagg. 73 e ss..

definito *intelligence*. In effetti, la centralità di un sistema che sia finalizzato da dominare l'avversario sotto il profilo conoscitivo non può che essere occupata dalle attività che assicurano tale dominio.

Sul punto è opportuno fare maggiore chiarezza a premessa dello sviluppo dei passi successivi della nostra analisi. La parola *intelligence* ormai è entrata nel linguaggio comune ma, come spesso accade quando si ricorre in modo acritico e frettoloso alla terminologia anglosassone, non ne risulta molto chiaro il significato, tanto da aver determinato sia il generale convincimento che non sia traducibile oltre ad una evidente polisemia che confonde e complica lo sforzo di chi voglia fare chiarezza. La sua utilizzazione, perciò, ben lungi dall'essere chiarificatrice, provoca confusioni concettuali come normalmente accade quando viene mutuata la terminologia straniera senza che sia passato al vaglio della mediazione della nostra cultura. Ebbene, diciamo subito che il termine appartiene a quella grande famiglia di parole di origine latina che ci viene restituita dalla lingua inglese. In effetti, nella tradizione britannica il termine veniva usato già nel XIV secolo per indicare il metodo utilizzato dall'esperto di informazioni⁶, per cui in quella realtà il suo uso risulta culturalmente consolidato ed adattato alle situazioni concrete che si sono succedute nel tempo.

Partendo dal significato originario, dobbiamo dire che *intelligence* deriva dal verbo latino *intelligo*, da *inter-legere*, che vuol dire scegliere, discernere, selezionare, per cui indica l'azione di chi operi una scelta consapevole ed affidabile. Fatta questa premessa, possiamo dire che in italiano la parola *intelligence* può essere tradotta in maniera adeguata con la

⁶ DI PAOLO, *Elementi di intelligence e tecniche di analisi investigativa*, Roma, 2000;

formula “attività informative” con riferimento, cioè, alle attività finalizzate al conseguimento di una conoscenza affidabile, cioè ponderata da un *lògos*, che faciliti il compito di scelta dei decisori pubblici democraticamente eletti e di quelli privati⁷.

In sintesi, con la parola *intelligence* vogliamo riferirci al complesso di attività informative, per loro natura di carattere aggressivo, che appartengono al processo informativo (**tavola I**) e che si sostanziano nella raccolta delle informazioni, nella loro valutazione, nel confronto dei dati, nella loro analisi e nella diffusione dei risultati a sostegno della decisione politico-strategica del decisore democraticamente eletto e soggetto ai controlli previsti dall’ordinamento giuridico⁸. Analogo risultato possiamo ottenere considerando il termine *counterintelligence*, da considerare sempre insieme ed in contrapposizione all’*intelligence*, che possiamo, quindi, tradurre con il termine “controinformazione”. In prima battuta possiamo dire che questa si sostanzia nelle attività di contrasto alle attività informative ma, procedendo ad una successiva approssimazione, possiamo affermare che la controinformazione rappresenta un particolare settore di attività degli organi preposti al servizio di informazione. Più in particolare, con questo termine si intende il complesso delle attività difensive, anche di carattere informativo, rivolte a contrastare in maniera simmetrica le attività informative offensive di altri soggetti volte a carpire i segreti dello Stato o a deviarne o influenzarne il processo decisionale. Perché possa intendersi la valenza della controinformazione, è sufficiente ricordare che nella metodologia dell’*intelligence* il canone è la spregiudicatezza nell’impiego

⁷ LIBERTINI, *Una riflessione sul nuovo ruolo delle Forze armate*, cit., pag. 12;

⁸ In proposito v. intervista al presidente Francesco Cossiga pubblicata in *Per aspera ad veritatem*, 9, 1997.

di tutti i mezzi disponibili per cui l'attività difensiva di controinformazione rappresenta uno dei pilastri della difesa dello Stato. Resta da ricordare, inoltre, che nell'uso comune con i termini *intelligence* e *counterintelligence* vengono indicati in senso figurato gli organismi deputati alle specifiche attività, pertanto con la formula "comunità di *intelligence*" ci si riferisce al complesso delle strutture informative. Ovviamente, quando parliamo di *intelligence* militare ci riferiamo in modo generale agli organi di informazione e controinformazione costituiti all'interno dell'organizzazione militare ed alle attività da essi svolte⁹.

Da osservare che la cultura dell'*intelligence* in Italia è ancora poco sviluppata e da taluni è vista con sospetto anche a causa delle carenze del sistema-paese che non consentono un utilizzo ottimizzato della conoscenza affidabile prodotta dai servizi di informazione, peraltro il sistema si rivela poco adatto a perseguire obiettivi di medio e lungo periodo. Per quel che ci riguarda è opportuno sottolineare che l'*intelligence* militare è essenzialmente orientata al breve periodo e solo in parte al medio in quanto in aderenza alle norme in materia deve rimanere aderente alle necessità tecnico-militari delle forze che rappresentano solo un aspetto del problema informativo, certamente non quello che consente il raggiungimento degli obiettivi strategici di dominio. Rappresenta, per converso, la componente dell'insieme necessaria allo sviluppo delle operazioni militari e, pertanto, è volta a soddisfare le esigenze dei livelli operativo e tattico. Tale aspetto consente di marcare concettualmente il confine fra le aree d'interesse dell'*intelligence* militare e degli organismi di informazione previsti dalla legge (**tavola II**).

⁹ In proposito v. LIBERTINI, *Contributo allo studio dell'organizzazione dell'intelligence militare*, in *Riv. di pol.*, 8-9, 2001;

Nell'ambito del contesto che è stato enunciato è bene tenere presente che fenomeni quali la globalizzazione e la *new economy* combinati con la sensibilità dell'opinione pubblica ed la grande disponibilità di tecnologie avanzate determina la necessità di pensare in termini di *new intelligence*. Infatti, la grande disponibilità di informazioni paradossalmente ha reso più difficile la collazione ed interpretazione delle informazioni, anche a causa della scarsità di analisti capaci di comprendere tale massa di dati con rapidità e precisione. Tutto ciò rende difficile pervenire ad un prodotto dell'attività informativa che si risolva effettivamente in "conoscenza affidabile" utilizzando gli strumenti tradizionali secondo i consolidati e stereotipati canoni d'impiego. In altre parole, è sicuramente più economico che le fonti aperte¹⁰, attraverso cui è possibile acquisire la grande massa di informazioni esistenti, vengano ricercate, indagate, collazionate e valutate direttamente dagli analisti, mentre gli strumenti specialistici vengano orientati nei confronti di obiettivi specifici, opportunamente selezionati, per acquisire informazioni di grande pregio che conferiscano all'analisi di *intelligence* e di *controintelligence* un alto valore aggiunto. Conseguentemente si tratta di ribaltare i termini del problema nel senso che l'analisi delle fonti aperte deve condurre, per induzione, alla individuazione degli obiettivi di ricerca sui quali indirizzare sinergicamente le altre branche dell'*intelligence* (**tavola III**).

Quanto abbiamo descritto, però, esprime plasticamente una visione del conflitto che può manifestarsi sul piano storico soltanto laddove vi sia una "sufficiente" simmetria fra gli stati, quando, cioè, lo stato oggetto della penetrazione informativa sia tecnologicamente avanzato almeno quasi

¹⁰ Sul tema delle fonti aperte si segnala ZARCA, *Le fonti aperte: uno strumento essenziale dell'attività di intelligence*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n.1, gennaio 1995, pagg.117 e ss..

quanto lo stato aggressore, o almeno lo sia quanto basta perché l'aggressore possa impiegare efficacemente le proprie tecnologie per realizzare le sue strategie di penetrazione e dominio.

Deve essere sottolineato, ancora, che il concetto di dominio della conoscenza determina l'importante conseguenza per cui anche nei Paesi Alleati od amici vi possano essere obiettivi di ricerca e di penetrazione, non tanto a fini di dominio, quanto di conoscenza, controllo e sfruttamento economico e politico. In proposito basti ricordare la vicenda del caso "Echelon"¹¹ e le attività di ricerca dei sistemi di intercettazione globale¹² (tavola IV).

§ 3. *La minaccia.*

a) generalità; b) la minaccia in ambito NATO; c) la minaccia in ambito UE.

a) generalità. Quanto osservato in tema di dominio della conoscenza attraverso la guerra delle informazioni e le nuove esigenze legate alla stabilizzazione della situazione interna alla Comunità Internazionale conduce a ritenere che il ruolo futuro delle Forze armate sarà profondamente diverso perché diversa è la minaccia da contrastare e diversa è l'esigenza di sicurezza della Comunità Internazionale. Comunque, rispetto a tali parametri, a fattori comune emerge il fatto che le

¹¹ Sulla vicenda si segnala la *Relazione concernente il ruolo dei Servizi di informazione e sicurezza nel caso Echelon, approvata nella seduta del 29 novembre 2000, del Comitato parlamentare per i Servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato*, pubblicata in *Per Aspera ad Veritatem*, anno VII, n. 19, gennaio-aprile 2001, pagg. 141 e ss..

¹² In proposito cfr. OVI, *Tecnologia e sicurezza*, in *Per Aspera ad Veritatem*, anno VIII, n. 23, maggio-agosto 2002, pagg. 419 e ss. La classificazione indicata nella tabella testo è tratta dall'articolo ed è riportata anche da Libertini. Vds. LIBERTINI, *Una riflessione sul nuovo ruolo delle Forze armate*, cit., pagg. 14-15;

Forze armate non sono più intese come strumenti funzionali alla sola difesa della Patria, ma anche e soprattutto alla sicurezza ed alla stabilità della Comunità Internazionale, ciò che più conta, quindi, è il coraggio politico di impiegare la forza militare, poiché qualora questo sia carente lo strumento non serve. Tutto ciò è coerente con i nuovi scenari legati alla globalizzazione. In altre parole, la globalizzazione della minaccia comporta necessariamente il superamento dell'idea della mera difesa dei confini territoriali e la definizione degli spazi di sicurezza. Ma, scendendo ancor di più nel vivo del problema, la globalizzazione della particolare minaccia di tipo terroristico¹³ spinge verso l'anticipazione del fronte di tutela a causa della sovrapposizione, almeno parziale, dei concetti di difesa e di sicurezza. Ciò rappresenta una vera novità ove si consideri che legare l'impiego della forza militare alla tutela degli spazi di sicurezza in passato è stata una espressione della politica di potenza di matrice imperialista.

La minaccia non è più sui confini, ciò che può essere a rischio non è l'elemento materiale dello stato o almeno, a torto o a ragione, non è solo questo. Si tratta di considerazioni importanti anche perché la comparsa del concetto di sicurezza accanto o in sovrapposizione di quello di difesa chiama in gioco nuovi attori specializzati al contrasto di particolari forme di minaccia non convenzionale che richiedono lo sforzo di tutte le organizzazioni strumentali predisposte dallo stato a tutela della sua integrità. Le Forze armate, in tale contesto, rappresentano una parte, certamente importante e qualificata, del complesso strumentale necessario,

¹³ Sul terrorismo di matrice islamica v. JEAN, *Osama, Saddam e Palestina: un solo problema, una sola soluzione*, in *Limes*, 2/2002; ROSATO, *L'Italia del terrore verde: da centro logistico ad obiettivo di guerra*, in Quaderni speciali di *Limes* "Aspettando Saddam". Con riferimento all'idea del Califfato nel Caucaso settentrionale v. AVIOUTSKII, *Sognando il Califfato sui Monti del Caucaso*, in *Limes*, 4/2002; FUMAGALLI, *Un Califfato di Fergana? L'islamismo centroasiatico continua a sognare*, in Quaderni speciali di *Limes* "Aspettando Saddam".

ma accanto ad esse dobbiamo pensare alle forze di polizia ed alle agenzie di *intelligence*. In questo senso è più corretto parlare di forze armate in senso lato intendendo per esse proprio l'insieme di tutti gli strumenti di cui si è detto.

Ad ogni modo, è la percezione della minaccia che influisce in maniera significativa su questo processo evolutivo per cui la riscrittura del ruolo delle Forze armate necessita di un chiaro quadro geopolitico di riferimento e di una affidabile definizione della minaccia a cura dell'*intelligence*. In tal senso risultano particolarmente importanti gli elementi indicati in proposito dalla NATO, dall'Unione europea e dal G8.

b) la *minaccia in ambito NATO*. Quanto alla prima, dobbiamo ricordare che il nuovo concetto strategico adottato con il documento di Washington del 1999¹⁴ (**documento 1**)¹⁵ incarna una evoluzione della volontà politica dei Paesi membri di dare nuovi e più aggiornati contenuti all'Alleanza in relazione al profondo mutamento della Comunità internazionale conseguente alla fine della logica dei blocchi contrapposti. Di particolare interesse è il fatto che i nuovi contenuti sono posti in relazione alla individuazione dei nuovi rischi per la sicurezza, ciò in una prospettiva di anticipazione del fronte di tutela collettivo. Fra questi rischi devono essere ricordati:

- la diffusione globale di una tecnologia che possa essere impiegata nelle armi;

¹⁴ In merito al concetto strategico dell'Alleanza v. *The NATO handbook*, Bruxelles, 2001, pagg. 35 e ss.; *Libro bianco della Difesa 2002*, Roma, pagg. 7 e ss.; CARPENTER, *Agli Stati Uniti quest'Alleanza non serve più*, in *Limes*, 4/1999, pag. 143.

¹⁵ In merito al concetto strategico dell'Alleanza si veda *The NATO handbook*, Bruxelles, 2001, pagg. 35 e ss.; *Libro bianco della Difesa*, 2002, Roma, pagg. 7 e ss.; CARPENTER, *op. cit.*

- la circostanza che gli avversari possano sfruttare gli strumenti informatici;
- il terrorismo internazionale;
- il sabotaggio;
- la criminalità organizzata;
- il movimento delle masse a seguito dei conflitti.

Da sottolineare che il Consiglio afferma che il terrorismo costituisce una minaccia alla pace, alla sicurezza ed alla stabilità e che è capace di minacciare l'integrità territoriale degli stati. Da ricordare, comunque, la dichiarazione di Praga rilasciata dai Capi di Governo partecipanti alla riunione del Consiglio del Nord Atlantico tenutasi il 21 novembre 2002. Tale dichiarazione ha ribadito l'impegno comune nei confronti delle forme di minaccia già individuate con il nuovo concetto strategico e si è, inoltre, riferita ai *cyber*-attacchi (**documento 2**).

Si tratta di una enunciazione politica di assoluto rilievo, ma il problema è quello di capire in che modo sul piano pratico debba essere contrastato il terrorismo, avuto riguardo al fatto che la NATO è una Alleanza fortemente connotata dal punto di vista militare più che sotto l'aspetto delle capacità civili. In altre parole, il problema è di definire il possibile ruolo che lo strumento militare può ricoprire nella lotta al terrorismo che, per converso, è essenzialmente un problema di polizia. Il punto non è ancor ben chiaro e questa indeterminatezza è emersa in maniera del tutto evidente anche nel corso del Consiglio NATO - Russia che si è tenuto il 5 aprile 2004 negli Stati Uniti a Norfolk. Infatti, durante i lavori, finalizzati al tentativo di definire un possibile ruolo per le Forze armate nella lotta al terrorismo

verificando le esperienze dei Paesi Membri¹⁶, è emerso con chiarezza che

¹⁶ Per l'Italia il Col. Domenico Libertini ha tenuto la relazione dal titolo "Concrete Ideas for Joint Action in Combating Terrorism – an Italian Perspective" che si riporta integralmente:

"Good morning Ladies and Gentlemen,

I am Col. Libertini of the Italian Carabinieri and my current assignment is Chief of the Plans and Military Police Office at the Carabinieri General Headquarters in Rome.

The tragic events of September 11 have obliged us to seek new concrete measures for the fight against terrorism. A new kind of terrorism capable of developing a different threat more dynamic and not bound to the traditional methods experimented until now.

The investigative methods and counter activities carried out before September 11 are today inadequate and require therefore new concrete measures capable of guaranteeing security for the Western nations.

Italy has managed to endow itself with the necessary instruments, operating on two different levels: the normative one and the info-operational one. Among all emerge the operational instruments, i.e. Armed Forces, Police Forces and Intelligence Services. In this context the Carabinieri play a crucial role as a Service of the Armed Forces and a Police Force, while the other Armed Forces have adopted an important internal role in relation to their contribution to the Police Forces for the control of sensitive targets. In addition to the activities carried out in the Homeland, the military instrument has the task to develop the advanced defence in the operational theatres related to multinational missions. The aforementioned aspect is of utmost importance for the future development of the capabilities of the Armed Forces.

In relation to the normative one, actions have been taken in consideration to the fact that this new terrorism, operating in a global way and on alternative combat plans in respect to the traditional ones, must be fought and tackled at the base striking the financial channels and the economical power of the terroristic organisations.

To achieve this objective Italy has strengthened its own financial contrast instruments adopting the following legislative measures. Legislative Decree n. 369 dated October 12, 2001 "Urgent measures to repress and fight international terrorism funding" and Legislative Decree n. 374, dated October 18, 2001 "Urgent dispositions for the fight against international terrorism", which offers new and efficient tools to the police forces for the fight against terrorism, mutating consolidated principles already experimented in the fight against the Mafia.

In the view of fighting the terroristic threat with a holistic logic, the aforementioned normative references have been augmented by an operational and informative co-ordination capable of analysing and confronting, in a united context, the informative activations, the issues related to preventive and investigative activities developing, as so, strategic lines capable of optimising and multiplying the results of the resources available.

In order to obtain such objective the exchange of information has to be developed in different contexts in order to provide general perspectives on the current situation and on the new developing lines and tendencies of the terroristic threat.

Above all within the Joint Force Group context, in addition during the meetings of the technical Working Group that also involve representatives of the Guardia di Finanza

tale compito sia di polizia e le Forze armate possono essere impegnate solo in via residuale. La verità è che le dichiarazioni politiche che si sono succedute impegnano gli Stati Membri a contrastare la particolare forma di minaccia con tutti gli strumenti di cui dispongono e non con le sole Forze armate. L'impegno, quindi, è quello di rafforzare gli sforzi nel loro complesso se del caso anche rafforzando o riorganizzando le strutture di prevenzione, investigazione e di *intelligence*. Ad ogni modo, la NATO, con il documento MC472, ha definito il concetto militare per la difesa contro il terrorismo (**documento 3**) che identifica quattro differenti ruoli per le operazioni militari. In particolare:

- *antiterrorismo*, costituito essenzialmente da misure difensive per ridurre la vulnerabilità delle forze, degli individui e dei mezzi ad un attacco terroristico;

(Financial Police) and representatives of the Information and Security Services and finally through the periodic meetings of the "Anti Terrorism Strategic Analysis"

The instruments adopted by Italy allow us to propose an overall and global vision of the fight against terrorism within the international context, which, taking advantage of the Italian perspective, could be summarised with the proposal of a "communicative paradigm" as an essential and winning element for the fight against terrorism. Communication intended as exchange of knowledge and information, not as intelligence sharing but as exchange of data on specific terroristic attacks. In fact, we may recall that investigative activities carried out in Italy have allowed us to obtain evidence on connections with terroristic organisations operating in other areas.

Appropriate communications may be carried out by an international working group which, on a permanent basis, could collect information and experiences from different Nations, summarising and elaborating them with an open-minded reading. An assignment that would contribute decisively in providing that general overview necessary for the fight against the terroristic threat in its whole tackling it in its same vital space, the supernational one.

A similar Panel, based on the principles of communication and on the exchange of information may create a strategic resource of international value, identifying the terroristic organisations' modus operandi and formulating operational recommendations.

The aforementioned working group could be considered a point of reference for the fight against international terrorism for the years to come."

- *gestione delle conseguenze*, che si occupa di ridurre gli effetti di un attacco terroristico una volta che questo si sia verificato;
- *controterrorismo*, che consiste in una azione militare offensiva finalizzata a ridurre le capacità dei terroristi. A tale proposito le Nazioni Alleate concordano “*that terrorists should not be allowed to base, train, plan, stage and execute terrorist actions and that the threat may be severe enough to justify acting against these terrorists and those who harbour them, as and where required, as decided by the North Atlantic Council*”;
- *cooperazione militare*, poiché le azioni militari da sole non sono sufficienti ed adeguate a contrastare la minaccia terroristica per cui le operazioni militari dovrebbero essere coordinate ed implementate in modo coerente c iniziative diplomatiche, sociali, legali ed economiche.

In ogni caso viene riconosciuta l'essenzialità dell'attività di *Force Protection* poiché viene sottolineato che deve essere una parte fondamentale di ogni piano militare finalizzato alla difesa dal terrorismo.

c) *la minaccia in ambito UE*. Dopo i fatti dell'11 settembre 2001 e dell'11 marzo 2004, la lotta al terrorismo è diventata la priorità per tutti gli Stati membri dell'Unione europea per cui questa si è impegnata congiuntamente a combattere il terrorismo e a offrire ai cittadini la migliore protezione possibile. La strategia dell'UE è globale e prevede un'ampia gamma di misure finalizzate ad accrescere la cooperazione in settori che vanno dalla condivisione dell'*intelligence* all'applicazione della legge e al controllo delle attività finanziarie per facilitare la ricerca, l'arresto e il giudizio delle persone sospettate di terrorismo. Inoltre, uno sforzo importante viene

indirizzato verso il conseguimento della armonizzazione del diritto penale dei 25 Stati membri per garantire che il terrorismo sia perseguito e represso nello stesso modo in tutta l'Unione.

In occasione del Consiglio europeo del 25 marzo 2005, su proposta del sig. Javier Solana, il sig. Gijs de Vries è stato nominato primo coordinatore antiterrorismo dell'Unione i cui compiti principali consistono nel:

- coordinare i lavori del Consiglio dell'Unione europea relativi alla lotta al terrorismo;
- mantenere una visione globale di tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione;
- seguire l'attuazione del piano d'azione dell'Unione sulla lotta al terrorismo;
- garantire la visibilità delle politiche dell'Unione nella lotta al terrorismo.

Tale iniziativa dovrebbe consentire di dare un forte impulso proprio all'armonizzazione delle normative nazionali ed alla cooperazione in materia di scambio informativo e giudiziario, settori che nel breve periodo potrebbero aprire nuove prospettive nel contrasto di questa forma di minaccia.

Ad ogni modo, in materia di definizione della minaccia, risulta particolarmente interessante quanto affermato dal Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002. Il Consiglio ha adottato una dichiarazione (allegato V alle conclusioni) volta a meglio inquadrare le capacità necessarie per la lotta contro il terrorismo¹⁷. In particolare, viene affermato, l'azione dell'Unione Europea dovrebbe incentrarsi sulle seguenti priorità:

¹⁷ Le conclusioni del Consiglio sono state pubblicate in *Per Aspera ad Veritatem*, anno VIII, n.23, maggio-agosto 2002, pagg.647 e ss..

- consacrare maggiori sforzi alla prevenzione dei conflitti;
- approfondire il dialogo politico con i Paesi terzi per incentivare la lotta contro il terrorismo, segnatamente promuovendo i diritti umani e la democrazia ed anche la non proliferazione e il controllo degli armamenti, e fornendo a tali paesi l'assistenza internazionale appropriata;
- rafforzare gli accordi in materia di scambio di *intelligence* e sviluppare la produzione delle valutazioni della situazione e dei rapporti di tempestivo allarme, attingendo alla più ampia gamma di fonti;
- sviluppare una valutazione comune della minaccia terroristica che grava sugli Stati membri o sulle forze schierate al di fuori dell'Unione, nell'ambito della PESC, per operazioni di gestione delle crisi, ivi compresa la minaccia di un uso terroristico delle armi di distruzione di massa;
- determinare le capacità militari necessarie per proteggere contro attentati terroristici le forze schierate nel quadro di operazioni di gestione delle crisi da parte dell'Unione Europea;
- esaminare più approfonditamente come le capacità militari o civili possano essere utilizzate per contribuire a proteggere le popolazioni civili dagli effetti degli attentati terroristici¹⁸.

d) *la minaccia in ambito G8*. Successivamente agli attentati negli Stati Uniti dell'11 settembre 2001, la Comunità internazionale ha avuto una sostanziale posizione di convergenza sulla necessità di lottare contro il

¹⁸ Sulla minaccia ai sistemi informativi il Consiglio della UE ha assunto una importante decisione il 19 aprile 2002 alla quale si rinvia per ogni indicazione. Il testo è stato pubblicato in *Per Aspera ad Veritatem*, anno VIII, n. 23, maggio-agosto 2002, pagg. 610 e ss..

terrorismo internazionale che, in breve tempo, ha continuato a colpire con fredda e spietata logica in Indonesia, Kenya, Marocco, Pakistan, Filippine, Russia, Arabia Saudita, Tunisia, Yemen e Spagna. In tale quadro deve essere sottolineato che i Paesi del G8, ed altri con loro, hanno rafforzato le loro misure controterrorismo allo scopo di prevenire ed eradicare tale minaccia, tanto che in occasione del vertice di Evian del 2003 è stato concordato un comune piano d'azione (**documento 4**). Ciò si è reso necessario a causa del perdurare della vitalità del terrorismo internazionale nonostante i successi conseguiti dalle operazioni della Coalizione nel teatro afgano.

Tale comune piano d'azione da una parte ribadisce il supporto agli sforzi del comitato controterrorismo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché l'intendimento di sostenere le iniziative dei Ministri delle finanze degli stessi Paesi del G8 in tema di coordinamento delle misure di controterrorismo. Dall'altra è stato deciso di istituire un Gruppo d'Azione Controterrorismo (*Counter-terrorism Action Group –CTAG*) con il compito di analizzare le necessità ed espandere le capacità controterrorismo anche per mezzo dello scambio e la condivisione delle informazioni, nonché di incoraggiare i programmi regionali di assistenza.

e) l'approccio alla minaccia terroristica in Italia. I tragici eventi dell'11 settembre hanno posto il problema di individuare le corrette metodologie da adottare per combattere il terrorismo di nuova generazione in quanto i metodi investigativi e le metodologie di contrasto utilizzate prima dell'11 settembre sono divenute oggi inadeguate tanto da porre in essere l'esigenza di dotarsi di strumenti efficaci in grado di rispondere alla richiesta di sicurezza dei Paesi occidentali.

L'Italia ha provveduto a fornirsi di strumenti capaci di dare queste risposte, operando su due diversi piani: quello normativo e quello informativo-operativo. Tra tutti emergono gli strumenti operativi, cioè le Forze armate, le forze di polizia ed i Servizi di Intelligence. In questo contesto i Carabinieri giocano un ruolo cruciale sia quale Forza armata sia quale forza di polizia, mentre le altre Forze armate hanno assunto un importante ruolo interno per il concorso che forniscono alle forze di polizia per il controllo degli obiettivi sensibili. Oltre alle attività svolte in Patria, lo strumento militare ha il compito di sviluppare la difesa avanzata nei teatri operativi nel contesto delle missioni multinazionali. Tale aspetto è di fondamentale importanza per il futuro sviluppo della capacità delle Forze armate.

Sul piano normativo si è agito nella convinzione che il nuovo terrorismo, operando in modo globale e su piani di lotta alternativi a quelli classici, debba essere combattuto e contrastato alla base andando a colpire i canali di finanziamento e potere economico delle organizzazioni terroristiche.

Per giungere a tale obiettivo l'Italia ha potenziato i propri strumenti di contrasto finanziario adottando i seguenti provvedimenti legislativi. In primo luogo il d.l. 12 ottobre 2001, n.369 "*Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*", che, sulla base di quanto stabilito nel corso della riunione del 6 ottobre 2001, dai Ministri finanziari e dei Governatori delle Banche centrali del G7 sulla istituzione di unità per il rintraccio dei beni dei terroristi (*Terrorist Asset Tracking Center*), ha istituito il "Comitato di sicurezza finanziaria- CSF" che ha il compito di:

- raccogliere i provvedimenti di irrogazione delle sanzioni conseguenti alle violazioni delle disposizioni sul divieto di esportazione di beni e

servizi, nonché il congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie, contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'UE;

- individuare, di concerto con la Banca d'Italia, dati ed informazioni che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di trasmettere sulla base della vigente normativa in materia di riciclaggio, usura ed attività di intermediazione finanziaria.

Importante sottolineare l'apporto fornito dal d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, recante "*Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*", che ha offerto alle forze di polizia nuovi ed efficaci strumenti di contrasto al terrorismo, mutuando principi consolidati sperimentati nella lotta alla mafia. In particolare, oltre all'introduzione di nuove fattispecie penali caratterizzanti il reato associativo con finalità di terrorismo internazionale, il d.l. 374/2001 ha previsto l'estensione della sfera di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali anche nei confronti dei soggetti indiziati di reati aventi finalità di terrorismo anche internazionale.

Il d.l. 374/2001 ha inoltre permesso notevoli sviluppi nella tecnica investigativa. Si è attuata infatti l'estensione della disciplina sulle intercettazioni preventive nel corso di indagini sulla criminalità organizzata anche ai procedimenti per delitti con finalità terroristiche. E' stata inoltre prevista la previsione di una causa di esclusione della punibilità per gli ufficiali di polizia giudiziaria che, impiegati in azioni di antiterrorismo "sotto copertura", tengano, al fine di acquisire elementi di prova, condotte altrimenti censurabili sotto il profilo penale.

Nell'ottica di contrastare la minaccia terroristica secondo una logica olistica, il quadro normativo illustrato è stato affiancato da un coordinamento operativo ed informativo capace di analizzare e confrontare,

in un contesto unitario, le attivazioni informative, le tematiche connesse alla attività preventiva ed investigativa sviluppando così linee strategiche capaci di ottimizzare e moltiplicare i frutti delle risorse a disposizione.

Per giungere ad un tale obiettivo lo scambio di informazioni viene sviluppato in vari contesti in modo tale da fornire delle prospettive complessive sulla situazione in atto e sulle nuove linee di sviluppo e tendenza della minaccia terroristica.

Innanzitutto nell'ambito del Gruppo Interforze, per quanto attiene i rischi di infiltrazione eversiva nel mondo del lavoro, operante presso la Segreteria Generale del CESIS (Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza), inoltre nel corso delle riunioni del Gruppo di lavoro tecnico istituito presso la Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione, volto ad esaminare congiuntamente dati e notizie utili, per orientare il contrasto all'eversione ed al terrorismo. Questi consessi coinvolgono, nella prospettiva di ottenere il più largo spettro di informazioni, anche i rappresentanti della Guardia di Finanza, per il contributo informativo concernente i flussi del finanziamento ai gruppi terroristici, e dei Servizi di Informazione e Sicurezza.

Il coordinamento informativo ed operativo viene infine rafforzato con periodiche riunioni tra il Capo del II Reparto del Comando Generale dell'Arma dei carabinieri, il Direttore Centrale della Polizia di Prevenzione ed un funzionario delegato dal Direttore del SISDe (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica) nell'ambito del "Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo" (CASA), istituito nel 2003. Questi incontri permettono di creare la visione d'insieme necessaria a contrastare la minaccia terroristica nel suo complesso e non secondo logiche

frammentarie, creando una architettura di lotta basata su una stretta coordinazione tra aspetti normativi, tecnica investigativa e coordinamento informativo ed operativo.

Quanto è stato enunciato ha rappresentato una prima risposta alla minaccia tettoristica, certamente importante ma non sufficiente a contrastare il fenomeno in concreto, cioè sul piano della risposta di polizia. Un ulteriore e decisivo intervento legislativo si è avuto all'indomani degli attentati di Londra del luglio 2005. Infatti, con la legge 31 luglio 2005, n. 155, è stato convertito con modificazioni il d.l. 27 luglio 2005, n. 144, recante nuove ed urgenti misure per il contrasto del terrorismo internazionale. Si tratta di una legge articolata e complessa poiché interviene in modo penetrante in numerosi settori dell'ordinamento esaltando il ruolo della polizia di sicurezza, ivi compresa la polizia amministrativa, ed introducendo nuove figure di reato¹⁹.

Senza entrare in una disamina dettagliata del provvedimento di legge, vale la pena ricordare come sia stato introdotto un particolare regime di controllo per le attività commerciali in cui sia presente l'offerta al pubblico dell'uso di terminali per le comunicazioni, anche telematiche, ciò in quanto si tratta di punti sensibili per i contatti fra elementi presenti sul territorio dello Stato e possibili appartenenti ad organizzazioni terroristiche. Di notevole interesse, inoltre, il principio, introdotto all'art. 3, secondo cui in nessun caso il ricorso giurisdizionale sospende i provvedimenti di espulsione dello straniero quando questa sia motivata da ragioni di prevenzione del terrorismo. Ulteriore impulso alle attività investigative

¹⁹ Per una visione d'insieme dei contenuti della nuova legge vedasi la circolare n. 11001/114/1(2) del 16 agosto 2005 del Ministro dell'interno, nonché la circolare n.557/PAS/1282D(22) del 29 agosto del Ministero dell'interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

viene dato dall'art. 5 atteso che la norma consente al Ministro dell'interno di costituire "*apposite unità investigative interforze per le esigenze connesse alle indagini di polizia giudiziaria conseguenti ai delitti di terrorismo di rilevante gravità, di cui dovrà avvalersi, di regola, il pubblico ministero procedente*". Si tratta di una possibilità molto penetrante sia perché permette la costituzione di organi investigativi *ad hoc* sia in quanto attribuisce al Ministro dell'interno un potere di coordinamento verticale della polizia giudiziaria, ma non esteso ai contenuti delle indagini, al di fuori del potere di direzione attribuito al pubblico ministero. Altro aspetto importante è costituito dai contenuti dell'art. 15 in quanto questo perfeziona la casistica del reato di associazione con finalità di terrorismo prevedendo:

- il delitto di arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale;
- il delitto di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale;
- le condotte con finalità di terrorismo. La norma chiarisce, inoltre, che cosa debba intendersi per finalità di terrorismo.

Tavola I

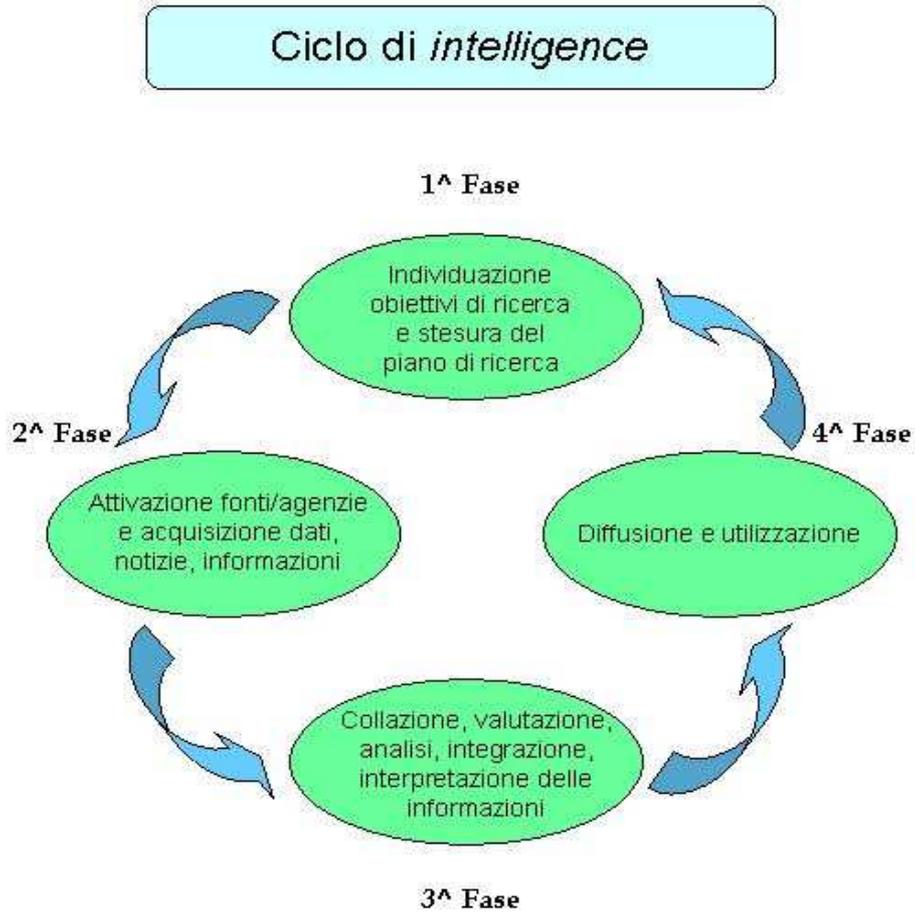


Tavola II

Organizzazione dell'*intelligence* militare

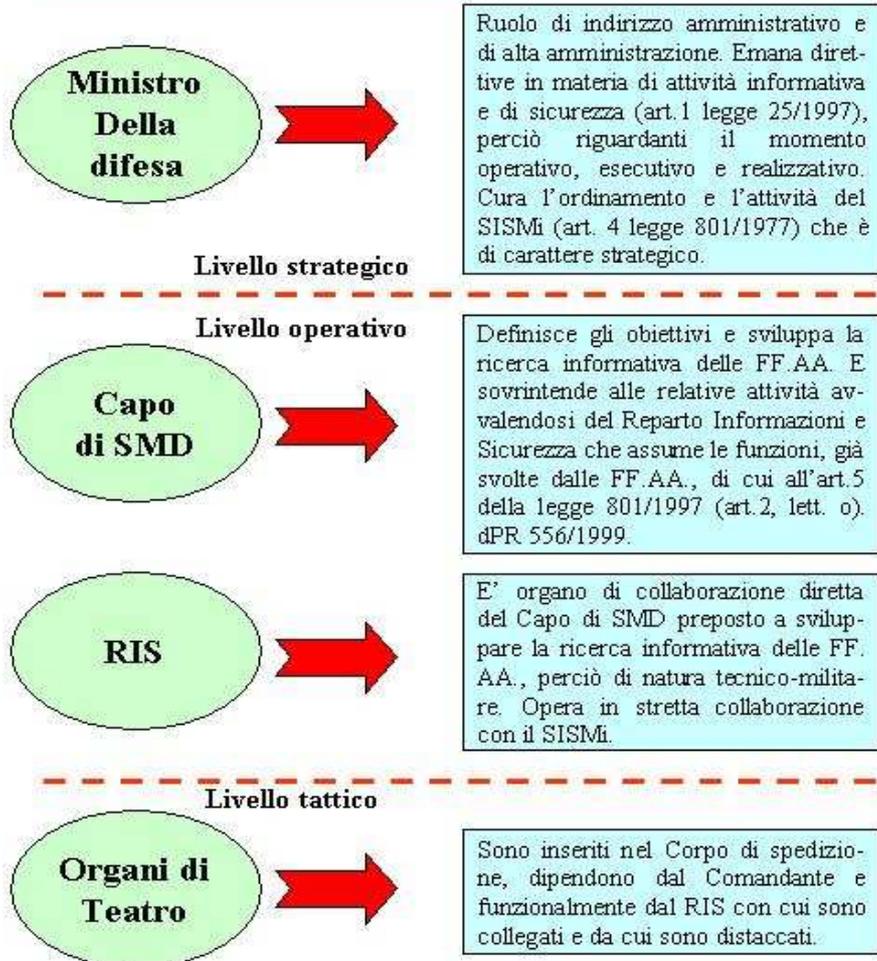
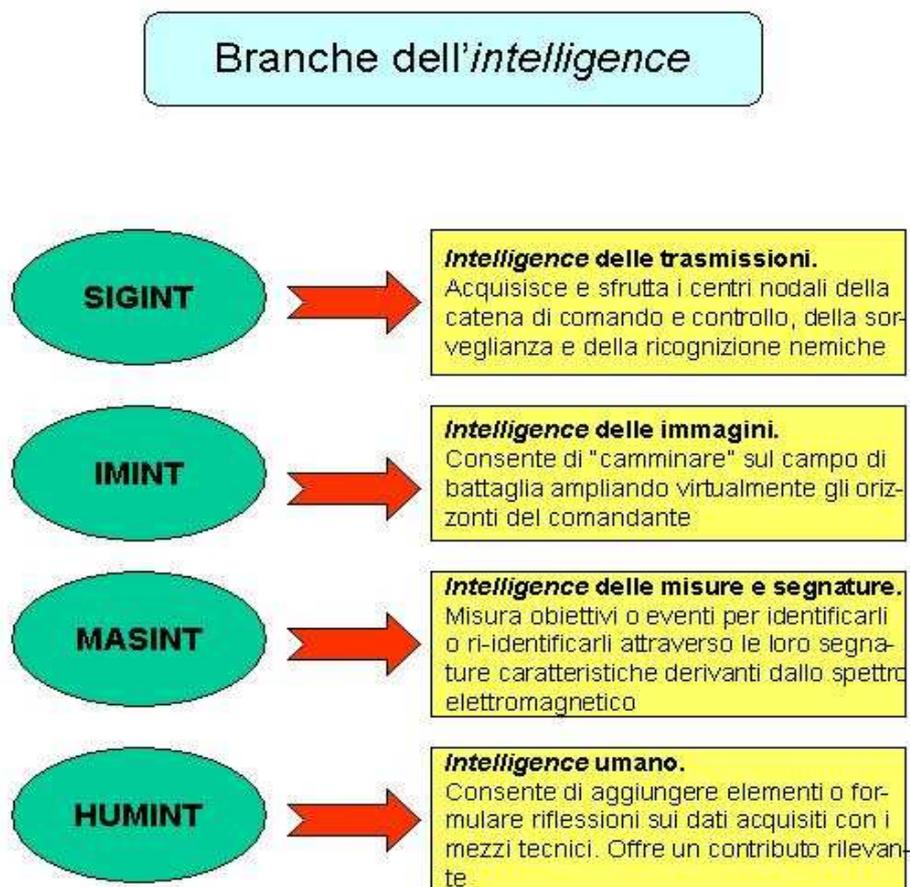
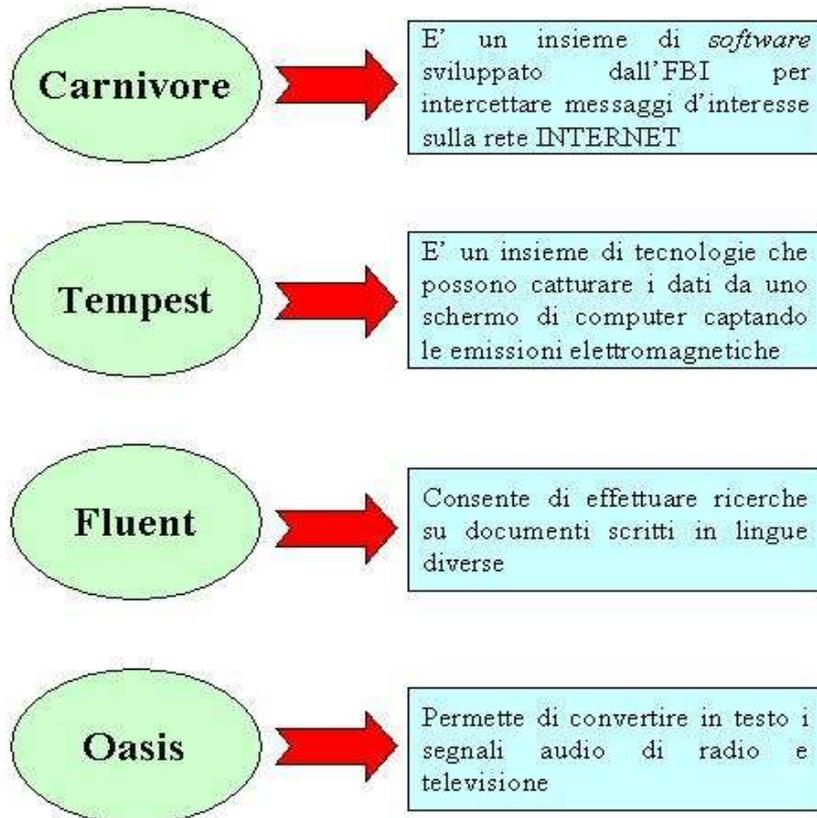


Tavola III



Sistemi di intercettazione globale



Capitolo 2

Il ruolo delle Forze armate

SOMMARIO: § 4. *I fini primari dello Stato.* § 5. *La funzione difesa.* § 6. *I compiti delle Forze armate.* a) *i compiti;* b) *il nuovo ruolo.*

§ 4. *I fini primari dello Stato.*

Affrontare il problema del fine di conservazione dello stato significa esaltare le radici profonde all'origine dello stato stesso, significa cioè ricercare le motivazioni prime che sottendono il patto sociale fondante dello stato. In effetti, la caratteristica che distingue un semplice insieme di individui da un gruppo sociale organizzato è la coscienza degli interessi del gruppo che nel primo caso manca del tutto perché non individuati o non individuabili. Resta chiaro, però, che il popolo non è sovrano primigenio nel senso che non preesiste all'ordinamento dello stato per cui è a questo che dobbiamo riferirci per l'individuazione dei fini statuali. Lo stato, perciò, quale ente politico trova all'interno del proprio ordinamento giuridico la puntualizzazione dei propri fini, di quegli interessi, cioè, che sono alla base dell'istituzione stessa²⁰. Tali fini in relazione ad una realtà

²⁰ In proposito v. LIBERTINI, *Note a margine dell'ordinamento militare e del concetto di difesa*, in *Riv. di Pol.*, II, 1995;

diveniente sul piano storico risultano mutevoli da tempo a tempo, per oggetto ed importanza, nonché da stato a stato. Nonostante ciò, in tale dinamica è possibile individuare delle costanti che risultano tanto importanti da essere presenti ad ogni latitudine anche in tempi remoti e nelle più rudimentali organizzazioni politiche. Si tratta di quelle finalità che sono al fondamento dello Stato stesso poiché rappresentano le esigenze di aggregazione dei singoli individui in quanto rivolte alla sopravvivenza del gruppo e, quindi, alla conservazione e sviluppo dello Stato sia all'interno, sia nei suoi rapporti con la comunità internazionale. In primo luogo, pertanto, devono considerarsi i fini di conservazione dell'ordine interno e della sicurezza esterna. La prima si realizza nelle attività fondamentali della conservazione dell'ordinamento giuridico, cioè di provvedere che venga osservato quel complesso di norme e precetti che costituiscono il diritto positivo e nella conservazione dell'ordine pubblico²¹, cioè provvedere ad impedire il concretizzarsi di turbamenti della tranquillità sociale in quanto il gruppo necessita di essere pacificato al suo interno in vista di una stabilizzazione dei rapporti giuridici fra i singoli soggetti e fra questi e lo stato stesso. Sul punto, ai fini di una migliore comprensione della portata generale degli interessi in esame, risulta utile ricordare che la Corte Costituzionale, in tema di ripartizione tra Stato e regioni del potere di

²¹ Quanto alla definizione giuridica di "ordine pubblico", bisogna ricordare che questa ha sempre dato luogo ad incertezze superate grazie alla elaborazione della giurisprudenza costituzionale: vds. Corte Cost. 3 novembre 1988, n.1013, in *Re*, 1989, pag. 229; Corte Cost., 25 febbraio 1989, n.218, in *Giur. Cost.*, 1988, pag.849; Corte Cost., 4 aprile 1990, n.162, in *Giur. Cost.*, 1990, pag.1003. E' solo con l'art. 159, comma 2, del d. lgs. 31 marzo 1998, n.112, che è stata fissata nel diritto positivo la definizione di "ordine pubblico", peraltro conforme all'elaborazione della Corte Costituzionale. Ordine pubblico, quindi, è "il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli stessi interessi primari sui quali si regge l'ordinaria e civile convivenza della comunità nazionale, nonché della sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni". In proposito v. FAMIGLIETTI, *Le funzioni di polizia: definizione, titolarità e forme di espressione*, in *Riv. di Pol.*, V – VI, 2000, pag. 329. Più in generale v. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, XXX, 1980, pag. 1080; CILIBERTI, *L'autorità di pubblica sicurezza nell'art. 13 della Costituzione*, in *Riv. di Pol.*, III – IV, 1997, pagg. 165 e ss.;

comminare sanzioni amministrative, ha ribadito che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, cioè *“dei beni fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza”*²². In tale contesto deve essere inquadrata, secondo Sandulli²³, l'attività di polizia atteso che questa si ricollega ai compiti di conservazione della sicurezza interna in contrapposizione alla sicurezza esterna dello Stato. In tale prospettiva, perciò, l'attività di polizia rientra fra i compiti permanenti della Pubblica Amministrazione da cui dipendono la vita e lo sviluppo del corpo sociale²⁴. Ad ogni modo, bisogna ricordare che in dottrina vi sono posizioni ostili per principio all'idea di una compatibilità della funzione di pubblica sicurezza con i principi democratici poiché ritenuta estranea al nucleo fondante dei valori democratici²⁵. Sul punto si evidenzia che la stessa Corte di Giustizia delle CEE ha affermato che *“il richiamo alla nozione di ordine pubblico da parte degli organi nazionali presuppone oltre la perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività”*²⁶.

La sicurezza esterna, invece, comporta la necessità di un complesso di relazioni dello stato con gli altri stati, volte a garantire la pace, e l'approntamento dei mezzi di risoluzione delle controversie, pacifici o militari in previsione di un conflitto armato. Perciò mediante opportune predisposizioni dei mezzi materiali, del reclutamento del personale militare e del suo addestramento. E' ovvio che la sicurezza esterna rappresenta una

²² Corte Cost., 7 aprile 1995, n.115, in *Foro it.*, 1996, I, col. 77;

²³ SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 15^a ed., Napoli,, 1989, II, pagg. 941 e 979;

²⁴ FAMIGLIETTI, *op. cit.*, pag. 316;

²⁵ AMATO, *Disciplina di pubblica sicurezza e Costituzione*, in *Dem. Dir.*, 1967;

²⁶ decisione 27 ottobre 1977, causa 30/77, in *Foro it.*, 1977, IV, col.370;

esigenza prima rispetto all'ordine interno, nel senso che solo una volta che sia stata garantita la sicurezza esterna si potrà garantire, per mezzo dell'attività di polizia, la pace sociale necessaria per il conseguimento degli altri fini che lo stato si è attribuito.

La distinzione mantiene inalterata la sua valenza anche ove si abbia riguardo alla minaccia (*sub* §. 3) che determina la necessità di provvedere alla conservazione dell'ordine interno e della sicurezza esterna. A tal punto è necessario soffermare l'attenzione su di una riflessione di natura preliminare. La dicotomia tra fini di conservazione dell'ordine interno e dell'ordine esterno è solo una scomposizione logica del problema, necessaria a scopo analitico, ma rappresenta le due facce del fine primario di conservazione ed autotutela dello Stato stesso (**tavola V**). Ne deriva che le minacce che lo Stato deve contrastare per garantire la sua sopravvivenza trovano una distinzione a seconda che siano rivolte alla perturbazione dell'ordine interno od esterno e agiscono sulle variabili che determinano l'entità e tipologia degli strumenti amministrativi, strutturali e materiali di cui lo Stato deve dotarsi per garantire la propria esistenza. La riflessione non è priva di risvolti di carattere pratico dato che le predisposizioni dei mezzi materiali, del reclutamento del personale militare e del suo addestramento sono funzione della minaccia ed una struttura amministrativa che non abbia chiara questa interdipendenza non potrà approntare gli strumenti necessari sulla base sulle reali necessità di tutela. Tutto ciò conserva la sua validità anche ove si voglia considerare il nuovo modo di concepire la guerra (*infra* §. 2). Tale fatto non affievolisce la necessità del mantenimento di uno strumento militare, non solo a causa della sua oggettiva deterrenza, che può essere considerato un semplice

effetto secondario, ma perché la minaccia convenzionale rimane inalterata ed immanente. Peraltro, risulta evidente che lo strumento militare non assolve soltanto lo scopo di garantire la sicurezza esterna, atteso che oggi, più che durante il periodo della guerra fredda, è tornato ad essere uno strumento di politica internazionale al pari degli organismi di informazione. Le operazioni internazionali di conseguimento e mantenimento della pace richieste dall'ONU si eseguono con le Forze armate che, quindi, rappresentano l'impegno concreto dello Stato nell'attività di mantenimento dell'ordine mondiale.

Quanto è stato puntualizzato evidenzia con chiarezza che per la definizione qualitativa e quantitativa degli strumenti predisposti per la tutela interna ed esterna dello Stato, è necessario definire, e ridefinire ogni volta che la situazione oggettiva lo richieda, i termini della minaccia, sia essa convenzionale che non, riservando al quadro normativo di riferimento la enunciazione dei principi organizzativi dei rapporti soggettivi ed intersoggettivi interni agli strumenti, lasciando l'aspetto meramente tecnico agli strumenti stessi, così da garantire loro la necessaria flessibilità normativa per adattarsi alle mutevoli situazioni storiche. Ciò è ancora più vero per le Forze armate in quanto la dinamica internazionale è certamente più fluida rispetto alla minaccia interna che, per converso, per taluni aspetti risulta di più agevole individuazione e presenta caratteristiche e necessità di risposta molto diverse. E' questa una necessità pratica che risponde all'esigenza di limitare gli effetti negativi della vischiosità del sistema sugli strumenti deputati al contrasto della minaccia esterna che devono rincorrere una minaccia diveniente sul piano storico.

§ 5. *La funzione difesa.*

Prima di affrontare ulteriori passaggi concettuali, è opportuno richiamare, seppur in modo sommario, che cosa debba intendersi per Forze armate in quanto propedeutico alla successiva analisi. In prima approssimazione dobbiamo ricordare che le Forze armate nell'ordinamento giuridico italiano sono una istituzione di rilevanza costituzionale preposta all'esercizio della funzione difesa.

Acquisito questo primo elemento, cerchiamo ora di mettere a fuoco cosa si debba intendere per funzione difesa. Di certo dobbiamo riferirci a quella particolare funzione pubblica esercitata per garantire l'indipendenza ed integrità dello Stato. Ma cerchiamo di entrare meglio in questo schema.

Pur riconoscendo che la definizione di funzione pubblica non è del tutto agevole, in generale, possiamo dire che funzioni pubbliche sono le attività giuridiche, esplicate dalla Pubblica Amministrazione in posizione di supremazia, nell'interesse generale della collettività²⁷. Procedendo ad una successiva approssimazione dobbiamo accentuare l'attenzione sull'aspetto teleologico che lega le attività e lo scopo per il quale sono svolte, ciò in quanto la finalizzazione verso uno scopo preciso e facilmente individuabile comporta la necessità di una unitarietà di azione dell'amministrazione. Ne consegue che in questa prospettiva una funzione è costituita dal complesso

²⁷ LANDI – POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, V ed., Milano, 1974, pag. 135. Secondo Romano per funzione si indica il complesso delle “*potestà che sono esercitate non per un interesse proprio, o almeno esclusivamente proprio, ma per un interesse altrui o per un interesse oggettivo*”, ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, 1937, Padova, pag. 142; v. anche FAMIGLIETTI, *op. cit.*; LIBERTINI, *Alcune osservazioni sulla funzione di polizia militare*, in *Riv. di Pol.*, I, 2002, pag. 14.

delle attività ordinate e coordinate fra loro in vista di uno specifico obiettivo. In tal modo gli elementi caratterizzanti sono costituiti dal rapporto fra le attività e gli scopi²⁸ e dall'organizzazione delle attività, necessaria ad assicurare il massimo della razionalità. Ebbene, applicando questi concetti alla funzione difesa esercitata dalle Forze armate considerate nella loro unità, possiamo dire che le singole Forze, in ragione delle specifiche capacità e della dimensione spaziale nella quale sono destinate ad operare compiono delle attività che, considerate singolarmente, non incarnano l'esercizio della funzione difesa, ma considerate nel loro complesso secondo una logica di coordinamento interno e di finalizzazione generale la realizzano in concreto. Da questo punto di vista il Capo di Stato Maggiore della Difesa²⁹, in attuazione delle direttive del Ministro³⁰, rappresenta il momento unificante, in forza di un coordinamento verticale molto penetrante, delle singole attività in relazione agli obiettivi strategici che appartengono alla funzione stessa. Da osservare che il caso italiano presenta delle interessanti specificità a causa dell'esistenza di una quarta forza a cui è riconosciuto il rango di Forza armata.

²⁸ MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, VII, 1961, pag. 686; MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. del dir.*, XVIII, 1969, pagg. 311 e ss.; ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica*, in *Enc. del dir.*, II, 1958, pagg. 233 e ss.;

²⁹ Sulla figura del Capo di Stato Maggiore della Difesa si segnala LIBERTINI, *Contributo allo studio dell'organizzazione dell'intelligence militare*, cit.; POLI – TENORE, *I procedimenti amministrativi tipici e il diritto di accesso nelle Forze armate*, Varese, 2002, pagg. 12 e ss.;

³⁰ Sulla funzione di indirizzo da parte del ministro cfr. BASSETTA – LIBERTINI, *Note sulla funzione di indirizzo politico-militare*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 3, 1997; POLI – TENORE, *I procedimenti amministrativi tipici e il diritto di accesso nelle Forze armate*, cit., pagg. 7 e ss.; BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, 2000, pag. 69. L'Autore precisa che "il ruolo del Ministro della difesa, sembra essere configurato dalla legge n.25 del 1997, sia quale referente "esterno" dell'indirizzo politico della difesa, determinato dal Governo e approvato dal Parlamento e come portavoce "all'interno" degli orientamenti maturati da quelle organizzazioni internazionali, in vista delle quali l'Italia ha limitato la propria sovranità ai sensi dell'art. 11 cost., sia quale soggetto titolato a partecipare agli organi delle organizzazioni internazionali che oggi predeterminano molte deliberazioni governative in materia di difesa e sicurezza";

In effetti, accanto alle tradizionali forze deputate a condurre le altrettanto tradizionali operazioni militari e che in ottica interforze rappresentano le componenti terrestre, navale ed aerea, il Legislatore ha posto l'Arma dei carabinieri quale forza a vocazione specializzata. In effetti, si tratta *per tabulas* di una forza di polizia a competenza generale con il rango di Forza armata, cosa che equivale a dire che l'Arma dei carabinieri è una forza di sicurezza, con limitatissime capacità di combattimento necessarie perché funzionali all'esercizio della stessa funzione di sicurezza, che va a completare lo spettro di capacità complessive dello strumento militare impegnato in operazioni. Da questo punto di vista la scelta sistematica del Legislatore appare coerente con le più moderne esigenze di organizzazione dello strumento nei teatri operativi e consegue, inoltre, il risultato di dare sistemazione concettuale ad una forza che per sua natura rappresenta un ponte fra le Forze armate e quelle di polizia.

Qualora si voglia astrattamente considerare il loro momento organizzativo strutturale, le Forze armate sono certamente una organizzazione strumentale predisposta in vista delle operazioni militari, cioè della guerra³¹. Si tratta di una affermazione che ha certamente valore paradigmatico e che pone l'accento sull'aspetto teleologico che correla l'organizzazione alle operazioni. Per meglio comprendere la natura delle Forze armate, quindi, dobbiamo necessariamente chiarire che per operazione militare, perciò anche quelle operazioni non riconducibili alla nozione di guerra, devono intendersi quelle attività complesse, organizzate e coordinate, attuate secondo i concetti tattici per l'impiego di reparti

³¹ La bibliografia sulla guerra è copiosa, comunque, per orientamento sugli aspetti legati al diritto costituzionale v. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, ed. III, Milano, 1953; BASSETTA, in AA.VV., *Elementi di diritto militare aspetti costituzionali*, suppl. al n.1 della *Rass. Arma dei Carabinieri*, Velletri, 1999; FERRARI, *Guerra – stato di guerra* (diritto costituzionale), in *Enc. del dir.*, 1970, pagg. 822 e ss.; GRASSO, *Guerra* (disciplina costituzionale della guerra), in *Enc. Giur.*, 1989.

armati per il raggiungimento degli obiettivi assegnati. In altre parole, cioè, sono quelle attività complesse dirette dai capi militari che consistono in un attacco o una difesa³². Una ulteriore osservazione induce a considerare che la parola guerra, quindi, è naturalmente connessa alle Forze armate ed è concettualmente assorbente di ogni situazione che vede l'impiego in operazioni militari delle Forze armate. Tutto ciò è sicuramente vero, ma lo è pienamente soltanto se guardiamo al passato poiché quanto siamo andati definendo mostra delle evidenti asincronie con la realtà fattuale ed in particolare con i contenuti delle missioni a supporto della pace in quanto presentano aspetti più simili a quelli tipici di sicurezza che a quelli di combattimento.

Appare utile ricordare che l'organizzazione delle Forze armate è funzione di ben individuate determinanti quali la minaccia, la situazione geopolitica, la tecnologia disponibile, l'economia, la cultura militare organizzativa, la geografia e la missione affidata allo strumento (**tavola VI**).

§ 6. I compiti delle Forze armate.

a) i compiti; b) il nuovo ruolo.

a) i compiti. Le Forze armate sono una istituzione di rilevanza costituzionale del tutto peculiare non soltanto per gli aspetti di carattere organizzativo ma anche, per quel che più ci interessa, per quel che attiene al loro ordinamento. E' del tutto evidente, pertanto, che affrontare il tema della individuazione dei compiti attribuiti a tale istituzione comporta la

³² Sull'argomento cfr. GARINO, *L'ordinamento giudiziario militare nei suoi riflessi internazionali*, in *Rass. Giust. Mil.*, 1998, pag.30; RIONDATO, *Appunti sul regime giuridico penale dei Corpi di spedizione all'estero*, in *Rass. Giust. Mil.*, 1986, pag.199.

necessità, dopo aver tracciato il filo conduttore che sottende la necessità di una organizzazione strumentale di questo tipo definendo i fini primari dello stato, di avviare una ricognizione dell'impianto costituzionale per enucleare i principi giuridici posti a fondamento della normativa ordinaria onde verificarne i contenuti e la coerenza.

Ebbene, la cornice normativa relativa alla difesa dello Stato ed alle Forze armate è tracciata dagli artt.52 e 87 della Costituzione e, indirettamente, da altre disposizioni della stessa Carta che bisogna valutare sistematicamente³³. La difficoltà principale per chi voglia cogliere la portata di tali norme, enucleando dei precisi contenuti normativi, sta nel fatto che concetti di così gran respiro conducono a risultati interpretativi non univoci e, soprattutto, non fissano regole ma principi per cui la loro portata pratica risulta, a volte, evanescente. Prima di proseguire oltre è il caso di ricordare, a maggior chiarimento della problematica, la distinzione fra regole e principi. Le prime hanno carattere formale e possono essere applicate o non applicate, ma qualora lo siano se ne devono accettare tutte le conseguenze. I principi, per converso, non comportano necessariamente delle conseguenze, potendo coesistere all'interno del sistema principi confliggenti senza che per questo debbano perdere la loro vigenza. In definitiva, il principio richiede che sia comunque preso in considerazione prima che venga adottata una decisione³⁴. Ne consegue che per l'interprete diviene necessario bilanciare principi confliggenti ma coesistenti nell'impianto costituzionale.

³³ Sull'argomento cfr. LIBERTINI, *Presupposti costituzionali della difesa*, in *Il Riordinamento dell'Amministrazione della difesa*, atti del convegno della Società Internazionale di Diritto Militare, 20 maggio 1998, Roma, 1998, pagg.149 ess.;

³⁴ DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, 1977, trad. it., Bologna, 1982, pag.93;

Per un primo e fondamentale approccio, è necessario soffermarci sull'art.52 il quale, al primo comma, stabilisce che *“la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino”*, sottolineando, così, un principio che è specificazione del più generico dovere di fedeltà alla Repubblica e di obbedienza alla Costituzione ed alle leggi di cui all'art.54. Si tratta di un precetto che corrisponde ad un tipico dovere generale di solidarietà politica a contenuto non predeterminato, atteso che l'obbligo di prestare il servizio militare rispetto al primo si pone in una posizione strumentale non esclusiva, a cui la attribuzione di socialità conferisce una valenza morale oltre che giuridica in senso stretto. Non a caso, quindi, il costituente ha collocato tali norme nel titolo IV che disciplina i rapporti politici. Da sottolineare che trattandosi di un dovere generale di solidarietà politica ha la caratteristica della inderogabilità e come tale la Repubblica ne richiede l'adempimento in forza dell'art.2 della Costituzione, anche sacrificando principi di rango inferiore ovvero limitando l'esercizio dei diritti riconosciuti ai singoli cittadini. A tale proposito appare particolarmente significativa è la sentenza n.164 del 1985 con cui la Corte Costituzionale ha puntualizzato che la previsione del servizio sostitutivo civile per gli obiettori di coscienza non costituisce deroga al dovere costituzionale della difesa della patria, poiché questo può ben essere adempiuto con prestazione di impegno sociale non armato. La sentenza assume particolare valenza sia perché riconosce la legittimità del servizio sostitutivo civile, sia perché ribadisce come *“per tutti i cittadini, senza esclusione, la difesa della patria - che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale - rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, cosicché esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare”*. Così argomentando, la Corte

ha sottolineato “*l’autonomia concettuale e istituzionale*” del servizio militare, pur riconoscendo che in esso “*non si esaurisce, per i cittadini, il dovere sacro di difesa della patria*”, ma ancora che “*a determinate condizioni, il servizio militare armato può essere sostituito con altre prestazioni personali di portata equivalente*”, confermando in tal modo il carattere di specialità del servizio militare e come il dovere di difesa della patria sia superiore alla esigenza di rispettare la libertà di coscienza individuale. Peraltro, l’istituzione di un servizio civile volontario deve essere vista come l’espressione di questa molteplicità di modi di adempimento del dovere di difesa della patria. Altro problema, poi, è quello di chiarire il concetto di equivalenza delle prestazioni che si ricollega alla quantità e qualità del sacrificio personale che la collettività deve richiedere al singolo per l’adempimento del particolare dovere.

Il quadro normativo concernente i compiti delle Forze armate risulta piuttosto complesso perché nel corso degli ultimi anni ha subito una rapida modificazione rispetto all’impianto originario cristallizzato nella legge 11 luglio 1978, n. 382, “*norme di principio sulla disciplina militare*” che, all’art. 1, prevedeva una tricotomia di compiti costituita dalla difesa della Patria, dal concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e dall’intervento nei casi di pubbliche calamità. Tali modificazioni sono dovute ad una stratificazione di norme, frutto di un generale processo di decodificazione dell’ordinamento, che ha avuto un forte impulso proprio grazie agli impegni sempre crescenti delle Forze armate in missioni multinazionali ed ha portato ad una profonda revisione sia dell’organizzazione sia dei compiti attribuiti alle Forze armate. Da ricordare che non manca chi abbia espresso critiche nei confronti del nuovo

modello di difesa proprio in relazione all'eventualità di impiego militare fuori dai confini nazionali, che è stato ritenuto incostituzionale³⁵. Il problema ha la sua origine nel fatto che la Costituzione non indica quali siano i compiti delle Forze armate, i quali devono essere ricavati dall'esame combinato di più norme, al contrario di quanto emerge esaminando altre Carte costituzionali che si sono preoccupate di fissare dei principi che a vantaggio della chiarezza hanno, però, irrigidito il sistema. A titolo di esempio si ricorda che la Costituzione del Regno di Spagna del 27 dicembre 1978 all'art. 8 stabilisce che *“Le Forze armate, costituite dall'esercito di terra, la marina e l'aeronautica, hanno il compito di garantire la sovranità e l'indipendenza della Spagna, difenderne l'integrità territoriale e l'assetto costituzionale. Una legge organica regolerà le basi dell'organizzazione militare, secondo i principi della presente Costituzione”*³⁶.

In maniera coerente, dapprima il d. lgs. 28 novembre 1997, n. 464, che ha stabilito i compiti del livello tecnico operativo dell'Amministrazione della difesa, all'art.1, afferma che lo strumento militare è volto a consentire la permanente disponibilità di strutture di comando e controllo di Forza armata ed interforze preposte alla difesa del territorio nazionale e delle vie di comunicazione marittime ed aeree, nonché *“a partecipare a missioni*

³⁵ Sull'argomento cfr. VENDITTI, *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano*, VII ed., Milano, 1997, pagg. 17 e ss..

³⁶ Sul problema dei compiti delle Forze armate si segnala BASSETTA, in AA.VV., *Elementi di diritto militare aspetti costituzionali*, cit., pagg.107 e ss.; CEVOLIN, *L'impiego delle Forze armate all'estero in operazioni di mantenimento o imposizione della pace*, in *Quaderni ISTRID*, 4, 1998; INTELISANO, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate*, Padova, 1987, pagg.1 e ss.; LIBERTINI, *Note a margine dell'ordinamento militare e del concetto di difesa*, cit.

*anche multinazionali per interventi a supporto della pace*³⁷. Da sottolineare che sulla norma sono stati espressi dubbi circa la sua legittimità costituzionale per violazione della delega legislativa contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n. 549. Ad un esame più attento, però, è stato osservato che la delega alla riduzione di enti e reparti delle Forze armate, finalizzata a garantire una più efficace e funzionale articolazione dello strumento militare in relazione alla necessità di ridurre lo strumento stesso, dovesse essere necessariamente preceduta dalla ricognizione di natura, scopi e attribuzioni delle Forze armate per cui la ridefinizione dei compiti deve essere considerata come una conseguenza necessaria della riforma strutturale dello strumento militare. Successivamente, la legge 14 novembre 2000, n.331, concernente l'istituzione del servizio militare professionale, all'art.1, comma 2, dispone che l'ordinamento e le attività delle Forze armate sono conformi all'art.11 della Costituzione. Il successivo comma 3 ricorda che il compito prioritario delle Forze armate è quello della difesa dello Stato, mentre il comma successivo stabilendo che *“le Forze armate hanno altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte”* abbina al compito prioritario della difesa dello Stato, quello della realizzazione della pace e della sicurezza in seno alla Comunità internazionale (**tavola VII**). Da segnalare che la professionalizzazione del servizio militare con la contestuale abolizione della coscrizione obbligatoria appare non compatibile con il

³⁷ Sull'argomento cfr. BASSETTA e CANTONI, in AA. VV., *Elementi di diritto amministrativo militare*, suppl. al n. 3, 2001, alla *Rass. Arma dei Carabinieri*, Velletri, 2002, pag. 199; BONETTI, *op. cit.*, pag. 53.

principio fissato dall'art. 52, comma 2, della Costituzione secondo cui “*il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge*”. L'Assemblea costituente, infatti, operò una scelta politica molto chiara cristallizzando nella Carta il modello della coscrizione obbligatoria. Da tale vincolo è derivata la scelta recepita nella legge 331 del 2000 di “sospendere” il servizio militare obbligatorio per renderlo professionale. In altre parole, mediante un artificio si è mantenuta la conformità al principio costituzionale modificando in concreto il sistema.

Emerge con chiarezza che il quadro normativo ormai ha superato del tutto quella visione della sicurezza che veniva identificata con le forme di tutela riconducibili al concetto di difesa nazionale, cioè di difesa delle istituzioni, del territorio, della popolazione e di quei valori e principi posti a fondamento dell'ordinamento giuridico. La legge, oggi, considera la sicurezza in una visione estremamente più ampia, cioè come un bene che deve essere assicurato ben oltre il territorio nazionale, in quanto investe i rapporti fra Stati nelle più diverse aree geografiche a condizione che vi sia una connettibilità agli interessi nazionali.

La sicurezza, quindi, deve essere vista in rapporto teleologico con gli interessi nazionali e di quelli più generali della Comunità internazionale. Mutando prospettiva, emerge che in tal modo l'Italia si è dotata degli strumenti giuridici necessari a divenire un Paese che esporta sicurezza e che, pertanto, è in grado di assumere un ruolo più moderno e di alta valenza nella Comunità internazionale.

Da considerare, ancora, che il collegamento che consenta l'espansione dell'interesse nazionale all'esterno del territorio soggetto alla sovranità dello Stato può verificarsi in due distinte ipotesi. In *primis* quando

l'impegno nazionale consegua a specifiche determinazioni di organismi internazionali, in secondo luogo quando consegua per l'attivazione di specifiche norme di diritto internazionale. La norma, quindi, appare molto ampia poiché consente sia interventi giustificabili alla luce delle norme di diritto internazionale umanitario sia a decisioni assunte dai competenti organi delle organizzazioni internazionali.

Il Legislatore, comunque, ha affrontato un altro ed importante problema poiché al successivo art.2, comma 1, n. 1 e 2, con riferimento ai criteri di mantenimento di forme di servizio obbligatorio la legge ha equiparato le diverse ipotesi di stato di guerra deliberato *ex art. 78 Cost.* e di *“grave crisi internazionale nella quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale”*. La formulazione legislativa, quindi, ha avvicinato l'ipotesi dello stato di guerra a quella della grave crisi internazionale colmando, così, quella che da tempo era avvertita come una lacuna legislativa ed ampliando lo spettro degli stati che consentono l'impiego dello strumento militare.

Fin qui i compiti attribuiti alle Forze armate nel loro complesso. Ebbene, il quadro non risulta ancora completo in quanto questi risultano integrati e specificati dal d. lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, concernente la riforma dell'Arma dei carabinieri. Senza entrare in una disamina dei compiti militari attribuiti all'Arma, che pure sarebbe di grande interesse, deve essere sottolineato che l'art. 5, comma 2, del decreto esplicitamente stabilisce che l'Arma dei carabinieri nell'ambito della partecipazione alle operazioni militari all'estero partecipa anche alle operazioni per il mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale, in particolare per realizzare condizioni di sicurezza e ordinata convivenza

nelle aree di intervento. La norma, quindi, considerata nel più generale sistema dei compiti attribuiti alle Forze armate, individua un compito specialistico dell'Arma dei carabinieri. In altre parole, fra le Forze armate l'Arma dei carabinieri, in virtù delle sue peculiarità e professionalità esprimibili quale forza di sicurezza e non di combattimento, è preposta a quel particolare compito di realizzare condizioni di sicurezza e ordinata convivenza nelle aree di intervento che è espressione della funzione di polizia. In tal modo, la norma, che sembra "cucita" sull'esperienza storica delle *Multinational Specialized Units*, ha affermato l'appartenenza della specializzata funzione di polizia allo spettro di capacità che lo strumento militare italiano deve esprimere nelle missioni all'estero³⁸. Per maggiore chiarezza concettuale deve essere sottolineato che la partecipazione a missioni di polizia all'estero nel contesto di operazioni a supporto della pace è assicurata dall'Arma dei carabinieri sempre in virtù della citata disposizione di legge che, *per tabulas*, attribuisce all'Arma dei carabinieri un compito militare. Alla stregua del quadro emergente, quindi, la partecipazione a missioni di sola polizia, quale potrebbe essere l'impiego di Unità Integrate di Polizia (*Integrated Police Units* - IPU) da parte dell'Unione europea, per i Carabinieri si risolve nell'assolvimento di un compito militare.

Tale ultimo aspetto sembra coerente con la disciplina prevista per la gestione operativa delle MSU. Infatti, il disposto del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, concernente la riforma dell'organizzazione del Governo, nel fissare all'art. 20 le attribuzioni del Ministero della difesa, al primo comma, ha

³⁸ LIBERTINI, *Le MSU quali titolari di un compito militare*, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 143 e ss. (atti del seminario internazionale tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004).

espressamente indicato la partecipazione a missioni a supporto della pace. Al secondo comma, poi, ha stabilito l'appartenenza delle funzioni e compiti connessi all'area tecnico operativa, in altre parole alle Forze armate unitariamente considerate. La disposizione ha un'importante valore sistematico sotto un duplice profilo. In primo luogo in quanto ha cristallizzato una competenza istituzionale di una branca dell'amministrazione dello Stato polistrutturata di cui è responsabile dal punto di vista politico-amministrativo nei confronti degli organi costituzionali, perciò le Forze armate possono essere impiegate in via ordinaria in operazioni diverse dalla guerra. In secondo luogo in quanto l'art. 14 del decreto, nel fissare le attribuzioni del Ministero dell'interno, non accenna ad alcuna funzione in seno ad operazioni internazionali a supporto della pace, cosa che risulta congruente sia con l'esigenza di gestire unitariamente gli strumenti impiegati all'estero in attività che sono espressione di politica internazionale del Paese, cosa che comporta necessariamente uno stretto legame fra il Ministero della difesa e quello degli affari esteri, sia con i ruoli istituzionali attribuiti da un lato alle Forze armate, dall'altro al Ministero dell'interno che si risolve nella garanzia dell'ordine e sicurezza pubblica interno allo Stato attribuito, peraltro derivante dal principio di territorialità che sottende e governa le leggi penali e di polizia³⁹. Di certo quanto è stato delineato delimita un quadro che non è privo di dubbi ed incertezze poiché vi sono missioni di polizia, soprattutto in ambito europeo, che si sviluppano concettualmente ed operativamente in contesti internazionali del tutto civili per cui sul piano interno sarebbe estremamente utile che si instaurasse una prassi di

³⁹ In proposito LIBERTINI, *Le MSU quali titolari di un compito militare*, in AA.VV., *cit.*;

coordinamento verticale da parte del Presidente del Consiglio dei ministri onde evitare distonie istituzionali.

Appare evidente da quanto è stato delineato che nel periodo temporale che va dal 1997 al 2001 il Legislatore è intervenuto ripetutamente a definire i compiti e le attribuzioni delle Forze armate con interventi che, forse per la prima volta dopo molto tempo sono stati di costruzione e non di demolizione. In altre parole, la sedimentazione successiva di norme che abbiamo riconosciuto ha il merito di aver colmato dei vuoti esistenti nell'ordinamento militare in vista di una concreta efficienza dello strumento. A questo, inoltre, è stata conferita la necessaria elasticità organizzativa e le capacità operative, oltre che la possibilità di essere impiegato, di cui necessitava in ragione del mutato quadro esigenziale.

Resta il fatto che la stratificazione di norme rende di non facile intelligibilità il sistema. Si avverte, pertanto, l'esigenza di disporre di un nuovo strumento normativo che razionalizzi in modo armonico ed organico il quadro di riferimento. Peraltro, la stessa legge 382 del 1978 presenta evidenti segni di vecchiaia essendo stata concepita per regolare i rapporti interni ad una compagine militare fondata sulla coscrizione obbligatoria, mentre oggi la nuova realtà propone diverse e più complesse esigenze.

b) il nuovo ruolo. Le esperienze maturate nell'ultimo decennio hanno tracciato una chiara linea di tendenza secondo cui le Forze armate dovranno essere sempre più specializzate ed addestrate per l'impiego risolutivo in conflitti armati limitati nel tempo, non generalizzati, nei confronti di obiettivi limitati e selezionati, contro avversari asimmetrici e che abbiano un elevato valore politico, strategico ovvero operativo. Da sottolineare che

per avversari asimmetrici devono essere intesi quegli avversari che non posseggono capacità tecnologiche di livello pari a quello delle forze amiche. Tale precisazione in quanto l'asimmetria è sempre presente in qualunque tipo di conflitto atteso che quando questo comincia l'aggressore ritiene, a torto o a ragione, di essere in una posizione di vantaggio rispetto alla sua controparte.

Pertanto, il parametro di riferimento per la definizione delle capacità operative delle Forze armate già oggi è quello della disponibilità di tecnologie avanzate a disposizione del singolo combattente e per il controllo dell'area di operazioni. In altre parole, è la disponibilità di tali tecnologie ad incarnare l'indicatore che ci consente di catalogare le forze come capaci di operare per la guerra ovvero in situazioni post-conflitto a supporto della pace. E' intuitivo che lo sviluppo ed il mantenimento delle forze del primo tipo comporta l'impiego di rilevanti risorse economiche, mentre le seconde richiedono investimenti minori ma consentono al Paese di giocare un ruolo di primo piano, anche se non di punta, negli interventi della Comunità Internazionale.

Appare evidente che in questo quadro i Paesi che dispongono di forze di polizia a *status* militare hanno delle capacità aggiuntive che li rendono particolarmente idonei a ricoprire entrambi i ruoli. Carabinieri, Gendarmi e gli altri appartenenti a forze che ormai sono definite "*Carabinieri like*", in astratto, sono i *peacekeepers* ideali poiché adatti ad operare in situazioni di *post* conflitto con la forma mentale del poliziotto ma con l'addestramento e la disciplina militari, quindi capaci di dialogare ed interoperare sia con le forze militari che con quella puramente civile (**tavola VIII**).

Ciò significa che questi Paesi possono sviluppare capacità tipiche sia dell'*hard power* sia del *soft power* combinandole insieme per assicurare al decisore politico che dovrà impiegarle un ampio spettro di possibilità a tutto vantaggio del sistema-paese. In altre parole, i loro eserciti possono essere predisposti ed addestrati per interventi ad alta intensità, per compiti di combattimento puro, quindi deputati ad assicurare il compito prioritario della difesa della Patria e gli interventi tipici dell'*hard power*, mentre altre forze possono assicurare l'assolvimento dei compiti di sicurezza che sono loro tipici in una visione generale e coerente con gli interessi nazionali.

In ogni caso, deriva la necessità di disporre di forze professionalizzate che puntino alla qualità dell'elemento umano, cosa del tutto incompatibile con un esercito di coscritti, ma che proprio in quanto tale è più lontano dalla società civile poiché l'opinione pubblica, già tendenzialmente distratta se non indifferente, potrebbe percepire le Forze armate come una organizzazione lontana, sostanzialmente estranea al corpo sociale⁴⁰.

E' evidente che risulta necessario mantenere ben presenti i modelli di ruolo che caratterizzano e distinguono fra loro le diverse tipologie di soldato, cioè il soldato addestrato per compiti di combattimento, per la guerra, ed il soldato preparato per affrontare le missioni a supporto della pace. Ciò, oltre ad influire sulla formazione della personalità del soldato intorno a ruoli distinti, condiziona fortemente l'addestramento delle forze, ne determina la vocazione anche in accordo con le scelte politiche di fondo, e, quindi, lo

⁴⁰ L'abolizione della leva è certamente una scelta obbligata nella prospettiva di professionalizzazione delle Forze armate ma, è appena il caso di ricordarlo, il modello organizzativo che ne deriva non consente di disporre di riserve da mobilitare, fattore fortemente condizionante le capacità generali di difesa del Paese in caso di crisi. Da ricordare, inoltre, che il sostantivo "cittadino" deriva dal latino *cives*, dal verbo *ciere*, che nell'antichità indicava colui che era soggetto alla leva militare in quanto titolare del diritto-dovere di difendere la comunità. La professionalizzazione delle Forze armate rompe questo legame marginalizzando le Forze armate rispetto alla società civile e stimolandone la crescita in una situazione di separazione ed indifferenza a cui sono in parte può porre rimedio il consenso occasionale, e non sempre unanime, in caso di operazioni umanitarie;

spettro di missioni che le forze stesse sono in grado di condurre in ragione della loro professionalità e capacità derivanti dalle risorse materiali di cui sono dotate.

Tali brevi osservazioni conducono a concludere che un Paese che voglia giocare un ruolo di rilievo, pur senza sviluppare una politica aggressiva di potenza, dovrà dotarsi di Forze armate professionali che dovranno essere sostanzialmente delle forze per operazioni speciali⁴¹, cosa che consentirà da un lato di superare in concreto la ripartizione delle forze nelle tradizionali specialità della fanteria o d'arma, dall'altro di disporre di forze ad elevate capacità operative in ogni tipo di ambiente ed a grandi distanze. Queste forze, inoltre, dovranno essere affiancate e supportate da forze specializzate con specifiche capacità militari e di polizia, in grado di garantire l'opera di stabilizzazione dell'area di intervento e la ricostruzione delle istituzioni locali. Ne deriva che la professionalizzazione delle Forze armate e la riorganizzazione della componente terrestre deve essere intesa proprio in tale significato concettuale che vede un paradigma basato sul binomio *Forze per Operazioni Speciali – Forze Specializzate*.

Il quadro emergente ha il pregio di individuare un possibile bacino di risorse umane, quantitativamente limitato ma ben addestrato, dotato di flessibilità e grandi capacità operative anche proiettabili a grandi distanze, il cui parametro di riferimento è la volontarietà del servizio, quindi

⁴¹ La formula "Operazioni Speciali" si riferisce e comprende un vasto spettro di azioni militari di diretto interesse dei livelli strategico ed operativo, eccezionalmente di quello tattico, le quali per natura, caratteristiche e scopi, debbono essere condotte da forze specificatamente designate, organizzate, addestrate ed equipaggiate, idonee ad impieghi non previsti per le forze convenzionali per il conseguimento di obiettivi ad alta remuneratività in situazioni di rischio elevato. Le FOS (Forze per Operazioni Speciali) costituiscono, pertanto, una componente fondamentale dello strumento militare moderno, proprio per la loro capacità di operare in qualsiasi situazione in tempo di pace, di crisi ed ovviamente di guerra, con procedimenti adattabili a tutti gli aspetti politico-militari del momento. Le operazioni speciali sono concepite, pianificate e gestite da Comandi di livello strategico od operativo, cioè dai massimi livelli decisionali che devono tenere in considerazione anche fattori non solo strettamente militari, ma anche politici e sociali.

l'adesione consapevole non soltanto al ruolo psicosociale del soldato di professione, ma anche e soprattutto a quello che può incarnare il prezzo, in termini di deficit umano, che il gruppo sociale è disposto a pagare per sviluppare e sostenere una politica estera e di sicurezza dello Stato che non sia la mera difesa dei confini nazionali.

In questo senso sarà più facilmente accettabile dall'opinione pubblica le possibili perdite umane conseguenti ad operazioni militari di combattimento, ancorché inserite in un contesto di supporto alla pace. Tali considerazioni sono propedeutiche alla comprensione di quale sia il ruolo attualmente attribuito sul piano della realtà all'Istituzione di rilevanza costituzionale "Forze armate" e le ragioni dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento della direzione di una sempre maggiore attribuzione di compiti di carattere umanitario a supporto della pace allo strumento militare, in coerenza con gli indirizzi programmatici emergenti dal quadro politico che si è andato delineando nell'Unione europea. Ovviamente, non potrà mai escludersi che le Forze armate possano essere chiamate a condurre operazioni militari tradizionali sia per la difesa della Patria sia in quanto a ciò chiamate dalla Comunità internazionale. Ovviamente, la conduzione di tali operazioni potrebbe avvenire anche *incidenter tantum* nel corso di operazioni a supporto della pace. Perciò, tra gli impieghi attribuiti alle Forze armate che non possono essere tecnicamente ricondotti nella nozione tradizionale di guerra rientrano numerosi tipi di misure, differenziate fra loro, che comprendono l'uso della forza in maniera più o meno importante. In generale, si tratta delle operazioni a supporto della pace intraprese sotto la direzione ed il controllo diretto delle Nazioni Unite, ovvero a seguito del loro mandato, perciò sotto

la loro egida, e dell'uso della forza autorizzato dalle stesse Nazioni Unite, oppure utilizzata per garantire l'esecuzione delle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza, quando questi faccia esplicita richiesta agli Stati. Altri casi di impiego delle Forze armate non qualificabili come guerra sono riconducibili alla protezione dei cittadini all'estero.

Le Forze armate, quindi, stanno vivendo una nuova stagione di modificazioni il cui esito sarà necessariamente l'assunzione di nuove caratteristiche concettuali e strutturali. La seguente tabella sintetizza tale processo tendenziale⁴².

Variabili	Prima della Guerra fredda	Durante la Guerra fredda	Dopo la guerra fredda
minaccia	Invasione	guerra nucleare invasione	non convenzionale conflittualità interna
tipo di Forza	Forze armate di massa	grandi Forze armate con componenti professionali	Forze armate ridotte ad elevata professionalità con tecnologie sofisticate
atteggiamento opinione pubblica	favorevole	oscillante	tendenzialmente indifferente
missioni	guerra	deterrenza, guerra	deterrenza, guerra, operazioni diverse dalla guerra

Le riflessioni che sono state delineate ci aiutano a comprendere quale sia l'attuale ruolo attribuito alle Forze armate e, quindi, quali siano i compiti

⁴² La tabella è tratta da LIBERTINI, *Una riflessione sul nuovo ruolo delle Forze armate*, cit., pag. 19;

operativi che ne possono derivare, ma dobbiamo sottolineare che l'impiego delle Forze armate all'estero non può e non deve essere immaginato soltanto come riconducibile a missioni in cui vengono compiute operazioni militari. L'attuale realtà storica, infatti, ha internazionalizzato lo strumento militare sotto altri due profili. In primo luogo le esigenze di addestramento, sia combinato sia nazionale, hanno determinato un ripetuto e costante invio di reparti all'estero, anche in Paesi non appartenenti alla NATO, per utilizzare poligoni ed aree addestrative di altri paesi, ovvero per esercitazioni congiunte. Altro aspetto è costituito dalla partecipazione alla formazione degli organi militari di *staff* in seno ad organizzazioni internazionali, quali il *Military Staff* costituito nel 2001 in seno al Consiglio d'Europa.

Tavola V

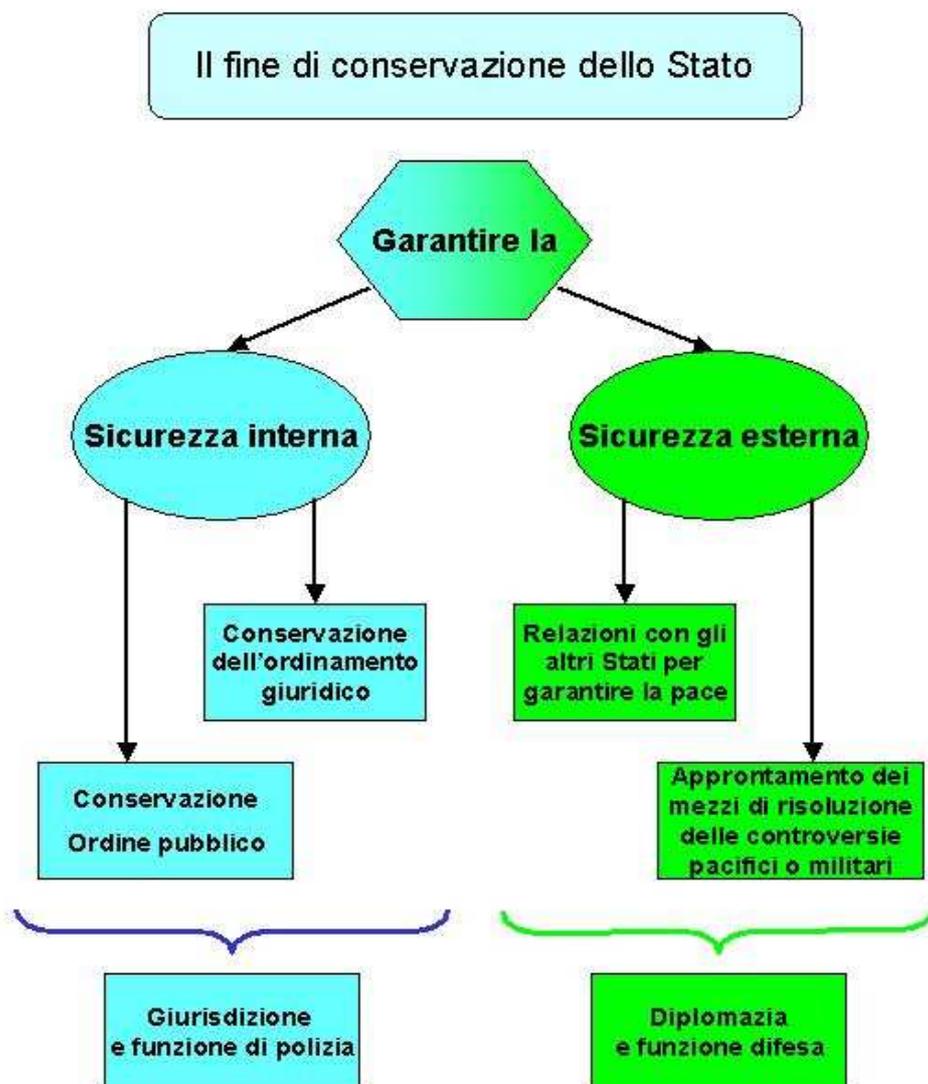
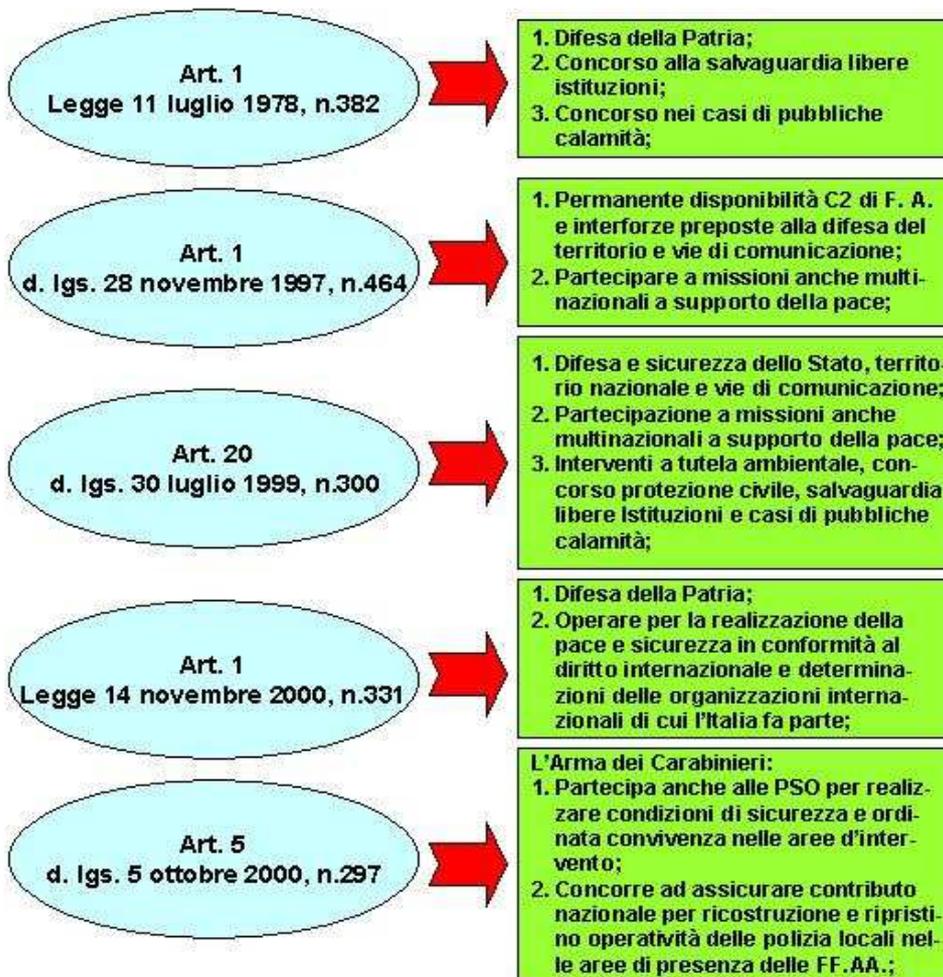


Tavola VI

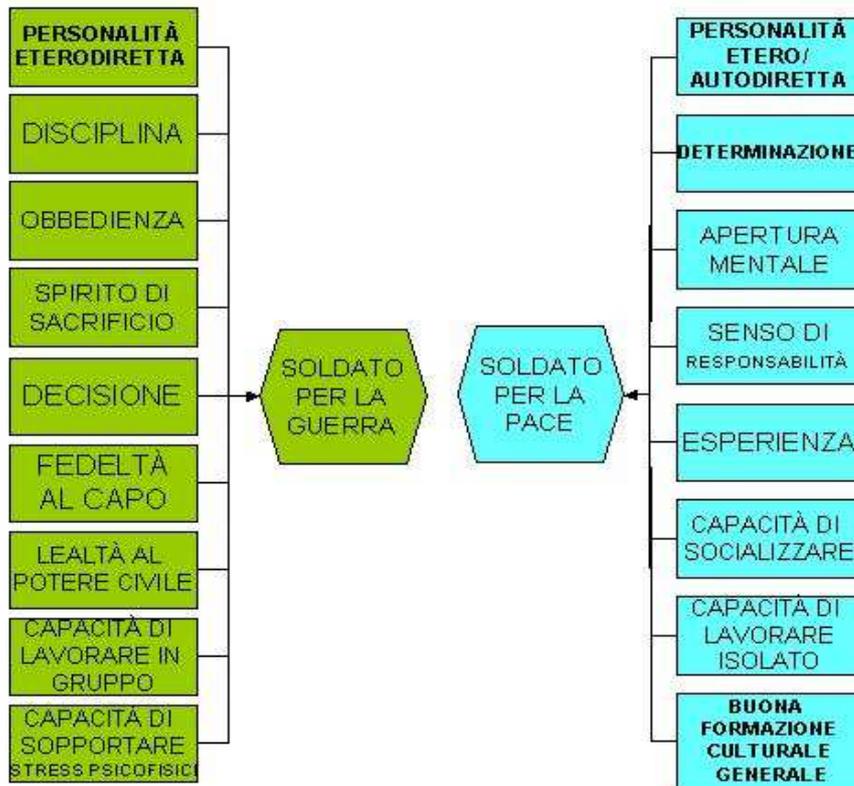
Compiti delle Forze armate



Determinanti della organizzazione militare



Modelli di ruolo del soldato



Capitolo 3

Differenze fra Forze armate e di polizia

SOMMARIO: §7. Premessa. § 8. Forze armate in senso stretto e Forze armate in senso lato. § 9. Forza armata e forza pubblica. a) generalità; b) le Forze armate; c) la forza pubblica. § 10. Alcune caratteristiche delle Forze armate in rapporto alle forze di polizia. a) l'ordinamento e l'etica di riferimento; b) l'uso della forza e della coercizione; c) formazione della personalità degli operatori; d) il sistema di rappresentanza.

§7. Premessa

Decenni di pace, nei quali il problema della difesa è stato di fatto risolto attribuendone la responsabilità all'Alleanza Atlantica, ci hanno disabituato a considerare il ruolo istituzionale e l'importanza pratica delle Forze armate, per converso la necessità di un più efficiente controllo del territorio ed una più incisiva lotta alla criminalità organizzata hanno posto in primo piano l'attività delle forze di polizia. Dobbiamo dire che sebbene tutte queste organizzazioni siano predisposte perché possano utilizzare la forza e la coercizione, le prime, in quanto depositarie del compito estremo di difesa dell'integrità dello stato con le armi, sono considerate come personificazione della guerra stessa in una visione sublimata dell'uso legale della forza in modo indiscriminato nei confronti di soggetti non identificati.

E' proprio l'identificazione del destinatario dell'uso della forza nei confronti di coloro che attentano alla sicurezza individuale e collettiva interna che rende emotivamente accettabile il ruolo delle forze di polizia. Oggi tale percezione tende a modificarsi in quanto le Forze armate rappresentano sempre di più gli strumenti di cui lo stato si avvale per soddisfare le richieste della Comunità Internazionale per il perseguimento ed il mantenimento della pace, per cui da espressione della potenza industriale e militare necessarie per il conseguimento di obiettivi di dominio, le Forze armate cominciano ad essere percepite come pedine necessarie per la stabilità internazionale. Resta, comunque, il fatto che tutte insieme queste organizzazioni costituiscono un apparato di sicurezza fortemente differenziato al suo interno sia per quanto attiene alla natura dei singoli strumenti, sia per quanto riguarda gli interessi fondamentali per il soddisfacimento dei quali sono stati predisposti. Peraltro, tali differenze rappresentano una costante ove si voglia procedere ad una comparazione con i sistemi organizzativi adottati dagli altri stati. Le Forze armate sono simili ovunque e le possibili difformità non interessano i cardini dell'organizzazione con la conseguenza che l'integrazione dei comandi nel corso delle operazioni combinate internazionali risulta di agevole conseguimento in quanto le problematiche attengono essenzialmente alle procedure utilizzate.

Il panorama risulta più complesso quando, invece, si tratta di forze di polizia perché le scelte organizzative possono essere anche molto distanti fra loro e dipendono dall'impianto stesso dell'ordinamento giuridico statale. In proposito, dobbiamo dire che lo scenario europeo presenta un quadro estremamente differenziato per quanto attiene alle scelte

organizzative praticate dai singoli stati in tema di forze di polizia. Peraltro, la crescente integrazione e la conseguente cooperazione nel settore della sicurezza, perciò anche fra le forze di polizia, non perseguono fini di omologazione verso un modello comune che non risulterebbe funzionale al soddisfacimento dei bisogni delle realtà sociali locali, alle loro tradizioni ed alla loro cultura. Tale aspetto risulta ben evidente ove si consideri che i modelli espressi dai paesi di *civil law* differiscono profondamente da quelli di cui sono portatori i paesi di *common law*⁴³. Senza entrare in una disamina comparativa, che da sola meriterebbe una approfondita analisi multidisciplinare, basti ricordare come sia ampiamente diffuso il sistema pluralista. Molto si è dibattuto anche in Italia su questo modello che appartiene alla nostra esperienza storica sia in senso conservatore, sia in direzione opposta verso il radicale cambiamento, ma resta il fatto che la *querelle* non può trovare soluzione guardando esclusivamente all'entità delle risorse necessarie, né riferendoci soltanto alle tradizioni. Il fatto è che nonostante i problemi esistenti la scelta operata in questa direzione circa due secoli fa è fortemente radicata nel tessuto sociale ed è portatrice di una indiscutibile efficienza. Più in generale, nei paesi di *civil law* accanto alle polizie civili coesistono polizie ad ordinamento militare o, comunque, di derivazione militare. Le gendarmerie europee sono nate nel periodo storico della restaurazione a conclusione del ciclo napoleonico. Esse hanno consentito di occupare militarmente il territorio mediante reparti scelti ai fini del suo controllo capillare, migliorando, peraltro, dal punto di vista qualitativo il servizio di polizia. L'impiego di reparti militari, in quanto tali

⁴³ L'aspetto organizzativo dei paesi di *common law* risulta la conseguenza di una diversa concezione della stessa funzione di polizia di sicurezza. In questi paesi, infatti, questa è attribuita, sebbene in modo non esclusivo, all'amministrazione locale a differenza di quanto avviene in Italia e negli altri paesi europei dove appartiene alla competenza esclusiva dello stato. Sul punto v. Corte Cost., 7 aprile 1995, n.115, in Foro it., I, col. 77;

fedeli alla corona, ha contribuito in tal modo al superamento del decadente sistema feudale e dei suoi privilegi.

Il sistema è stato esportato con successo anche al di fuori dell'Europa⁴⁴ tanto da essere diventato un fenomeno che ha travalicato le regioni d'origine e le sue motivazioni originarie per divenire una espressione di controllo democratico e di efficienza. Per converso, fra gli effetti del periodo successivo al secondo dopoguerra, bisogna ricordare che in Germania ed in Austria si è assistito ad una progressiva "civilizzazione" delle organizzazioni di polizia il cui ultimo atto è stata la soppressione della gendarmeria austriaca il 1° gennaio 2004.

E' ovvio che, ove ci si limiti a considerare i soli compiti di polizia, queste organizzazioni militari dedicate al servizio di polizia in un certo senso rappresentano degli ibridi, ma a ben guardare le loro attività si dispiegano secondo uno spettro molto più ampio nel quale trovano posto anche compiti di carattere squisitamente militare, per cui più che ibridi rappresentano l'anello di congiunzione fra le forze militari in senso stretto e gli altri strumenti predisposti dallo stato a garanzia della convivenza civile il cui ordinamento non potrà che essere speciale rispetto alle altre organizzazioni dello stato.

Il problema, perciò, è quello di comprendere quale sia la loro collocazione sistematica fra le istituzioni deputate alla conservazione dello stato, quale la loro natura sostanziale, quale il loro contributo alla tutela dell'interesse dello stato alla sua conservazione.

⁴⁴ Ciò è avvenuto in molti casi quale contributo culturale ed organizzativo lasciato dai Paesi ex colonizzatori a quelli nati dalle colonie;

§ 8. *Forze armate in senso stretto e Forze armate in senso lato.*

Allorquando abbiamo affrontato il problema della definizione dei fini primari dello stato (*infra* § 4) è stato possibile da una parte scomporre i fini di conservazione dell'ordine interno e della sicurezza esterna, dall'altra di ricondurli ad unità concettuale e, quindi, di considerare nel loro complesso le organizzazioni strumentali preposte al loro conseguimento. Probabilmente questo secondo aspetto del problema merita di essere indagato ulteriormente poiché funzionale ad individuare con maggiore precisione la natura, il ruolo e la compatibilità con un sistema liberal-democratico delle forze di polizia a *status* militare.

Ebbene, per procedere a tale verifica dobbiamo partire dai principi fissati nell'impianto costituzionale.

Nell'impianto della Carta costituzionale il riferimento alla difesa dello Stato si esplicita in una visione unitaria connessa strettamente al rapporto di sudditanza che lega i cittadini allo Stato stesso. Se è vero che il sostantivo "cittadino" deriva dal latino *cives* che nell'antichità romana indicava colui che era soggetto alla leva militare, sotto l'aspetto contenutistico più generale, l'art.52 della Costituzione si riconnette sostanzialmente al significato originario dal termine. Di qui l'esigenza preliminare di enucleare ed analizzare il concetto di difesa secondo criteri svincolati dalla visione originaria, intrinsecamente riduttiva, poiché questo condiziona in maniera determinante il ruolo che la Costituzione ha voluto affidare alle Forze armate. E' utile ricordare che taluni giuristi individuano l'oggetto della difesa nelle componenti territoriale e soggettiva dello Stato, visione che trova un riscontro indiretto nell'art.11 della Costituzione, il quale,

prevedendo che “*l’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli*”, lascia intendere che la Repubblica italiana aderisca al principio della guerra giusta e, pertanto, si riconosca uno *ius ad bellum* limitatamente alla necessità di difendersi da eventuali aggressioni⁴⁵, per cui la funzione essenziale delle Forze armate è quella di provvedere alla difesa esterna dello Stato. Ma tale impostazione riduttiva conduce a conseguenze gravi circa la legittimità costituzionale di numerosi campi d’intervento delle Forze armate, quale, ad esempio, quello del concorso nella protezione civile o, più semplicemente, delle attività svolte dalle Capitanerie di Porto, che trovano fondamento nella normativa subcostituzionale posta dalla legge 11 luglio 1978, n. 382, che all’art.1, fra i compiti delle Forze armate, prevede il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni ed al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità, nonché da altre norme speciali e di particolari settori, quali, da ultimo, quelle poste dalla legge 24 febbraio 1992 n.225 relativa all’istituzione del Servizio nazionale della protezione civile che, all’art.11, indica le Forze armate fra le strutture operative nazionali del servizio. Si tratta, però, di compiti di carattere residuale che si collocano in settori complementari tipici delle attività di altre istituzioni dello Stato ma che rinviano ad un più ampio concetto di difesa nazionale⁴⁶ ed a situazioni che trascendono l’ordinaria esplicazione dei compiti istituzionali di altre articolazioni dell’amministrazione. Peraltro, tali compiti accessori rispondono all’esigenza pratica dell’amministrazione attiva dello Stato di poter utilizzare tutti gli strumenti disponibili in particolari situazioni di

⁴⁵ Sulla compatibilità delle Forze armate rispetto ai principi teologici che sottendono lo *ius ad bellum* v. LIBERTINI, *Profili di etica militare*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, n.3, 1998, pagg. 26 e ss.;

⁴⁶ In proposito cfr. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, pagg.47-155;

crisi. In questo senso le Forze armate rappresentano una risorsa pregiata nel senso che a causa della loro precostituzione, del livello di efficienza costante nel tempo, delle risorse materiali ed umane di cui dispongono, della professionalità del personale e della disciplina alla quale questo è assoggettato, costituiscono uno strumento estremamente flessibile, di rapido impiego e di facile gestibilità operativa. Pertanto, in maniera più accorta e soddisfacente, altri hanno dato un respiro diverso al problema, in quanto hanno posto il concetto di difesa in rapporto strumentale con quello di sicurezza nazionale che è un concetto di sintesi comprendente i valori essenziali che l'ordinamento giuridico considera come tali. Siffatta correlazione conduce ad una nuova definizione delle nozioni di difesa interna e esterna. Infatti, vi sono situazioni, quali quella di una rivoluzione interna condotta dall'esterno e di guerra non ortodossa, che rendono evanescente la distinzione tra mantenimento dell'ordine pubblico ed operazioni militari vere e proprie e, ancor di più, tra operazioni di polizia e di difesa esterna. Si pensi, ad esempio, alle forme di terrorismo non convenzionali operanti, cioè, mediante l'aggressione con armi chimiche, batteriologiche o con materiali radioattivi, oppure con l'attacco ai sistemi informativi. E' necessario precisare che la normativa subcostituzionale vigente è da tempo orientata nel senso della più ampia nozione di difesa. In effetti, tale indirizzo ha costituito il motivo conduttore di un preciso intendimento politico, tant'è che organismi dello Stato normalmente preposti al mantenimento dell'ordine e sicurezza pubblica, perciò della difesa interna, fanno parte delle Forze armate, come accade per l'Arma dei carabinieri e la Guardia di finanza. Di qui la distinzione tra Forze armate in senso stretto e Forze armate in senso lato, nella cui accezione rientrano

anche le citate forze di polizia che si collocano in settori complementari, ma senza una netta separazione da quelli delle Forze armate in senso stretto. Pertanto, in situazione di complementarietà con le Forze armate deve essere considerata anche la Polizia di Stato. D'altro canto, è pur vero che, come è già stato evidenziato (*infra* §. 6 lett. a), lo stesso art.1 della legge 11 luglio 1978 n.382 nell'enunciare i compiti delle Forze armate preveda una vera e propria tricotomia costituita dalla difesa della Patria, con chiaro riferimento alla difesa esterna, dal concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni, con riferimento alla difesa interna, ed infine dall'intervento nei casi di pubbliche calamità. Per cui i compiti di concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni, nei quali ricade anche il contrasto al terrorismo, acquistano una connotazione eventuale e residuale in un sistema nel quale i settori di attività istituzionale sono stati razionalizzati per come si è detto. Certo, l'estensione dei campi di intervento delle Forze armate in senso stretto nelle aree complementari accentua l'esigenza di una maggiore professionalità dello strumento militare che prescindendo dalle capacità e competenze tecniche squisitamente militari. Il problema non è tanto quello di trasformare le Forze armate in un surrogato delle forze di polizia, quanto di renderle interoperabili con quest'ultime qualora prestino il loro concorso. Una soluzione potrebbe essere ricercata nello stesso alveo dello strumento militare nel senso che tali concorsi potrebbero interoperare con l'Arma dei carabinieri, che è Forza armata specializzata, mediante speciali relazioni di comando e controllo⁴⁷. Tale soluzione consentirebbe il conseguimento di un migliore impiego, perciò la valorizzazione dei

⁴⁷ Attualmente i concorsi operano sostanzialmente isolati. Nell'ambito dell'operazione "Domino", infatti, il controllo dei punti sensibili da parte dell'Esercito non si raccorda adeguatamente con le forze di polizia operanti e laddove, in operazioni passate, è stata realizzata una sinergia con queste ultime ciò è stato fatto grazie agli stessi operatori.

concorsi salvaguardando la responsabilità di coordinamento dell’Autorità di p.s. e, al tempo stesso, l’autonomia delle Forze armate.

§ 9. Forze armate e forza pubblica.

a) generalità; b) le Forze armate; c) la forza pubblica.

a) generalità. A questo punto, resta da comprendere quale sia il significato della formula “forza pubblica” intesa come l’organismo a cui è devoluta l’esecuzione dei provvedimenti delle autorità amministrative e giudiziarie per la tutela dell’ordine e sicurezza pubblica⁴⁸ per capire quali siano in concreto le forze che il questore impiega in via ordinaria coordinandone i servizi⁴⁹, poiché tale aspetto ci aiuta ad individuare alcuni elementi di distinzione tra la forza pubblica e le Forze armate. Ebbene, la formula non rappresenta una novità per l’ordinamento in quanto già presente negli artt.5, 24 e 220 del testo unico sulla legge di p.s. e nell’art.23 del regolamento di esecuzione, anzi, negli artt.24 della legge e 23 del regolamento la formula viene indicata insieme a quella di “forza armata”. Sussiste, pertanto, una differenziazione concettuale e contenutistica fra le due differenti “forze”, da qui la necessità di comprenderne il significato e la portata. A tale proposito dobbiamo evidenziare come la difficoltà risieda nel fatto che nell’ordinamento non si rinviene alcuna definizione positiva del termine “forza pubblica”, che appare perciò una scatola a contenuto non

⁴⁸ Sull’argomento cfr. VICO, *Forza pubblica*, in *Dig. It.*, XI, pt., II, 1892-1898, pagg. 817 e ss.; RAVASIO, *Forza pubblica (agenti della)* in *Enc. giur. it.*, VI, pt III, 1916, pag.357, secondo cui alla forza pubblica spetta il servizio esecutivo di polizia; PERRIS, *Forza pubblica*, in *Nuovo dig. It.*, VI, 1938, pagg. 120 e ss.; JANNITTI PIROMALLO, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, Milano, 1953, pagg. 49 e ss.; SABATINI, *Forza pubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, VII, 1961, pag. 604; ZANOBINI, *Forza pubblica*, in *Enc. It.*, XV, 1950, pagg. 758 e ss.; CORTESE, *Forza pubblica*, in *Enc del dir.*, XVIII, 1969, pag. 15;

⁴⁹ Sul problema v. D’ONOFRIO, *Il questore*, in *Riv. di Pol.*, VI, 1996, pagg.393 ss.;

predeterminato, mentre invece è possibile dare un contenuto alla formula “forza armata” procedendo ad un esame sistematico della legge penale militare e delle norme di principio sulla disciplina militare e del regolamento di disciplina.

b) le Forze armate. Secondo l’art.2 del cod. pen. mil. di pace, ed in maniera analoga l’art. 7 del cod. pen. mil. di guerra, sotto la denominazione di “Forze armate dello Stato” vanno ricomprese l’Esercito, la Marina, l’Aeronautica, l’Arma dei carabinieri, che ai sensi dell’art. 1 della legge 31 marzo 2000, n.78, è stata elevata al rango di Forza armata, nonché la Guardia di finanza, analogamente stabilisce l’art.7 del cod. pen. mil. di guerra. In senso armonico si pongono la legge 11 luglio 1978, n.382, “norme di principio sulla disciplina militare” ed il d.P.R. 18 luglio 1986, n.545 “regolamento di disciplina militare”. Quanto abbiamo detto consente di sottolineare una importante differenziazione fra forza pubblica e Forze armate. Dal punto di vista soggettivo le Forze armate si presentano in modo omogeneo in quanto sono forze esclusivamente militari nel senso che l’elemento umano è costituito solo da soggetti che hanno la qualità di militari, per converso nel contenitore “forza pubblica” confluiscono elementi di varia natura quanto allo *status* personale. Da evidenziare, però, che le Forze armate possono essere chiamate a concorrere alla esecuzione delle attività tipiche della forza pubblica, ad esempio nei casi previsti dall’art. 19 del t.u. comm. e prov. e dall’art.24 del t.u.l.p.s.. In tali circostanze i militari delle Forze armate operano sotto la direzione di un ufficiale di pubblica sicurezza, ma alle dipendenze dei propri superiori per le modalità esecutive dei compiti loro affidati.

Sul tema una novità è stata introdotta dalla legge 121 all'art.16 laddove viene utilizzata la formula "forze di polizia" comprendendo in essa, oltre alla Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, che viene definita forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, ed il Corpo della Guardia di finanza, nonché il Corpo della Polizia Penitenziaria ed il Corpo Forestale, "... *fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze...*" per cui i compiti di coordinamento del questore restano limitati a quanto espressamente previsto nelle disposizioni contenute nella legge con esclusione di ogni tipo di ingerenza nella loro gestione. Da ultimo la definizione risulta implicitamente richiamata dal d. lgs. 5 ottobre 2000, n.297, concernente il riordino dell'Arma dei carabinieri, che all'art. 3, comma 2, stabilisce che "*l'Arma dei carabinieri esercita funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica ai sensi della legislazione vigente*". Risulta evidente che la definizione cristallizzata dalla legge 121 del 1981 per l'Arma dei carabinieri, cioè di forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, da un lato recepisce e sottolinea l'appartenenza dell'Arma all'istituzione di rilevanza costituzionale "Forze armate" e, pertanto, il suo assoggettamento a quel particolare ordinamento settoriale che è l'ordinamento militare, che dell'istituzione militare è l'elemento caratterizzante, dall'altro stabilizza l'attribuzione dei compiti di sicurezza pubblica, i quali, peraltro, nell'espressione letterale della formula, ad un primo esame, sembrerebbero divenire prevalenti rispetto ad altri compiti istituzionali. In realtà si tratta degli unici compiti che rilevano nell'ambito di applicazione della legge per cui la formulazione non postula una scala di priorità fra i compiti istituzionali mettendo in secondo piano quelli di carattere squisitamente militare, più semplicemente definisce un ruolo

nell'ambito del sistema predisposto e disciplinato dalla legge a garanzia del mantenimento della sicurezza pubblica. Appare evidente che per quanto attiene all'attività di polizia militare svolta dall'Arma dei carabinieri questa risulta del tutto estranea ai poteri di coordinamento dell'Autorità di p.s. in quanto, di esclusiva competenza dei carabinieri in forza del citato art. 1 della legge 78/2000, si esaurisce all'interno dell'ordinamento settoriale militare a cui risultano estranei gli organi di altre Amministrazioni. Resta chiaro che l'ordinamento settoriale dovrà individuare oltre alle modalità di esecuzione del servizio di polizia militare, anche, e soprattutto, le autorità militari alle quali deve essere ricondotta la responsabilità del servizio stesso nel rispetto delle specificità delle singole Forze armate e delle loro concrete esigenze.

c) la forza pubblica. Gli elementi ai quali è stato fatto cenno rivestono una particolare importanza in quanto richiamano, dando loro rilevanza, gli ordinamenti delle altre forze di polizia ai quali rinviano tacitamente per tutte la disciplina dei rapporti fra le forze di polizia che non sia stata innovata dalla legge di riforma e che il legislatore non ha voluto sicuramente stravolgere⁵⁰. Di questi occorre ricordare il regolamento organico per l'Arma dei carabinieri approvato con r.d. 14 giugno 1934, n.1169, sebbene la sua sopravvivenza appare destinata ad esaurirsi nel prossimo futuro per effetto dell'adozione di nuovi strumenti regolamentari conseguenti alla riforma dell'Arma, in quanto disciplinante in maniera dettagliata ed esaustiva i rapporti e le dipendenze con le autorità civili e militari, perciò anche con prefetto e questore. In questo senso il

⁵⁰ v. GULLOTTI, *Riflessioni sul coordinamento delle forze di polizia in ambito provinciale*, in *Riv. di Pol.*, XII, 1996, pagg.819 e ss.;

regolamento organico funge da cerniera fra l'ordinamento militare e l'ordinamento generale perché stabilisce i punti di contatto istituzionali definendo le procedure ed i livelli di raccordo.

L'Arma dei carabinieri ed il Corpo della Guardia di finanza, quindi, hanno la duplice natura di forza armata e forza di polizia, sebbene solo la prima abbia competenze di polizia a carattere generale ed il rango di Forza armata. Ebbene, avuto riguardo alla distinzione fatta dalle leggi di p.s. tra "forza armata" e "forza pubblica", volendo dare un contenuto alla seconda formula deve ragionevolmente ritenersi che nel contenitore debbano essere ricomprese le forze di polizia, la polizia municipale⁵¹, svolgendo queste funzioni ausiliarie di p.s. ai sensi dell'art.5, primo comma, della legge 7 marzo 1986, n.65⁵², nonché tutti coloro ai quali a vario titolo è attribuita la qualifica di ufficiali o agenti di p.s. (**tavola IX**). Si pone, a questo punto, l'interrogativo relativo alla possibilità da parte del questore di impiegare e coordinare le aliquote delle forze di polizia destinate esclusivamente e prevalentemente ad attività di polizia giudiziaria, nonché, in via generale, di coordinare le attività di polizia giudiziaria comunque svolte dal personale delle forze di polizia. Cominciamo subito con il rilevare che a mente dall'art.56 c.p.p. le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria dalle sezioni e servizi di polizia giudiziaria, nonché da tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria. La norma consente di affermare che le funzioni di polizia

⁵¹ La polizia municipale non può essere considerata un insieme organico in quanto la legge 7 marzo 1985, n.65 definisce gli apparati di polizia municipale come dei servizi ed all'art. 3 li distingue in modo chiaro dalle forze di polizia. Ne consegue che le funzioni ausiliarie di p.s. non appartengono ai servizi in quanto tali ma ai singoli agenti che nello svolgimento di tali funzioni dipendono dall'Autorità di p.s.. In proposito da ultimo v. FAMIGLIETTI, *Le funzioni di polizia: definizione, titolarità e forme di espressione*, in *Riv. di Pol.*, V – VI, 2000, pag. 330;

⁵² La norma prevede che "il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, e nei limiti delle proprie attribuzioni esercita anche...c) funzioni ausiliarie di p.s. ai sensi dell'art. 3 della presente legge";

giudiziaria appartengono a tre diversi organi e soggetti che si pongono in diverso collegamento funzionale ed organizzativo rispetto all'autorità giudiziaria ed al pubblico ministero secondo la disciplina dei successivi artt.58 e 59. Si tratta di una dipendenza funzionale tanto esclusiva da non consentire alcun tipo di deroga, peraltro non ipotizzabile attesa la prevalenza dell'interesse alla giustizia su altri interessi pure costituzionalmente garantiti ad eccezione di quello della sicurezza dello Stato. Inoltre, anche in tema di coordinamento delle indagini, e perciò dell'attività della polizia giudiziaria, nei casi più complessi l'art.371 c.p.p. prevede esplicitamente il coordinamento fra pubblici ministeri che procedono ad indagini collegate. Situazione del tutto peculiare si delinea, invece, per i servizi centrali ed interprovinciali di polizia giudiziaria, atteso che l'art.12 del d.l. 13 maggio 1991, n.152, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n.203, prevede, al terzo comma, espressamente una forma di coordinamento orizzontale fra i diversi organismi, nonché la competenza esclusiva del pubblico ministero che *"impartisce le opportune direttive per l'effettivo coordinamento investigativo ed operativo fra i diversi organismi di polizia giudiziaria"*. Il quadro che è stato delineato conduce a conclusioni univoche nel senso che la responsabilità ed il coordinamento dei servizi e l'impiego delle forze di polizia che appartengono al questore appartengono esclusivamente alla materia dell'ordine e sicurezza pubblica⁵³ trovando un limite invalicabile nelle attività di polizia giudiziaria e non potendo operare nei confronti di aliquote di personale delle forze di polizia destinate a compiti esclusivi o prevalenti di questo tipo, in caso contrario si determinerebbe una situazione tipica di

⁵³ Per un approfondimento su tali concetti si segnala da ultimo BASSETTA, *Brevi cenni su ordine pubblico, sicurezza pubblica, situazioni d'emergenza, necessità*, in *Riv. di Pol.*, XII, 1996, pagg.777 e ss.;

conflitto con l'autorità giudiziaria. Un altro limite al potere di coordinamento del questore può essere rinvenuto nell'art.14, comma 3, della legge 121 il quale prescrive che *“il questore deve essere tempestivamente informato dai comandanti locali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di Finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica”*. Si tratta di una norma che una parte della dottrina⁵⁴ ha interpretato individuando il comandanti locali delle altre forze di polizia nei comandanti provinciali. Tale impostazione appare poco convincente sotto numerosi profili. In primo luogo dobbiamo osservare come il legislatore della 121 quando ha voluto riferirsi ai comandanti provinciali delle altre forze di polizia lo ha fatto esplicitamente negli artt.13, che prevede il dovere di informare il prefetto, e 20, che disciplina il comitato provinciale per l'ordine e sicurezza pubblica, per cui l'aver usato nella norma in esame la diversa espressione di comandanti locali equivale a dire che intendeva riferirsi ad altri e ben individuati soggetti che si collocano, secondo gli specifici ordinamenti, ad un livello operativo. Inoltre, l'aver l'art.16 della legge richiamato espressamente gli ordinamenti delle altre forze di polizia, per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri sullo specifico problema rinvia alla disciplina del regolamento organico approvato con r.d. 14 giugno 1934, n.1169 che all'art.64 prevede l'obbligo di informativa verso il questore per i soli comandanti di compagnia⁵⁵. Ne deriva, quindi, che il sistema distingue sostanzialmente il livello tecnico operativo delle altre forze di polizia che corrisponde con il questore al quale, per converso, non può essere riconosciuto un potere di

⁵⁴ DI RAIMONDO, *Il sistema dell'Amministrazione della p.s.*, Padova, 1984, pag.158; MEOLI, *Il Ministero dell'Interno, Ordinamento e attribuzioni*, Roma, 1986, pagg.71 e ss.;

⁵⁵ Conformemente GULLOTTI, *op. cit.*, pag.821, nonché D'ONOFRIO, *op. cit.*, pagg.393 e ss.;

coordinamento nei confronti dei comandanti provinciali delle altre forze e dei loro comandi che, invece, sono soggetti al potere di coordinamento del prefetto. Si tratta, infatti, di un livello non tanto operativo quanto di gestione, direzione e di coordinamento delle forze operative e che, pertanto, necessitano di un collegamento con l'Autorità di p.s. che non sia meramente tecnico. Le norme in esame, in conclusione, fanno emergere in modo chiaro che la supremazia funzionale attribuita al questore quale organo provinciale dell'Amministrazione dell'interno trova una disciplina, retaggio di una concezione liberale dello Stato, che ha la peculiarità di garantire ai comandanti dell'Arma dei carabinieri un'ampia possibilità di scelte autonome nell'espletamento dei compiti d'istituto⁵⁶ così come espressamente previsto dall'art.79 del citato regolamento organico. Vi sono, poi, compiti di polizia svolti dai carabinieri per i quali il questore non ha alcun potere di coordinamento. Si tratta dei compiti di polizia militare svolti all'interno ed a favore delle Forze armate⁵⁷. Vi è da dire che del servizio di polizia militare è mancata per decenni una definizione positiva⁵⁸, cosa che ha determinato incertezze pratiche, oltre che problemi interpretativi. Ma, pur non entrando nella questione, dobbiamo dire che, a similitudine della polizia di sicurezza in ambito generale, il servizio di polizia militare è svolto allo scopo di assicurare le condizioni generali perché i reparti delle Forze armate possano vivere, muovere e combattere in territorio nazionale ed all'estero. In altre parole assicura il rispetto delle norme dell'ordinamento militare prevenendo e reprimendo i reati secondo

⁵⁶ CHIAPPETTI, *Forze di polizia*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, 1990, pag.7;

⁵⁷ Per la verità vi sono anche servizi esterni alle Forze armate per i quali il potere di coordinamento del questore risulta limitato. E' il caso, ad esempio del servizio di assistenza ai dibattimenti espletato dall'Arma dei carabinieri. Sull'argomento v. LIBERTINI, *Alcune riflessioni sul servizio di assistenza ai dibattimenti*, in *Riv. di Pol.*, VIII-IX, 1998, pagg. 583 e ss.;

⁵⁸ Sull'argomento da ultimo LIBERTINI, *Una riflessione sui servizi di informazione e polizia militare*, in *Riv. di Pol.*, XII, 1998;

le direttive delle Autorità militari. In modo conforme a tale visione della polizia militare, l'art. 6, comma 1, del d. lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, concernente il riordino dell'Arma dei carabinieri, ha stabilito che *“la polizia militare è costituita dal complesso delle attività volte a garantire le condizioni generali di ordine e sicurezza delle Forze armate sul territorio nazionale ed all'estero. A tale scopo gli organi di polizia militare vigilano sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e delle disposizioni dell'autorità militare attinenti all'attività da loro svolta. Gli organi di polizia militare esercitano, inoltre, un'azione di contrasto, di natura tecnico-militare delle attività dirette a ledere il regolare svolgimento dei compiti delle Forze armate”*.

Quanto abbiamo posto in rilievo non esaurisce di certo la *vexata quaestio* del coordinamento, anzi, accanto ad alcuni dubbi che paiono sciolti, pone ulteriori interrogativi. Finora abbiamo accennato al problema del coordinamento a livello provinciale, a quel livello, cioè, ove si gestisce nel concreto l'attività di polizia si prevenzione, ma abbiamo pur accennato ad attività di polizia che non possono essere assoggettate al coordinamento del questore o dell'Autorità di p.s.. Ma tutto ciò pone in evidenza la necessità di uno sforzo di sintesi di una pluralità operante in vista di obiettivi unici le cui attività si scaricano sulla funzione esecutiva considerata nella sua unicità. Per tale motivo vi è chi ha ipotizzato, in prospettiva futura, il trasferimento dei compiti di Autorità nazionale di pubblica sicurezza dal Ministro dell'interno al Presidente del Consiglio⁵⁹, a similitudine di quanto già avviene sotto il controllo diretto del Parlamento per l'alta direzione, la responsabilità politica generale ed il coordinamento dell'attività

⁵⁹ CILIBERTI, *op. cit.*, pag. 173;

informativa e di sicurezza nel sistema delineato dalla legge 24 ottobre 1977, n.801, in modo tale da pervenire ad una riunificazione di tutto l'apparato di sicurezza dello stato, perciò delle forze militari e di quelle civili, sotto un'unica responsabilità politica con competenze di coordinamento verticale.

§ 10. Alcune caratteristiche delle Forze armate in rapporto alle forze di polizia. a) l'ordinamento e l'etica di riferimento; b) l'uso della forza e della coercizione; c) formazione della personalità degli operatori; d) il sistema di rappresentanza.

a) *l'ordinamento e l'etica di riferimento.* Prima di procedere oltre, è opportuno ricordare una importante caratteristica dell'istituzione "Forze armate" che la differenzia profondamente dagli altri strumenti di cui lo Stato si è dotato per la tutela della sua sicurezza. Le Forze armate dispongono di un ordinamento proprio che, nella sua settorialità, è idoneo a regolare i rapporti interni all'Istituzione militare e quelli esterni ad essa⁶⁰. Peraltro, è proprio tale ordinamento, costituito da un complesso di norme articolato e stratificato nel tempo, che individua le organizzazioni strumentali che gli appartengono e le distingue da tutte le altre predisposte per il perseguimento dei fini statuali. In altre parole, le singole Forze armate sono tali in virtù di una scelta del legislatore ordinario che le ha collocate all'interno dell'ordinamento militare in relazione ai compiti generali e specifici loro affidati. L'art.52 della Costituzione, infatti, nello

⁶⁰ Sull'argomento da ultimo BOURSIER NIUTTA e BASSETTA, *L'ordinamento militare come ordinamento giuridico*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 2, 1997;

stabilire il principio secondo cui “*l’ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica*” da una parte riconosce l’esistenza di un ordinamento di settore, dall’altra ne individua il principio informatore allo scopo di circoscrivere la portata delle norme interne all’ordinamento settoriale, soprattutto a tutela della dignità della persona umana, in modo da ricondurre comunque l’ordinamento militare nell’alveo dell’ordinamento generale. La Costituzione, quindi, non ci dice quali siano le Forze armate per cui ha demandato al legislatore ordinario il compito di scegliere quali delle organizzazioni preposte alla difesa e sicurezza della Patria debbano essere tali e, pertanto, assoggettate al particolare ordinamento ed alla speciale giurisdizione. Le Forze armate, quindi, rappresentano un *unicum*, proprio in quanto caratterizzate da un proprio ordinamento, da una propria giurisdizione speciale e da una propria forza di polizia esclusiva, ciò a differenza di quanto accade per le forze di polizia e la forza pubblica in generale per le quali la scelta di politica legislativa è stata quella di evitare l’assoggettamento alle leggi militari consentendo, per converso, un più ampio esercizio dei diritti garantiti costituzionalmente, ivi compreso quello sindacale. Non basta. L’ordinamento militare, sebbene sia costituito da un’insieme di norme giuridiche, è fortemente permeato di elementi etici che appartengono solo alle Forze armate che si alimentano di tali principi⁶¹, tant’è che una visione ancorata al normativismo puro di

⁶¹ Il militare si inserisce in un gruppo sociale fortemente gerarchizzato nel quale aderisce ad un ruolo psico-sociale che si fonda su di un sistema di valori, molti dei quali fondati su base emozionali. Infatti, spirito di corpo, autorevolezza del capo, etica dell’obbedienza delineano una vera e propria identità culturale, perciò dei modelli di condotta esaltati dallo spirito di sacrificio e dalla simbologia di gruppo. Pertanto, la società militare, intesa come gruppo umano organizzato normativamente, ha prodotto un’etica al servizio di sé stessa caratterizzata da proprie simbologie. Vi è da dire che l’etica militare, recepita nei regolamenti di disciplina, ha sostanziato la disciplina stessa tanto che questa è stata considerata come la norma di condotta tipica dei militari e la principale forza coesiva dell’istituzione stessa. In proposito v. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, pag.7; LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pagg.237 e ss.;

matrice kelseniana non è adeguata a dare sistemazione organica e razionale al mondo militare se non a prezzo del distacco delle norme dalla realtà concreta. Sussiste, quindi, un'etica militare che, nonostante in senso tecnico debba essere considerata pregiuridica, è immanente nell'ordinamento di settore ed influenza fortemente la vita stessa dell'istituzione militare⁶². In questo senso le Forze armate si distinguono nettamente dalle altre istituzioni non solo in virtù del proprio ordinamento, ma anche grazie ad un particolare patrimonio etico elaborato nel corso di un tempo lunghissimo attingendo ampiamente alla teologia cristiana, che si pone in rapporto funzionale nei confronti dei fini dell'istituzione⁶³. Gli ordinamenti delle polizie a *status* militare, proprio perché punti di contatto fra l'ordinamento militare e quello più generale nel quale ricadono le altre forze di polizia, aprono un canale attraverso il quale l'etica militare può espandersi ed estendere i suoi effetti in altri e più vasti contesti particolarmente penetranti nella società civile e giungere fino ai singoli cittadini fruitori del servizio di polizia. Tutto sommato questo secondo aspetto si ricollega ai motivi storici che portarono alla nascita di tutte le gendarmerie europee, atteso che con esse le monarchie della restaurazione, oltre che occupare militarmente il territorio, vollero conferire una dignità diversa ad un tipo di servizio nel quale le polizie di città non brillavano e nel comune sentire delle popolazioni si erano conquistate una considerazione tutt'altro che positiva.

⁶² *Amplius* LIBERTINI, *Profili di etica militare*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, n.3, 1998;

⁶³ Tale aspetto risulta particolarmente interessante in quanto la spiritualità cristiana ha profondamente influenzato l'etica militare anche attraverso il culto dei santi militari. Sull'argomento si segnala SPAHR, *Ebsterf, martiri di*, in *Bibliotheca sanctorum*, IV, col.894; CARDINI, *I primi tempi dell'Ordine del Tempio*, in *I Templari una vita tra riti cavallereschi e fedeltà alla Chiesa*, atti del primo convegno "I Templari e San Bernardo da Chiaravalle", Certosa di Firenze 23-24 ottobre 1992, Firenze, 1995, pagg. 38 e ss.; LIBERTINI, *Nobiltà e cavalleria nella tradizione e nel diritto*, Tivoli, 1999, pagg.103 e ss.. Per gli aspetti iconografici v. KITZINGER, *I mosaici di S. Maria dell'Ammiraglio a Palermo*, Padova, 1990. Il tema culturale dei santi militari da tempo è stato sostituito da quello dei militari santi che risulta più aderente all'evoluzione teologica cristiana ed adeguato ad una realtà che vede gli eserciti impegnati in operazioni di mantenimento della pace;

Pertanto, l'approccio eticamente connotato nei confronti del cittadino fu ritenuto elemento importante e capace di dare autorevolezza e dignità al servizio di polizia. Quanto alle altre forze di polizia, deve ricordarsi come a seguito della riforma operata dalla legge 1 maggio 1981 n.121, è stato caducato l'ordinamento militare adottato con r.d.l. 31 luglio 1943 n.687 non più compatibile con i compiti esclusivamente civili demandati alla polizia, ma deve osservarsi come l'ordinamento vigente costituisca un *tertium genus* che si colloca fra quello militare e quello civile dai quali si differenzia e al tempo stesso attinge schemi organizzativi ed operativi. In effetti, se è vero che la smilitarizzazione ha prodotto un cambiamento di *status* del personale *ex* militare, è pur vero che il personale già civile ha visto variare il proprio inquadramento con uno spostamento da quello dei funzionari civili dello Stato, verso quello di una organizzazione non militare ma militarizzata in senso atecnico, tanto che ormai da tempo anche gli *ex* civili indossano l'uniforme la cui capacità identificante e stereotipante, nonché il controllo psicosociale che ne deriva attrae fortemente l'intera istituzione. Resta chiaro, comunque, che questo sforzo non può consentire la formazione e lo sviluppo di un patrimonio etico paragonabile a quello delle Forze armate, che probabilmente resterà un ideale irraggiungibile, ma nel caso in cui le forze di polizia civili dovessero tentare un'operazione di identificazione nell'etica militare, pur prive dell'elemento fondante che è costituito dalle tradizioni militari, a quel punto il *limes* di separazione sarebbe rappresentato soltanto dall'ambito di applicazione dell'ordinamento militare con la speciale soggezione alla giurisdizione speciale costituzionalmente prevista per i soli militari.

b) l'uso della forza e della coercizione. Molti aspetti identificativi delle Forze armate e delle forze di polizia sono già emersi da quanto è già stato posto in evidenza, ma occorre ricordare che se si considera l'aspetto teleologico di queste organizzazioni strumentali in vista del fine per cui sono state costituite, è possibile pervenire ad una differenziazione netta e all'affermazione di autonomia delle une dalle altre nonostante siano accomunate tutte dal fatto di essere depositarie dell'uso legale della forza e della coercizione (**tavole X e XI**). Il punto merita una riflessione in quanto l'uso della forza risulta profondamente differenziato a seconda che si tratti di forze di polizia ovvero di Forze armate, tanto da realizzare un vero e proprio motivo di distinzione fra le due tipologie di organizzazioni. In effetti, volendo considerare il piano squisitamente operativo, le forze di polizia sono chiamate ad operare, perciò ad impiegare anche la forza e la coercizione, secondo regole predeterminate che appartengono al diritto positivo ed hanno, quindi, il carattere dell'astrattezza e della generalità. L'uso legittimo delle armi, l'adempimento di un dovere e la difesa legittima sono riferimenti che, normativamente predeterminati, costituiscono la cornice entro cui le forze di polizia utilizzano legalmente la forza e la coercizione secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo. Per converso, le Forze armate sono depositarie dell'uso legale della forza estrema in termini quantitativi e qualitativi nel senso che, in caso di guerra, il compimento di atti leciti di guerra consente legittimamente di uccidere il nemico, perciò di superare la tutela del più importante dei diritti dell'uomo, quello alla vita. In altre situazioni di intervento delle Forze armate, quali le operazioni in supporto della pace, oggi tanto frequenti da essere divenute la normalità

operativa dei reparti militari, l'uso della forza e della coercizione è rigidamente determinato da regole d'ingaggio⁶⁴ approvate dalle autorità politiche caso per caso in funzione del mandato internazionale, degli accordi con gli altri Stati partecipanti alle operazioni ed, infine, delle norme di diritto interno. In questi casi, quindi, le regole non hanno in carattere dell'astrattezza e della generalità, in quanto valide soltanto per quella specifica missione ed in quel particolare momento, e trovano la loro fonte anche in norme di diritto internazionale pattizio. In altre parole, mentre le forze di polizia ricorrono all'uso della forza secondo automatismi sperimentati che sono la conseguenza della esistenza di regole predeterminate, le Forze armate possono ricorrere all'uso della forza secondo ed in virtù di regole fissate di volta in volta, fatta eccezione per i casi di difesa legittima individuale e collettiva, con la conseguente responsabilità internazionale dello Stato in caso di abuso o di uso illegittimo. In questo senso appare chiara la distinzione operata sul piano soggettivo dall'art. 98, comma 2, della Costituzione in cui vengono distinti i militari ed i funzionari ed agenti di polizia⁶⁵.

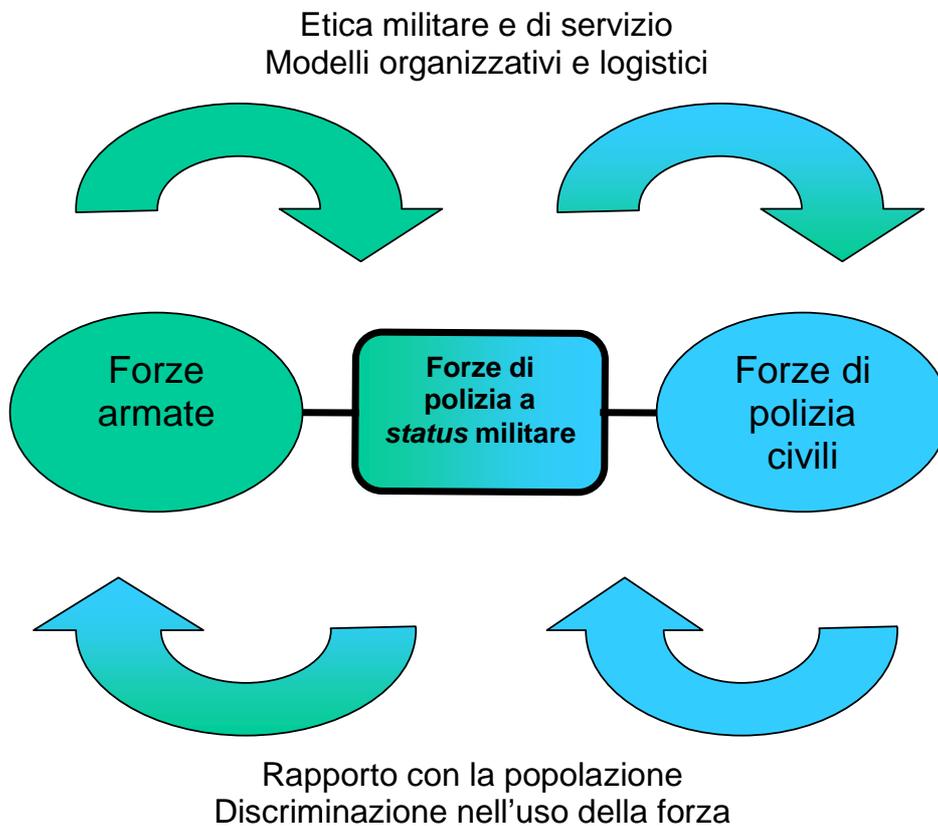
c) formazione della personalità degli operatori. Quanto abbiamo detto ci conduce ad ulteriori riflessioni che riguardano alcune caratteristiche tipiche

⁶⁴ Le regole d'ingaggio (*rules of engagement*) costituiscono per le truppe NATO l'unica fonte di legale autorizzazione all'impiego della forza contro forze ostili anche in caso di difesa da aggressioni, ad eccezione della legittima difesa che non può essere in alcun modo limitata. Le ROE sono compendiate in un catalogo NATO, documento MC 362 del *Military Committee*, e sono formulate come una serie di autorizzazioni e divieti generici all'uso della forza. Le regole sono autorizzate dal Consiglio del Nord Atlantico, autorità politica, prima di ogni Operazione su richiesta dei Comandanti Strategici e ad è data concreta attuazione solo su ordine emanato dal livello di Comando indicato come competente nella pianificazione operativa.

⁶⁵ In proposito v. CAIA, *Polizia di Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, pag. 340;

della personalità e della psicologia degli appartenenti alle Forze armate ed alle forze di polizia. Non v'è dubbio che la necessità di operare normalmente isolati e secondo regole generali predeterminate richiede che funzionari ed agenti di polizia debbano avere una personalità tendenzialmente autoridiretta compatibile con la responsabilità spiccatamente personale insita nel loro operato. Per converso, i militari necessitano di una personalità marcatamente eterodiretta, funzionale ad una ordinata e coordinata disciplina delle intelligenze, in quanto la rigidità dell'organizzazione, delle sue regole generali, la fluidità delle regole d'ingaggio e la stessa possibilità di impiego della forza nelle modalità più estreme comporta una gestione gerarchica dell'attività concreta ed una scrupolosa adesione agli ordini. In caso contrario, infatti, emergerebbero individualismi centrifughi, guasti e deviazioni gravissime dell'organizzazione che potrebbero ripercuotersi, oltre che all'interno, sulla politica internazionale del Governo.

Da questo punto di vista le forze di polizia a *status* militare costituiscono una realtà peculiare soprattutto quando vengono chiamate a partecipare alle missioni in supporto alla pace. Infatti, queste forze essendo forze di sicurezza e non di combattimento non operano secondo il criterio di discriminazione tipicamente militare "amico/nemico", ma lavorano secondo quelli che per loro sono i consueti criteri discriminatori di polizia che prescindono dalla rigidità del sistema derivante dalla definizione di regole di ingaggio. Ciò rende queste forze estremamente duttili nel contesto delle operazioni a supporto della pace. In altre parole, costituiscono un canale di comunicazione aperto da e verso le Forze armate e di polizia così da consentire un continuo scambio di esperienza e professionalità.



d) il sistema di rappresentanza. Volendo considerare gli strumenti di rappresentanza collettiva, sebbene a fattor comune si tratti di organizzazioni prive di quell'unico mezzo di pressione contrattuale che è il diritto di sciopero, deve rilevarsi come lo strumento sindacale della Polizia di Stato rappresenti più una evoluzione delle rappresentanze militari, che una mera appropriazione degli strumenti sindacali tradizionali. Tale aspetto risulta particolarmente importante ed occorre ricordare che da ultimo, la

Corte Costituzionale con sentenza n.449 del 17 dicembre 1999, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.8, comma 1, della citata legge n.382 del 1978 che impone per i militari il divieto di adesione ad organizzazioni sindacali e di costituzione di associazioni professionali aventi tale carattere, ha posto in rilievo le caratteristiche peculiari dell'ordinamento militare che non consentono assimilazioni fra le Forze armate e le forze di polizia ad ordinamento civile. Infatti, ha affermato conclusivamente che “... il legislatore ha sì riconosciuto una circoscritta libertà sindacale, ma ciò ha disposto contestualmente alla smilitarizzazione del corpo di polizia, il quale ha, oggi, caratteristiche che lo differenziano nettamente dalle Forze armate. Non può quindi invocarsi la comparazione con la Polizia di Stato per la diversità delle situazioni poste a confronto...”. Ha osservato, infine, che la configurabilità dell'ordinamento militare come una articolazione dello stato democratico “non consente tuttavia di ritenere illegittimo il divieto posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare”.

Da ultimo, si ricordi come, sempre più marcatamente, la Polizia di Stato tenda a mutuare dalle Forze armate sia l'uso delle uniformi e dei simboli tipici delle forze militari quali le insegne di grado, la sciarpa azzurra e la sciabola per i funzionari, sia i moduli operativi ed addestrativi, soprattutto per i reparti speciali, a dimostrazione di una sostanziale complementarietà delle organizzazioni a fronte di una formale distinzione. In conclusione, la smilitarizzazione della polizia ha assolto il compito fondamentale della razionalizzazione delle strutture dello Stato dedicate alla difesa interna come *corpus* formalmente distinto da quello militare, ma concettualmente

ad esso omogeneo in quanto struttura dedicata alla difesa dello stato in senso lato, ma ha prodotto anche un latente ma costante riflusso della polizia civile verso la militarità. Viene da chiedersi a questo punto se in un certo senso qualcosa non abbia funzionato di una riforma che è stata voluta anche e soprattutto per marcare una differenziazione della funzione di polizia dalla funzione difesa.

Tavola IX



Tavola X

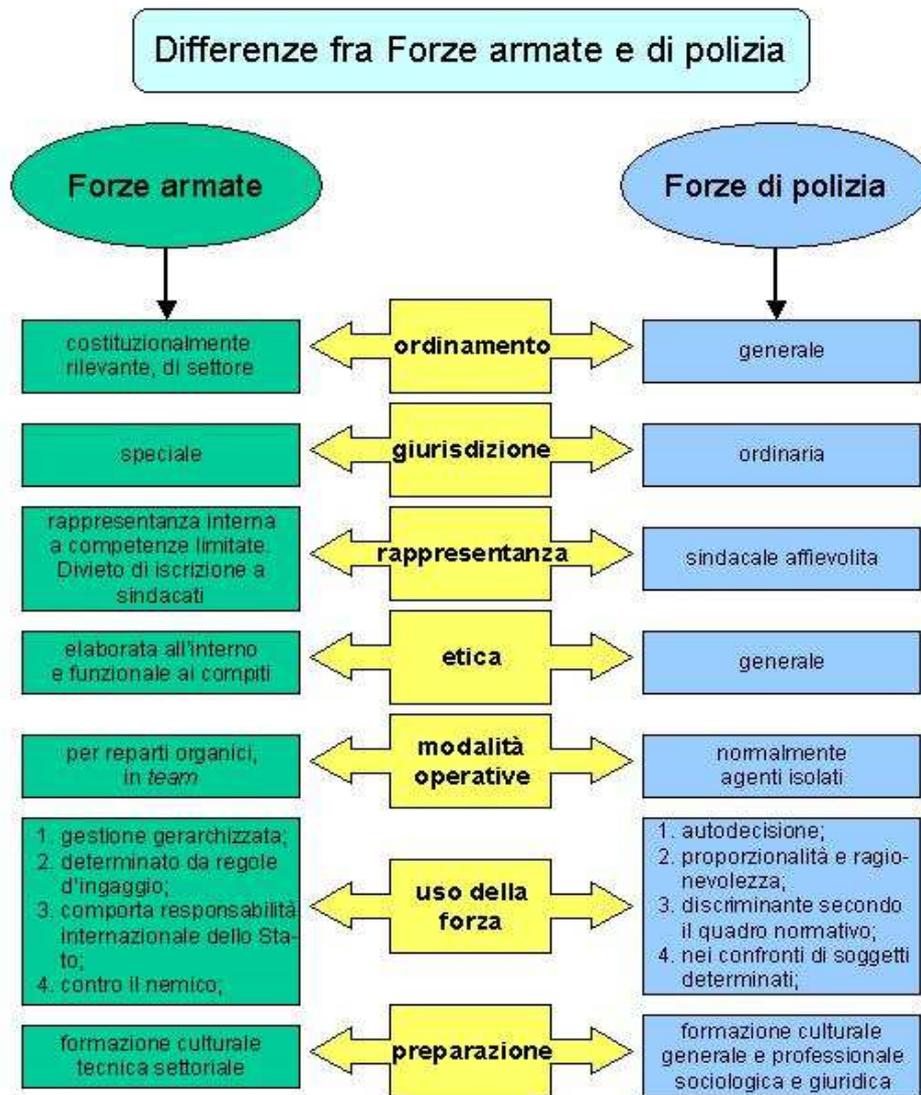
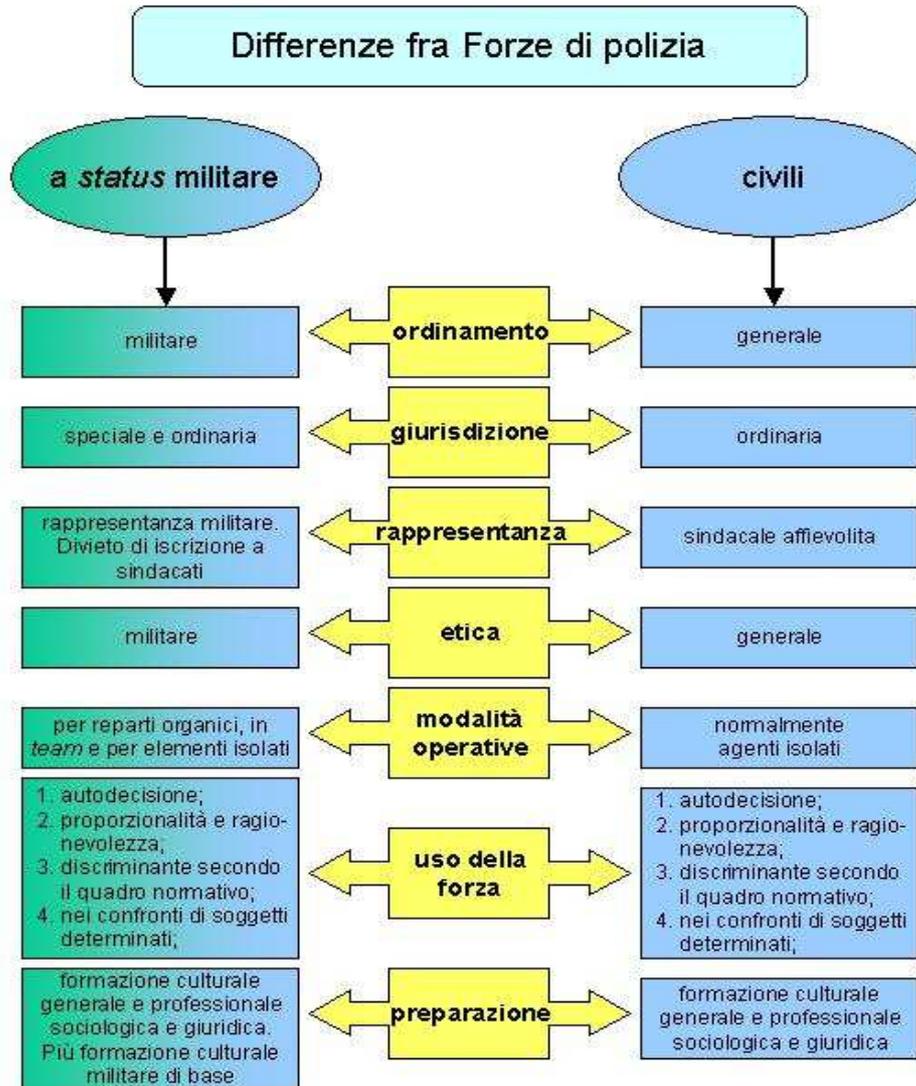


Tavola XI



Capitolo 4

La dottrina della NATO e della UE

SOMMARIO: § 11. *Premessa*. § 12. *La dottrina NATO*. a) *il concetto strategico e le operazioni non art.5*; b) *la dottrina militare*; c) *il ruolo delle forze di polizia*. § 13. *Il crisis management dell'UE*. a) *la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC)*; b) *le tappe dello sviluppo delle capacità dell'UE*; c) *vocazione al soft power dell'UE*; d) *la componente civile*; e) *gli aspetti di polizia*; f) *contributi italiani alla PESD*.

§ 11. *Premessa*

Affrontare la disamina del grande tema delle missioni all'estero, ed in tale quadro quello più settoriale delle missioni di polizia, nei contesti sviluppati dalla NATO e dall'Unione europea è una operazione complessa sotto numerosi profili perché presenta numerose difficoltà. Si tratta, però di una necessità concettuale in quanto nasce dalla esigenza di dare sistemazione concettuale a numerosi aspetti derivanti dall'evoluzione dell'idea stessa di *peacekeeping*. L'esperienza, infatti, ha dimostrato che un intervento a supporto della pace è tanto più efficiente quanto più rapida è la ricostruzione o riorganizzazione degli organi dello stato preposti alla sicurezza. E' per questo motivo che, a partire dal 1989, la domanda di

missioni di polizia è andata sempre più crescendo e richiedendo attività diverse.



Il tema delle missioni di polizia, quindi, è andato via via arricchendosi di contenuti sempre più sofisticati che richiedono spiccate capacità di intervento di vario tipo e che vanno dal semplice sostegno ed osservazione alla più complessa sostituzione.

Comunque, tornando alle difficoltà generali connesse alla disamina dei diversi contesti dottrinali NATO e dell'Unione europea, la prima deriva dal fatto che si tratta di porre a confronto due organizzazioni non omogenee, comparabili solo in parte, e per queste non senza qualche difficoltà.

Volendo operare una semplificazione allo scopo di evidenziare alcuni tratti distintivi, basti pensare al fatto che la NATO si è formata per aggregazione intorno alla comune esigenza di sicurezza, esigenza che ora è alla base della accessione dei Paesi dell'Est europeo nati dalla disgregazione politica dell'Unione Sovietica. Per converso l'Unione europea si è agglutinata intorno a valori e principi di natura "civile", caratteristica che la rende un *unicum* nella storia delle organizzazioni internazionali, peraltro con caratteristiche del tutto peculiari ben desumibili esaminando i contenuti e le specificità dei tre pilastri dell'Unione. Per la verità non poteva essere diversamente poiché all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale è stata l'esigenza di controllare e coordinare lo sfruttamento delle risorse carbonifere e la produzione dell'acciaio in vista del mantenimento della pace in Europa a dare l'abbrivo al lungo processo di integrazione ancora in atto e che ha il suo nocciolo duro nella costituzione dello spazio economico comune.

Ebbene, questa riflessione, nonostante la sua approssimazione, ci consente di comprendere un fatto importante. La NATO, pur non essendo una mera alleanza militare, si è organizzata per sviluppare prioritariamente le proprie capacità militari (**tavola XII**) nell'ottica di garantire la sicurezza dei Paesi membri nella situazione di contrapposizione dei blocchi ed ha provveduto ad elaborare un complesso ed articolato corpo dottrinale d'impiego delle Forze armate in un'ottica interforze e combinata, cosa che ha comportato un approccio concettuale ed un linguaggio comuni fra le Forze armate degli Stati membri. Per converso, l'Unione europea per decenni si è occupata esclusivamente dell'integrazione economica e dello sviluppo di una cooperazione rafforzata negli altri settori. Gli aspetti tipicamente militari

sono rimasti estranei a tale processo per decenni e solo la storia più recente dell'Unione vede un impegno in questa direzione nell'ambito dello sviluppo di una politica estera e di difesa comuni. Ovviamente, tale fatto ha comportato un ritardo europeo nello sviluppo degli elementi concettuali e dottrinali relativi all'impiego delle Forze armate.

In altre parole, sul piano tecnico l'Unione non ha ancora avviato in concreto lo sviluppo di un corpo dottrinale militare che possa essere posto a confronto con quello dell'Alleanza Atlantica, anzi, solo negli ultimi anni è iniziata la scrittura dei primi documenti dottrinali relativi alla gestione delle crisi con riferimento agli aspetti civili ed in tale contesto all'impiego delle Unità Integrate di Polizia presso la *Police Unit* del Segretariato Generale⁶⁶. Ciò appare del tutto congruente con quanto si è detto, cioè con il fatto che nell'ambito europeo esiste una maggiore sensibilità ed attenzione agli aspetti civili della gestione delle crisi per cui l'esperienza delle *Multinational Specialized Unit* della NATO anziché essere replicata in ambito militare, è stata sviluppata in ambito civile con una formula che completa il sistema stimolando la crescita di altri strumenti necessari ad affrontare in maniera efficiente una crisi. Appare evidente, quindi, che la chiave di lettura delle missioni militari in ambito europeo è ancora costituito dalle dichiarazioni politiche di natura programmatica che sono state formalizzate in occasione dei Consigli che si sono succeduti, mentre la componente relativa alla gestione civile delle crisi ha sviluppato proprie capacità spendibili in concreto.

⁶⁶ Il documento relativo all'impiego di tali unità è stato redatto con il fondamentale contributo italiano ed in particolare dell'Arma dei Carabinieri. Infatti, a tale operazione ha partecipato direttamente l'Ufficio Piani e Polizia Militare del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ed è il frutto delle esperienze maturate nei teatri operativi con le *Multinational Specialized Unit*.

Un ulteriore aspetto di carattere generale che merita di essere citato è costituito dall'osservazione secondo cui la dottrina militare non è assimilabile alla dottrina giuridica. Infatti, mentre quest'ultima è volta ad esplicitare e comprendere il significato delle disposizioni dell'ordinamento, perciò ad orientare l'interprete ed il legislatore, la dottrina militare consiste in una elaborazione concettuale estremamente flessibile in quanto svincolata da norme giuridiche, sebbene coerente con l'ordinamento positivo, avente efficacia prescrittiva per gli operatori. In tale quadro, infatti, i documenti dottrinali NATO una volta ratificati e promulgati vincolano gli Stati membri, mentre i documenti nazionali che ne discendono assumono la cogenza tipica delle norme interne all'Amministrazione, più precisamente all'area tecnico-operativa dell'Amministrazione della difesa. E' ovvio che la ratifica dei documenti NATO necessita di un preliminare esame, che non può essere soltanto tecnico-militare, finalizzato alla verifica di compatibilità con l'ordinamento giuridico nazionale.

§ 12. *La dottrina NATO.*

a) il concetto strategico e le operazioni non art.5; b) la dottrina militare; c) il ruolo delle forze di polizia.

a) il concetto strategico e le operazioni non art.5. Senza entrare nei problemi connessi alle operazioni riconducibili all'art. 5 del Trattato NATO⁶⁷, cioè a quelle operazioni di vera e propria guerra, ci occuperemo

⁶⁷ Il Trattato di Washington del 4 aprile 1949 è stato ratificato con legge 1 agosto 1949, n. 465 (G.U. del 4 agosto 1949). L'art. 5 prevede:

in generale di quelle operazioni non art.5, ormai sempre più ricorrenti e di rilevante impegno in termini di impiego di risorse, che appartengono alla grande famiglia delle missioni a supporto della pace (*Peace Support*)

“Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell’America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell’esercizio del diritto di legittima difesa, individuale, o collettiva, riconosciuto dall’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l’azione che giudicherà necessaria, compreso l’uso delle forze armate, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell’Atlantico settentrionale.

Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali”.

La bibliografia concernente la NATO è molto vasta, in ogni caso per un orientamento generale si ricorda: BECKETT, *The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations*, Londra, 1950; BLAND, *The military Committee of the North Atlantic Alliance. A study of structure and strategy*, New York, 1990; CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi “fuori area”*, RDI, 1999; CANNIZZARO, *Problemi giuridici sollevati dalla nuova dottrina strategica della NATO*, Ronzitti (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000; CASSESE, *La giurisdizione civile italiana e la Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 sullo “status” delle Forze armate della NATO*, in *Riv. dir. Inter.*, 1965, pagg. 643 e ss.; CASSONI, *L’organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord*, Milano, 1967; DREW, *The future of NATO: facing an unreliable enemy in an uncertain environment*, New York, 1991; DURANTE, *Organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord (NATO)*, in *Enc. del dir.*, XXXI, Milano, 1981, pagg. 211 e ss.; IGNARSKI, *North Atlantic Treaty Organization*, in *Encyclopedia of Public International Law*, VI, Amsterdam, 1983, pagg. 264 e ss.; IOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *Comunità Internazionale*, 1998; LIBERTINI, *Militari stranieri e giurisdizione italiana*, in *Riv. di pol.*, VIII-IX, 1999; LIBERTINI, *Trattato NATO e giurisdizione penale*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 2, 1992; MARAZZI, *Considerazioni sull’Organizzazione del Patto Nord-Atlantico*, in *Comun. Intern.*, 1955, pagg. 253 e ss.; MARAZZI, *La NATO e la giurisdizione degli Stati membri*, in *Comunic. Studi*, VII, 1955, pagg. 251 e ss.; MIELE, *N.A.T.O. (Organizzazione del Patto Nord-Atlantico)*, in *Noviss. Dig. It.*, XI, Torino, 1965, pagg. 21 e ss.; PETTA, *La Costituzione e la convenzione sullo status delle truppe NATO*, in *Giur. Cost.*, 1973; PIERINI, *Variazioni sul NATO SOFA*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 4, 1999; POLITI, *Basi militari straniere e giurisdizione italiana*, in *Le basi militari della NATO e dei paesi esteri in Italia*, Roma, 1990; RIVELLO, *Giustizia penale italiana e reati commessi nel nostro Paese da militari stranieri appartenenti alle forze NATO*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 4, 1993; SAULLE, *Trattato del Nord-Atlantico, organizzazione del (NATO)*, in *Enc. Giur.*, XXXI, 1994; SAULLE, *Trattato dell’Organizzazione del Nord Atlantico (NATO)*, in *Saggi di diritto e di organizzazione internazionale*, Napoli, 1986, pagg. 271 e ss.; SAULLE, *NATO and its activities. A political and juridical approach on consultation*, New York, 1979; SAULLE, *Juridical Value of the Rules of the North Atlantic Alliance for Consultation*, in *Saggi di diritto e di organizzazione internazionale*, Napoli, 1986, pagg. 287 e ss.; SAULLE, *Organizzazione dell’Atlantico del Nord: struttura e finalità*, in *Le basi militari straniere e lo status dei lavoratori italiani*, a cura di Zanghi, La Rosa e Panella, Bari, 1992, pagg. 59 e ss.; SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale, I, Le organizzazioni internazionali a livello mondiale e regionale*, Napoli, 1993, pagg. 217 e ss.; STROMSETH, *The North Atlantic Treaty and European security after the cold war*, in *Cornell International Law Journal*, 1991, pagg. 479 e ss.; TERROSI, *La giurisdizione penale sui militari NATO*, in *Cass. Pen.*, 1993; TORIELLO, *NATO (Organizzazione del Patto Nord-Atlantico)*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, V, Torino, 1984, pagg. 177 e ss.; VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *L’art. VII della Convenzione di Londra sulle forze militari NATO e il giudice penale italiano*, in *Comunicazioni e studi*, XVI, Milano, 1980.

Operations) e che trovano la loro legittimità in un mandato della Comunità Internazionale⁶⁸. Questa tipologia di missioni ha trovato una formalizzazione solo recentemente grazie al Documento sul nuovo concetto strategico adottato nell'aprile del 1999 a Washington dal Consiglio Atlantico (**documento 1**) e non fanno da *pendant* alle operazioni ai sensi dell'art.5. Queste ultime, infatti, riguardano la legittima difesa collettiva dei membri della NATO, mentre quelle non art.5 si riferiscono alle operazioni “fuori area” e non possono essere ricondotte alla nozione di difesa legittima di uno dei membri dell'Alleanza⁶⁹. Il Documento costituisce la formalizzazione, sul piano politico, di una prassi internazionale che si era andata affermando a partire dalle operazioni condotte dall'Alleanza in Adriatico per sorvegliare il rispetto delle sanzioni nei confronti della *ex*-Yugoslavia, le operazioni svolte su mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per mantenere aperti i cieli della Bosnia – Erzegovina e per la protezione di alcune città di quella regione, infine le operazioni svolte in attuazione degli accordi di *Dayton* prima dall'IFOR (*Implementation Force*), poi dalla SFOR (*Stabilization Force*). Da questo punto di vista il Documento rappresenta una importante evoluzione della prassi internazionale per l'intervento nelle aree di crisi fondata su di una scelta politica condivisa all'interno di una alleanza il cui strumento militare è ben sperimentato nella sua flessibilità e capacità operativa nelle operazioni di

⁶⁸ In proposito cfr. DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed Organizzazioni Internazionali Regionali nel mantenimento della pace*, in *La Comunità Internazionale*, 1998; IOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, cit.; SERVEDIO, *Le Nazioni Unite, le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 4, 1999; TORNETTA, *I meccanismi delle Nazioni Unite per la sicurezza internazionale*, in *Le Nazioni Unite del 2000 – verso un nuovo ordine internazionale*, 1991.

⁶⁹ In proposito si segnala CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi “fuori area”*, cit., pagg. 727 e ss.; CANNIZZARO, *Problemi giuridici sollevati dalla nuova dottrina strategica della NATO*, cit., pagg. 43 e ss.; RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, ed. II, Torino, 2001, pagg. 89 e ss..

combattimento. Deve essere sottolineato che in estrema sintesi il nuovo concetto strategico della NATO individua nuovi rischi per la sicurezza fra cui la diffusione globale di una tecnologia che possa essere impiegata nelle armi, la circostanza che avversari, siano essi Stati o meno, possano sfruttare gli strumenti informatici, il terrorismo internazionale, il sabotaggio e la criminalità organizzata. In particolare il comunicato del Consiglio prevede espressamente che il terrorismo costituisce una minaccia alla pace, alla sicurezza ed alla stabilità, capace di minacciare l'integrità territoriale degli Stati. In proposito deve essere sottolineato che queste forme di minaccia non si traducono automaticamente in nuovi compiti per le Forze armate degli stati membri. Al contrario si realizza un impegno programmatico di questi a sviluppare le necessarie azioni normative, organizzative ed operative di contrasto con tutti gli strumenti di sicurezza di cui lo Stato si è dotato. In altre parole, l'attribuzione di nuovi compiti alle Forze armate discende sempre da una scelta politica parlamentare essendo interdetto alle Forze armate stesse di darsi in autonomia nuovi compiti. Ciò vale a dire che le Forze armate non possono, in carenza di una precisa norma giuridica che lo preveda, attribuirsi il compito di contrastare la criminalità organizzata ed il terrorismo in quanto settori tipici di competenza delle Forze di polizia ed in parte dei servizi di informazione e sicurezza, per cui saranno tali strumenti a dover essere potenziati adeguatamente per il contrasto delle specifiche forme di minaccia.

Ne deriva che la NATO, adottando il nuovo concetto strategico, non è più un mero strumento di difesa collettiva ma è diventata uno strumento di sicurezza collettiva con funzione di prevenzione dei conflitti, di gestione delle crisi di costruzione della pace. Senza entrare nell'analisi del

Documento, che pure sarebbe di grande interesse sotto numerosi profili, dobbiamo osservare che questo utilizza la formula “*operazioni di risposta alle crisi*” (*Crisis Response Operations*), formula che probabilmente necessita di essere meglio precisata in sede legislativa risultando insufficiente per il diritto interno lo sviluppo dottrinario rinvenibile nei documenti dell’Alleanza.

Altro problema è quello di comprendere se la NATO possa essere considerata una organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. Ebbene, dal punto di vista concettuale la NATO riunisce tutti i requisiti e possiede tutte le caratteristiche per essere considerata tale poiché non è una organizzazione deputata soltanto a garantire la legittima difesa degli Stati membri, ciò in quanto si è data una complessa struttura istituzionale e si è posta il fine di gestire il mantenimento della pace e della sicurezza euro-atlantica. Peraltro, è aperta all’ingresso di nuovi membri della regione. Tuttavia la NATO rifiuta di essere considerata una organizzazione regionale, quasi un organo decentrato dell’ONU. In realtà, secondo il nuovo concetto strategico, la NATO è disposta ad effettuare missioni per conto del Consiglio di Sicurezza dell’ONU solo in determinati casi e, comunque, secondo le sue procedure. Ciò equivale a dire che la NATO riconosce il ruolo fondamentale del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e sicurezza internazionale ma afferma la propria indipendenza⁷⁰.

Un ulteriore momento di novità rispetto al documento di Washington è costituito dal *summit* di Praga del 21 e 22 novembre 2002 (**documento 2**).

⁷⁰ In proposito KELSEN, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, AJIL, 1951, pagg. 162 e ss.; HIGGINS, *Some Thoughts on the Evolving Relationship Between the Security Council and NATO*, in *Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix Développement, Démocratie*, Bruxelles, 1998, pagg.511 e ss.; RONZITTI, *op. cit.*, pagg. 89 e ss..

L'esito di questo incontro può essere definito storico, non tanto perché tale è stato definito dal presidente americano Bush e dal Segretario generale della NATO, lord Robertson, quanto per il fatto che, accanto ad un importante *enlargement* dell'Alleanza ai Paesi che avevano fatto parte del patto di Varsavia, i risultati complessivi dell'incontro hanno modificato i contenuti stessi dell'Alleanza. Si è trattato, in effetti, di un *transformation summit* che sulla base di una comune percezione dei pericoli che il mondo corre e dei comuni valori di riferimento, rafforza il partenariato fra le due sponde dell'Atlantico e modifica concretamente l'Alleanza promovendo una grande metamorfosi. Da baluardo difensivo regionale la NATO si è posta l'obiettivo di trasformarsi in una agile agenzia di sicurezza capace di operare anche d'iniziativa su scala mondiale nei confronti di tutte quelle forme di minaccia che insidiano la stabilità e la sicurezza della Comunità internazionale e l'esistenza della società umana. Come affermato da Lord Robertson, tali minacce oggi provengono essenzialmente da:

- terrorismo nichilista di matrice confessionale;
- armi di distruzione di massa;
- stati fuorilegge.

Per affrontare queste nuove sfide la struttura decisionale ed operativa della NATO dovrà cambiare e con esse il raggio d'azione dell'iniziativa dell'Alleanza atteso che oggi deve essere considerata come inserita in un mondo globalizzato anche sotto il profilo della sicurezza.

b) la dottrina militare. In linea del tutto generale, dobbiamo ricordare che la dottrina militare della NATO è organizzata gerarchicamente su tre livelli. Quello più elevato include la Pubblicazione Interforze Alleata 01 (*Allied*

Joint Publication 01), denominata *Capstone* (pietra miliare), nonché quelle denominate *Keystone*, una per ogni branca funzionale⁷¹, che fissano i principi dottrinali generali. Il secondo livello è costituito dalla Dottrina Alleata di Supporto (*Supporting Joint Doctrine*) che disciplina i settori e le specifiche attività che sono ricondotte ad ogni specifica branca funzionale. Da ultimo il terzo livello è costituito dalla Dottrina Interforze Applicabile (*Joint Applicable Doctrine*) che fissa disposizioni immediatamente applicabili.

Infine, al di sotto di tale gerarchia, esistono una serie di documenti, non aventi valore dottrinale ma con valore normativo, tra i quali vanno ricordati i piani, gli ordini di operazione, le procedure tattiche e tecniche (*Technical Tactical Procedure*) ecc., i quali hanno valore particolare e non generale in quanto emanati dai Comandanti di livello strategico, operativo e tattico per rispondere a specifiche esigenze. Fatta questa premessa, possiamo procedere alla disamina degli aspetti dottrinali che interessano le operazioni militari.

In ogni caso, dall'esame della dottrina elaborata dall'Alleanza con il documento NATO MC327/2, le operazioni di risposta alle crisi, cioè le operazioni militari condotte fuori dei casi previsti dall'art.5, si dividono in “*Operazioni a Supporto della Pace*” (*Peace-Support Operations*) ed in “*Altre Operazioni*” (*Operations Other than War*)⁷² (**tavola XIII**).

Alla prima tipologia appartengono:

- la prevenzione dei conflitti (“*conflict prevention*”). Si sostanzia in attività eterogenee che vanno dalle semplici iniziative diplomatiche al

⁷¹ Ad esempio *intelligence*, operazioni, logistica ecc...;

⁷² Dal punto di vista dottrinario il concetto delle operazioni diverse dalla guerra era già stato anticipato da DIHEL, *Operations Other Than War (Ootw): Mission Types and Dimensions*, in *National Academy of Science National Research Council*, Agosto 18, 1994; LO TORTO, *Dalla guerra ai conflitti armati*, in *Rivista Aeronautica*, 6, 1999.

dispiegamento preventivo di forze militari allo scopo di impedire che una situazione di crisi possa degenerare in un conflitto armato ovvero che questo possa estendersi;

- l'edificazione della pace (*"peace making"*). Si realizza in azioni di carattere diplomatico, sviluppate dopo l'inizio del conflitto armato allo scopo di pervenire ad una pacifica risoluzione della crisi;
- il mantenimento della pace (*"peace keeping"*). Si concretizza in operazioni che si risolvono nell'intervento di una parte terza ed imparziale, sotto la direzione di un'organizzazione internazionale, allo scopo di contenere, temperare o porre termine ad attività ostili fra stati o all'interno di uno stato. Da sottolineare che nel mantenimento della pace le forze militari sono complementari al processo politico e sono deputate al controllo delle zone di potenziale conflitto mediante un'azione di prevenzione e dissuasione allo scopo di abbassare in livello di tensione fra le parti;
- l'imposizione della pace (*"peace enforcement"*). Si sostanzia in operazioni condotte con l'impiego di mezzi militari in concomitanza di attività diplomatiche per ripristinare condizioni di pace in un'area di conflitto;
- il consolidamento della pace (*"peace building"*). Si realizza in attività che vengono svolte dopo che il conflitto sia cessato e sono finalizzate ad individuare e sostenere le strutture in grado di rafforzare e concretizzare le soluzioni politiche idonee ad evitare il ritorno alla conflittualità.

Per quanto attiene alle *"Altre Operazioni"*, dobbiamo dire che a questa categoria appartengono operazioni militari che si caratterizzano per un minore coinvolgimento ed un minore impiego della forza. Si tratta,

innanzitutto, delle operazioni umanitarie (“*humanitarian aid*”) finalizzate ad alleviare la sofferenza delle popolazioni quando le autorità locali non siano in grado ovvero non vogliano provvedere a fornire il sostegno e l’assistenza necessaria. Queste operazioni possono essere condotte nel contesto di operazioni di pace più vaste e possono svilupparsi con la massiccia presenza di organizzazioni non governative che operano in forza di principi solidaristici in modo del tutto autonomo e separato rispetto alla missione militare. Le altre sono le operazioni per l’evacuazione dei non combattenti (*non-combatant evacuation operations*), le operazioni di soccorso in caso di disastri (*disaster relief*), le operazioni di ricerca e soccorso (*search and rescue*) ed, infine, le operazioni militari a sostegno delle autorità civili (*military aid to civil authority*).

c) il ruolo delle forze di polizia. Delineare il possibile ruolo riservato alle forze di polizia, ed in particolare a quelle a *status* militare, nell’ambito dottrinale della NATO comporta la necessità di estrapolare singoli passaggi ad esse dedicati nel corpo delle pubblicazioni dottrinali militari. Si tratta, pertanto, di collazionare parti del sistema che devono essere poi valutate sistematicamente con riferimento sia al contesto dal quale devono essere estratte sia fra loro. Ovviamente, questa operazione non ha finalità meramente speculativa in quanto il *corpus* che ne può derivare può essere idoneo a delineare nuove capacità dell’Alleanza che si sviluppano nell’ambito dottrinale militare sol perché questo risulta consolidato e più facilmente adattabile alle esigenze funzionali emergenti dall’esperienza storica. Peraltro, la NATO ha comunque la necessità di individuare novità che siano compatibili ed interoperabili con gli strumenti militari di cui si è

dotata e, quindi, che siano compatibili con l'evoluzione concettuale concernente l'impiego di tali strumenti. In tale ottica gli strumenti esclusivamente civili risultano poco duttili e, quindi, di difficile impiego insieme alla forza militare.

Infatti, risulta evidente che la differenziazione delle situazioni concrete che fanno da sfondo alle singole operazioni comporta una corrispondente differenziazione dell'impiego delle forze militari combattenti, fatto che si riflette sulla definizione delle regole d'ingaggio che disciplinano l'uso della forza, conseguentemente sull'ampiezza dei compiti attribuiti alla componente militare e sulla sua cooperazione con le organizzazioni civili della nazione ospite e con le organizzazioni non governative. Peraltro, sulla base delle esperienze maturate giova ricordare che in questo tipo di operazioni, superata la prima fase d'intervento nella quale è preponderante il ruolo della componente tipicamente militare, cioè quella combattente, su quella di polizia, si assiste, in un secondo momento, ad una inversione del peso specifico delle due componenti in quanto il mantenimento della pace necessita essenzialmente della componente di polizia che operi in un ambiente reso sicuro dalla forza di protezione. In ogni caso si è compreso che il successo di tali operazioni dipende anche dalla tempestività dell'intervento delle forze di polizia e delle componenti civili per la ricostruzione o la riconversione delle strutture organizzative statuali nelle aree di intervento.

L'esperienza ci dice, ancora, che le forze di polizia più adatte a disimpegnare compiti di questo tipo, almeno nel breve e medio periodo, sono quelle a *status* militare poiché facilmente integrabili con le forze militari con le quali condividono addestramento, disciplina e procedure

operative. Tali forze, quindi, rispetto al complesso militare tradizionale si presentano come forze militari specializzate nella funzione di polizia ordinaria e risultano particolarmente idonee ad operare in sostituzione delle forze di polizia locali, comunque in loro assenza ovvero prima che queste siano in grado di riprendere ad esercitare le loro funzioni nel corso della stabilizzazione della crisi.

Tali considerazioni di fondo sono alla base dei principi enunciati nel corpo dottrinale NATO che riguardano in maniera diretta o indiretta il ruolo ed i compiti delle MSU. In particolare:

- l'AJP 01 (B), *Allied Joint Doctrine* (Stanag 2437), al capitolo 2, paragrafo 2204, afferma che *"... Inoltre, l'esperienza ha dimostrato che in aggiunta alla disponibilità di Unità specializzate per compiti particolari, lo strumento militare, grazie alla sua organizzazione, capacità ed abilità al rapido schieramento, potrebbe essere chiamato, in circostanze eccezionali, a contribuire a compiti che ricadono nella responsabilità del mandato di agenzie civili. Tali compiti possono spaziare dalla sicurezza pubblica ... alla sicurezza ed al controllo dei confini. Dato che le operazioni non articolo 5 di risposta alle crisi possono essere militarmente intense tanto quanto le operazioni di guerra ai sensi dell'articolo 5, le forze NATO necessitano di essere addestrate, equipaggiate e logisticamente supportate per svolgere tutti i compiti menzionati ..."*⁷³;

⁷³ In testo recita:

"Furthermore, experience has shown that in addition to the availability of specialised units for a particular task, the military, because of its organisation, capabilities and ability to deploy rapidly, could be called on, in exceptional circumstances, to contribute to tasks which are responsibility of a mandated civil actors. Such as could run from public security, engineer support for municipal services to border security/control. Given that non-Article 5 CRO may be as demanding and intense as Article 5 operations, NATO forces need to be trained, equipped and supplied to accomplish the range of tasks mentioned in this paragraph";

- l'AJP 3, *Allied Joint Operations*, individua nelle Unità specializzate una componente funzionale dei Comandi integrati della NATO al pari delle tradizionali componenti terrestre, marittima ed aerea. Infatti, il capitolo 2, paragrafo 2007, prevede che *“la struttura del Comando dovrebbe assicurare che le capacità di tutte le Nazioni, o quelle di più Nazioni, siano portate ad avere un peso decisivo per il raggiungimento degli obiettivi operativi del Comandante interforze nella maniera più efficace. Normalmente i Comandi di componente ai quali le Nazioni contribuiscono sono suddivisi per funzione (marittima, terrestre, aerea, operazioni speciali e Unità specializzate) ...”*⁷⁴;
- l'AJP 3.4, *Non article 5 – Crises Response Operations*, al paragrafo 0407 b indica MSU come la componente militare chiamata ad assumersi, durante la fase iniziale di una operazione, compiti di mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e di imposizione della legge locale fino a che le autorità civili non siano in grado di assumersi tali compiti⁷⁵;

⁷⁴ Il testo recita:

“The command structure should ensure that the capabilities of the nations, or those of several nations, can be brought to bear decisively to achieve the joint commander’s operational objectives in the most effective way. Normally, Component Commands into which nations contribute are functional (maritime, land, air, Special Operations and other specialised units)”.

La previsione della pubblicazione rappresenta l’attuazione del concetto noto come *Combined Joint Task Force (CJTF)*. Questo è stato approvato al vertice NATO del gennaio 1994 quale elemento chiave dell’adattamento delle strutture dell’Alleanza ai cambiamenti nel contesto della sicurezza europea. Il concetto ha lo scopo di realizzare strumenti flessibili per far fronte alle nuove sfide alla sicurezza e mira ad accrescere la capacità della NATO di spiegare, con brevissimo preavviso, idonee forze multinazionali ed interforze assemblate le esigenze di una specifica operazione militare. Il concetto, inoltre, facilita l’integrazione di paesi non membri dell’Alleanza nelle operazioni a sostegno della pace condotte dalla NATO;

⁷⁵ Il testo recita:

“Public Security. *In exceptional circumstances, within a mandate for a larger mission, NATO military forces could be called on to contribute to tasks related to public security which are the responsibility of a mandated civil authority, organisation, or agency. Specifically, military support to public security will depend entirely on the mission and the residual local policing and judicial capability, and may require involvement in civil security tasks, including operations to maintain local law and order during the initial stage of an operation, until appropriate civilian authorities can take over their tasks. This assistance will normally be provided by Multinational Specialised Units, or in special circumstances, by other forces”*;

- l'AJP 3.4.1, *Peace Support Operations* (Stanag 2181), individua il ruolo ed i compiti specifici della MSU. Infatti, il paragrafo 0443 prevede che MSU si schiera all'inizio della fase 2 (schieramento) ed opera anche nella successiva fase 3 (rischieramento) delle PSO, in attesa che la polizia civile, ricostruita anche con il suo contributo, sia in grado di prenderne il posto⁷⁶. Il successivo paragrafo 0529 (intitolato *Multinational Specialised Units*), afferma che *“Nel lungo periodo la polizia locale dovrebbe avere in prima battuta la responsabilità di tutti gli aspetti civili di imposizione della legge. Nel frattempo, e dove ciò non sia possibile, la forza di supporto alla pace ha la responsabilità di creare un ambiente sicuro. Le MSU forniscono al Comandante interforze delle forze di polizia a status militare che hanno l'addestramento, l'esperienza e la capacità di gestire l'area della sicurezza pubblica: Il ruolo di MSU può includere la raccolta di informazioni, le investigazioni, l'intelligence criminale, il controterrorismo, il mantenimento dell'ordine e tutte le materie connesse con la sicurezza pubblica. MSU e le altre componenti della forza di supporto alla pace dovrebbero avere quale scopo prioritario il trasferimento della responsabilità dell'imposizione della legge civile alle componenti di polizia ordinaria dell'operazione di supporto alla pace e/o alle forze di polizia locali non appena ciò sia praticabile”*.

⁷⁶ Il testo recita:

“Phase 2. When the international community decides that the crisis is no longer containable without military intervention, a NATO military force will be deployed to conduct a PSO which may be PK or PE profile. Deploying rapidly, the military will build up sufficient forces to stabilise the security situation. While the military mission may well take precedence at this stage. It will be conducted within the parameters of the overall operation, and the planning and conduct of operations must again be closely co-ordinated with the activities of other agencies. It is critical that both MSU and Civil Police (CIVPOL) units or representatives deploy at this stage with a rapid build up of CIVPOL as soon as possible. As the security situation stabilises, the military may begin to withdraw, having created the conditions for the other agencies to progress the operation towards the end-state of a self-sustaining peace”;

Pertanto viene enunciata la missione di MSU, cioè la creazione di un ambiente sicuro con riferimento alle minacce non militari, ed i possibili compiti, cioè raccolta e disseminazione informativa, investigazioni, *intelligence* criminale, controterrorismo, mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, imposizione della legge e, in generale, tutte le attività a ciò polizia locale siano in grado di assumersi l'onere di tali compiti⁷⁷;

- l'ATP 3.4.1.1, *Peace Support Operations – Techniques and Procedures* (Stanag 2496), al capitolo 7 prevede le procedure di massima per il controllo della folla che la forza militare può adottare e riconosce, in particolare al paragrafo 0704, la specifica competenza ai Carabinieri e alle forze simili quali forze di polizia a status militare⁷⁸;

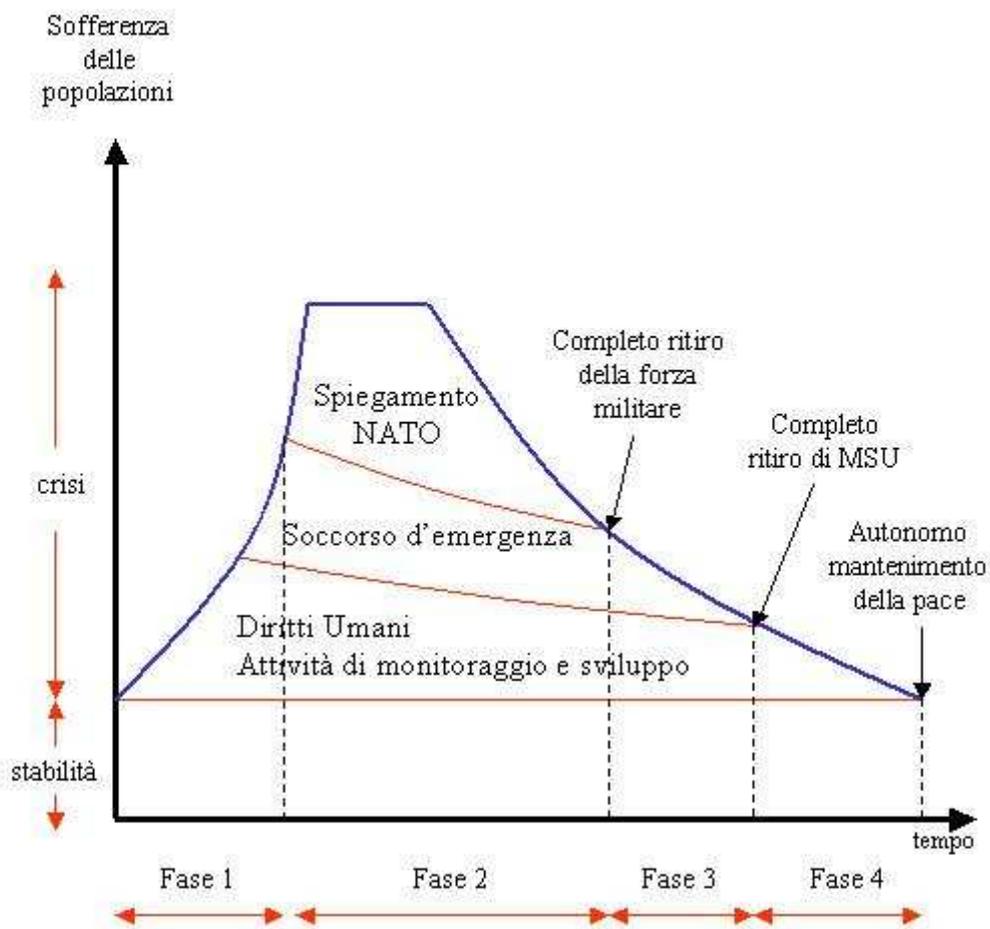
⁷⁷ Il testo recita:

“Multinational Specialised Units. Over the long term local police should have primary responsibility for all civilian law enforcement issues. In the interim, and where this is not possible, the PSF has the responsibility for creating a secure environment. Multinational Specialised Units (MSUs) provide the JFC with police forces that have military status and the training, experience and capability to deal with this area of public security. MSU roles may include information gathering, investigations, criminal intelligence, counter terrorism, maintenance of law and order, and public security related matters. The aim should be for MSU and other PSF components to transfer civilian law enforcement responsibilities to civilian police components of the PSO, and/or to local civilian police forces, at the earliest feasible point in the course of the operation”;

⁷⁸ Il testo recita:

“The role of the civil police. First and foremost it is the role of the police to maintain law and order. However, those police forces based upon the constabulary function, i.e. policemen acting as individual law enforcement agents, may have difficulties producing the formed units necessari to confront hostile crowds. The role of the civil police on their employment. An armed police force with a military capability such as Carabinieri, Gendarmerie or Koninklijke Marechaussee is likely to be both well-prepared and trained in riot drills. The military force is therefore not likely to be asked to intervene until rioting has reached serious proportions. On the other hand, an unarmed force, not used to operate in formed units will be less well able to deal with hostile crowds and may seek military assistance at a comparatively early stage. In this case the military should be trained accordingly”;

Evoluzione di una PSO generica



La figura è ripresa dalla AJP 3.4.1 , figura 4.1

- APP-12, *Military Police Doctrine and Procedures* (Stanag 2226), che contiene il cap. 8 dedicato alle “unità specializzate di polizia militare” con cui, di fatto, MSU viene ricondotta ad una unità specializzata di polizia militare. Si tratta di una pubblicazione che l’Italia ha ratificato ma non implementato poiché non ha condiviso l’impostazione concettuale data dal citato capitolo 8. Il punto ha causato il disaccordo, oltre che dell’Italia, di Danimarca (ratifica con riserva), Francia (non ratifica), Polonia (ratifica con riserva) e Spagna (ratifica ma non implementa). In altre parole, l’APP 12 è un documento nato morto a causa del fatto di aver inserito MSU, che svolge compiti di polizia ordinaria nel contesto della polizia militare⁷⁹. In effetti si tratta di una vera e propria forzatura concettuale in quanto due strumenti esercitano funzioni militari ben distinte (**tavola XIV**). La polizia militare è un supporto al combattimento, mentre MSU opera sostituendosi al combattimento poiché esercita il suo sforzo verso la popolazione civile.

⁷⁹ Nel corso della *MP Chiefs Conference* del settembre 2003 la delegazione italiana, ed in particolare i rappresentanti del Comando Generale dell’Arma dei carabinieri (Col. Domenico Libertini e Magg. Andrea Paris), propose l’elaborazione di una autonoma pubblicazione NATO su MSU da parte di un *Working Group* diverso da quello della Polizia Militare e, conseguentemente, la cancellazione del capitolo 8 dell’APP 12. Nel corso della discussione che ne derivò la *Conference* richiese ufficialmente all’Italia di mantenere MSU, seppure con completa autonomia, nell’ambito concettuale della *Military Police* allo scopo di non rompere “l’unità della famiglia della MP NATO” e di sostenere il ruolo della Polizia Militare. La proposta, accettata in quella sede prevedeva la riformulazione dell’APP 12 in una AJP “*Military Police*” del secondo livello dottrinale con un capitolo dedicato ad MSU i cui aspetti tecnici sarebbero stati trattati in una pubblicazione discendente. Allo stato attuale, è ancora in fase di discussione la bozza della citata AJP e quella proposta dall’Italia per MSU;

§ 13. *Il crisis management dell'UE.*

a) la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC); b) le tappe dello sviluppo delle capacità dell'UE; c) vocazione al soft power dell'UE; d) la componente civile; e) gli aspetti di polizia; f) contributi italiani alla PESD.

a) la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC). Senza entrare in una analisi di carattere storico circa l'evoluzione dei trattati europei in materia di sicurezza collettiva, che pure sarebbe di grande interesse, risulta utile ricordare che dopo il fallimento, nel 1954, del progetto per la creazione di una Comunità europea di difesa, le istanze relative al conseguimento della sicurezza militare dell'Europa sono rimaste al di fuori degli interessi comunitari. D'altro canto, l'impulso allo sviluppo di tale settore e delle capacità ad esso correlate non era compatibile con la situazione geostrategica determinata dagli equilibri della guerra fredda poiché si sarebbe riflessa inevitabilmente sull'Alleanza Atlantica. Soltanto a seguito della fine della contrapposizione dei blocchi il problema è tornato all'attenzione a causa di un nuovo e più complesso quadro generale. Il Trattato di Maastricht del 1992⁸⁰ è stato lo strumento per definire la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) che è stata indicata come uno dei pilastri dell'Unione europea (**tavola XV**). Tutto ciò è di grande importanza per l'Unione sia sotto il profilo dello sviluppo di capacità comuni sia per le probabili evoluzioni nella direzione di una sempre maggiore assunzione di

⁸⁰ Sul trattato si segnala COMMISSIONE CE, *Dall'Atto Unico al dopo Maastricht. I mezzi per realizzare le nostre ambizioni*, Bruxelles, 1992; LEANZA, *Effetti giuridici ed economici dell'integrazione. Dal trattato di Roma all'Unione Europea: quali mutamenti per gli Stati*, in *Riv. di dir. Pubbl. e Scienze pol.*, 1, 1993, pagg. 53 e ss.; SECCHI, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Milano, 1992;

responsabilità dell'Europa per quanto concerne la sua difesa collettiva e la gestione delle crisi⁸¹. Diciamo, quindi, che la problematica ha assunto rilievo a seguito del trattato di Maastricht del 1992 e, ancor di più, a seguito delle modifiche apportate con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 con la definizione dei pilastri sui quali l'Unione è fondata. Infatti, il paragrafo 1 dell'art. 17 del Trattato di Amsterdam, coerentemente con quanto previsto dall'art. 11 del Trattato di Maastricht⁸², precisa che la politica estera e di sicurezza comune (PESC) comprenda anche la definizione di una politica di difesa comune (PESD)⁸³ i cui principali obiettivi sono quelli di:

- salvaguardare i comuni valori, gli interessi fondamentali e l'indipendenza dell'Unione;
- rafforzare sotto tutti gli aspetti la sicurezza dell'Unione e degli stati membri;
- garantire la pace e rafforzare la sicurezza internazionale;
- promuovere la cooperazione internazionale;
- sviluppare e consolidare la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

⁸¹ Sulla problematica si segnala BAUDIN, *Les aspects institutionnels de l'Europe de la défense*, in *Défense nationale*, n.12, 2000, pagg. 5 e ss.; BONVICINI, *European Defence: beyond Functional Convergence. Procedures and Institutions*, in *International Spectator*, n.3, 1999, pagg. 21 e ss.; DELLI SANTI, *In quadro giuridico e politico-istituzionale della politica di difesa europea dopo il trattato di Nizza*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 2, 2001, pagg. 7 e ss.; ESPOSITO, *Le funzioni essenziali della NATO nella nuova Europa*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 4, 2001, pagg. 17 e ss.; ORTEGA, *Military intervention and the European Union*, Parigi, (Chaillot paper, n.45), 2001; RONZITTI, *op. cit.*, pagg. 87 e ss.; SARDELLONE, *La difesa europea dalla CED ad Helsinki*, in *Informazioni Difesa*, 3, 2000;

⁸² Comunque, la PESC viene citata anche all'art. 2 del Trattato sull'Unione ove si stabilisce che uno degli suoi obiettivi consiste nell'affermare "la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune...";

⁸³ La riforma di Amsterdam è apparsa particolarmente urgente a seguito del collasso politico della ex Jugoslavia, atteso che nella gestione di questa tragica crisi è emerso in tutta evidenza che l'Unione doveva dotarsi delle capacità necessarie per prevenire ed agire e non soltanto per reagire;

Tale politica è proiettata all'esterno dell'Unione in quanto, secondo il paragrafo 2 dell'art. 17 citato, gli obiettivi dell'Unione comprendono “*le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace*”.

Per quanto attiene al processo decisionale, bisogna ricordare che il canone è l'unanimità, sebbene siano previsti dei meccanismi di compensazione pena una paralizzante rigidità del sistema. Infatti, gli Stati Membri possono ricorrere alla “*astensione costruttiva*” con la quale si consente di adottare la decisione pur mancando l'unanimità. Tale meccanismo, però, può essere utilizzato soltanto qualora le astensioni non superino un terzo dei voti ponderati del Consiglio. Inoltre, qualora l'astensione venga motivata con una dichiarazione formale, lo stato interessato non è obbligato ad applicare la decisione ma accetta il fatto che questa possa impegnare l'Unione e si impegna ad astenersi dal compiere atti che possano contrastare l'azione dell'Unione derivante dalla decisione assunta. Comunque, il titolo V modificato del Trattato dell'Unione prevede il ricorso alla maggioranza qualificata per l'adozione delle misure di attuazione di:

- una strategia comune elaborata dal Consiglio europeo;
- un'azione comune ovvero di una posizione comune precedentemente adottata dal Consiglio.

In tali casi, però, gli Stati Membri possono avvalersi di una clausola di salvaguardia che consente, ricorrendo importanti motivi di politica nazionale, di impedire che si proceda alla votazione. Conseguentemente, dopo che lo Stato Membro abbia esposto le sue ragioni, il Consiglio può

chiedere, deliberando a maggioranza qualificata, che della questione si occupi il Consiglio europeo che dovrà deliberare all'unanimità.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il Segretario generale del Consiglio svolge la funzione di Alto rappresentante per la PESC con il compito di assistere il Consiglio nelle questioni che rientrano nell'alveo della politica estera e di sicurezza comune, contribuendo, così, alla formulazione, elaborazione ed attuazione delle decisioni. L'Alto rappresentante, a richiesta della presidenza, agisce a nome del Consiglio gestendo il dialogo politico con i paesi terzi così da migliorare la visibilità della PESC e garantirne la coerenza. Da sottolineare che l'introduzione di questa figura ha comportato una nuova organizzazione interna al Consiglio anche se ciò non precluderà al Consiglio stesso la possibilità di nominare, qualora lo ritenga necessario, un rappresentante speciale con un mandato ristretto a questioni politiche particolari.

La coerenza della PESC è funzione della capacità di reazione degli Stati Membri allo sviluppo delle dinamiche internazionali, pertanto l'analisi congiunta di tali questioni e delle possibili conseguenze, nonché la diffusione delle informazioni a tutti, dovrebbero consentire all'Unione di reagire in modo efficace alle sollecitazioni della situazione internazionale. Per questo scopo è stata istituita presso il Segretariato generale del Consiglio l'Unità di programmazione e di rapido allarme⁸⁴ che opera sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante per la PESC (**tavola XVI**). Si tratta di una novità introdotta dal Trattato di Amsterdam che dovrebbe consentire agli Stati Membri di agire insieme sul piano logistico. I compiti principali dell'Unità sono:

⁸⁴ L'Unità è composta da 20 esperti, dei quali 3 provenienti dal Segretariato, 15 dagli Stati Membri, 1 dalla Commissione e 1 dall'Unione europea occidentale;

- sorvegliare e analizzare gli sviluppi dei settori rientranti nella PESC;
- valutare gli interessi dell'Unione nell'ambito della PESC;
- individuare in tempo utile eventi, crisi politiche o altre situazioni che potrebbero ripercuotersi significativamente sulla PESC;
- elaborare opzioni politiche ai fini delle decisioni del Consiglio.

Per quanto concerne la politica europea di sicurezza e difesa (PESD), sottolineato che essa costituisce parte integrante della PESC, dobbiamo ricordare che le sue capacità e strutture sono andate articolandosi in tre componenti:

- gestione militare delle crisi;
- gestione civile delle crisi;
- prevenzione dei conflitti⁸⁵.

Il sistema delineato è notevolmente più complesso di quello esistente nella NATO e ciò ha reso molto diverso il processo di pianificazione di una missione poiché in esso interagiscono diverse componenti fra loro non omogenee con diverse catene di comando e controllo (**tavola XVII**).

b) le tappe dello sviluppo delle capacità dell'UE. Dopo la firma del Trattato di Amsterdam la PESC si è evoluta e rafforzata in occasione di ogni Consiglio europeo, per cui negli ultimi anni, comunque, si è avuta una forte accelerazione in quanto il Consiglio europeo di Colonia del 3 giugno 1999 ha inserito la gestione delle crisi nel cuore del processo di

⁸⁵ In questa terza componente la Commissione svolge un ruolo importante che si impernia sul miglioramento della coerenza ed efficacia di tutti gli interventi dell'Unione. Gli obiettivi principali nella prospettiva della promozione della pace e della stabilità sono:

- coordinamento ed utilizzazione sistematica degli strumenti di cui dispone l'Unione;
- immediata identificazione del conflitto per cercare di risolverle;
- miglioramento delle capacità di intervento nelle prime fasi del conflitto;
- promozione della cooperazione internazionale.

In tale quadro, la Commissione ha pubblicato un gran numero di raccomandazioni concernenti la materia, compresa la prevenzione a breve ed a lungo termine e la cooperazione internazionale.

potenziamento della PESC ed ha previsto alcune strutture quali il Comitato politico di sicurezza (COPS), composto da ambasciatori degli Stati membri, il Comitato militare dell'Unione Europea e di un *Military Staff Comitee* con il compito di coadiuvare il Consiglio Europeo. Con il Consiglio europeo di Helsinki del 10 – 11 dicembre 1999 sono state ribadite le decisioni di Colonia e stabilito di creare una forza di 50 – 60.000 uomini, posta alle dipendenze dell'Unione per svolgere le missioni di Petersberg, da schierare entro 60 giorni e sostenere per almeno un anno. Tali forze dovranno essere militarmente autonome e provviste delle opportune capacità di comando, controllo e *intelligence*, nonché della logistica, di altre unità di supporto bellico ed anche di elementi di supporto aereo e navale. La necessità di sostenere lo sforzo per almeno un anno equivale a dire che i Paesi membri dovranno costituire un ulteriore fondo comune di unità schierabili e di elementi di supporto con un grado di prontezza minore per la sostituzione delle forze iniziali.

Per conseguire tale obiettivo, il Consiglio Europeo di Helsinki, del dicembre 1999, assunse la decisione di costituire una Forza di Reazione Rapida e definì come *Headline Goal* la capacità di schierare, a partire dal 2003, una forza sino a livello di un Corpo di armata, entro 60 giorni e per un periodo non inferiore a un anno, oltre al necessario ed indispensabile supporto aeronavale⁸⁶. Si decise, inoltre, di offrire una risposta globale e coerente dei Paesi dell'Unione alle sfide della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi internazionali utilizzando in modo coordinato, nel

⁸⁶ L'obiettivo di Helsinki è stato raggiunto da un punto di vista quantitativo. Tuttavia, da quanto emerso nell'ambito del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE) del 19 maggio 2003, l'Unione, pur essendo dotata di una capacità operativa che consente di coprire l'intera gamma delle missioni di PETERSBERG, soffre ancora di alcune limitazioni dovute ai tempi di spiegamento di consistenti forze aero-terrestri su territori molto distanti e alla capacità di condotta delle operazioni di più alto livello di intensità.

quadro delle iniziative della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, l'intero ventaglio degli strumenti civili e militari a propria disposizione. La specificità dell'approccio europeo si caratterizza pertanto per l'impiego sinergico delle componenti civili e militari.

Successivamente, con il Consiglio Europeo del 19 e 20 giugno 2000, tenutosi a Santa Maria di Feira, in Portogallo, è stato deciso l'approntamento, a partire dal 2003, di 5.000 operatori di polizia, di cui 1.413 spiegabili entro 30 giorni dall'ordine, da impiegare nelle missioni internazionali nel contesto delle operazioni di gestione delle crisi e di prevenzione dei conflitti. In tale contesto, è stata determinante l'esperienza maturata nel teatro balcanico, con riferimento alle missioni MAPE (*Multinational Advisory Police Element*) in Albania, SFOR in Bosnia – Erzegovina e KFOR in Kosovo, ed in particolare ai reggimenti MSU⁸⁷ in quanto è emersa l'importanza del ruolo delle forze di polizia a *status* militare, quali forze militari specializzate, nella fase di ricostruzione. In questa tipologia di missioni, infatti, superata una prima fase nella quale deve essere necessariamente prevalente la componente militare convenzionale, via via che la situazione si stabilizza aumenta la necessità di disporre di una forza di polizia militarmente organizzata, capace di interagire con la forza militare, dotata di autonome capacità militari e di polizia per reazioni rapide e per operazioni specializzate antiterrorismo ed antisommossa. Ovviamente a tale forza potrà affiancarsi una componente di polizia civile con compiti di monitoraggio della situazione e di assistenza specializzata alle autorità locali. Di particolare importanza è il fatto che nel corso di tale riunione, il Consiglio ha individuato i principi in base ai quali

⁸⁷ Sulla natura e compiti delle MSU cfr. PARIS, *Le Multinational Specialized Unit una esperienza militare di polizia tutta italiana*, in *Riv. di pol.*, I, 2003, pagg.32 e ss.;

sviluppare la consultazione e la cooperazione con la NATO. Con riferimento alle modalità, il Consiglio ha raccomandato che l'Unione Europea proponga alla NATO l'istituzione di quattro gruppi misti dedicati ai temi della sicurezza, obiettivi delle capacità, modalità che consentano all'Unione Europea di accedere ai mezzi ed alle capacità della NATO e definizione degli accordi permanenti per la consultazione UE - NATO.

Successivamente, alla conferenza di Goteborg del giugno 2001, il Consiglio ha dato atto del fatto che sono state convenute con la NATO le modalità permanenti per la consultazione e la cooperazione. L'obiettivo, comunque, è quello di pervenire ad un partenariato strategico con la NATO nella gestione delle crisi nel rispetto per l'autonomia decisionale delle due organizzazioni.

Da ultimo, il trattato di Nizza del 2001, ha formalizzato l'istituzione:

- del *Comitato politico e di sicurezza* (COPS), già operante in modo interinale, con compiti di controllo politico e di direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi. In virtù di quanto deciso al Consiglio di Helsinki, il Comitato è il fulcro della politica europea in materia di sicurezza di difesa (PESD) in quanto svolge un ruolo centrale nel definire e controllare la risposta dell'Unione ad una crisi.
- del *Comitato militare*, composto dai capi di Stato Maggiore della Difesa dei Paesi membri. Il Comitato Militare dell'Unione europea è competente a fornire al COPS consulenze e raccomandazioni militari su tutte le questioni militari all'interno dell'Unione. Assicura, inoltre, la direzione militare di tutte le attività militari nell'ambito dell'Unione. Conseguentemente, rappresenta la sede istituzionale delle consultazioni

e della cooperazione tra gli Stati membri in ordine alla prevenzione dei conflitti e alla gestione delle crisi;

- dello *Stato Maggiore* di cui fanno parte 120 esperti nazionali. In particolare, lo Stato Maggiore deve assicurare il tempestivo allarme, la valutazione della situazione e la pianificazione strategica nell'ambito dei compiti di Petersberg, compresa l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali in conformità alle direttive del Comitato Militare dell'unione Europea.

Deve essere comunque sottolineato che a tutt'oggi lo statuto del personale militare inserito negli organi citati non è stato ancora definito da alcuna convenzione per cui, in mancanza del SOFA (*Status of Force Agreement*), difetta la previsione di un regolamento di giurisdizione a tutela del personale stesso. Solo di recente si è cominciato a discutere del problema in seno al Segretariato Generale.

In concreto il Comitato politico e di sicurezza ha già avviato un programma di esercitazioni di *Crisis Management* (CME) per verificare le procedure, gestionali ed operative, ed addestrare i quadri in vista dell'assunzione di responsabilità dell'Unione della gestione di operazioni già in atto. L'Unione Europea ha avviato un processo di graduale sostituzione alla NATO nelle operazioni a supporto della pace nel teatro balcanico. Infatti, già a partire dal 1° gennaio 2003 la missione IPTF (*International Police Task Force*) dell'ONU presente in Bosnia – Erzegovina è stata sostituita dalla prima missione di polizia europea, l'EUPM (*European Union Police Mission*). Peraltro, l'Unione europea e la NATO hanno avviato una stretta cooperazione in materia di gestione delle crisi nei Balcani occidentali, in particolare nella Serbia meridionale e nella Macedonia, tanto che le

missioni EUMM (*European Union Monitoring Mission*) e KFOR hanno istituito una stretta cooperazione sul campo. Peraltro, al Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 è stata espressa la volontà dell'Unione di subentrare alla NATO nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ed è stato incaricato il Segretario Generale di prendere i contatti necessari per essere in grado di subentrare nell'operazione della NATO al termine dell'attuale mandato di quest'ultima con l'intesa che gli accordi permanenti tra l'Unione e la NATO siano operativi a tale data⁸⁸. Il passaggio di consegne è avvenuto il 31 marzo 2003. Il successivo passo è stato l'assunzione di responsabilità nella Bosnia-Erzegovina il 1° dicembre 2004 con il lancio della missione EUFOR (*European Force*) in sostituzione della SFOR della NATO.

In sintesi, l'Unione europea sta compiendo uno sforzo importante nella direzione della costituzione di forze comuni e di una *expertise* gestionale che porterà probabilmente in tempi brevi all'assunzione della responsabilità di gestione di altre missioni multinazionali, fattore indispensabile per l'acquisizione dell'esperienza necessaria al successivo sviluppo delle capacità necessarie nella gestione delle crisi.

Un ulteriore ed importante passo in avanti è stato fatto di recente con la costituzione di una speciale agenzia intergovernativa per la difesa. Infatti, come evidenziato nella relazione generale del 2004 (**documento 5**) "*la strategia europea in materia di sicurezza, adottata dal Consiglio europeo nel 2003, attribuisce un ruolo cruciale alla creazione di un'agenzia intergovernativa per la difesa in vista dello sviluppo di risorse militari più flessibili ed efficaci. Tale obiettivo si è concretizzato il 12 luglio 2004 con*

⁸⁸ In proposito v. le Conclusioni della Presidenza, documento pubblicato in *Per Aspera ad Veritatem*, 23, 2002, pagg. 647 e ss..

l'istituzione, ad opera del Consiglio, dell'Agenzia europea per la difesa, con sede a Bruxelles, cui è stato demandato il compito di:

- *sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi;*
- *promuovere la cooperazione europea in materiali armamenti;*
- *potenziare la base industriale e tecnologica europea nel settore della difesa e creare un mercato europeo concorrenziale per le attrezzature militari, d'intesa con la Commissione;*
- *favorire la ricerca, in linea con le attività comunitarie, al fine di rafforzare il potenziale industriale e tecnologico europeo nel settore della difesa”.*

c) vocazione al soft power dell'UE. Abbiamo già detto come l'art. 17, paragrafo 2, del trattato di Amsterdam faccia riferimento alle “*missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace*”. Ebbene, appare evidente che quando tali compiti sono divenuti patrimonio del trattato il Consiglio Europeo si riferiva a precise esperienze storiche quali la missione Alba e l'IFOR, ma certamente non ad interventi di forze da combattimento per la gestione delle crisi quale quello della prima guerra del Golfo del 1991.

In altre parole, il trattato ha recepito le missioni di Petersberg in quanto decise dalla riunione del Consiglio UEO dei ministri degli affari esteri tenutasi in quella località il 19 giugno 1992.

Più precisamente, il documento di Petersberg⁸⁹ al paragrafo 4 del capitolo *Strengthening Weu's Operations Role* prevede:

“A part from contributing to the common defence in accordance with Article 5 of Washington Treaty and Article V of the modified Brussels Treaty respectively, military units of Weu member States, acting under the authority of Weu, could be employed for:

- humanitarian and rescue tasks;*
- peace-keeping tasks;*
- tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking”.*

Da quanto abbiamo detto risulta evidente una semplice osservazione. L'Unione europea enunciando questa tipologia di missioni ha tracciato una linea programmatica di specializzazione dello strumento militare verso le missioni a supporto della pace, in tal modo si è fortemente divaricata dagli Stati Uniti d'America le cui Forze armate, per converso, sono organizzate per condurre operazioni militari di combattimento di tipo classico e dispongono delle tecnologie necessarie al dominio del campo di battaglia, salvo poi ad adattarsi, più o meno efficacemente ad essere impiegate in operazioni diverse dalla guerra. Ciò consente, al di là della vocazione programmatica, all'Unione europea di sviluppare le proprie capacità militari ad un livello quantitativo e qualitativo, quanto alla disponibilità di tecnologie, più basso rispetto a quello degli Stati Uniti. Ma la conseguenza

⁸⁹ Il 19 giugno 1992 i Ministri degli esteri e della difesa dei paesi membri dell'Unione Europea Occidentale si riunirono in Germania, presso Bonn, allo scopo di rafforzare il ruolo della UEO. Al termine della riunione fu diffusa la dichiarazione di Petersberg che enunciava, sulla base delle decisioni di Maastricht, le linee guida del futuro sviluppo dell'organizzazione. Gli Stati membri dichiararono di essere pronti a mettere a disposizione unità militari estratte dall'intera gamma delle loro forze armate convenzionali per compiti militari sotto la guida dell'UEO. Con tale dichiarazione, i Membri dell'UEO offrirono il loro sostegno per azioni da effettuarsi in cooperazione con la CSCE ed il Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Sul documento di Petersberg si segnala DE GUTTRY, *Il documento di Petersberg: aspetti generali*, in *Le missioni delle Forze armate italiane fuori area*, ricerca Ce.Mi.S.S., Milano, 1997, pagg. 61 e ss..

più interessante, comunque, risulta la conseguente possibilità di suddivisione dei ruoli fra Unione europea e Stati Uniti in un'ottica di complementarità nel senso che questi sono in grado di assicurare l'intervento di combattimento vero e proprio e di sostenerlo nel tempo, mentre la prima l'intervento successivo *post* conflitto. Ovviamente non tutto è così definibile in concreto. Vi sono Paesi europei che hanno capacità di combattimento adeguate ad intraprendere missioni limitate e di breve durata ed altri Paesi che stanno acquisendo tali capacità. E' vero, altresì, che l'ultima missione di Petersberg, cioè quella concernente "*tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking*" è una missione che si riferisce anche a compiti di combattimento per cui la linea programmatica sopra indicata non solo non esclude il coinvolgimento di forze europee in compiti di combattimento, ma consente di sviluppare tali capacità indipendentemente da quelle legate al supporto alla pace che richiedono un forte coinvolgimento di organizzazioni civili e, per molti aspetti, sono più vicine a quelle di polizia.

Il problema dello svolgimento pratico di queste missioni resta, però, insoluto in quanto l'Unione europea non dispone ancora di una vera capacità militare paragonabile a quella della NATO, peraltro, il trattato di Amsterdam non prevede la costituzione di organismi che siano preposti alla gestione degli aspetti militari della sicurezza.

d) la componente civile. Tale componente, messa a punto durante i Consigli di Santa Maria di Feira e Goteborg, è stata istituita per migliorare un settore nel quale la Comunità internazionale aveva mostrato gravi carenze nel corso delle recenti missioni a supporto della pace. Conseguentemente, nella

considerazione che il successo di un intervento dipende strettamente dal coordinato sviluppo delle attività militari e di quelle civili, l'Unione europea ha creato quattro strumenti fra di loro interdipendenti e necessari alla riattivazione delle principali funzioni dello Stato (c.d. *Rule of law*). Si tratta di:

- *cooperazione di polizia*: mediante l'impiego di una missione di polizia (fino a 5.000 ufficiali di polizia) per missioni che possono andare dal ristabilimento dell'ordine pubblico, in cooperazione con una forza militare, alla formazione della polizia locale;
- *potenziamento dello stato di diritto*: mediante la possibilità di impiegare fino a 200 giudici, procuratori ed altri esperti in materia;
- *amministrazione civile*: mediante la possibilità di disporre di una unità di lavoro dedicata all'organizzazione o garanzia dello svolgimento di elezioni, organizzazione dei sistemi fiscali e scolastici, approvvigionamento idrico, ecc...;
- *protezione civile*: per mezzo della possibilità di assistere gli operatori umanitari per mezzo di operazioni di soccorso. In tale contesto è prevista la capacità di schierare, in un periodo temporale compreso fra tre e sette ore, due o tre squadre di valutazione composte da dieci esperti ciascuna e squadre di intervento composte da 2.000 persone.

Inoltre, è stato creato un comitato permanente, dipendente dal COREPER, che si occupa degli aspetti civili delle crisi anche allo scopo di migliorare il rapporto di collaborazione tra le componenti militare e civile.

Questa nuova strategia integrata, volta a conseguire la stabilità strutturale di lungo periodo, tende a garantire la creazione o la restaurazione di un ambiente politico favorevole al ripristino di pacifiche condizioni di vita.

e) gli aspetti di polizia. Con riferimento al ruolo delle forze di polizia nelle missioni a supporto della pace valgono le considerazioni già formulate precedentemente con riferimento alla NATO (*infra* §. 8, *lettera c*) atteso che si tratta di considerazioni generalmente accettate e condivise. Ciò che distingue radicalmente le due organizzazioni su questo punto è la matrice di partenza. La NATO movendo da una matrice militare non solo è arrivata prima a definire il quadro di impiego delle forze di polizia nelle PSO ma lo ha fatto in modo da garantire l'unicità di comando della missione in capo al Comandante della forza militare, quindi preoccupata di assicurare l'interoperabilità all'interno della forza fra le componenti di combattimento e di polizia. Conseguenziale, perciò, considerare le capacità di polizia quali capacità aggiuntive dello strumento militare e guardare alle forze di polizia a *status* militare come ai naturali strumenti da impiegare. L'Unione europea, per converso, muove da presupposti diversi in quanto distingue nettamente le missioni militari da quelle civili nelle quali inquadra quelle di polizia. Ciò è il frutto di un predominio politico, prima che culturale, dei Paesi del Nord Europa e di quelli di matrice anglosassone sui Paesi del Sud, maggiormente dotati di forze di gendarmeria, nel senso che nei primi la componente di polizia è concepita esclusivamente come civile, poiché l'imposizione della legge non è, e non può essere, affidata allo strumento militare. Ne deriva la difficoltà a comprendere l'esistenza stessa delle forze di polizia a *status* militare ed il loro ruolo di polizia ordinaria.

Tali considerazioni consentono di focalizzare una profonda divaricazione concettuale esistente fra la NATO e l'UE, nonché le difficoltà di quest'ultima nel ricercare ed adottare delle procedure di collaborazione fra

le missioni militare e di polizia che potrebbe lanciare anche contemporaneamente, atteso che di due missioni si tratterebbe, una civile e l'altra militare, con catene di comando e controllo diverse per natura ed organizzazione, nonché distinte responsabilità che necessitano di un collegamento orizzontale difficilmente definibile. D'altro canto, di collaborazione bisogna parlare poiché militari e poliziotti parlano lingue diverse riferendosi a diverse formazioni culturali che delineano dei tipici ruoli psicosociali di appartenenza fra loro disomogenei.

Tutto ciò indebolisce le capacità militari europee ma delinea un *quid pluris* che può risolversi in un punto di forza per l'Unione in quanto questa potrebbe prescindere dalla missione militare per giocare un ruolo nell'assolvimento delle missioni di Petersberg. Ciò che interviene a perturbare la tendenza civilistica dell'Unione è la incapacità delle polizia civili di esprimere le capacità organizzative, logistiche ed operative richieste in contesti destabilizzati. Di qui la necessità di ricorrere alle forze di polizia a *status* militare a causa delle loro stesse caratteristiche.

Ad ogni modo, nel corso del Consiglio di Nizza del dicembre 2000, i Quindici hanno precisato i concetti d'impiego dell'istituenda forza di polizia da impiegare includendo, accanto ai compiti di sostituzione alle forze di polizia locali, le attività di addestramento, formazione, assistenza e controllo alle citate forze locali.

Nel dicembre 2000, in Nizza, l'Unione Europea ha ipotizzato due possibili scenari d'impiego delle forze di polizia a *status* civile come di quelle a *status* militare, basati, il primo, sulle recenti esperienze in Guatemala, Croazia, Albania e Salvador ed il secondo, su quella in Bosnia, Timor Est e Kosovo.

Dopo il Consiglio di Nizza l'Unione europea ha posto grande attenzione alla formulazione di una propria dottrina di impiego per la gestione delle crisi internazionali.

Le capacità richieste dall'Unione europea alle missioni di Polizia si basano essenzialmente sui seguenti punti:

- capacità di operare in aree destabilizzate;
- capacità di assolvere un ampio spettro di funzioni di polizia;
- capacità di dispiegamento entro 30 giorni;
- flessibilità;
- interoperabilità;
- autosufficienza logistica;
- capacità di operare temporaneamente sotto la direzione dell'autorità militare.

In tale contesto il Segretario Generale Alto Rappresentante ha optato per la creazione in seno al Segretariato Generale del Consiglio di una Unità di Polizia, composta da otto esperti altamente qualificati⁹⁰, diretta da un Ufficiale dell'Arma dei carabinieri⁹¹.

Tornando agli scenari ipotizzati a Nizza, il primo, teso al rafforzamento della polizia locale, include compiti di monitoraggio, addestramento, assistenza e consulenza. Il secondo, riguarda i contesti non stabilizzati nei quali le polizie locali, ove esistenti, sono collassate e dove le polizie dell'Unione europea sarebbero investite di un mandato esecutivo. Esso, pertanto, riflette una complessa e seria situazione di crisi che presuppone l'esigenza di una stretta cooperazione tra la componente di polizia e quella militare verosimilmente presente nell'area di crisi.

Quest'ultimo scenario si riferisce alle cosiddette missioni di sostituzione. In particolare, per ciò che concerne gli scenari cosiddetti "*di sostituzione*",

⁹⁰ L'esperto conferito dall'Italia è il Ten. Col. dei Carabinieri Francesco Bruzzese dal Pozzo, avente nel suo *curriculum* importanti esperienze in missioni internazionali;

⁹¹ Si è trattato del Col. dei Carabinieri Vincenzo Coppola che può essere considerato uno dei pionieri dell'esperienza MSU;

cioè quegli scenari nei quali le istituzioni locali non siano in grado in tutto o in parte di assicurare l'esercizio delle regolari funzioni, sono stati individuati tre stadi:

- *iniziale*: basato essenzialmente sullo strumento militare, in cui vi è la necessità di dispiegare il più celermente possibile una missione di polizia per l'assolvimento dei compiti di polizia ordinaria, con particolare riferimento all'ordine pubblico;
- *di transizione*: finalizzato al ristabilimento della sicurezza pubblica, requisito indispensabile per un progressivo ritorno alla normalità, che preveda altresì il graduale inglobamento di unità specificamente addestrate della Polizia locale;
- *post-crisi*: che consenta il trasferimento delle funzioni di polizia alle forze locali.

E' in tale sviluppo delle operazioni che è stato affermato che potrà rendersi utile lo schieramento rapido di *Unità Integrate di Polizia*, flessibili ed interoperabili sia con lo strumento militare sia con le altre componenti civili, espressamente ispirate alle MSU, per la cui costituzione potrà essere richiesta una cooperazione tra un numero ridotto di Stati membri, in particolare tra i Paesi che dispongono di forze di polizia ad ordinamento militare. A tal proposito il 30 Luglio 2003 il Consiglio dell'UE ha approvato il documento "*Guidelines for rapid deployment of Integrated Police Units - IPUs - and other Police elements in the initial stage of an EU-led substitution mission and interoperability of IPUs and Police Headquarters*". Si tratta di uno sforzo dottrinale di particolare importanza soprattutto perché ha dato l'abbrivio ad una nuova serie di iniziative. Infatti, nel corso del semestre di presidenza italiana dell'UE, L'Arma dei

carabinieri ha organizzato la sua prima esercitazione di Forza armata a carattere multinazionale. Si è trattato di una esercitazione per quadri di polizia, denominata “*Lucerna 03*”, che si è svolta a Roma dal 25 al 27 novembre 2003 presso la Scuola Ufficiali Carabinieri ed ha visto la partecipazione attiva di ben 26 Forze di polizia in rappresentanza di 21 Paesi⁹². Tale partecipazione testimonia il grande interesse per una iniziativa che è anche il frutto della volontà comune delle Forze di polizia italiane di dare un contributo concreto allo sviluppo delle capacità dell’Unione nel delicato settore della gestione civile delle crisi.

“*Lucerna ‘03*” è stata concepita come una verifica sul campo della possibilità delle Forze di polizia europee di operare insieme, perciò secondo le stesse procedure operative, in una missione di polizia dell’Unione Europea nell’ambito dei principi fissati dal Consiglio di Helsinki del 1999 ed al fine di verificare, aldilà dei buoni propositi, le capacità concrete di contribuire all’assolvimento dei “*compiti di Petersberg*”, con particolare riferimento a quelli di *peace-keeping e peace-making* in uno scenario di sostituzione.

L’esercitazione è stata la prima del suo genere forse al mondo è stata seguita nel 2004 da un’altra esercitazione dello stesso tipo, la *Periland*, organizzata in Francia dalla Gendarmeria Nazionale. Ciò ha consentito di testare la dottrina elaborata, verificandone la validità concettuale, mettere a punto le procedure operative ed aggregare alle forze di polizia a *status*

⁹² L’esercitazione, voluta dal Comandante Generale *pro tempore* (Gen. C. d’A. Guido Bellini) e preannunciata alla riunione dei Capi delle Forze di Polizia UE tenutasi a Cipro nel maggio 2003, è stata pianificata ed organizzata dal Comando Generale (in particolare dall’Ufficio Piani e Polizia Militare) in soli tre mesi ed ha costituito un evento di particolare importanza nel contesto del semestre di presidenza italiana della UE. L’esercitazione, quindi, è stata supportata dal Ministero degli Affari Esteri presso il Consiglio dell’Unione.

militare, perno del sistema, gli elementi delle forze di polizia a *status* civile dei paesi che dispongono soltanto di tali forze.

f) contributi italiani alla PESD. Alla riunione di Santa Maria di Feira del giugno 2000, è seguita la *Capabilities Commitments Conference* (Conferenza di Impiego delle Forze) del 20 e 21 novembre 2000 svoltasi a Bruxelles nel corso della quale l'Italia ha indicato il contributo nazionale. Nel dettaglio sono stati resi disponibili:

- capacità *Joint* per mezzo del Comando Operativo di vertice Interforze (COI)⁹³;
- componente terrestre, mediante un Comando di Corpo d'Armata o di Divisione e quattro Brigate per un totale di 19.000 uomini;
- forze marittime, mediante un Comando complesso, 19 mezzi navali, 2 motovedette, 22 mezzi aerei, un Battaglione di fanteria di marina ed una unità di forze speciali;
- forze aeree, mediante un Comando complesso, 47 velivoli di vario tipo e 2 batterie di missili antiaerei;
- Carabinieri, per mezzo di un Comando di Reggimento e 150 uomini per la costituzione di una *Multinational Specialized Unit (MSU)*, una compagnia ed un plotone di polizia militare.

Questa conferenza costituisce la prima tappa di un processo impegnativo di rafforzamento delle capacità militari di gestione delle crisi da parte dell'Unione, che ha lo scopo di raggiungere l'obiettivo fissato per il 2003 e che proseguirà oltre per conseguire gli obiettivi di capacità collettive.

⁹³ Per un approfondimento su tale Comando con particolare riferimento ai rapporti con il Reparto Informazioni e Sicurezza dello Stato Maggiore della Difesa v. LIBERTINI, *Contributo allo studio dell'organizzazione dell'intelligence militare*, in *Riv. di pol.*, VIII – IX, 2001;

L'offerta italiana, però, ha posto un problema di carattere dottrinale in quanto l'iscrizione nel catalogo delle forze di una MSU dovrebbe trovare una esplicitazione di carattere dottrinale propria dell'Unione europea sull'argomento in quanto propedeutica all'impiego del particolare strumento specializzato. Purtroppo tale sviluppo dottrinale è mancato. Per questo motivo l'Arma dei carabinieri il 17 dicembre del 2003 ha presentato al *Military Comitee* dell'Unione le bozze di due diversi documenti su MSU. Il primo denominato "Concetto della MSU UE" ed il secondo "Procedure della MSU UE", entrambi preventivamente esaminati ed approvati dallo Stato Maggiore della Difesa e dal Ministero degli Affari Esteri. I documenti realizzano una simmetria perfetta con la dottrina, gli ordini di operazione e le procedure disciplinate nelle *Standard Operative Procedures* (SOP) di teatro nonché la consolidata prassi operativa di MSU in ambito NATO. In particolare, i compiti previsti per MSU sono gli stessi già previsti dalla NATO ma viene enfatizzato il ruolo di ponte verso una missione di polizia civile o l'autonoma operatività della polizia locale. I documenti citati non sono stati ancora approvati anche perché hanno trovato l'opposizione di Francia, Spagna e Paesi Bassi.

Il 19 novembre 2001, a Bruxelles, con la conferenza ministeriale d'impegno delle capacità di polizia, i Paesi Membri hanno precisato gli impegni.

L'Italia, con un'offerta complessiva di 971 unità, risulta essere il primo Paese contributore⁹⁴. L'Arma, in particolare, con le 800 unità messe a disposizione, di cui 80 per l'assolvimento di compiti di osservazione e

⁹⁴ Gli altri contributi complessivi sono: Germania 910, Francia 810, Spagna 500, Regno Unito 450, Portogallo 350, Grecia 180, Svezia 170, Olanda 133, Belgio 130, Danimarca 125, Austria 110, Irlanda 80, Finlandia 75, Lussemburgo 6;

monitoraggio e 720 (di cui 150 a schieramento rapido) per la costituzione di IPU (*Integrated Police Units*), è l'organizzazione *leader*⁹⁵. Comunque, alle 800 unità dell'Arma vanno sommati i contributi offerti dalle altre Forze di Polizia italiane: 100 agenti della Polizia di Stato, 36 della Guardia di Finanza, 27 della Polizia Penitenziaria e 8 del Corpo Forestale dello Stato (**tavola XVIII**).

⁹⁵ Gli altri Paesi UE dotati di una forza di polizia del tipo *gendarmeria* hanno avanzato le seguenti offerte di tali forze:

- Francia: 600 unità;
- Spagna: 500 unità;
- Portogallo: 160 unità;
- Paesi Bassi: 103 unità;

Tavola XII

Struttura civile e militare della NATO

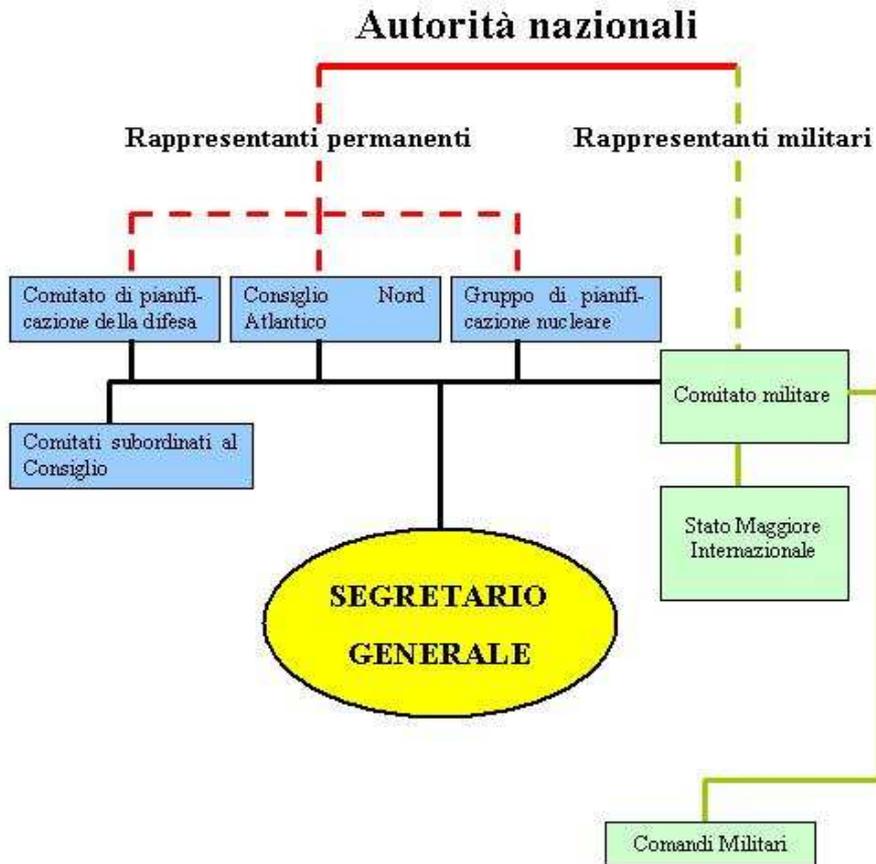


Tavola XIII

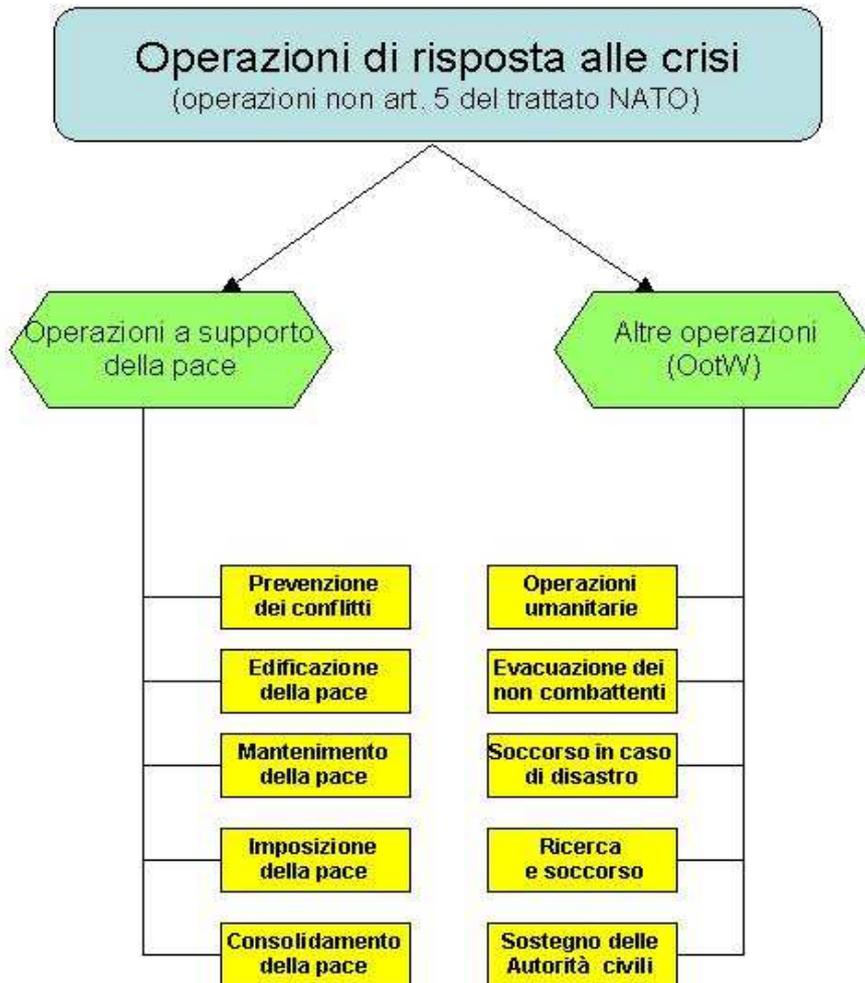


Tavola XIV

Funzioni militari in relazione alle operazioni

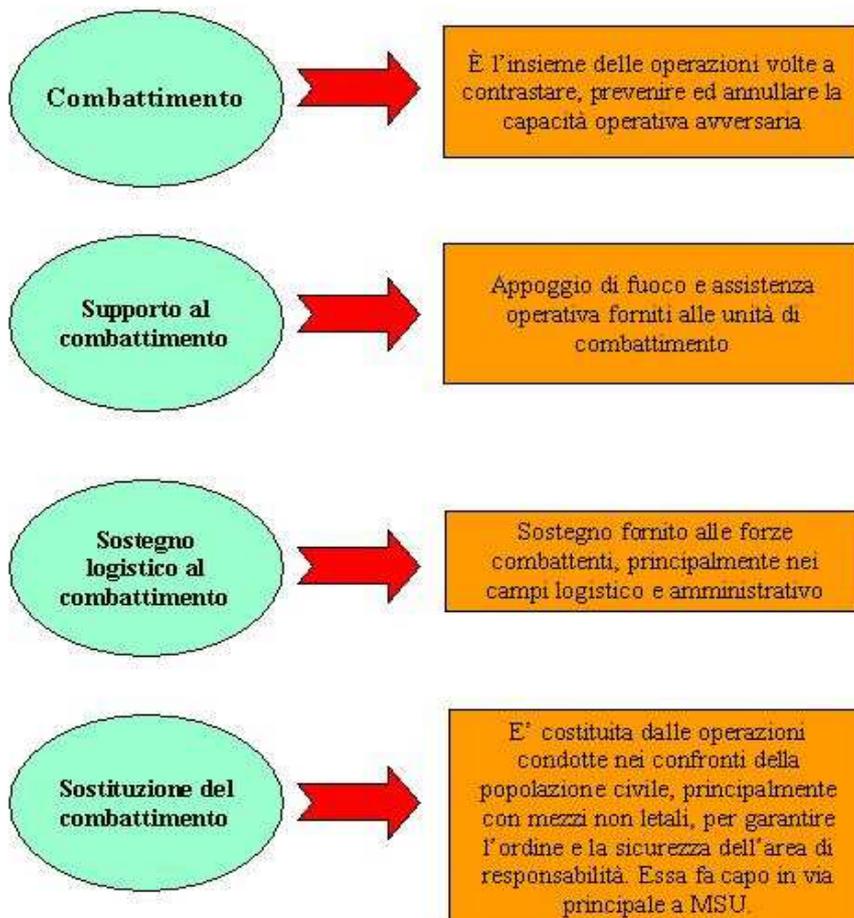


Tavola XV

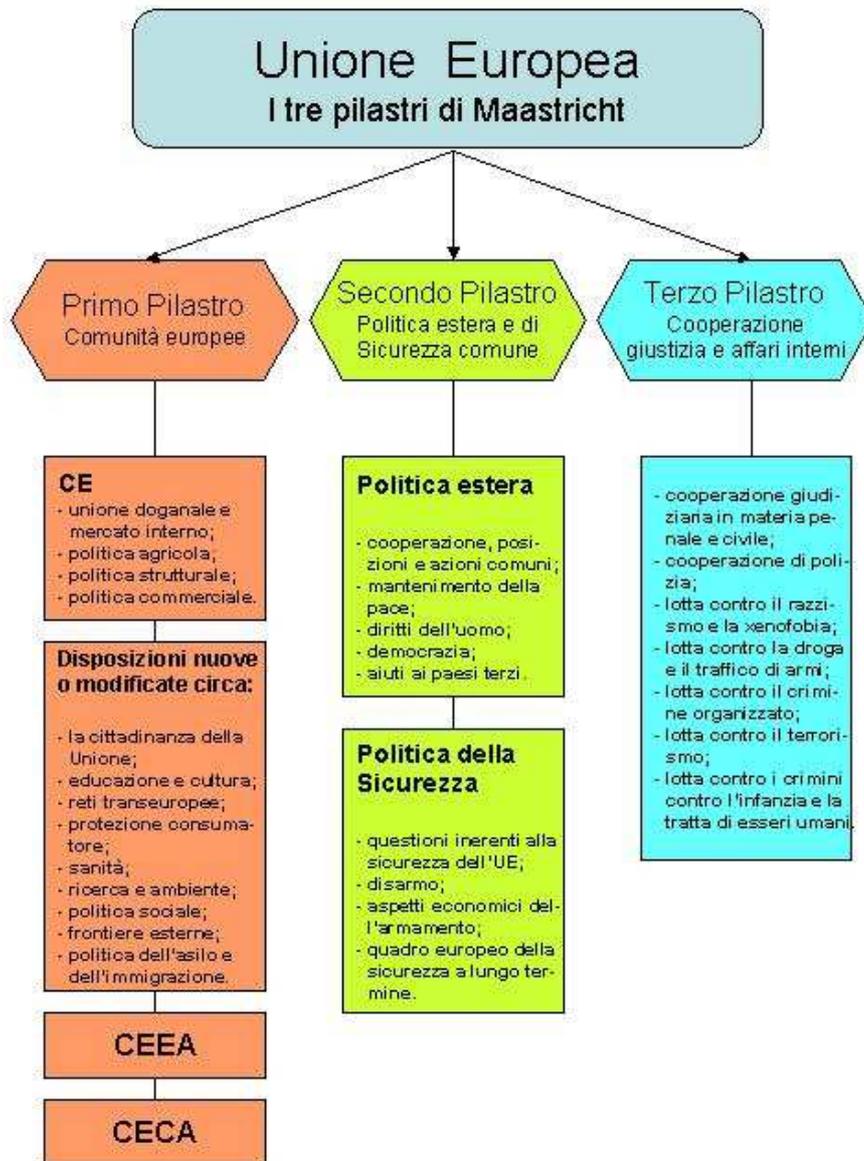


Tavola XVI

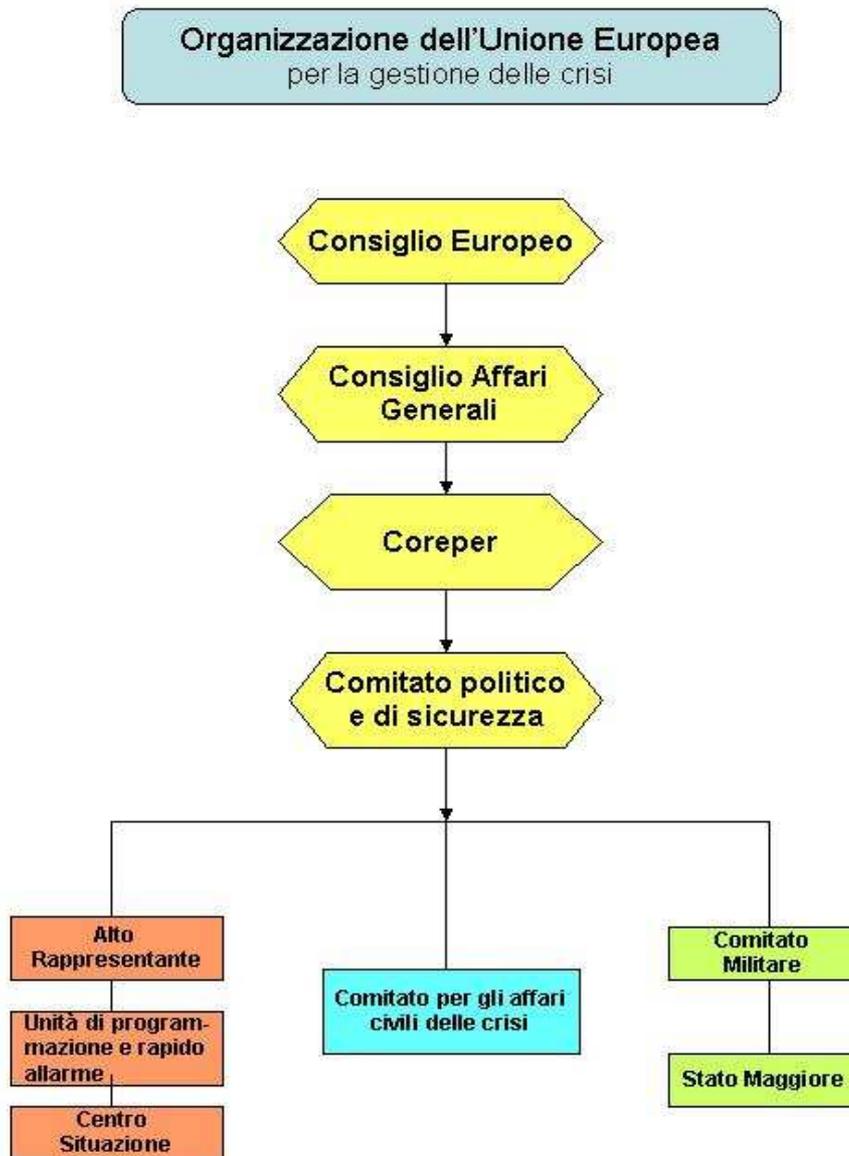


Tavola XVII

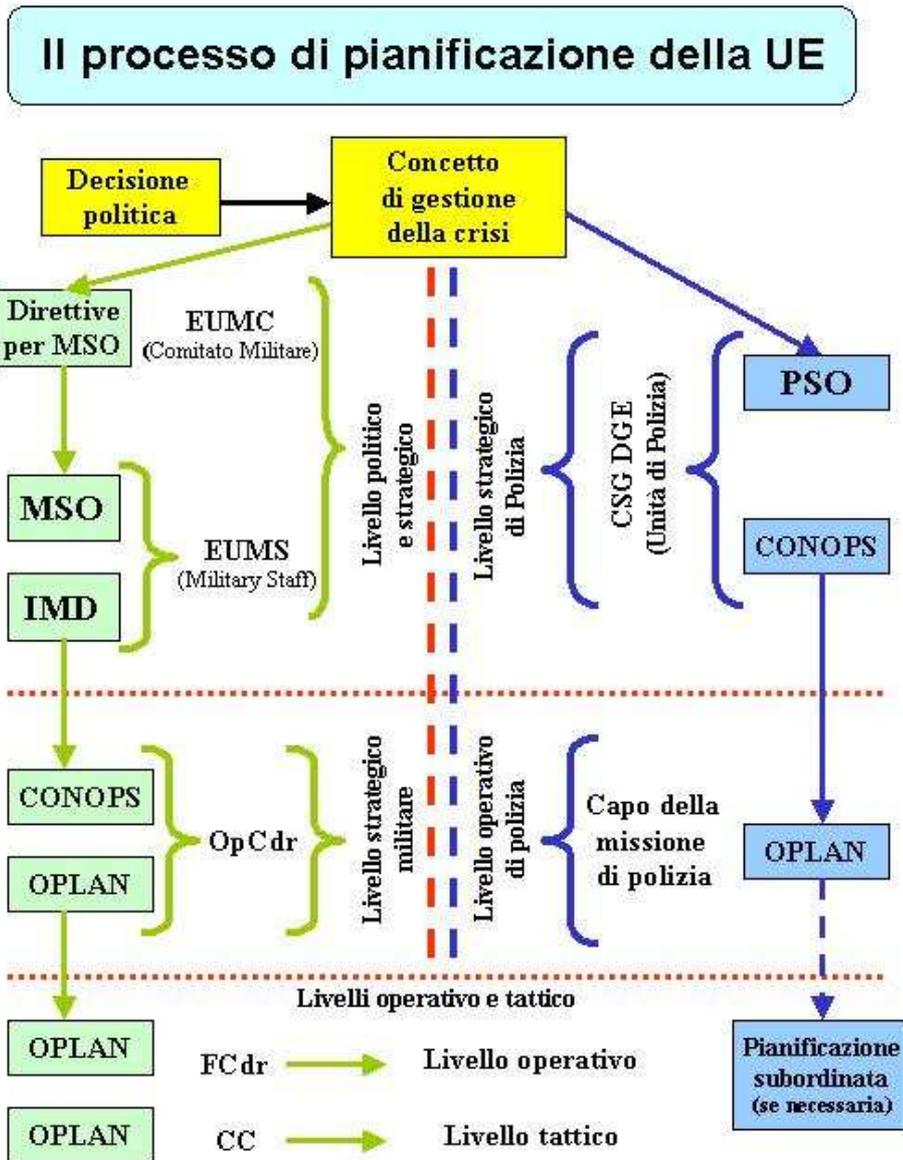
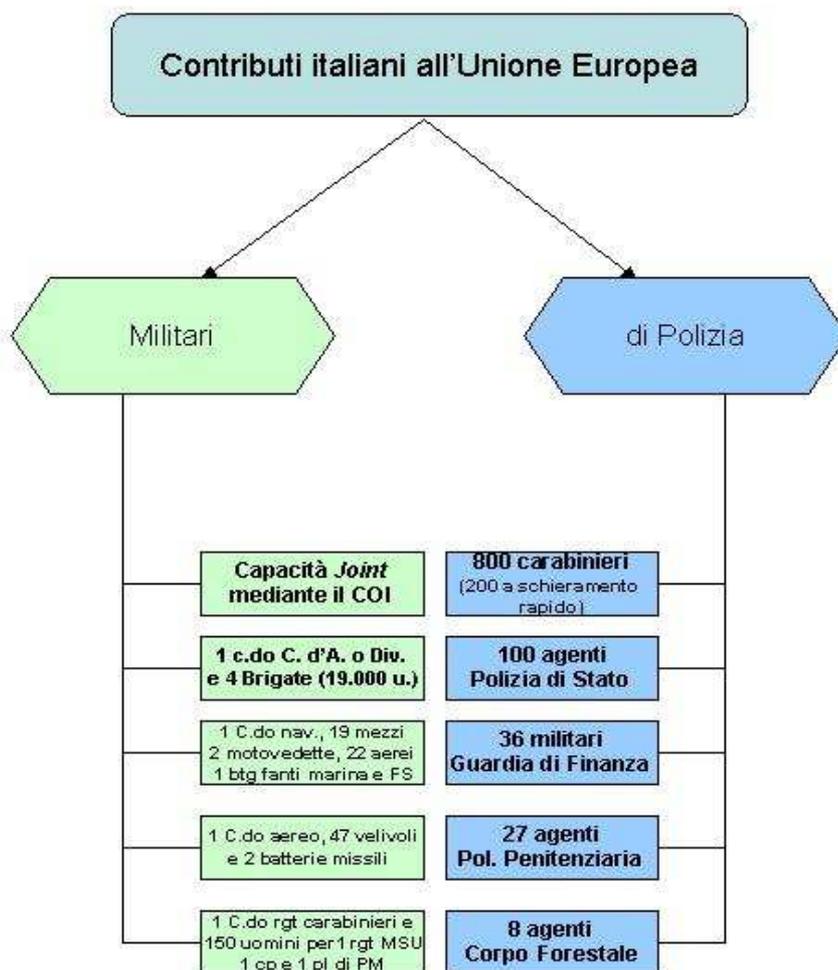


Tavola XVIII



Capitolo 5

MSU ed IPU, natura e differenze

SOMMARIO: § 14. *Premessa.* § 15. *L'esperienza storica di MSU.* § 16. *La funzione operativa militare di "sostituzione del combattimento".* § 17. *Struttura di una MSU.* § 18. *Le relazioni di comando e controllo.* § 19. *Differenze fra la Polizia Militare e le MSU.* § 20. *Il problema delle regole d'ingaggio.* § 21. *Principali differenze fra MSU ed IPU.*

§. 14. *Premessa.*

L'approfondimento della realtà storica e degli aspetti concettuali connessi all'esperienza delle MSU non è stata molto vivace nei primi anni di attività di questi strumenti. Ne è mancata non soltanto la definizione concettuale e la sua sistemazione armonica nel panorama degli strumenti militari ma anche una ricognizione approfondita delle lezioni apprese che trascendesse dagli aspetti meramente tecnici rivolti a soddisfare le esigenze pratiche dei reparti nei teatri di operazione. E' a partire dal 2003 che si è assistito ad una rapida e costante spinta alla sistemazione teorica della materia anche in rapporto alle più moderne concezioni del *Peace keeping*. Ciò è avvenuto sostanzialmente per due ordini di motivi. In primo luogo la stessa Arma dei

carabinieri ha ritenuto non più rinviabile la definizione codificata degli aspetti concettuali e delle procedure operative *standard* per le MSU, da un lato definendo la dottrina e le procedure di Forza armata con la Pubblicazione D-14, dall'altro proponendo, per il tramite dello Stato Maggiore della Difesa alla NATO ed all'Unione europea l'adozione di specifici documenti dottrinali⁹⁶. Il Comando Generale dell'Arma ha, inoltre, sviluppato ulteriori attività internazionali che hanno consentito di fare il punto della situazione sulla tematica, dapprima programmando dei colloqui multilaterali (c.d. *staff talks*) con i *partner* internazionali partecipanti ai reggimenti MSU schierati nei Balcani nei primi mesi del 2004, cosa che ha consentito di mettere a fuoco la situazione concreta delle realtà operative ed individuare correttivi di assestamento all'organizzazione. Successivamente organizzando un seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004,⁹⁷ cui hanno partecipato non soltanto i rappresentanti dei Paesi contributori all'esperienza ma soprattutto qualificati rappresentanti di agenzie internazionali⁹⁸, esperti nazionali e stranieri, oltre ad esponenti del mondo accademico nazionale. Queste iniziative hanno consentito di imprimere una accelerazione alla promozione del modello MSU, perciò dell'esperienza internazionale dei Carabinieri italiani, e di definirne le prospettive future. In secondo luogo, l'evoluzione stessa del *Peace Keeping* ha condotto ad una più radicata consapevolezza della necessità di disporre di strumenti

⁹⁶ Dal punto di vista pubblicistico è di fondamentale importanza il contributo offerto dal Magg. Andrea Paris. Cfr. PARIS, *Le Multinational Specialized Unit una esperienza militare di polizia tutta italiana*, cit.;

⁹⁷ Il seminario è stato fortemente voluto dall'allora Comandante Generale, Gen. C.A. Guido Bellini, e dal Capo di Stato Maggiore, Gen. Giorgio Piccirillo, nella consapevolezza che era giunto il momento di raccogliere il pensiero maturato sulla materia in vista di una sua sistemazione concettuale organica. In proposito cfr. la relazione di apertura al seminario del Gen. Bellini, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 11 e ss.;

⁹⁸ In particolare l'*US Institute of Peace* ed il *George Marshall Centre* di Garmish;

idonei a riattivare la funzionalità delle strutture di sicurezza locali nelle aree di intervento allo scopo di favorire il ritorno alla normalità ed un più rapido passaggio di responsabilità dalla missione internazionale alle autorità dello stato ospite⁹⁹. Tale aspetto è alla base del particolare interesse mostrato dagli Stati Uniti nei confronti delle capacità delle forze di gendarmeria ed in particolare dei Carabinieri italiani¹⁰⁰. In altri termini gli analisti americani si sono accorti che lo strumento militare statunitense è in grado di condurre operazioni militari, anche su più fronti, e di vincere sul campo di battaglia ma non dispone di quelle capacità specialistiche, tipiche delle forze di sicurezza, per vincere la pace¹⁰¹. Ne è derivato un interesse “scientifico”, quasi antropologico, nei confronti dell’MSU poiché in questa esperienza poteva essere ricercata e trovata la risposta al problema. Non è un caso, quindi, che una agenzia di rilevante importanza per il Congresso degli Stati Uniti, qual è l’*Institute of Peace*, si è dedicata ad approfondire il tema sia sviluppando una mirata attività di ricerca sia promuovendo incontri internazionali. In tale contesto è particolarmente significativa la ricerca del prof. Perito¹⁰² con la quale, indipendentemente dalla ricognizione delle strutture di gendarmeria esistenti e delle loro capacità e

⁹⁹ Sugli aspetti evolutivi del *Peace Keeping* e la necessità di facilitare la transizione dei poteri allo stato ospite si segnala l’intervento della professoressa Maria Luisa Maniscalco (direttrice del *Master in Peace Keeping and security studies* della Università Roma 3) al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 87 e ss.. Sul problema dell’analisi dei costi di una missione e dei riflessi su di essi di un rapido passaggio di poteri si veda l’intervento del professore Francesco Zaccaria (preside della facoltà di Scienze Politiche dell’Università San Pio V di Roma) al seminario internazionale su MSU citato, pag. 99 e ss.;

¹⁰⁰ Nel panorama delle forze di gendarmeria l’Arma dei carabinieri, per il momento, è l’unica che è in grado di proiettare in tempi rapidi (normalmente con la Forza militare, perciò sin dall’inizio della seconda fase della missione) assetti con capacità logistiche proprie, seppur limitate. Non è un caso, infatti, che il *framework* dei reggimenti MSU finora schierati è stato fornito dall’Arma dei carabinieri unitamente al supporto logistico anche a beneficio dei contingenti di altri Paesi;

¹⁰¹ In proposito cfr. ARMITAGE Jr., *Noi americani possiamo imparare dai Carabinieri*, in *Limes*, 3/2005, pagg. 299 e ss.;

¹⁰² PERITO, *Where is the lone ranger when we need him?*, USA, 2004;

specifiche attitudini ad operare nelle PSO, è stata operata una ricostruzione storica dettagliata delle attività di tutte le MSU in relazione agli ambienti operativi in cui hanno operato ed operano tuttora, ciò mettendo a fuoco le lezioni apprese dalle singole esperienze. In tale contesto sono particolarmente interessanti le osservazioni circa le carenze operative dimostrate dalle missioni civile di polizia a fronte dei risultati raggiunti in concreto dalle forze *Carabinieri-like*¹⁰³. Ulteriore iniziativa dell'*Institute of Peace* è stata l'organizzazione a Washington, in *partnership* con il Dipartimento di Stato, di una conferenza, che si è tenuta il 20 gennaio 2004, alla quale sono stati invitati quali relatori i rappresentanti delle forze di gendarmeria europee e la *Police Unit* del Segretariato Generale dell'Unione europea. L'incontro, è stato finalizzato a definire l'esistenza di una piattaforma dottrinale comune per le *Constabulary Force* e le loro prospettive d'impiego¹⁰⁴.

§ 15. *L'esperienza storica di MSU.*

Nel corso della riunione ministeriale tenuta a Bruxelles nel dicembre del 1997, il Consiglio del Nord Atlantico incaricò il Consiglio in sessione permanente di fornire direttive politico - militari all'Autorità militare NATO affinché sviluppasse una serie di opzioni per rimodulare i livelli di

¹⁰³ La principale carenza dimostrata dai Carabinieri, secondo l'Autore, è costituita da una non adeguata capacità linguistica, cosa che limita le possibilità di intervento ed interoperabilità con le altre forze schierate;

¹⁰⁴ L'Italia è stata presente al tavolo della conferenza sia con il Generale di Brigata Vincenzo Coppola, all'epoca capo della *Police Unit* del Segretariato Generale dell'Unione europea, che con il Col. Domenico Libertini per l'Arma dei Carabinieri, la cui relazione ha indicato l'architettura dottrinale elaborata per le MSU in ambito nazionale, e proposta alla NATO ed alla UE allo scopo di sottolinearne la piattaforma concettuale comune. L'esperienza italiana, quindi, è stata ritenuta come un fondamentale contributo allo sviluppo del settore;

forza e la composizione della presenza militare in Bosnia Erzegovina alla scadenza del mandato della *Stabilization Force*¹⁰⁵ (SFOR) prevista per il giugno dell'anno successivo, allo scopo di continuare a garantire la stabilità e la sicurezza del Paese e contribuire alla completa attuazione all'accordo di pace¹⁰⁶.

Sulla base delle direttive ricevute dal Comitato Militare, il Comando Alleato in Europa pose allo studio le criticità della sicurezza e della stabilità dell'area per definire le caratteristiche ed i compiti che avrebbe dovuto avere la forza NATO successiva a SFOR, fu deciso che la *follow-on force* di SFOR ne avrebbe mantenuto il nome ed i compiti militari ma avrebbe enfatizzato la propria attività sugli aspetti civili dell'Accordo di pace, con particolare riferimento al mantenimento della sicurezza pubblica in collaborazione con l'*International Police Task Force* dell'ONU e le Autorità bosniache¹⁰⁷. La conseguente pianificazione operativa iniziò nel febbraio 2002.

Il Comando Alleato individuò tra le aree critiche quello che fu definito il “*security gap*” (**tavole XIX e XX**), rappresentato dalle problematiche connesse al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Ciò in quanto l'esperienza maturata aveva evidenziato che tra missione e capacità militari di SFOR e missione e capacità della polizia internazionale

¹⁰⁵ La *Stabilization Force* della NATO, autorizzata dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n.1088 del 1996, fu costituita nel dicembre di quell'anno come *follow-on force* della precedente forza NATO, l'*Implementation Force* (IFOR), schierata con mandato di un anno il 20 dicembre 1995 in esecuzione della Risoluzione n.1031 e dell'Annesso 1A all'Accordo di pace. Entrambi i Corpi di spedizione hanno operato nel contesto del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite;

¹⁰⁶ L'accordo di pace(c.d. *Dayton Agreement*) tra le Parti in conflitto (*General Framework Agreement for Peace*) fu negoziato a Dayton (Ohio) negli USA e firmato a Parigi il 14 dicembre 1995;

¹⁰⁷ Cfr. il comunicato stampa (98) 18 in data 20 febbraio 1998 del Consiglio del Nord Atlantico sulla permanenza di una forza multinazionale a guida NATO in Bosnia;

dell'ONU¹⁰⁸ nonché delle forze di polizia locali esisteva un'area grigia nella quale nessuno era in grado o voleva assumersi la responsabilità di intervenire. SFOR, infatti, disponeva di forze militari armate ed addestrate tradizionalmente, perciò non idonee a gestire problematiche di ordine e sicurezza pubblica, la polizia dell'ONU era disarmata e le forze di polizia locali non volevano o non potevano intervenire per ragioni etniche o di equilibri politici.

Conseguentemente, nel definire la composizione della forza di sostituzione di SFOR, il Comando Alleato pensò ad una Unità militare capace di svolgere alcuni compiti tipici di una forza di polizia ordinaria, in particolare compiti di mantenimento dell'ordine pubblico, che fosse in grado di colmare il vuoto esistente tra le capacità della componente militare tradizionale e quella di polizia. Apparve chiaro fin dal primo momento che tale esigenza poteva essere soddisfatta solo dalle forze di polizia ad ordinamento militare in quanto integrate nello strumento militare tradizionale ma in possesso delle capacità professionali tipiche delle forze di polizia. L'Alleanza si rivolse pertanto all'Italia ed all'Arma dei carabinieri in particolare, chiedendo di sviluppare il concetto nei dettagli e di avviare le attività di pianificazione e di costituzione dell'Unità.

Nell'aprile del 1998, a pianificazione operativa oramai avanzata, si costituì presso il Quartier Generale di SFOR a Ilidza, sobborgo della periferia di

¹⁰⁸ L'*International Police Task Force* (IPTF) fu costituita il 21 dicembre 1995 con la Risoluzione dell'ONU n. 1035 ed in esecuzione all'Annesso 11 all'Accordo di pace quale componente della Missione ONU (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*) con il compito di monitorare, ispezionare, addestrare ed assistere la polizia locale. Con la citata Risoluzione 1088, all'IPTF furono attribuiti anche i compiti di investigare o assistere nell'investigazione sulle violazioni dei diritti umani perpetrate da personale di polizia locale (Conferenza di Londra del 4-5 dicembre 1996). Successivamente, con le Conferenze di Bonn, Lussemburgo, Madrid e Bruxelles, furono conferiti ulteriori compiti. L'Italia ha partecipato all'IPTF con un contingente dell'Arma dei carabinieri di 23 unità, a decorrere dalla metà del 1998. La missione è terminata il 31 dicembre 2002 (Risoluzione dell'ONU 1423), sostituita dalla *European Union Police Mission* (EUPM);

Sarajevo, il Nucleo Iniziale di Formazione dell'Unità, che già aveva assunto il nome di *Multinational Specialised Unit* (MSU).

Il 28 maggio successivo, nel corso della riunione ministeriale del Consiglio tenuta in Lussemburgo, l'Alleanza presentò ufficialmente MSU nel contesto della dichiarazione sulla Bosnia Erzegovina¹⁰⁹, indicandola come una componente della rinnovata SFOR e sottolineandone la particolare capacità di supportare le autorità locali nella gestione dell'ordine pubblico, senza assumere compiti esecutivi di polizia, nonché di assistere il ritorno dei rifugiati e degli sfollati e l'insediamento dei pubblici ufficiali, nel quadro del più ampio impegno di SFOR nella ricostruzione delle istituzioni civili del Paese.

La prima MSU fu composta quasi interamente da personale dell'Arma, integrato da un contingente della Gendarmeria argentina nonché da reparti della Polizia Militare rumena¹¹⁰ e slovena¹¹¹. In seguito, la composizione

¹⁰⁹ In proposito cfr. il comunicato stampa del Consiglio del Nord Atlantico M-NAC-1 (98) 60 del 28 maggio 1998;

¹¹⁰ Per quanto concerne l'esperienza rumena maturata sia in Bosnia-Erzegovina che in Iraq nell'ambito dei reggimenti MSU, si segnala l'intervento del Maggiore Catalin-Liviu Mormocea al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, nella sezione dedicata alle lezioni apprese dai teatri operativi, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 63 e ss.. L'intervento è molto interessante sotto numerosi profili. Innanzitutto, l'autore ha sottolineato la positività dell'esperienza maturata in relazione al tipo di operazioni specializzate condotte da MSU, fattore che è stato motivo di crescita professionale della Polizia Militare rumena. In secondo luogo in quanto si sono stabiliti rapporti particolarmente proficui con i Carabinieri sia sul piano istituzionale sia su quello informale dei rapporti umani, tanto che fra carabinieri e poliziotti militari rumeni sono nate delle amicizie che durano nel tempo e che hanno facilitato le attività operative. Peraltro, molti rumeni hanno imparato spontaneamente a parlare l'italiano a testimonianza di una naturale predisposizione a stabilire proficui rapporti con i carabinieri. A conferma di tutto ciò, nel corso della *Force Generation Conference* tenuta a Mons (Belgio) nel settembre 2005 per la costituzione dell'EUFOR (la forza europea che ha sostituito SFOR in Bosnia-Erzegovina) la delegazione rumena ha sottolineato la volontà ed il desiderio di proseguire nella tradizionale collaborazione con i carabinieri italiani partecipando alla formazione della IPU *style capabilities*;

¹¹¹ Per quanto concerne l'esperienza slovena e le relative lezioni apprese si segnala l'intervento del Capitano Sirk Marjan al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, nella sezione dedicata alle lezioni apprese dai teatri operativi, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 71 e ss.;

multinazionale si è modificata con il rientro in Patria del contingente argentino¹¹² e l'ingresso di un contingente ungherese¹¹³.

MSU era stata concepita come strumento di polizia di supporto all'IPTF ed alle autorità civili locali in funzione di prevenzione, perciò non come strumento repressivo o sostitutivo. L'originalità dei compiti, svolti sul territorio di uno Stato sovrano, unita alla natura militare dell'Unità inizialmente determinarono delle difficoltà a comprenderne le modalità e le possibilità d'impiego e, conseguentemente, a sfruttarne a pieno le capacità peculiari. Tali difficoltà, essenzialmente di natura culturale e riconducibili a coloro che, tanto in SFOR quanto nella Missione ONU di polizia, non avevano familiarità con il concetto stesso di polizia a *status* militare¹¹⁴, furono però superate a seguito delle prime operazioni e con l'elaborazione di appropriate procedure tecnico – tattiche d'impiego.

L'area di responsabilità operativa di MSU SFOR fu identificata nell'intero teatro d'operazioni bosniaco. Pertanto, dovendo operare in un'area geografica così vasta ed essere in grado d'intervenire tempestivamente ed efficacemente nelle aree sensibili, si rese necessario sviluppare un concetto d'azione che prevedesse, per gli aspetti di prevenzione, il controllo del territorio mediante proiezione di una fitta rete di pattuglie con compiti di raccolta informativa e contatti con la popolazione e le autorità locali in

¹¹² Il contingente argentino è stato supportato completamente dall'Arma dei carabinieri sia per quanto concerne gli equipaggiamenti che per i rifornimenti;

¹¹³ Per quanto concerne l'esperienza ungherese si segnala l'intervento del Maggiore Josef Szabo al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, nella sezione dedicata alle lezioni apprese dai teatri operativi, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 75 e ss.. La componente ungherese destinata ad operare in MSU è stata addestrata in Ungheria da personale dell'Arma dei carabinieri. Purtroppo mezzi ed equipaggiamenti in dotazione, tipici della fanteria meccanizzata, non hanno consentito al contingente ungherese di sviluppare un livello di capacità molto elevato;

¹¹⁴ Sul concetto informatore delle polizie a *status* militare ed i differenti modelli organizzativi di polizia tra i Paesi di *civil law* e *common law*, v. LIBERTINI, *Alcune considerazioni sulle differenze fra Forze armate e di polizia*, cit., pag. 225 e ss.;

quanto indispensabili per infondere e diffondere il senso di fiducia nei confronti della missione internazionale in seno al tessuto sociale locale, prevenire perturbamenti dell'ordine pubblico e mantenere costantemente aggiornato il patrimonio informativo ai fini della valutazione della situazione e del supporto operativo in caso d'intervento, nonché per gli aspetti di ordine pubblico, la dislocazione accentrata dell'Unità con il distacco temporaneo di reparti per esigenze dei Comandanti dei settori periferici¹¹⁵.

Alla fine del 2004 la missione NATO è stata sostituita dalla missione dell'Unione europea EUFOR ed anche il reggimento MSU ha subito una trasformazione. Infatti, essendo stato ritenuto necessario mantenere l'assetto sotto comando militare per garantire un passaggio non traumatico della responsabilità all'Unione europea, fu deciso che l'MSU sarebbe rimasta essenzialmente la stessa ma si sarebbe trasformata in qualcosa che possiamo definire a metà strada tra l'MSU e l'IPU, qualcosa che è stato definito *IPU style capabilities*. In sostanza nulla di particolarmente nuovo se non la comparsa nell'assetto di altri contributi di polizia ma anche di contribuzioni anomale di fanteria giustificate dalla soggezione alla catena di comando e controllo militare¹¹⁶. Tale evoluzione ha indotto la Francia a non partecipare alla costituzione della *IPU style capabilities* essendo in disaccordo con la decisione adottata a Bruxelles di mantenere l'assetto

¹¹⁵ Con riferimento all'esperienza di MSU SFOR, si segnala l'intervento del Magg. Gen. Virgil Packett, già comandante della SFOR, al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, nella sezione dedicata alle lezioni apprese dai teatri operativi, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 31 e ss.. L'ufficiale statunitense, con toni appassionati, ha sottolineato ripetutamente la capacità di MSU di operare in maniera flessibile così come nessuna altra unità presente in Bosnia-Erzegovina. Ciò gli aveva consentito di poter inviare una compagnia del reggimento MSU in Kosovo nel giro di poche ore dalla richiesta di supporto del Comandante di KFOR per fronteggiare adeguatamente gli incidenti provocati dalla popolazione civile;

¹¹⁶ Si tratta del mantenimento della preesistente compagnia ungherese, di scarse capacità operative di polizia, e della nuova presenza di un contingente austriaco a limitate capacità di polizia;

sotto comando militare. Ulteriore conseguenza di questa mancata partecipazione è stato un rinnovato impulso alle attività di cooperazione bilaterale fra Francia e Bosnia-Erzegovina¹¹⁷.

La formula innovativa di questo nuovo assetto militare di polizia ordinaria si rivelò vincente¹¹⁸ tanto che nel 1999, nel contesto dell'operazione Alleata "Allied Harbour"¹¹⁹ in Albania, l'Arma schierò, dal 19 aprile al successivo 1 settembre, un ulteriore reggimento MSU con base a Kavaje. A questo furono attribuiti compiti di scorta ai convogli di aiuti umanitari in afflusso nel Paese, pattugliamento delle aree critiche, raccolta informativa, gestione delle colonne dei profughi ed investigazioni criminali. Le attività operative furono svolte in collaborazione con la Polizia Militare NATO, anch'essa a guida carabinieri.

La terza esperienza di MSU si è sviluppata in Kosovo¹²⁰, nel contesto della forza KFOR che dal 12 giugno 1999 la NATO schierò in quella regione¹²¹

¹¹⁷ Anche l'Italia ha assunto iniziative di cooperazione che il 28 gennaio 2002 hanno condotto alla firma di un accordo tra Italia e Bosnia-Erzegovina in materia di contrasto alla criminalità organizzata. L'Accordo, firmato dall'on.le Scaiola nella qualità di ministro dell'interno *pro tempore*, fu ratificato dall'Italia (nell'agosto del 2002 fu eseguita la notifica dell'avvenuta ratifica alle autorità bosniache) ma non ha prodotto effetti pratici a causa del ritardo della ratifica bosniaca;

¹¹⁸ In proposito MILES, *Un esercito vero per non restare un Paese vassallo*, in *Limes*, n. 4/1999, pag. 94;

¹¹⁹ La missione, lanciata dalla NATO per aiutare il Governo albanese e le Organizzazioni Internazionali umanitarie, fu la prima operazione umanitaria dell'Alleanza e fu affidata al Comandante della Regione Alleata Sud (con sede a Napoli), autorizzato ad impiegare la Forza di Reazione Immediata del Comando Aleato in Europa, la *ACE Mobile Force – Land*. I compiti, approvati dal Consiglio, furono esplicitati nel Piano d'Operazione 10414 in data 16 aprile 1999 del *Supreme Allied Commander Europe*. Successivamente furono ampliati con la revisione del Piano d'Operazione 10413 dell'operazione "Joint Guardian" in Kosovo. In sintesi, il corpo di spedizione in Albania ebbe i compiti di:

- promuovere la sinergia degli sforzi umanitari della comunità internazionale;
- gestire l'afflusso degli aiuti ed il flusso dei profughi;
- costruire ed organizzare i campi profughi;
- sensibilizzare la popolazione sul rischio delle mine, in collaborazione con l'UNICEF.

Al termine del mandato, le competenze residue furono trasferite a KFOR, che le esercitò per il tramite della nuova forza a guida italiana (*Task Force "Aquila"*), schierata in Albania per proteggere la linea di comunicazione logistica Ovest con il Kosovo (*Communication Zone West*), che nel luglio 2002 ha cessato d'esistere, sostituita dal *NATO Coordination Cooperation Center* a guida italiana;

¹²⁰ Per quanto concerne l'esperienza complessiva dell'MSU in Kosovo si segnala la comunicazione inviata dal Ten. Generale Horlger Kammerhof, già comandante della KFOR, al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 235 e ss.;

per stabilire e mantenervi la sicurezza, in esecuzione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1244 del 10 giugno precedente¹²² e sulla base delle previsioni dell'Accordo Tecnico Militare siglato la sera del 9 giugno (il 76° giorno della campagna aerea della NATO) tra la NATO ed il plenipotenziario militare jugoslavo. L'Accordo Tecnico Militare prevedeva, secondo precise fasi operative, il ritiro delle forze terrestri ed aeree jugoslave dal Kosovo, consentiva la permanenza delle forze di polizia (che invece si ritirarono) e garantiva il futuro rientro di personale militare jugoslavo per compiti specifici.

Quest'ultima esperienza di MSU è senz'altro la più pregnante perché le condizioni del Kosovo, formalmente sotto sovranità jugoslava ma di fatto privo di qualsiasi legittima forza di polizia e travagliato da fortissime tensioni etniche¹²³, hanno richiesto alla NATO un gravoso impegno nell'esercizio della funzione di polizia di sicurezza e criminale, assicurata per mezzo di MSU e della Polizia Militare¹²⁴, dapprima in via esclusiva e poi in concorso con la missione di polizia ordinaria dell'ONU.

¹²¹ Operazione "*Joint Guardian*", anch'essa condotta nel quadro delle misure previste dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Le missioni IFOR e SFOR condussero rispettivamente le Operazioni "*Joint Endeavour*" e "*Joint Forge*";

¹²² La Risoluzione ONU n.1244 (1999) autorizzava gli Stati membri e le Organizzazioni Internazionali ad essi collegati a stabilire una "*presenza internazionale di sicurezza*" essenzialmente per imporre il cessate il fuoco, svolgere azione di deterrenza contro il riaccendersi delle ostilità ed assicurare l'ordine e la sicurezza pubblici nelle more dell'insediamento di una presenza internazionale civile. La NATO, pertanto, non ha avuto mandato specifico ma ha tratto la legittimazione giuridica all'intervento dalla formulazione generica della Risoluzione, anche in lettura combinata con il Cap. VIII della Carta dell'ONU, relativo mantenimento della pace da parte delle Organizzazioni regionali. Per completezza, si evidenzia che la citata Risoluzione dichiara specificamente che la soluzione del conflitto del Kosovo doveva essere ricercata in aderenza ai principi generali adottati dai Ministri degli Esteri del G8 il 6 maggio precedente a Petersberg. Essi erano stati riversati in un documento presentato a Belgrado il 2 giugno 1999 dal Presidente della Finlandia e dal Rappresentante Speciale della Federazione Russa, che fu accettato il giorno successivo dal Governo jugoslavo;

¹²³ Per una descrizione complessiva della situazione in Kosovo e della struttura e compiti della missione ONU, si veda il Rapporto del Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza del 12 luglio 1999 (documento S/1999/779);

¹²⁴ Ad esempio, la compagnia di Polizia Militare fornita dall'Arma alla Brigata Multinazionale Ovest di Pec, a guida italiana, ha svolto compiti di polizia ordinaria a favore della popolazione civile sino allo

I compiti del reggimento MSU KFOR, che include anche un contingente estone¹²⁵ di Polizia Militare ed uno francese della Gendarmeria Nazionale, sono pertanto più ampi di quelli del reggimento MSU che fu schierato in Bosnia in seno alla SFOR e comprendono il pattugliamento del territorio con particolare riferimento alle aree critiche (i c.d. *Hot Spots*), la raccolta informativa, le attività di contrasto al terrorismo, gli interventi di ordine pubblico, l'assistenza al rientro dei profughi in coordinamento con le Organizzazioni Internazionali e sulla base delle previsioni dell'Accordo Tecnico nonché la vigilanza sull'osservanza degli atti legislativi emanati dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU¹²⁶, in concorso con la Polizia Militare e la polizia dell'ONU¹²⁷. Tale aspetto qualifica e delinea la funzione militare di polizia ordinaria svolta da MSU, che esercita, di fatto, compiti sostitutivi di polizia di imposizione della legge, anche penale, con risultati operativi di tutto rilievo.

schieramento della missione di polizia dell'ONU (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo Police - UNMIK Police*), avvenuto il 20 agosto 1999;

¹²⁵ Per quanto attiene all'esperienza estone e le relative lezioni apprese si segnala l'intervento del Capitano Tiit Kirsipuu al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, nella sezione dedicata alle lezioni apprese dai teatri operativi, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 49 e ss.. Per le forze di difesa estoni la partecipazione all'MSU è stato motivo di sviluppo dell'organizzazione della Polizia Militare in coerenza con la scelta politica generale di predisporre uno strumento militare con capacità spendibili nelle operazioni a supporto della pace;

¹²⁶ Il Rappresentante Speciale emana direttive amministrative ed atti legislativi, questi ultimi detti *Regulations*, costituiscono, di fatto, la principale fonte del diritto in Kosovo. Tra di essi è da ricordare la *Regulation* n.1999/24 del 12 dicembre 1999 che stabilisce con efficacia retroattiva al 10 giugno precedente le fonti del diritto applicabile in Kosovo, indicando, nell'ordine, le stesse *Regulations* e normative discendenti, la legge in vigore in Kosovo alla data del 22 marzo 1999, la legge eventualmente entrata in vigore in Kosovo dopo il 22 marzo purché non discriminatoria, i Trattati internazionali in tema di diritti umani e libertà fondamentali degli individui. Essa è stata modificata dalla *Regulation* 2000/59 che ha abolito la pena di morte prevista dal codice penale e dalla legislazione speciale jugoslavi, sostituendola con la detenzione fino a 40 anni;

¹²⁷ KFOR e l'UNMIK *Police* sono entrambi considerati "autorità di imposizione della legge" sulla base della previsione della Risoluzione 1244 (1999) para 9 let. d), f). In proposito, si veda la *Regulation* 2000/62. I compiti di imposizione della legge, nel contesto della forza militare KFOR, sono attribuiti in particolare ad MSU e Polizia Militare;

L'ultima esperienza sul campo di una MSU, la quarta, è iniziata nel luglio 2003 nell'ambito della missione "Antica Babilonia" nel teatro iracheno.

La situazione di questo reggimento presenta aspetti particolari, così come particolare è la più generale situazione della missione in Iraq. Infatti, il contingente italiano collabora con le forze britanniche, alle quali è affidato il controllo del sud del Paese, mantenendo il controllo della provincia di Dhi Qar nella quale ha operato ed opera tuttora il reggimento MSU.

In questo caso, contrariamente a quanto praticato in passato, l'MSU non è stata posta sotto il controllo operativo del comandante della Forza, nello specifico il Comandante della Divisione UK, ma tenuta all'interno del contingente nazionale per mantenere l'unità della missione italiana. Tale scelta ha prodotto delle anomalie atteso che:

- un assetto multinazionale¹²⁸ è stato inserito in una *task force* nazionale;
- la componente specializzata che anche secondo la dottrina NATO dovrebbe essere posta alle dipendenze del Comandante della Forza, è stata costretta ad operare normalmente in un'area di responsabilità limitata, fatta salva la possibilità della Divisione britannica di richiederne l'intervento in altre aree.

¹²⁸ Nell'MSU Iraq sono stati presenti un contingente della Guardia Nazionale Repubblicana portoghese ed uno della Polizia Militare rumena che si sono ottimamente integrati nel contesto dell'MSU. Per quanto concerne l'esperienza portoghese e le relative lezioni apprese si segnala l'intervento del Maggiore Antonio Oliveira al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, nella sezione dedicata alle lezioni apprese dai teatri operativi, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 53 e ss.. Da sottolineare che la partecipazione del contingente della Guardia Nazionale Repubblicana portoghese al reggimento MSU in Iraq è stata l'occasione per un'importante spinta ai rapporti di collaborazione e cooperazione fra tale organizzazione e l'Arma dei carabinieri. Ciò in quanto la Guardia ha distaccato, sin dalle prime battute della pianificazione dell'operazione, un ufficiale presso l'Ufficio Piani e Polizia Militare del Comando Generale dell'Arma dei carabinieri. Tale fatto ha consentito di identificare e risolvere in tempi rapidissimi, e sempre in modo soddisfacente, le problematiche emergenti mantenendo in presa diretta i vertici delle due organizzazioni. Tale soluzione ha mostrato indubbi vantaggi sul piano operativo e costituisce un precedente importante per future collaborazioni istituzionali. La volontà partecipativa all'esperienza MSU da parte portoghese è stata molto forte, tant'è che il primo contingente è stato schierato in teatro proprio nei giorni successivi all'attentato subito dall'MSU in Nassirija il 12 novembre 2003;

Ad ogni modo, i Carabinieri anche in Iraq assicurano una costante azione di prevenzione, attraverso il controllo del territorio effettuato mediante la proiezione di una fitta rete di pattuglie, anche appiedate, sia nei centri abitati sia nelle periferie. Parallelamente è stata sviluppata un'intensa attività informativa ed investigativa, che ha consentito di porre in essere un'efficace azione di contrasto, dimostrata dai numerosi fermi e sequestri di materiale bellico. L'Arma ha assicurato anche servizi a salvaguardia del patrimonio archeologico iracheno. Al riguardo, è stata recuperata una notevole quantità di materiale di elevato valore storico culturale¹²⁹. Grande attenzione è infine rivolta all'addestramento della polizia locale anche presso le strutture appositamente predisposte dalla Divisione britannica a Bassora.

§. 16. *La funzione operativa militare di “sostituzione del combattimento”.*

E' stato ripetutamente evidenziato come MSU sia una componente specializzata dello strumento militare nelle mani del Comandante della Forza per fronteggiare quelle forme di minaccia provenienti dalla popolazione locale e che attengono in senso lato all'ordine ed alla sicurezza pubblica. Si tratta, quindi, di un tipo di attività che non è indirizzata a fronteggiare il “nemico” ma la popolazione civile nelle sue manifestazioni

¹²⁹ Sul punto vedasi l'intervento della prof. Maria Gabriella Pasqualini al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, nella sezione dedicata alle lezioni apprese dai teatri operativi, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 44 e 45. L'intervento è stato particolarmente importante anche perché sono stati messi a fuoco non soltanto i risultati operativi ed alcuni aspetti che necessitavano di riflessione sulla catena di comando e controllo dell'MSU ma anche la reazione psicologica del personale dell'Arma dei carabinieri e dei contributori stranieri a seguito dell'attentato del 12 novembre 2003 ad una delle basi MSU di Nassirija;

e comportamenti collettivi, anche violenti, che non possono e non devono essere contrastati con operazioni di combattimento poiché non presuppongono la contrapposizione “*amico-nemico*”¹³⁰. Da ciò deriva la necessità di ricondurre l’attività svolta da MSU in una delle categorie individuate dalla dottrina militare ovvero di definirne di nuove in funzione delle attività svolte in concreto.

Ebbene, le funzioni militari in relazione alle operazioni condotte sono individuate nel *combattimento*, *supporto al combattimento* e *sostegno logistico al combattimento*, in altre parole esse ruotano intorno al combattimento perché questo venga condotto e sostenuto. La dottrina militare, perciò, risulta inadeguata a qualificare correttamente le operazioni di MSU e necessita, pertanto, di un balzo concettuale che dia nuovo respiro allo strumento militare.

Il Comando Generale dell’Arma dei carabinieri¹³¹ ha dato una qualificazione a tali operazioni proponendo la definizione di una nuova funzione militare che è stata definita di “*sostituzione del combattimento*” (*combat replacement*). La formula ben si addice alle operazioni tipiche di MSU poiché si riferisce a quelle operazioni condotte nei confronti della popolazione civile, principalmente con mezzi non letali, per garantire

¹³⁰ In proposito si segnala l’intervento del sen. Francesco Bosi, sottosegretario alla difesa, al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 15 e ss.. Questi ha sottolineato l’attualità del “modello Carabinieri”, ovvero Forza armata e forza di polizia allo stesso tempo, in quanto particolarmente adatto in situazioni che richiedano un intervento militare a contatto con la popolazione, modello che può essere vincente nelle situazioni nelle quali l’insidia non è sul campo di battaglia ma tra la gente e si manifesta in forme subdole e mutevoli;

¹³¹ Il concetto è stato illustrato dal Col. Domenico Libertini (allora capo dell’Ufficio Piani e Polizia Militare) il 20 gennaio 2004 a Washington nel corso della citata conferenza organizzata dall’*US Institute of Peace* e dall’*US Department of State* sul possibile ruolo delle forze di polizia a *status* militare nelle PSO e lo sviluppo di una dottrina comune. In proposito cfr. PARIS, *Visione d’insieme dello sviluppo di una dottrina per le MSU*, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 170 (atti del seminario internazionale tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004);

l'ordine e la sicurezza nell'area di responsabilità. Questa nuova funzione militare attribuisce al Comandante della Forza una capacità esclusiva di polizia ordinaria di cui lo strumento militare ha necessità e non può permettersi di trascurare per condurre efficacemente la propria missione nelle PSO.

Ovviamente, non possiamo parlare di funzione militare di *sostituzione del combattimento* quando ad operare sia una IPU anziché una MSU poiché si tratta di un assetto civile. Ne consegue, però, il problema di qualificare la funzione svolta dai Carabinieri qualora inseriti in una IPU atteso che per essi anche in questo caso si tratta di assolvere un compito militare *per tabulas*. Ebbene, l'assetto IPU in se non può esercitare funzioni militari per cui la componente militare in esso inserita adempie ad un compito militare ma non esercita una funzione militare, trattandosi, invece, di una funzione civile di polizia. In questo caso, quindi, i Carabinieri pur conducendo in concreto le medesime operazioni non esercitano la funzione militare di *sostituzione del combattimento* ma la funzione civile di polizia adempiendo un compito militare.

§ 17. *Struttura di una MSU.*

L'MSU è una unità complessa che a causa delle sue peculiarità e capacità professionali non può essere assimilata ad alcun tipo di unità della componente terrestre dello strumento militare. Peraltro, la specificità dei compiti che le sono affidati dalla legge e dalla dottrina militare

determinano la necessità di combinare in modo opportuno le diverse componenti specialistiche da cui è costituita per conseguire le sinergie necessarie in vista dell'assolvimento dei compiti attribuiti. Ne deriva, pertanto, che in MSU confluiscono professionalità appartenenti a tutte le specializzazioni, militari e di polizia, di una forza di gendarmeria destinate ad operare in modo ordinato e coordinato fra loro per l'assolvimento della missione. Tali aspetti fondamentali determinano la necessità di prevedere una struttura particolarmente flessibile organizzata per moduli così che possa adattarsi alle esigenze concrete della missione, dell'ambiente operativo nonché alla presenza più o meno consistente di componenti di altri Paesi contributori. Inoltre, l'Arma dei carabinieri, quale *lead-organization*, deve predisporre ogni modulo della struttura in maniera che possa essere autonomamente operativo ma implementabile dai contributi stranieri. La struttura prevista dell'Arma è cristallizzata negli elementi fondamentali nella Pubblicazione n. D-14 "*Dottrina e Procedure d'impiego delle Unità Specializzate Multinazionali (MSU)*"¹³², ed. 2003, pertanto, rappresenta la dimensione minima efficiente che l'unità deve avere prima che recepisca i contributi stranieri per essere comunque operativa. Ad ogni modo, possiamo ricordare che l'organizzazione prevista dalla citata Pubblicazione prevede a grandi linee le seguenti componenti (**tavola XXI**):

- uno *staff*. Una MSU, anche se a livello reggimentale, a causa dell'ampia area di responsabilità che le viene attribuita e dei suoi compiti specializzati, necessita di un ampio *staff*, simile a quello di una grande

¹³² La Pubblicazione è stata leggermente modificata in alcuni aspetti marginali nel 2004 ed approvata dal Capo di Stato Maggiore della Difesa per cui può essere considerata una pubblicazione dottrinale interforze. Lo sforzo di definizione dottrinale sostenuto dal Comando Generale dell'Arma dei carabinieri ha consentito di dare sistemazione armonica a concetti e procedure che si erano maturati e consolidati nel tempo soprattutto nella prassi e nella definizione dei documenti operativi, oltre, ovviamente, nelle generali enunciazioni dei documenti dottrinali della NATO;

unità elementare a livello Brigata. Ad ogni modo, sin dall'inizio della missione, il suo *staff* deve prevedere capacità ridondanti così da consentire, in fase condotta, l'agevole incremento delle pedine operative a seguito di sopravvenute contribuzioni da parte di altri Paesi. In altre parole lo *staff* deve essere in grado di supportare uno o più moduli operativi atteso che il loro numero può modificarsi nel tempo a seguito di incrementi o decrementi di contributi internazionali;

- un modulo operativo. Si tratta di un reparto a livello Battaglione deputato a condurre gran parte delle operazioni dell'MSU. La presenza di componenti di altri Paesi può comportare la necessità di costituire più moduli operativi uguali fra loro e bilanciati in quanto a capacità esprimibili per assicurare l'interoperabilità fra i complessi minori;
- una aliquota di manovra. Si tratta di una componente di altissimo valore essendo costituita da elementi specializzati sia per interventi risolutivi in caso di emergenza sia per le investigazioni e l'*intelligence* criminale.
- una componente di supporto logistico. MSU ha la stessa autonomia logistica delle unità di livello Brigata/Reggimento, autonomia che è assicurata da un reparto di supporto a livello compagnia che potrà essere rinforzato qualora necessario in relazione al numero dei moduli operativi.

§ 18. *Le relazioni di comando e controllo.*

Le relazioni di comando e controllo (**tavola XXII**) rappresentano un punto focale per ogni missione soprattutto nel caso in cui si tratti di costituire una

Forza multinazionale. Queste relazioni vengono definite dalle competenti Autorità nazionali e cristallizzate nella Direttiva Operativa Nazionale.

In ogni caso, l'MSU essendo un assetto multinazionale è regolata al suo interno da rapporti che presentano delle interessanti specificità e che sono indicati al capitolo 3 della citata Pubblicazione n. D-14 "*Dottrina e Procedure d'impiego delle Unità Specializzate Multinazionali (MSU)*", ed. 2003. Questa, infatti, prevede:

- a. I Paesi contributori di truppe (*Troop Contributing Nations - TCN*) mantengono il *Comando Pieno (FULLCOM)* e *Comando Operativo (OPCOM)* sui propri contingenti e sul proprio personale impiegato in MSU, mentre delegano il *Controllo Operativo* al Comandante responsabile della missione che a sua volta lo delegherà al Comandante della Forza (COMFOR).
- b. MSU è sotto il *Controllo Operativo (OPCON)* del Comandante della Forza (COMFOR) in quanto si tratta di una unità specializzata di alto pregio e costituisce risorsa limitata. Il Comandante dell'MSU (*MSU Commander - COMMSU*) risponde direttamente al COMFOR.
- c. Quando necessario, il COMFOR può delegare il *Controllo Tattico (TACON)* su complessi minori distaccati da MSU ai Comandanti di Settore per particolari operazioni speciali ed, in special modo, per le operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico. Il TACON, in nessuna circostanza, sarà delegato per le attività di routine.
- d. Le operazioni di particolare importanza e le operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico richiedono la costituzione di speciali relazioni di comando e controllo, regolate da apposite procedure elaborate sulla base delle esperienze maturate nei Teatri

operativi ed integrate dalle *Standard Operative Procedure (SOP)* emanate dal Comandante della Forza.

Il vero elemento di interesse è costituito dalle procedure operative utilizzate nelle operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico in quanto concretizzano le citate relazioni speciali di comando e controllo affidando alla forza specializzata la responsabilità delle operazioni per un tempo ed uno spazio limitati, nonostante si trovi ad operare in un'area di responsabilità attribuita ad un determinato comandante di settore. In tale quadro l'esperienza ha consentito di elaborare delle procedure operative che si fondano sui principi che vengono definiti della "*Double box*" e della "*Double key*" e disciplinati nel capitolo 7 della Pubblicazione (**tavola XXIV**). In particolare:

- a. Secondo il principio della *Double box* il Comandante di Settore responsabile stabilisce, intorno alla località dove sarà condotta l'operazione di ordine pubblico, una Zona di Controllo Sicurezza (*Security Control Zone - SCZ*), chiamata anche "*green box*", al fine di garantire la sicurezza del complesso minore MSU.
Individua, inoltre, l'Area di Responsabilità Tattica (TAOR) o "*blue box*" nella quale il complesso minore MSU condurrà le operazioni. Il trasferimento d'autorità (TOA) a MSU per le attività all'interno del "*blue box*" dovrà avvenire non oltre il suo schieramento. L'accesso e l'uscita dalla TAOR sono controllati dalle forze schierate nella Zona di Controllo Sicurezza.
- b. Secondo il principio della *Double key*, dopo il trasferimento di autorità, il Comandante dell'MSU ha l'autorità per adottare decisioni tecniche relative ai tempi e alla esecuzione delle azioni da intraprendere

nell'ambito della *blue box*. Se il Comandante che esercita il Controllo Tattico (TACON) sull'assetto MSU schierato ritiene che l'intervento debba essere terminato per motivi operativi, il medesimo ordina il disimpegno al Comandante di MSU. Qualora, invece, il Comandante di MSU ritenga per qualsiasi motivo che l'unità debba disimpegnarsi, informa il Comandante che esercita il TACON allo scopo di coordinare il ripiegamento.

§. 19. Differenze fra la Polizia Militare e le MSU.

Sul piano del diritto interno, la distinzione tra i due ambiti non pone particolari problemi sia sotto un profilo della qualificazione giuridica sia sul piano operativo. L'art. 6 del d. lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, concernente il riordino dell'Arma dei carabinieri disciplina la funzione di polizia militare come una attività interna alla compagine militare sebbene caratterizzata da relazioni con l'ambiente esterno¹³³. Il fondamento giuridico della funzione militare di polizia ordinaria svolta dalle MSU (*Multinational Specialised Unit*), che dal punto di vista della dottrina militare concretizza la funzione di sostituzione del combattimento, invece, è contenuto nell'art. 5, comma 2, dello stesso decreto legislativo che assegna all'Arma, accanto ai tradizionali compiti di combattimento e di polizia militare, anche quello del tutto peculiare di “*realizzare condizioni di sicurezza ed ordinata convivenza nelle aree d'intervento*” nel quadro delle

¹³³ Sulla Polizia Militare dopo la riforma dell'Arma dei carabinieri cfr. LIBERTINI, *Alcune osservazioni sulla funzione di polizia militare*, in *Riv. di Pol.*, 1, 2002;

“operazioni per il mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale”. Tale norma deve essere letta anche alla luce dell’art. 1, comma 1, del decreto, che individua natura e ruolo dell’Arma quale Istituzione militare con rango di Forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza e con competenza generale di polizia. L’Arma, quindi, si connota come Forza armata specializzata che come tale completa lo strumento militare conferendogli capacità di polizia nei teatri operativi per mezzo delle MSU e delle IPU. La funzione di sostituzione del combattimento è esercitata quando, per la natura della minaccia proveniente dalla popolazione civile, è necessaria una risposta militare con approccio e strumenti tipici di polizia e principalmente con la forza non letale. Essa, pertanto, è normativamente distinta da quella di polizia militare e deve essere tenuta separata anche dal punto di vista concettuale da quest’ultima, con cui non si sovrappone ma realizza invece un razionale sistema integrato di polizia nelle aree di intervento delle Forze armate nazionali. Infatti, la funzione di polizia militare garantisce le condizioni generali di ordine e sicurezza della compagine militare e si sostanzia, in operazioni, nel supporto operativo alla funzione principale del combattimento tanto nelle operazioni belliche che di risposta alle crisi internazionali mentre MSU, così come le IPU, è preposta a garantire le condizioni di ordine e sicurezza del territorio in cui operano le forze militari amiche, pertanto esercita i suoi sforzi verso la popolazione locale. MSU tutela la forza militare da minacce di natura non militare (moti di piazza, terrorismo, criminalità) che hanno impatto negativo sulle operazioni e sulla sicurezza della forza militare. Contemporaneamente può svolgere azione di polizia a favore della popolazione e di ricostruzione della polizia

locale. Se tutto ciò è vero con riferimento al diritto interno, sul piano internazionale emergono taluni problemi. Infatti, i Paesi che non dispongono di forze di polizia a *status* militare hanno difficoltà oggettive ad integrarsi in un sistema così delineato¹³⁴ e che, peraltro, costituisce la vera novità dello strumento militare nelle PSO. Tali Paesi possono avvalersi soltanto della Polizia Militare per entrare nel sistema e, per converso, le stesse organizzazioni di Polizia Militare ne avvertono la necessità per evitare un ridimensionamento proporzionale alla diminuzione quantitativa generalizzata degli strumenti militari. Ebbene, la Polizia Militare per contiguità professionale, pur non disponendo di tutte le capacità necessarie per svolgere compiti di polizia ordinaria, può giocare un ruolo importante in MSU ma non nelle IPU in quanto assetti civili di polizia nei quali potranno trovare, invece, adeguata collocazione elementi di forze di polizia civili. Da questo punto di vista appare centrale il ruolo delle forze *Carabinieri-like* intorno alle quali possono aggregarsi, a seconda delle necessità e del tipo di assetto, forze di Polizia Militare o forze civili di polizia ordinaria, ciò in quanto le forze di gendarmeria hanno intrinseche capacità organizzative e logistiche che le rendono di rapido schieramento, oltre che interoperabili con la forza militare. E' vero che le missioni civili di polizia dell'Unione europea sono del tutto distinte dalle missioni militari, ma è pur vero che le due missioni hanno necessità di dialogare, di intendersi con facilità nelle situazioni di emergenza per darsi mutuo supporto per cui una separatezza impermeabile delle due missioni potrebbe essere pernicioso per la missione stessa. Ad ogni modo, se dal

¹³⁴ I Paesi anglosassoni hanno considerato fino a tempi recenti MSU come un'Unità specializzata di Polizia Militare: in proposito si veda il Cap. 8 della pubblicazione Alleata APP – 12 “*Military Police Doctrine and Procedures*” che tratta della *Military Police Specialised Unit – MPSU*. In merito, è opportuno sottolineare che il Capitolo è di fatto inapplicato e che lo Stato Maggiore della Difesa ed il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri è impegnato a fondo per la sua cancellazione;

punto di vista concettuale gli ambiti dei due strumenti sono individuati, dal punto di vista pratico, qualora MSU sostituisca la polizia locale, può essere difficile distinguere le competenze. Assodato che la Polizia Militare opera all'interno della compagine militare amica e che MSU, invece, rivolge attenzione e sforzi verso l'ambiente esterno, nel caso di concorso in un reato di militari e di civili il principio di efficacia dell'azione impone di operare congiuntamente. Nel caso specifico di crimini di guerra¹³⁵, il criterio non può che essere rigidamente soggettivo anche per la generale negoziazione della clausola di esclusione dei militari della forza dalla giurisdizione del Paese ospitante¹³⁶. In generale, la Polizia Militare dovrebbe procedere per i reati che coinvolgano un membro della forza sia esso autore che vittima, mentre MSU dovrebbe essere responsabile per l'investigazione dei crimini di guerra commessi dalle Parti coinvolte nel conflitto.

§ 20. *Il problema delle regole d'ingaggio.*

Le regole d'ingaggio (*rules of engagement*) costituiscono per le truppe NATO l'unica fonte di legale autorizzazione all'impiego della forza contro forze ostili anche in caso di difesa da aggressioni, ad eccezione della legittima difesa che non può essere in alcun modo limitata. Queste sono formulate come una serie di autorizzazioni e divieti generici all'uso della forza e sono autorizzate dal Consiglio del Nord Atlantico, autorità politica,

¹³⁵ La definizione e l'elencazione dei crimini di guerra sono contenute dall' art. 8 dello Statuto del Tribunale Penale Internazionale, ratificato con legge 12 luglio 1999, n. 232;

¹³⁶ Il regolamento di giurisdizione è contenuto negli *Status of Force Agreements*. In merito v. RONZITTI, *La Corte penale internazionale, i crimini di guerra e le truppe italiane all'estero in missione di pace*, in collana del Ce.Mi.S.S., 2001, pag. 55;

prima di ogni Operazione su richiesta dei Comandanti Strategici ed è data concreta attuazione solo su ordine emanato dal livello di Comando indicato nella pianificazione operativa come competente a farlo. Tale cornice rende necessario predisporre un catalogo nazionale di regole d'ingaggio sia per automatizzare le procedure di pianificazione, oltre a quelle operative, sia per rendere omogeneo il sistema nazionale a quello dell'Alleanza al fine di conseguire la necessaria integrazione. Ebbene, se le "regole d'ingaggio" approvate per tutta l'operazione sono di massima applicabili anche ad MSU in virtù della loro formulazione generica, vi può essere la necessità, soprattutto in caso di sostituzione della polizia locale o di ordine pubblico in aree fortemente destabilizzate, di prevedere "regole" *ad hoc*, che tengano in debito conto la peculiarità della funzione svolta e, soprattutto, consentano maggiori margini di manovra. Si potrà, pertanto, rendere opportuno prevedere l'integrazione delle regole d'ingaggio già elaborate con altre specifiche idonee alle operazioni MSU. Il problema risulta ancora più evidente allorquando si tratta di una IPU in quanto come assetto civile non può certamente essere chiamato ad osservare regole pensate e predisposte per la forza militare. E' ovvio che in questo caso l'IPU non potrà operare secondo gli automatismi conseguenti al rispetto delle regole d'ingaggio.

§ 21. *Principali differenze fra MSU ed IPU.*

Le *Multinational Specialized Units* della NATO e le *Integrated Police Units*¹³⁷ dell'Unione europea rappresentano le due facce della stessa medaglia sia nella considerazione che si tratta di strumenti pensati e predisposti per dare risposta alle stesse necessità concrete che si presentano in uno scenario di crisi sia in quanto presuppongono la costante della partecipazione di forze di polizia a *status* militare. Ciò non equivale a dire, però, che si tratta di etichette diverse per uno stesso contenuto.

La realtà è molto più complessa!

Ebbene, ove si considerino i compiti attribuiti, o attribuibili, e le capacità esprimibili, è possibile individuare una corrispondenza fra le due realtà, in oltre entrambe rivolgono i propri sforzi nei confronti della popolazione civile e non verso forze militari (**tavola XXIV**). Si tratta, però, di una apparente sovrapposizione atteso che le differenze non sono di poco conto (**tavola XXV**). In primo luogo, le IPU a differenza delle MSU, sono assetti di polizia robusti ed a spiegamento rapido che si inquadrano nell'ambito di missioni civili di polizia del tutto distinte da quelle militari, ciò equivale a dire che la catena di comando e controllo coincide con quella civile (l'*Head Police Mission* dipende dallo Speciale Rappresentante) ed i rapporti fra le due missioni sono governati dal generale principio di autonomia in conseguenza dei diversi compiti attribuiti. L'esigenza di realizzare sinergie fra le due missioni che operano nello stesso ambiente trova soddisfazione nel mantenimento di relazioni orizzontali ispirate al principio del mutuo supporto. Ad ogni modo, soltanto eccezionalmente, nella fase iniziale di

¹³⁷ Sulle IPU si segnala il fondamentale intervento del Generale di Brigata Vincenzo Coppola, già capo della *Police Unit* del Segretariato Generale dell'UE, al seminario internazionale su MSU, tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 177 e ss.. Il Generale Coppola in seno al Segretariato Generale dell'UE è stato l'animatore dello sviluppo della dottrina sulle IPU e, pertanto, delle capacità di polizia nel contesto del *crisis management* dell'Unione;

una missione in ambiente destabilizzato, le IPU possono essere poste sotto comando militare. In secondo luogo, bisogna osservare che le MSU sono di norma schierabili sin dall'inizio della missione militare, unitamente al resto della Forza, in ambiente altamente destabilizzato nel quale possono raggiungere i massimi livelli di efficienza in tempi molto rapidi, comunque coerenti con quelli della Forza militare (**tavola XXVI**). In tale contesto MSU mantiene limitate capacità di fanteria leggera, pur non essendo un assetto di fanteria, che le consentono da un lato un'efficace autodifesa anche per tempi di una certa durata, dall'altro di essere interoperabile con le altre componenti della missione militare. Per converso, di norma le componenti civili per il loro intervento necessitano di un maggiore livello di stabilizzazione e di un tempo maggiore per raggiungere la massima efficienza. Le IPU per le loro caratteristiche possono essere schierate rapidamente anche in ambiente destabilizzato poiché sono in grado, entro la cornice di sicurezza garantita dalla Forza militare, di autodifendersi, anche se limitatamente, ma in realtà rappresentano la pedina ideale, in continuità con MSU, per assicurare l'esercizio della funzione di polizia in sostituzione della polizia locale e per accelerare quel processo di normalizzazione il cui obiettivo finale è il passaggio di responsabilità alle autorità locali mantenendo soltanto compiti di sostegno, assistenza ed addestramento (**tavola XXVII**).

Un ulteriore punto di divergenza è costituito dalle dimensioni. MSU è un assetto complesso, articolato per moduli, di livello reggimentale o di brigata che viene tenuto accentrato nelle mani del Comandante della Forza ed ha la capacità di autogestirsi in virtù di una autonoma struttura di comando. Al contrario le IPU sono molto più piccole, infatti possono essere

paragonate al solo modulo operativo di MSU, di norma sono distaccate sull'intero territorio dell'area di intervento e tenute alle dipendenze dell'unico Comando multinazionale di polizia retto dal Capo della missione. Ovviamente ciò comporta una differente concezione della logistica della missione poiché le IPU devono contare maggiormente sulla possibilità di ricorrere alle risorse locali, mentre MSU ha capacità logistiche proprie. Infine, la composizione dei due assetti si differenzia notevolmente in quanto nelle IPU non trovano collocazione componenti militari o, comunque, che non abbiano capacità di polizia ordinaria. In altri termini nelle IPU possono essere implementati singoli elementi o moduli organici appartenenti a forze di polizia a *status* militare e forze di polizia civili, mentre nelle MSU anziché gli elementi civili trovano naturale collocazione moduli organici o singoli elementi di forze di Polizia Militare. Da sottolineare che la possibilità di inserire in MSU forze di fanteria deve essere esclusa sia in ragione della diversa professionalità richiesta sia per la diversa formazione e costruzione psicosociale che distingue il poliziotto dal soldato.

GAP della sicurezza pubblica



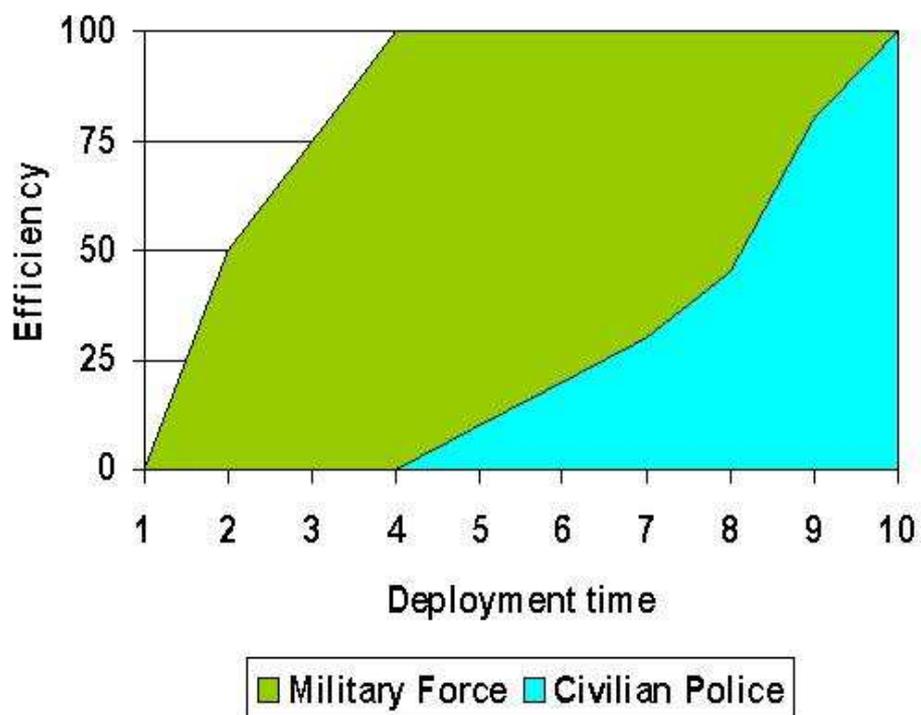
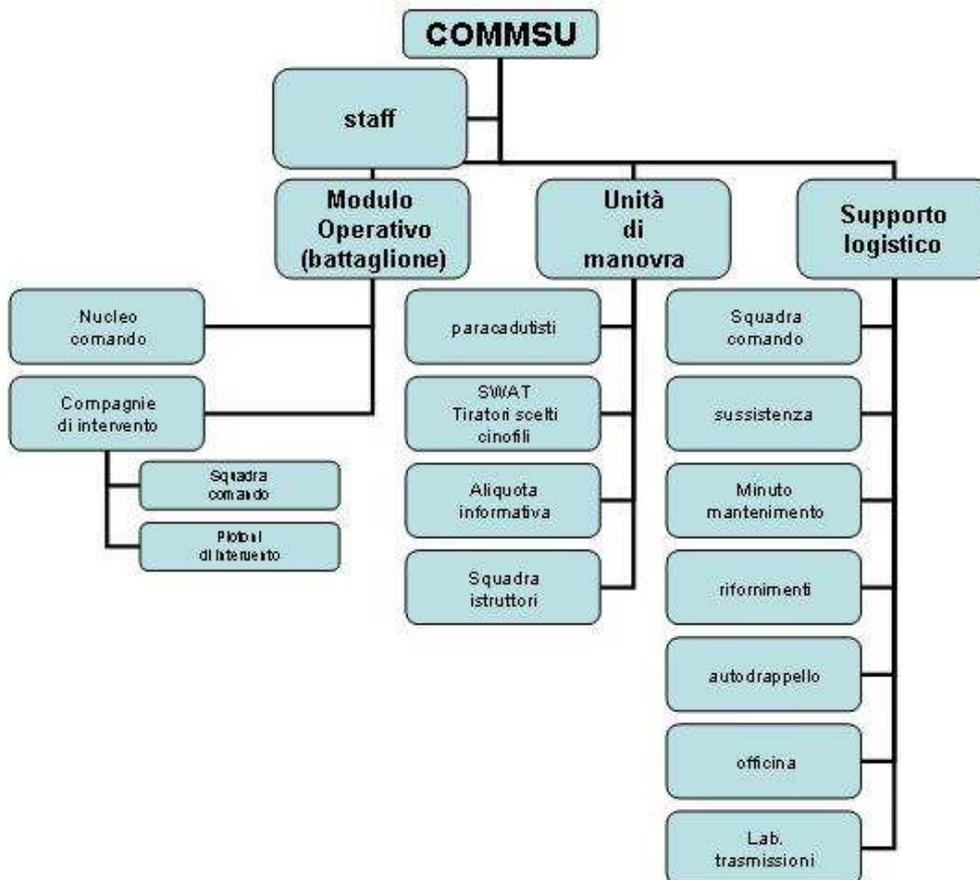
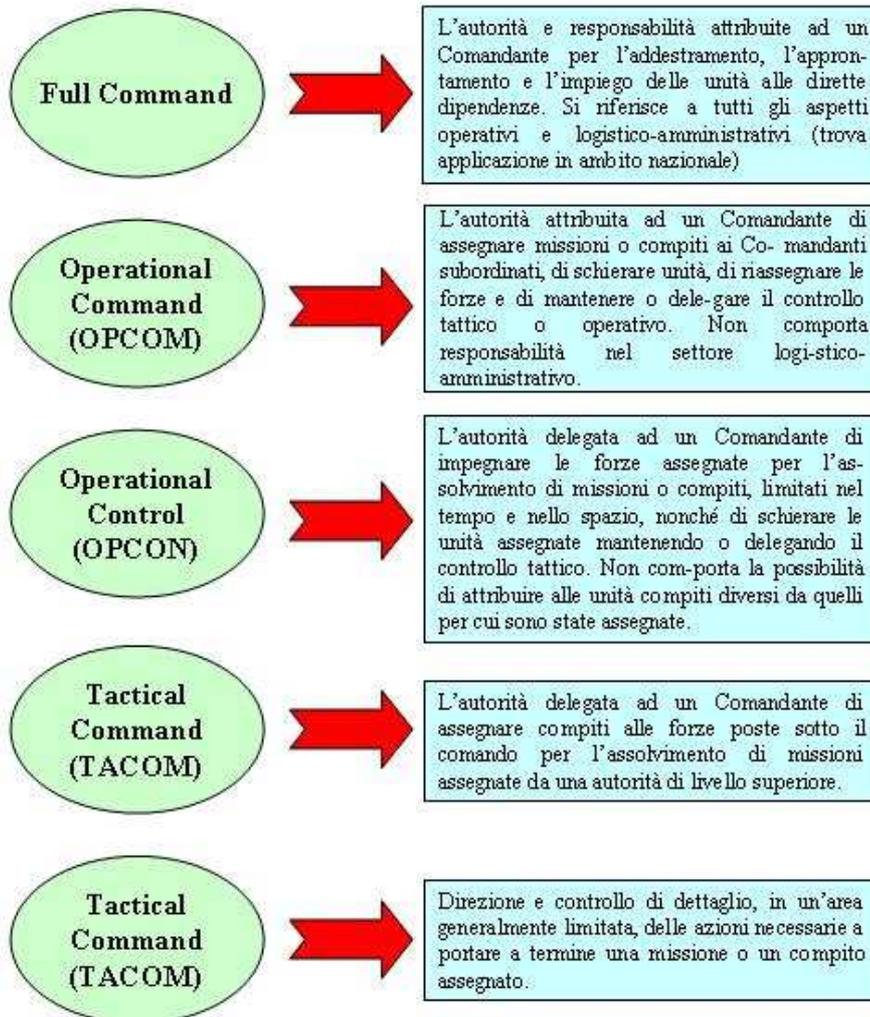
Il "time gap" nella sicurezza pubblica

Tavola XXI

Struttura di una MSU



Relazioni di Comando e Controllo



Relazioni speciali di comando e controllo
di MSU/IPU



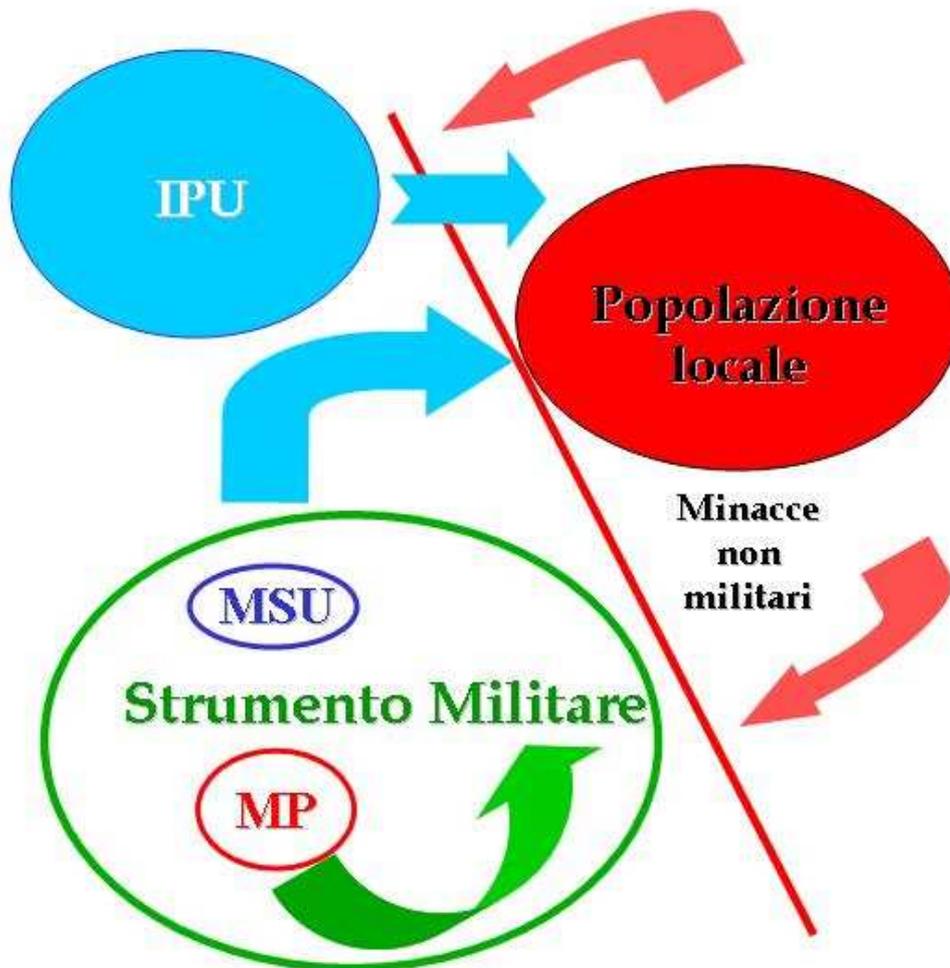
Direzione dello sforzo di polizia

Tavola XXV

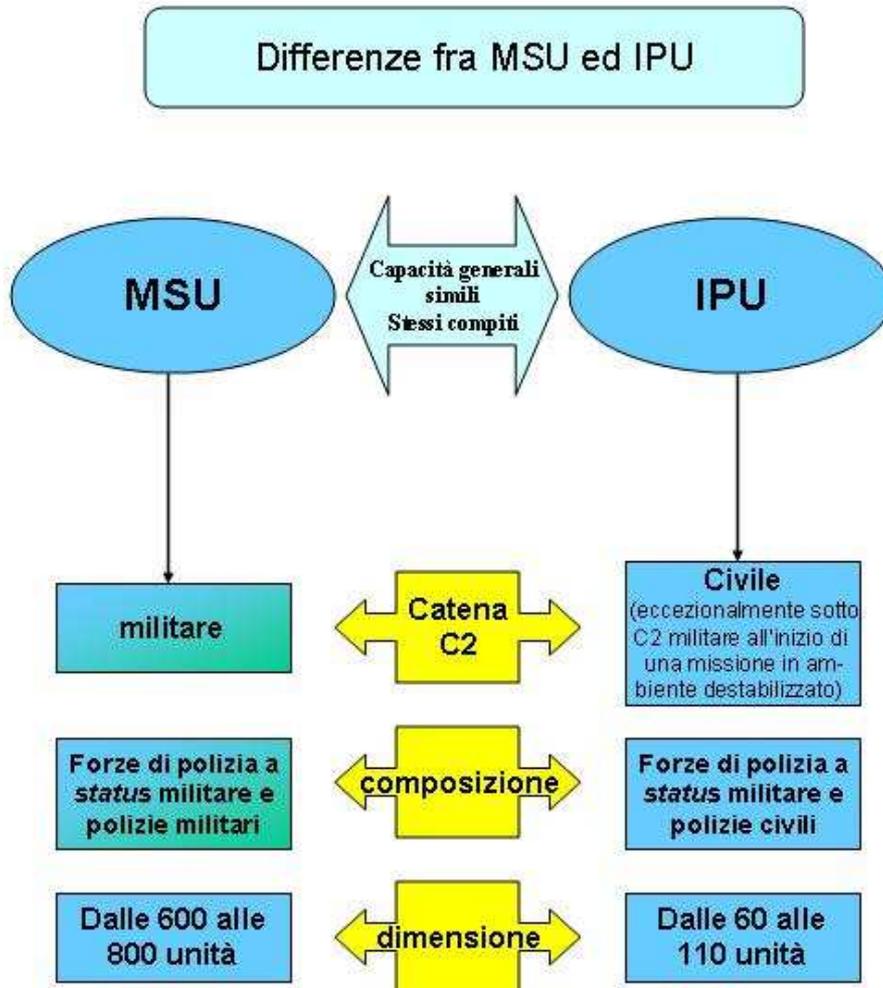
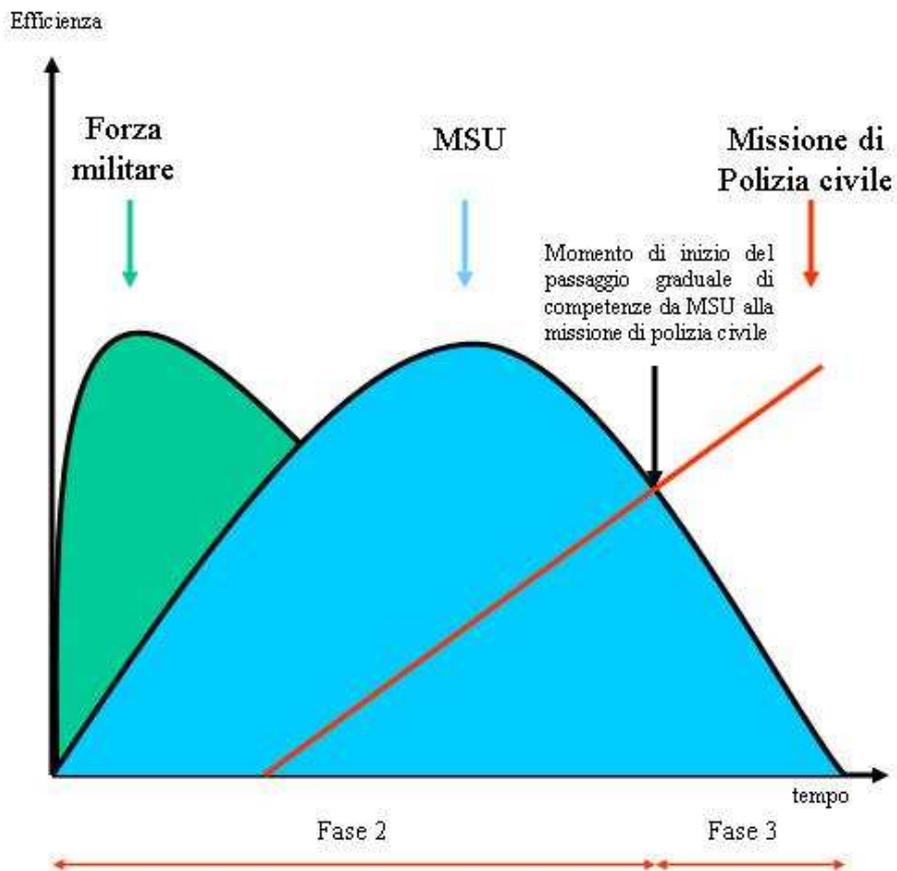
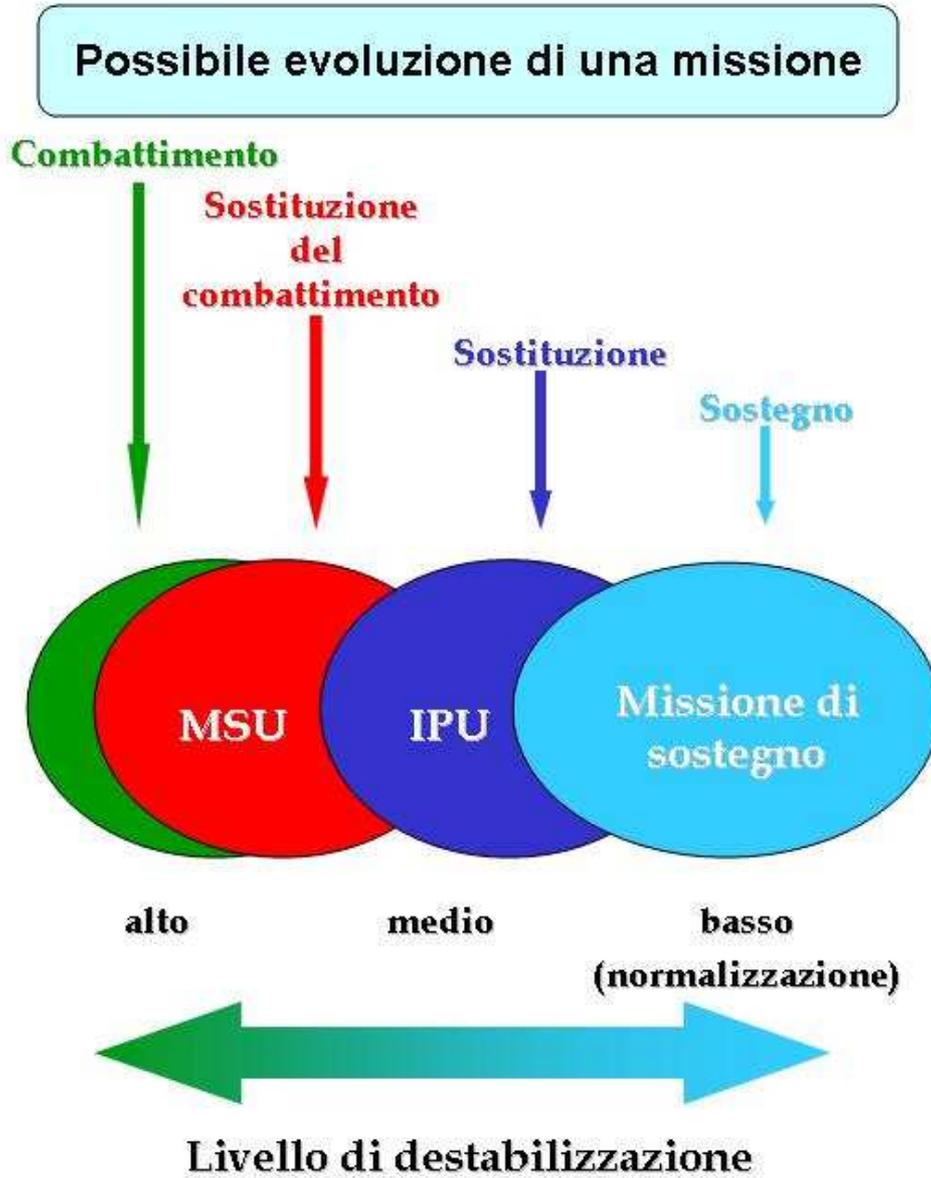


Tavola XXVI

Andamento dell'efficienza delle componenti
di una missione





Capitolo 6

La Gendarmeria Europea

SOMMARIO: § 22. *Premessa*. § 23. *Lo sviluppo del progetto*. § 24. *La dichiarazione d'intenti*. a) *generalità*; b) *finalità e missioni*; c) *composizione*; d) *struttura di comando*; e) *struttura della forza*; f) *ammissioni all'EGF*.

§ 22. *Premessa*

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la Gendarmeria Europea non è un organismo riconducibile alle strutture dell'Unione europea né una sorta di polizia soprannazionale a *status* militare avente il compito di operare negli ordinari compiti di polizia nell'ambito degli Stati Membri. L'etichetta, infatti, potrebbe risultare equivoca. In realtà la Gendarmeria Europea deve essere intesa come una forza di reazione rapida che si agglutina all'occorrenza intorno ad un Quartier Generale permanente, parzialmente proiettabile, da impiegare nelle aree di crisi a copertura dell'intero spettro delle operazioni di polizia. La caratteristica fondamentale di tale forza è indicata dalla denominazione stessa, nel senso

che si fonda sulle forze di gendarmeria dei cinque Paesi Membri dell'Unione europea che dispongono di tali forze¹³⁸.

Si tratta, quindi, di una struttura che realizza le necessarie sinergie fra forze di polizia a *status* militare per gestire al meglio le scarse risorse disponibili¹³⁹ per quella componente specializzata che le esperienze MSU ed IPU hanno affermato nella più moderna concezione delle PSO¹⁴⁰.

Altro aspetto che merita un preliminare chiarimento è costituito dal fatto che questa struttura non realizza la nascita di una unità, o complesso di unità, multinazionale destinata a garantire una reazione rapida a chiamata. In effetti, dal citato Quartier Generale non dipenderà alcuna forza sia nel senso che non vi sono, né vi saranno unità precostituite *ready on call* sia che non vi saranno unità assegnate. Queste soluzioni non sono razionalmente praticabili in quanto irrigidirebbero il sistema bloccando delle risorse che, se non impiegate in attività internazionali a supporto della pace, possono e devono essere impiegate sul territorio nazionale nei prioritari compiti di sicurezza. Ebbene, in realtà dobbiamo pensare che all'EGF verranno assegnati dai Paesi *partner* soltanto dei pacchetti di capacità ad alta prontezza ed a spiccata attitudine ad integrarsi in un contesto multinazionale così da poter costituire all'occorrenza l'unità, o le unità, necessaria per la specifica missione modulandone l'articolazione

¹³⁸ La collaborazione fra le forze di gendarmeria non è cosa nuova atteso che esse già aderiscono all'Accordo FIEP che, però, non ha finalità operative. La novità costituita dalla Gendarmeria europea sta proprio nella natura operativa dell'Accordo e nella vocazione ad operare su scala mondiale, cosa che imprime un forte impulso al modello stesso delle forze di polizia ad ordinamento militare.

¹³⁹ Per quanto attiene alla quantità di risorse alla quale il gruppo di lavoro internazionale ha fatto riferimento per valutare i contributi dei partecipanti, perciò del "peso" della Gendarmeria europea, si tratta dei contributi offerti all'Unione europea per la gestione civile delle crisi, ovviamente per la quota parte riguardante le forze di gendarmeria.

¹⁴⁰ In proposito cfr. PARIS, *La Gendarmeria Europea*, in *RID*, 4, 2005; PARIS, *Lo strumento militare italiano in operazioni di polizia*, in *RID*, 4, 2004.

ordinativa in relazione ai compiti affidati ed alle caratteristiche generali della missione.

§ 23. *Lo sviluppo del progetto.*

Il 27 settembre 2003, il Ministro della Difesa francese, Michelle Alliot Marie, rilasciava un comunicato stampa con cui preannunciava la proposta di istituire una Forza di Gendarmeria Europea per operare efficacemente nelle fasi post-belliche, quando le forze militari non risultino più adeguate ai compiti da svolgere¹⁴¹. L'On. Martino, in occasione della riunione informale dei Ministri della Difesa, svoltasi a Roma il 7 ottobre 2003, ha positivamente commentato la proposta francese convenendo con la signora Alliot Marie sulla necessità di costituire una forza di Gendarmeria Europea capace di giocare un ruolo di primo piano nelle operazioni di risposta alle crisi.

L'iniziativa, quindi, si è sviluppata per volontà dei ministri della difesa francese ed italiano ed è, pertanto, finalizzata da un lato a migliorare le capacità complessive dello strumento militare integrando in una struttura multinazionale le componenti specializzate, così da costituire un unico bacino di capacità per esigenze comuni, dall'altro a valorizzare sia le

¹⁴¹ In un certo senso l'iniziativa del Ministro francese ha avuto il pregio di tesaurizzare l'esperienza italiana proiettandola in uno scenario futuro. Probabilmente sarebbe stato "naturale" che tale iniziativa fosse stata intrapresa dall'Italia, anche perché il presupposto dell'iniziativa è costituito proprio dall'esperienza storica maturata dall'Italia e della sistemazione concettuale elaborata dall'Arma dei carabinieri. La Francia, per converso, e ciò è più volte emerso in maniera esplicita o indiretta nel corso dei lavori del tavolo tecnico e di riunioni bilaterali intercorse fra l'Arma dei carabinieri e la Gendarmeria Nazionale, è più interessata a superare l'esperienza italiana considerandola chiusa sia poiché considera MSU una espressione della NATO sia perché il modulo MSU si identifica o, comunque, evoca chiaramente l'Italia e l'Arma dei carabinieri.

peculiari capacità che le forze di polizia ad ordinamento militare sono in grado di esprimere nelle operazioni di *peace keeping* sia il loro ruolo per gli aspetti per i quali dipendono dai ministri della difesa e non da quelli dell'interno. Hanno quindi aderito anche Spagna, Portogallo e Olanda le cui forze di polizia a *status* militare hanno una diversa dipendenza.

Per dare corso all'intendimento politico, in occasione di una prima riunione di natura politico-militare tenutasi a Parigi il 14 novembre 2003 l'Italia ha presentato ai *partner* francesi un embrione di progetto¹⁴² sulla base del quale sviluppare i successivi lavori ed ha promosso l'istituzione di un tavolo tecnico, la cui direzione, è stata poi affidata al Comando Generale dell'Arma dei carabinieri dallo Stato Maggiore della Difesa, il cui compito è stato quello di predisporre un progetto organico che rispondesse all'idea iniziale nonché il testo della dichiarazione politica che, una volta firmata dai ministri competenti dei vari Paesi, avrebbe sancito la nascita della nuova struttura in attesa della formalizzazione di un trattato *ad hoc*. A questo tavolo hanno partecipato, oltre all'*Arma dei carabinieri*¹⁴³ ed alla *Gendarmeria Nazionale* francese¹⁴⁴ anche la *Guardia Civil* spagnola¹⁴⁵, la

¹⁴² Il documento fu elaborato dall'Ufficio Piani e Polizia Militare del Comando Generale dell'Arma dei carabinieri.

¹⁴³ La delegazione si è identificata con gli ufficiali dell'Ufficio Piani e Polizia Militare del Comando Generale per cui è stata guidata dal Col. Domenico Libertini, poi sostituito dal Col. Maurizio Detalmo Mezzavilla dal novembre 2004, dal Ten. Col. Enrico Alicandro, dai Maggiori Andrea Paris, Nicola Conforti, Fabio Cairo e Crescenzo Nardone.

¹⁴⁴ A sottolineare l'importanza politica attribuita al progetto, la delegazione è stata diretta inizialmente dal Direttore degli Affari Strategici del Ministero della Difesa quale personale rappresentante del Ministro, in una seconda fase dal Contrammiraglio Michel de Monval, del Ministero della Difesa. La delegazione francese è stata la più numerosa con 4 ufficiali della Gendarmeria Nazionale, 2 ufficiali dello Stato Maggiore della Difesa e due esperti del Ministero della Difesa.

¹⁴⁵ La delegazione è stata guidata da Enrique Esquivel del Ministero della Difesa e composta da 3 ufficiali della Guardia Civil.

Guarda Nacional Republicana portoghese¹⁴⁶ e la *Marechaussée* olandese¹⁴⁷.

Il primo problema che si è posto è stato quello di definire il quadro internazionale nel quale collocare l'istituenda forza di Gendarmeria europea e, di conseguenza, lo strumento giuridico necessario alla sua costituzione.

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico è ripetutamente emersa, e da più parti, l'ipotesi di collocare il nuovo strumento nell'alveo dell'Unione europea così che divenisse una delle capacità del secondo pilastro dell'Unione, capacità utilizzabile indifferentemente dalla componente militare e da quella civile. Tale soluzione avrebbe offerto il vantaggio di non richiedere uno specifico trattato internazionale e di consentire all'Unione un ulteriore avanzamento nello sviluppo delle sue capacità di risposta alle crisi. E' stato, però, osservato che soltanto cinque Paesi dell'Unione dispongono di forze di gendarmeria capaci di assolvere l'intero spettro delle missioni di polizia per cui l'eventuale proposta agli organi dell'Unione si sarebbe risolta in un progetto che in concreto avrebbe escluso gli altri Stati Membri creando un *club* ristretto difficilmente compatibile con lo spirito stesso dell'Unione, senza contare che ne sarebbe derivato un atteggiamento non favorevole da parte degli altri Paesi soprattutto da parte di coloro che non soltanto non sono dotati di gendarmerie ma che concepiscono gli strumenti di polizia esclusivamente in chiave civile. Peraltro, i meccanismi decisionali utilizzati dall'Unione nelle materie del secondo pilastro (cfr. tavola XV) non avrebbero facilitato

¹⁴⁶ La delegazione è stata guidata dal Colonnello Antonio da Silva Lares della Guardia Nazionale Repubblicana ed è stata a composizione flessibile

¹⁴⁷ La delegazione olandese è stata guidata da Jean Pierre van Aubel del Ministero della Difesa, un ufficiale della *Marechaussée* ed un esperto del Ministero della Difesa.

la realizzazione del progetto o, comunque, non avrebbero consentito di farlo in tempi brevi. Conseguentemente è stato ritenuto che si dovesse procedere al di fuori del quadro dell'Unione europea, sebbene guardando ad essa come Organizzazione internazionale di riferimento, mediante un accordo multinazionale fra stati, tutti membri dell'Unione europea, dotati di forze di polizia ad ordinamento militare. E' stato deciso di seguire, pertanto, lo stesso schema già praticato per la costituzione della Forza Operativa Europea di Reazione Rapida (EUROFOR), cioè di procedere con la firma di una dichiarazione d'intento politico che consentisse l'immediata realizzazione del progetto comune da recepire successivamente in un apposito trattato.

Definito questo punto preliminare, con riferimento a contenuti ed obiettivi il tavolo tecnico ha operato in due fasi distinte. La prima è quella che va dalla citata riunione di Parigi alla firma della dichiarazione d'intento politico avvenuta a Noordwijk, in Olanda, il 17 settembre 2004. Nel corso di tale prima fase il gruppo di lavoro ha operato in maniera estremamente rapida riunendosi soltanto cinque volte¹⁴⁸ al fine di definire sia gli aspetti fondamentali del progetto che raggiungere una comune condivisione del testo dell'atto da sottoporre alla firma dei ministri competenti. A conclusione dei lavori di questa fase ed in attesa della firma del documento politico, nel luglio 2004 la presidenza olandese dell'Unione europea ha curato con Francia ed Italia la presentazione del progetto al Consiglio dell'Unione così da informare gli altri Membri delle finalità e capacità della futura forza. La seconda fase, invece, va dal momento successivo alla firma dell'atto citato in poi ed è stata finalizzata a definire gli aspetti finanziari ed

¹⁴⁸ Si sono tenute 3 riunioni in Italia, presso il Comando Generale dell'Arma dei carabinieri, 1 riunione in Olanda, a l'Aia, ed una riunione in Spagna, a Madrid presso la Direzione Generale della *Guardia Civil*.

attuativi della volontà politica secondo le linee già concordate, nonché a predisporre il testo del futuro trattato. In Italia tale fase è iniziata con la presentazione alla stampa fatta dal Ministro della difesa il giorno successivo alla firma dell'atto nel corso di una conferenza tenuta presso il Comando Generale dell'Arma dei carabinieri.

§ 24. La dichiarazione d'intenti.

a) generalità; b) finalità e missioni. c) composizione; d) struttura di comando.

a) generalità. Il documento (**documento 6**) che è stato sottoscritto si compone di un testo ripartito in undici paragrafi e due allegati per cui si tratta di un atto snello che mette a fuoco gli aspetti essenziali del progetto allo scopo di renderlo immediatamente esecutivo lasciando al successivo approfondimento la definizione degli aspetti finanziari ed organizzativi. In altre parole, l'atto rappresenta una specificazione dei più generali accordi di cooperazione fra i Paesi partecipanti per cui non tocca materie che necessitano di un preventivo vaglio parlamentare *ex art. 80* della Costituzione. Lo stesso problema relativo allo statuto delle forze (il c.d. SOFA) è stato risolto (*paragrafo 10*) rinviando alle clausole del futuro trattato e richiamando l'obbligo comune ad applicare alle proprie forze le clausole della Convenzione di Londra del 16 giugno 1951 (c.d. NATO – SOFA) dato che tutti i Paesi partecipanti sono anche Membri della NATO.

b) finalità e missioni. L'atto d'intento politico al primo paragrafo ha esplicitamente affermato che la creazione della forza di gendarmeria,

chiamata EUROGENDFOR (EGF) ha la finalità di contribuire fattivamente allo sviluppo della Politica di Sicurezza e Difesa Europea (PESD) per cui, in accordo con le conclusioni del Consiglio europeo di Nizza (*infra* § 13 lettera e) l'iniziativa si propone di:

- mettere l'Europa nella condizione di svolgere appieno quei compiti di polizia riconducibili al quadro della dichiarazione di San Pietroburgo (c.d. missioni di Petersberg) con particolare riguardo alle missioni di sostituzione;
- offrire una struttura operativa multinazionale a quegli stati che intendano affiancare l'Unione europea nello svolgimento delle operazioni di cui alle citate missioni;
- partecipare alle iniziative delle Organizzazioni internazionali nel settore delle operazioni di gestione delle crisi.

Per quanto concerne le missioni attribuite, la dichiarazione, al paragrafo 2, chiarisce che le unità appartenenti all'EGF potranno mutare dipendenza nel corso della missione in maniera concorde con le fasi operative della missione stessa. Si tratta, cioè, di affermare il principio secondo cui tali unità possono essere schierate sotto catena di comando militare e successivamente, quando il processo di stabilizzazione dell'area sia avviato, passare sotto catena di comando e controllo civile (cfr. tavole XXVI e XXVII). In ogni caso, quale che sia la catena di comando e controllo da cui potranno dipendere, la loro missione sarà sempre quella di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, nonché eseguire compiti di polizia giudiziaria.

A tale scopo, quindi, la Gendarmeria europea dovrà essere in grado di affrontare ogni aspetto delle *Crisis Response Operations* per cui durante la fase (*infra § 13 lettera e*):

- iniziale della missione potrebbe entrare in teatro operativo assieme con le forze militari per assicurare l'espletamento dei compiti di polizia;
- di transizione potrebbe, in proprio o con la forza militare, continuare a svolgere i propri compiti facilitando il coordinamento e la cooperazione con le forze di polizia locali o internazionali presenti nell'area di intervento;
- di disimpegno potrebbe facilitare il passaggio di responsabilità alle autorità che prendono parte agli sforzi di cooperazione.

Inoltre, l'EGF potrebbe essere chiamata ad operare anche durante la prevenzione di crisi ed in tal caso potrebbe essere schierata da sola o congiuntamente ad altra forza.

Quanto ai compiti che l'EGF può essere chiamata a svolgere, si tratta di quelli storicamente svolti da MSU e pensati per le IPU (**tavola XXVIII**).

c) composizione. Con riferimento alla composizione della forza, è già stato sottolineato che si tratta dei contributi già fissati dai Paesi Membri dell'Unione europea in occasione del Consiglio di Helsinki nell'elenco degli obiettivi e delle capacità di gestione delle crisi. Avuto riguardo, quindi, a tale aspetto ed alle finalità enunciate della forza di gendarmeria, qualora questa dovesse operare per conto dell'Unione europea il controllo politico e la gestione strategica della forza sarà assunto dal Comitato Politico e di Sicurezza (cfr. tavola XVI). Ciò non esclude, però, che l'EGF possa essere impiegata a disposizione di altre Organizzazioni

internazionali, prime fra tutte l'ONU, l'OSCE e la NATO oppure nel quadro di una coalizione *ad hoc*.

Per quanto concerne, poi, l'impiego effettivo dell'EGF, questo potrà essere disposto soltanto a seguito di una decisione adottata all'unanimità dai Paesi partecipanti all'EGF stessa.

d) struttura di comando (tavola XXIX). Come per EUROFOR, è prevista la costituzione di un Alto Comitato Interministeriale (CIMIN)¹⁴⁹ composto dai rappresentanti dei Ministri responsabili dell'EGF per ogni Paese Membro¹⁵⁰ con il compito di assicurare il coordinamento politico-militare, nominare il comandante dell'EGF, dettare le linee guida per l'impiego della forza e approvare il bilancio annuale. Compito del CIMIN è anche quello di approvare gli *standard* operativi del bacino di capacità precettate, il cui conseguimento e mantenimento è una responsabilità di ogni Paese. L'addestramento, quindi, si sviluppa in due momenti. Il primo in ambito nazionale proprio per conseguire e mantenere le capacità necessarie alla costituzione del citato bacino, il secondo, invece, in ambito multinazionale

¹⁴⁹ La prima riunione del CIMIN si è tenuta il 25 gennaio 2005 ed in tale circostanza:

- è stato designato quale primo comandante dell'EGF il Generale di Brigata Gerand Deanaz della Gendarmeria Nazionale francese;
- la presidenza del CIMIN è stata attribuita all'Italia per il 2005;
- è stata concordata la costituzione di una ulteriore posizione chiave del Quartier Generale devoluta a Tenente Colonnello (Sottocapo per la pianificazione);
- sono state concordate le *job descriptions* ed i requisiti per le posizioni chiave.

Il Gen. Deanaz ha assunto il comando il 15 febbraio 2005.

Nel corso della riunione del 6 settembre 2005 il CIMIN:

- ha approvato le linee guida generali per un possibile impiego dell'EGF in operazioni;
- candidato la Spagna per la presidenza del Comitato nel 2006;
- ha condiviso, con l'unica eccezione della Francia, la posizione italiana sul ruolo e la natura del Quartier Generale permanente di Vicenza nel senso che questo deve essere inteso come un comando operativo di pianificazione che si colloca tra il livello strategico (militare o civile) ed il livello tattico che si identifica con il Comandante della missione.

¹⁵⁰ Per l'Italia si tratta dei Ministri della difesa e degli affari esteri.

mediante attività programmate direttamente dal Quartier Generale dell'EGF¹⁵¹.

Tale Comitato, inoltre, è affiancato da gruppi di lavoro tematici. L'EGF dispone, inoltre, di un Quartier Generale (HQ), posto alle dipendenze del Comandante dell'EGF, che è dislocato in Italia¹⁵² ed è costituito su base multinazionale con modalità modulare¹⁵³. Questo Quartier Generale potrà essere, all'occorrenza, spiegato all'estero e, qualora ritenuto necessario in relazione alle missioni da condurre o alle pianificazioni da approntare, potrà essere rinforzato previa decisione unanime dei Paesi partecipanti.

Di particolare importanza è la definizione della natura e del ruolo del Quartier Generale, punto su cui permangono posizioni divergenti. In particolare l'Italia ritiene che questo debba essere un Comando di livello operativo, in grado di proiettare propri assetti e, solo eccezionalmente, schierarsi completamente; inoltre, debba essere capace di pianificare e condurre le future operazioni di "polizia robusta". Tale visione, condivisa da tutti i Paesi *partner* tranne la Francia, consente di disporre di un Comando posizionato fuori dal teatro operativo con capacità di interfacciarsi con le autorità politiche internazionali e nazionali responsabili della missione nonché di dirigere e controllare le operazioni sul terreno. Per converso la posizione francese vede questo Quartier Generale come un Comando operativo che dovrebbe gestire le future missioni direttamente dall'interno del teatro operativo. In altre parole, il

¹⁵¹ Dal 6 al 14 giugno 2005 l'EGF ha condotto la prima esercitazione per posti comando con lo schieramento dello Stato Maggiore e dei rinforzi presso l'area addestrativi di *Saint Astier*, in Francia. L'esercizio, certamente positivo, ha evidenziato alcune sbavature riconducibili sia ad una minore coerenza dei documenti di impianto elaborati dallo Stato Maggiore francese sia al fatto che il Gen. Deanaz era allo stesso tempo valutato e valutatore in quanto direttore dell'esercitazione.

¹⁵² Il Quartier Generale è situato a Vicenza nella caserma Chinotto ove ha anche sede il Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units*.

¹⁵³ L'Italia fornisce il supporto logistico per il Quartier Generale permanente sulla base di un accordo tecnico che è stato sottoscritto a parte.

disegno francese è quello di realizzare un Comando tattico, e tale è il motivo per cui ha sempre sostenuto che il rango del comandante dovesse essere il grado di Colonnello. In tal modo troverebbe realizzazione l'intendimento di pervenire al superamento del modello MSU/IPU frutto dell'esperienza italiana.

Un aspetto importante è costituito dal fatto che nel caso in cui l'EGF fosse chiamata a condurre una operazione i Paesi Membri dovranno designare un comandante della forza per la missione, in tal caso il Quartier Generale permanente si comporterà come un Quartier Generale originario per i Quartier Generali dei comandanti delle Forze. In altre parole, il Quartier Generale, unica struttura permanente dell'EGF¹⁵⁴, distaccherà dei nuclei, costituiti dalle posizioni chiave dello *staff* da costituire, che andranno a , costituire il *framework* dei Quartier Generali schierati nei teatri operativi.

e) struttura della forza (tavola XXX). Abbiamo già sottolineato che dal Quartier Generale non dipendono unità precostituite per le esigenze dell'EGF e che soltanto all'occorrenza viene costituita, previa unanime decisione degli Stati Membri, la Forza da proiettare nei teatri operativi. Ebbene, quanto all'organizzazione di questa Forza la dichiarazione di intento politico ha recepito lo schema modulare tipico dell'MSU (*sub § 17*, cfr. tavola XXI) e dell'IPU, infatti, vengono individuati le seguenti componenti:

- *una componente operativa*, dedicata alle generali missioni di mantenimento dell'ordine e sicurezza pubblica. Si tratta di una componente che corrisponde al battaglione dell'MSU e, quindi,

¹⁵⁴ La Forza, infatti, viene costituita soltanto a seguito dell'attivazione da parte della Unione europea o di un'altra Organizzazione internazionale.

destinata ad operare per reparti organici in operazioni di controllo della folla e di pattugliamento del territorio;

- *una componente dedicata alla lotta contro il crimine*. Questa, costituita a livello compagnia, include specialisti per l'esecuzione di investigazioni criminali, la raccolta e l'analisi delle informazioni, la protezione e l'assistenza alle persone, controllo del traffico, eliminazione dei congegni esplosivi¹⁵⁵, lotta al terrorismo ecc.... Risulta evidente che questo modulo corrisponde all'unità di manovra dell'MSU;
- *una componente di supporto logistico* deputata a svolgere tutte quelle attività di sostegno alla Forza (sussistenza, rifornimenti, manutenzione, recupero ed evacuazione delle attrezzature, trasporti, cure mediche e sanitarie)¹⁵⁶.

Nel suo complesso l'EGF dovrà essere in grado di schierare 800 militari in 30 giorni, ciò vuol dire che ogni Paese dovrà mantenere in prontezza una parte del pacchetto di capacità offerto all'EGF.

f) ammissioni all'EGF. Il sistema cristallizzato al paragrafo 9 della dichiarazione di intento politico delinea un regime piuttosto rigido per le nuove ammissioni all'EGF sia per quanto attiene alle regole fissate sia per la clausola di salvaguardia con cui viene chiuso il paragrafo. In altri termini, la possibilità di partecipare all'EGF viene esplicitamente offerta a tutti gli Stati Membri dell'Unione europea che dispongano di una forza di polizia a *status* militare, ciò sebbene attualmente gli unici Stati che posseggano tali forze siano i fondatori dell'EGF. L'enunciazione, però,

¹⁵⁵ Sia IEDD (*Improvised Explosive Device Disposal*) che EOD (*Explosive Ordnance Device*).

¹⁵⁶ Tale componente è particolarmente qualificante atteso che ad oggi soltanto l'Arma dei carabinieri dispone di una componente logistica proiettabile.

consente da un lato a quegli Stati che entreranno nell'Unione in futuro¹⁵⁷ e che siano in possesso di forze di gendarmeria di potervi partecipare, dall'altro di offrire la possibilità agli altri Membri dell'Unione di entrare nell'EGF qualora dovessero ricostituire le proprie gendarmerie¹⁵⁸ o riconvertire altre forze ad ordinamento militare a compiti di polizia ordinaria. La Gendarmeria Militare polacca, ad esempio, per le capacità potrebbe essere ricondotta agevolmente nella famiglia delle gendarmerie solo che le venissero attribuiti compiti di polizia ordinaria¹⁵⁹.

Per quanto attiene alle procedure, gli stati che facciano richiesta di essere ammessi all'EGF potranno accedervi previo avallo dei Paesi Membri ed accettazione dei contenuti della dichiarazione di intento politico.

E' previsto, inoltre lo speciale *status* di osservatore per quegli stati che ne facciano richiesta e che siano candidati all'ingresso nell'Unione europea, purché dispongano di forze di polizia ad ordinamento militare. In tal caso distaccheranno un ufficiale di collegamento presso il Quartier Generale permanente dell'EGF.

A chiusura delle enunciazioni delle procedure per l'ammissione all'EGF, il paragrafo 9 prevede che queste possano essere riviste con il consenso di tutti i Paesi Membri, fatta eccezione del requisito dello *status* militare delle forze. In tal modo, il vero requisito richiesto risulta essere la disponibilità di forze di polizia ad ordinamento militare.

¹⁵⁷ E' il caso, ad esempio, della Romania, candidata ad entrare nell'Unione nel 2007, ma potrebbe essere anche il caso della Turchia qualora anch'essa dovesse entrare nell'Unione.

¹⁵⁸ L'Austria ha soppresso la propria gendarmeria il 1° gennaio 2004.

¹⁵⁹ In occasione di un incontro di cooperazione avvenuto a Varsavia nel luglio del 2004 tra una delegazione dell'Arma dei carabinieri (Col. Domenico Libertini e Magg. Nicola Conforti) e la Gendarmeria Militare, i colloqui si sono lungamente fermati sulla possibilità che la Gendarmeria Militare polacca possa entrare nell'EGF o, comunque, collaborare con essa nelle future missioni. Il Gen. Pacek, Comandante della Gendarmeria Militare,

EUROGENDFOR**Missioni**

1. **Pubblica sicurezza e ordine pubblico**
2. **Monitoraggio e consulenza alla Polizia Locale, incluse le investigazioni criminali**
3. **Direzione della sorveglianza pubblica, regolamentazione del traffico, la polizia di frontiera e la raccolta delle informazioni**
4. **Investigazioni criminali per la scoperta dei reati, l'individuazione degli autori e consegna alle Autorità giudiziarie**
5. **Protezione della popolazione e della proprietà. Mantenimento dello ordine in caso di disordini pubblici**
6. **Addestramento del personale delle F.P. in relazione agli standard internazionali**
7. **Addestramento degli istruttori, in particolare attraverso programmi di cooperazione**

Tavola XXIX



Tavola XXX



Capitolo 7

Centro di eccellenza per le *Stability Police Units*

SOMMARIO: § 25. *Premessa*. § 26. *La dichiarazione del G8*. § 27. *Il Centro di Eccellenza*. a) *generalità*; b) *serbatoio di pensiero (think tank)*; c) *centro di addestramento*; d) *attività iniziali*.

§ 25. *Premessa*.

L'esperienza maturata dall'Arma dei carabinieri con i reggimenti MSU e con lo sviluppo dottrinale delle IPU in seno all'Unione europea è giunta a maturazione con la definizione della dottrina nazionale su MSU e con le proposte dottrinali esperite presso la NATO e l'Unione europea. Tali proposte rappresentano il tentativo di concettualizzare la realtà fattuale in maniera congruente con il quadro predisposto dall'Alleanza e dall'Unione. Si tratta di una maturazione che ha imposto l'Italia come nazione guida nello specifico settore e l'Arma dei carabinieri come organizzazione di riferimento in una specializzazione particolarmente pregnante nell'ambito delle PSO.

L'attenzione conquistata sul campo, però, non è adeguata da sola a definire il ruolo e le capacità del Paese e della stessa Forza armata specializzata per cui si è reso necessario strutturare questo primato. In tale contesto il

Comando generale dell'Arma dei carabinieri valutò l'opportunità di proporre alla NATO la costituzione di un centro di eccellenza nel settore dell'MSU e della Polizia Militare. In effetti, a causa della trasformazione della struttura della NATO si sono aperte nuove ed interessanti possibilità di affermazione delle specificità nazionali nei settori di eccellenza.

La trasformazione della Struttura di Comando della NATO (NCS) conseguente alla mutata situazione geopolitica valorizza in maniera concreta l'*Allied Command for Transformation* (ACT) di Norfolk la cui missione è di sviluppare la visione strategica di come l'Alleanza debba trasformare in futuro le capacità militari possedute per fornire una risposta efficace ed aderente alle nuove forme di minaccia ed alle nuove modalità d'impiego operativo dello strumento militare.

In un simile contesto di trasformazione, l'Arma dei carabinieri rappresenta una componente importante delle Forze armate nazionali per le sue specifiche capacità militari e di polizia generale che hanno già consentito di assumere la *leadership* nel settore MSU e possono consentire il raggiungimento di una analoga posizione di assoluto rilievo nel campo della Polizia Militare (PM). Sulla base di tali considerazioni, il Comando Generale ritenne rilevante per gli interessi nazionali che l'*Allied Command for Transformation* disponesse tra i "centri di eccellenza" dedicati a specifici settori specialistici di un "centro" dedicato ai settori MSU e PM incardinato all'Italia in considerazione del fatto che l'Arma dei carabinieri è l'unica nel contesto NATO in grado di esprimere tali complessive capacità. Conseguentemente fu studiata l'ipotesi di creare un centro di eccellenza che fosse al tempo stesso una scuola e centro studi di altissimo profilo dal

punto di vista dei contenuti didattici per MSU e PM che sviluppasse, in ambito NATO:

- corsi formativi e addestramenti pratici per Ufficiali e Sottufficiali delle Gendarmerie e Polizie Militari dei Paesi Alleati e PfP, non tralasciando i Paesi non - NATO membri dell'Unione Europea;
- attività di studio in merito agli aspetti concettuali, non solo operativi ma anche logistici, sulle funzioni MSU e PM ed anche procedurali per l'impiego dei reparti tanto nelle operazioni di risposta alle crisi quanto in caso di operazioni belliche tradizionali, collaborando altresì con i gruppi di lavoro della *NATO Standardization Agency* all'elaborazione dei documenti dottrinali.

L'idea, però, fu abbandonata sia in quanto non era pienamente rispondente ai parametri fissati dalla NATO sia perché qualora avesse trovato realizzazione avrebbe legato l'iniziativa alla sola Alleanza Atlantica rendendo il Centro stesso poco flessibile in relazione alle esigenze ed agli interessi nazionali e delle altre Organizzazioni internazionali, prima fra tutte l'Unione europea. Peraltro, lo sviluppo del progetto relativo alla costituzione della Gendarmeria europea presupponeva la necessità di mettere in sistema questa nuova struttura e l'ipotizzato Centro di eccellenza perché si realizzassero le condizioni per una costante osmosi finalizzata ad un interscambio di esperienze operative, addestrative e concettuali. La soluzione del problema è stata delineata nell'alveo del dibattito interno al G8 sulla necessità di sviluppo delle capacità di intervento nelle PSO dei Paesi africani ed asiatici.

§ 26. *La dichiarazione del G8.*

Il perdurare dei conflitti, taluni ormai divenuti endemici in determinate aree del mondo, pone l'interrogativo se tali Regioni possano essere pacificate e quali siano le variabili necessarie per il raggiungimento del loro sviluppo socio-economico negli anni a venire. Per conseguire tale obiettivo si sono innestati alcuni processi di sviluppo e pratiche del buon governo favorite anche dall'attivismo di organizzazioni regionali che sono riuscite ad allacciare non solo relazioni politiche con l'Occidente ma pure a ricucire relazioni interstatali rese difficili dal contesto generale.

In tale direzione si sono mosse anche le iniziative della Comunità internazionale. In particolare il G8 ha posto particolare attenzione al problema occupandosene ripetutamente in occasione dei *summit* di *Kananaskis*, *Evian* e di *Sea Island*, tra le varie decisioni assunte per favorire la stabilità e lo sviluppo del continente africano, che maggiormente soffre a causa di crisi locali e regionali, ha deciso di adottare il "*Piano di Azione per l'Africa*", testimonianza di un impegno dell'Occidente per favorire lo sviluppo dei Paesi africani. Il primo passo nel senso si è registrato appunto con il vertice di *Kananaskis*, quando, nel giugno del 2002, i *partner* del G8 hanno concordato di " ... *fornire assistenza tecnica e finanziaria, in modo da garantire che entro il 2010 le Nazioni africane e le Organizzazioni regionali e sub-regionali potessero essere in grado di affrontare in modo più efficace, prevenire e risolvere i conflitti violenti del continente....*" (**documento 7**). Nel corso del successivo summit di *Evian* (giugno 2003) si registrò un ulteriore progressivo passaggio (**documento**

8)¹⁶⁰, fino a giungere al *summit* di *Sea Island* (giugno 2004) durante il quale i Paesi del G8 si sono formalmente impegnati (**documento 9**):

- a. entro il 2010, ad addestrare e, ove necessario, equipaggiare a livello globale, un totale di 75.000 militari, del Continente africano e di quelle Nazioni che possono contribuire alle PSO sia in Africa sia nel resto del mondo;
- b. a coordinarsi con i *partner* africani, le Nazioni Unite, l'Unione europea e le altre organizzazioni internazionali per moltiplicare gli sforzi al fine di migliorare le capacità di gestione delle crisi dei Paesi africani;
- c. fornire i necessari strumenti addestrativi per tali finalità.

L'ambizioso progetto, scaturito anche dalla necessità di incrementare le capacità di quei Paesi meno dotati di forze autonome capaci di essere schierate in operazioni a supporto della pace, è stato posto in sistema con quello di aumentare l'addestramento delle forze assimilabili a Carabinieri e Gendarmerie. Tale obiettivo, infatti, consentirebbe lo sviluppo di capacità interne alla Comunità africana immediatamente spendibili senza interventi

¹⁶⁰ Il paragrafo 12 del documento prevede:

"To develop African capacity for promoting peace and security, the following actions are representative of steps taken by the G8:

A Joint Africa/G8 Plan to enhance African Capabilities to undertake Peace Support Operations, developed through the Berlin Process, that aims to mobilise technical and financial assistance so that, by 2010, African partners are able to engage more effectively to prevent and resolve violent conflict on the continent, and undertake peace support operations in accordance with the United Nations Charter. In this Joint Plan we recognise that the African vision for its peace and security infrastructure is a work in progress and commit to working with African partners, step by step, to develop key building blocks that will help to channel existing resources more effectively. Early building blocks that have been identified include:

" the establishment, equipping and training by 2010 of coherent, multinational, multi-disciplinary standby brigade capabilities including civilian components, at the AU and regional level, in particular integrated mission planning capability, mission field headquarters and strategic headquarters which would be available for UN-endorsed missions undertaken under the auspices of the UN, AU or an African regional organization;

" the development of capacities to provide humanitarian, security and reconstruction support in the context of complex peace support operations; and,

" the development of institutional capacities at the continental and sub-regional level to prevent conflict through mediation, facilitation, observation and other strategies".

esterni ovvero con una ridotta presenza di forze di altri Paesi che potrebbero assumere soltanto compiti di supporto ed assistenza ma non di sostituzione delle forze locali collassate nelle aree di crisi.

Al tal ultimo riguardo i *partner* del G8 hanno quindi convenuto di sostenere l'iniziativa italiana¹⁶¹ di creare un “*Centro di Eccellenza per Stability Police Units*” (COESPU) teso a sviluppare la capacità dei Paesi interessati a condurre operazioni di supporto alla pace.

In base alle esperienze maturate dall'Arma nelle missioni all'estero, è stato rilevato che le forze assimilabili a Carabinieri/Gendarmerie, trattandosi di una componente specializzata, dovrebbero rappresentare all'incirca il 10% del totale schierato in una operazione a supporto della pace.

Pertanto, tenuto conto dell'obiettivo che è stato fissato, cioè quello di addestrare 75.000 *peacekeepers* entro il 2010¹⁶², la forza specializzata dovrebbe attestarsi sulle 7.500 unità circa che rappresentano appunto il 10% del totale complessivo. In tal modo la Comunità africana in particolare potrà disporre di un bacino di forze specializzate sufficiente a sostenere in proprio uno sforzo, quantitativamente e qualitativamente importante, che

¹⁶¹ La dichiarazione recita: “*Increase our contribution to the training of carabinieri/gendarme-like forces both by continuing to support existing centers dedicated to that purpose, notably those in France and Italy, and those in Africa, and by supporting new initiatives in that respect. In particular, we will support the Italian initiative to establish, on a multinational basis, an international training center that would serve as a Center of Excellence to provide training and skills for peace support operations. The center will build on the experience and expertise of the Carabinieri, Gendarmerie and other similar forces to develop carabinieri/gendarme-like units of interested nations, including those in Africa, for peace support operations*”. E' importante sottolineare che la formula utilizzata per indicare la comune volontà di supportare l'iniziativa (cioè *we will support*) sta ad indicare un impegno politico ma anche finanziario, in altre parole una condivisione dell'iniziativa.

¹⁶² Il documento a proposito del piano per l'Africa predeve l'impegno di: “*Train and, where appropriate, equip a total of approximately 75,000 troops worldwide by 2010, in line with commitments undertaken at Kananaskis and Evian. This effort will have a sustained focus on Africa and other nations that can contribute to peace support operations both in Africa and elsewhere. We are also committed to training and exercises to ensure that those troops will maintain their skills after their initial training. Activities will also include enhancing the institutional capacity of regional and sub-regional organizations to plan and execute peace support operations*”.

costituisce il valore aggiunto di una PSO senza dover ricorrere a contributi esterni.

Sulla base di tali premesse, quindi, il COESPU punterà ad addestrare, nei prossimi 5/6 anni, un totale di 4000 unità, tra Ufficiali e Sottufficiali o funzionari civili con qualifiche equipollenti provenienti principalmente dai Paesi africani. Si tratta di un bacino di personale molto rilevante che comporterà la necessità di operare con estrema rapidità garantendo un elevato *standard* di addestramento.

In conclusione il G8 ha dato concretezza all'intuizione nazionale della necessità di strutturare l'esperienza maturata dall'Arma dei carabinieri ponendola a disposizione della Comunità internazionale con la costituzione di un Centro di Eccellenza.

§ 27. Il Centro di Eccellenza.

a) generalità; b) serbatoio di pensiero (think tank); c) centro di addestramento; d) attività iniziali.

a) generalità. Il “*Piano di Azione per l’Africa*”, diffuso dopo il vertice di *Sea Island*, nell’individuare in maniera dettagliata compiti ed obiettivi che il Centro di Eccellenza dovrà perseguire direttamente o contribuire a raggiungere nel quadro più complessivo dell’insieme delle attività che i Paesi del G8 intendono implementare per favorire lo sviluppo delle capacità dei Paesi africani di condurre operazioni di supporto alla pace, fissa anche dei vincoli ai quali sarà necessario attenersi nella sua

realizzazione e nelle attività che esso dovrà svolgere¹⁶³. Queste, comunque, trovano agevole collocazione nel più ampio quadro delle attività che l'Arma realizza nel particolare settore, atteso che già da tempo l'Arma dei carabinieri addestra forze di altri Paesi a svolgere i compiti tipici dell'MSU, tant'è che è stata autorizzata dalla NATO a certificare il conseguimento delle relative capacità operative.

Sulla base di tali presupposti il Centro dovrà:

- prevedere corsi di addestramento, inclusi corsi per formatori e corsi di pre-schieramento per singoli elementi o reparti;
- sviluppare una dottrina nelle materie di controllo della folla, contrasto al crimine organizzato, arresti ad alto rischio, sicurezza delle prigioni, protezioni di obiettivi sensibili, sicurezza elettorale, sicurezza VIP e controllo frontiere;
- favorire l'interoperabilità tra le forze, militari e civili, coinvolte nelle operazioni a supporto della pace;
- predisporre un sistema di verifiche a domicilio delle capacità acquisite dai Paesi che hanno inviato frequentatori ai corsi.

In altre parole si tratta di un Centro di Eccellenza atipico nel senso che, contrariamente a quanto normalmente accade, accanto al “*think tank*” ed alle attività connesse, è dotato di un centro di addestramento che

¹⁶³ La dichiarazione fra l'altro afferma: “*The initiatives will be carried out by:*

- *Operating training programs, including “train the trainer” courses and pre-deployment training for specific missions;*
- *Developing a common doctrine and common operational standards for employing carabinieri/gendarme-like forces in peace support operations, specifically with regard to crowd control, combating organized crime, high risk arrests, prison security, protection of sensitive facilities, election security, VIP security and border control;*
- *Providing interoperability training with the relevant military forces; and*
- *Interacting with academic and research institutions in related areas, such as humanitarian law, human rights, criminal law, prison management, and civil-military cooperation”.*

provvederà alla preparazione di personale da specializzare travasando loro gli approfondimenti e gli studi sviluppati dal “*think tank*” (**tavola XXXI**).

Per quanto concerne la struttura del Centro è articolato su di un dipartimento studi e ricerche, un dipartimento addestramento ed un reparto supporti. Inoltre, trattandosi di una struttura nazionale costituita su base multinazionale, il direttore è un Generale di Divisione dei Carabinieri, mentre il vicedirettore è un Colonnello dell’Esercito statunitense (**tavola XXXII**).

b) serbatoio di pensiero (think tank). Il “*Centro di Eccellenza*” si propone, a livello internazionale, quale centro di alti studi e polo dottrinale promuovendo lo sviluppo di dottrina e procedure operative ordinarie per l’impiego, nelle operazioni a supporto della pace, delle forze assimilabili ai Carabinieri. In tale contesto il COESPU interagisce con:

- istituti accademici e di ricerca;
- centri di ricerca militari, nazionali e stranieri;
- la Forza di Gendarmeria Europea il cui Quartier Generale è allocato nella stessa Caserma.

Il COESPU, pertanto, si prefigge lo scopo primario di costituire un vero e proprio “*serbatoio di pensiero*” nello specifico settore d’impiego nelle PSO delle *Carabinieri/Gendarmerie-like Forces*. In tale veste ha il compito di definire gli *standard* internazionali per l’impiego di unità tipo MSU/IPU ed in tale contesto gli *standard* delle attività di polizia svolte da tali unità. Il problema della definizione degli *standard* internazionali di polizia ad un primo approccio potrebbe sembrare del tutto secondario, peraltro da anni le unità di polizia operano nell’ambito di missioni a supporto della pace, ma,

a ben guardare, se si volesse dare contenuto alla formula enunciando tali *standard* il tentativo risulterebbe del tutto vano. Infatti, a fronte di una ripetuta e generica dichiarazione di intenti con la quale nel corso delle missioni la Comunità internazionale ha voluto riferirsi all'addestramento della polizia locale per il conseguimento degli *standard* internazionali, è in tutta evidenza che questi sono difficilmente definibili. Per *standard* ci riferiamo non soltanto a capacità omogenee ma anche a procedure operative comunemente accettate. Ebbene, l'organizzazione di polizia e le procedure operative variano da stato a stato e da cultura a cultura, perciò da ordinamento ad ordinamento giuridico. In altre parole, la polizia deve essere armata, come nei Paesi di *civil law* oppure disarmata come per converso accade nel Regno Unito, deve operare secondo criteri discriminatori riconducibili a schemi astratti prefissati dalla legge oppure secondo regole di ingaggio variabili da momento a momento in accordo con le scelte operate da una autorità politica o amministrativa. Gli arrestati secondo quali criteri devono essere custoditi, secondo quelli in uso negli Stati Uniti oppure secondo quelli seguiti nei Paesi scandinavi. Si tratta solo di esempi, ovviamente, ma sono da soli idonei a sottolineare l'indeterminatezza di contenuti sottesa alla formula citata e la necessità di pervenire ad una definizione positiva di tali contenuti. Probabilmente gli *standard* internazionali di polizia devono essere definiti individuando una piattaforma condivisa di elementi organizzativi e procedurali che siano comunque finalizzati all'esercizio della funzione di polizia nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e della sua dignità. In questo senso gli *standard* necessitano ancora di una definizione soddisfacente e condivisa.

Altro compito fondamentale è quello dello studio delle *lessons learned* delle principali PSO condotte o in corso al fine di ricavarne le linee di tendenza e gli elementi di interesse per le *Stability Police Unit* e, comunque, per la funzione di polizia da esercitare nell'ambito di missioni di sostituzione.

L'attività di ricerca e studio, che costituisce l'elemento pregnante di un centro di eccellenza, sarà condotta da personale altamente qualificato che dovrà costantemente avvalersi della collaborazione esterna di Ufficiali e di docenti civili, esperti nel particolare settore, per l'approfondimento di tematiche specifiche. Tale aspetto consentirà da un lato di mettere in sistema le esperienze maturate sul campo e quelle sviluppate nel mondo accademico realizzando una sinergia di intelligenze particolarmente utile per combinare gli aspetti teorici con quelli pratici, dall'altro di diffondere nel mondo accademico la conoscenza dell'evoluzione e dell'approfondimento dottrinale concernente l'impiego delle forze di polizia ad ordinamento militare nelle operazioni a supporto della pace.

Grande attenzione dovrà essere rivolta ai contatti e scambi con le principali agenzie e istituti internazionali che si occupano di operazioni a supporto della pace, a cui travasare i risultati del lavoro di ricerca, che dovrà essere disseminato anche presso gli enti operativi e addestrativi.

La conseguente attività di elaborazione di documenti dottrinali verterà presumibilmente su:

- tematiche di diritto umanitario, legge penale, gestione dei prigionieri e cooperazione militare-civile;
- metodologie operative e logistiche.

Pubblicherà in italiano e inglese, con la cadenza periodica, una propria rivista che diffonderà i risultati delle ricerche e degli studi condotti, la dottrina elaborata, nonché gli approfondimenti tematici prodotti delle collaborazioni esterne. Tale pubblicazione dovrà essere indirizzata sia verso i Paesi partecipanti al progetto sia verso quelli destinatari dell'addestramento, nonché posta a disposizione delle Organizzazioni Internazionali delle Agenzie, Centri di Eccellenza nazionali e internazionali e Centri Accademici collegati.

Il Centro di Eccellenza, quale “*think tank*” avrà anche il compito di organizzare seminari e conferenze per favorire lo scambio di esperienze e la circolazione del pensiero fra gli esperti del settore.

c) centro di addestramento. Sulla base delle esigenze individuate l'organizzazione addestrativa del Centro è stata dimensionata e predisposta per assicurare annualmente, su base ordinaria, corsi formativo/addestrativi per gli operatori del settore nel numero necessario a raggiungere gli obiettivi individuati dal G8. In particolare lo svolgimento di corsi formativi e addestramenti pratici per Ufficiali, Sottufficiali e ruoli civili equipollenti:

- addestratori;
- destinati nell'ambito di missioni di PSO a ricoprire incarichi di *staff*;
- operatori in missioni di PSO.

Mutuando le esperienze acquisite con i corsi che l'Arma dei carabinieri svolge per qualificare il personale all'impiego nelle unità specializzate di polizia (MSU/IPU) nelle operazioni di gestione delle crisi internazionali, il Comando Generale dell'Arma ha previsto due tipi di programmi

addestrativi, a seconda del livello e del profilo professionale dei frequentatori. In particolare (**tavola XXXIII**):

- *High Level/Senior Officers Corse*. I *Senior Officer* devono essere intesi come coloro che, nell'ambito di una missione, sono destinati a gestire un assetto tipo MSU/IPU ed a pianificare le operazioni. È necessario, quindi, che questi acquisiscano gli elementi concettuali del sistema ed in particolare del ruolo e compiti delle componenti specializzate di polizia nelle PSO.
- *Middle Management Course*. Si tratta di un corso particolarmente importante in quanto gli ufficiali inferiori comandanti di plotone e i sottufficiali comandanti di squadra sono i naturali addestratori del personale di truppa, cioè degli operatori destinatari a svolgere il servizio concreto sul terreno. Il corso, quindi, dovrà fornire ai frequentatori, gli elementi teorici di base ma, soprattutto, l'addestramento pratico necessario ad acquisire dimestichezza con le procedure operative preparandoli per il successivo addestramento degli operatori una volta tornati nei Paesi di origine.

d) attività iniziali. L'istituzione del Centro è avvenuta in tempi rapidissimi in virtù del fatto che sul piano operativo si è trattato di costruire una nuova struttura su di una piattaforma ed una *expertise* già esistente e collaudata dell'Arma dei carabinieri per cui, nel volgere di poco più di un anno dalla dichiarazione di *Sea Island*, il 7 novembre 2005 è stato iniziato il primo corso per *senior officers*, mentre quello per addestratori (*middle management*) è stato programmato per l'inizio del 2006. Il fatto in sé costituisce un successo della comune volontà politica italiana e

statunitense¹⁶⁴ nonché della capacità organizzativa dello Stato Maggiore della Difesa italiano e dell'Arma dei carabinieri in particolare. Ciò si riflette positivamente sulla credibilità del progetto la cui bontà è già motivo di attrazione per alcuni Paesi fruitori dell'addestramento programmato. Infatti, al momento attuale Camerun, Kenya, Marocco e Senegal hanno già selezionato il proprio personale da avviare ai corsi presso il Centro. Inoltre, Giordania, Marocco, Senegal e Kazakistan hanno già nominato i punti di contatto a livello tecnico militare, cosa che lascia ritenere che nel breve periodo si costituirà un adeguato bacino di forze da addestrare che potrà portare a regime la turnazione dei corsi, fatto che potrà stimolare un circuito virtuoso nella direzione della crescita del Centro.

Quanto al quadro giuridico di riferimento che consente di svolgere le attività addestrative, deve essere sottolineato che mentre non sussistono problemi con quei paesi con i quali l'Italia ha già concluso dei *Memorandum of Understanding* per la cooperazione militare (attualmente solo la Giordania fra i Paesi fruitori), è necessario pervenire alla definizione di specifici accordi con gli altri. E' evidente che la necessità di dare attuazione alla volontà politica procedendo rapidamente nelle attività addestrative del Centro non si accorda con i tempi necessari alla definizione di specifici *Memorandum* per cui il risultato può essere conseguito nell'immediatezza ricorrendo allo "Scambio di Note" atteso che questi, trattandosi di accordi internazionali in forma semplificata, necessitano di tempi molto rapidi e non sono soggetti a ratifica parlamentare.

¹⁶⁴ Gli Stati Uniti partecipano al progetto non soltanto perché esprimono il vicedirettore del Centro ed un ufficiale di *staff* ma anche in quanto impiegano considerevoli risorse finanziarie a supporto dell'attività addestrativa. Per regolare tali aspetti sul piano bilaterale il 23 settembre 2005 è stato sottoscritto a Washington uno specifico *Memorandum of Understanding* fra Usa ed Italia.

Tavola XXXI

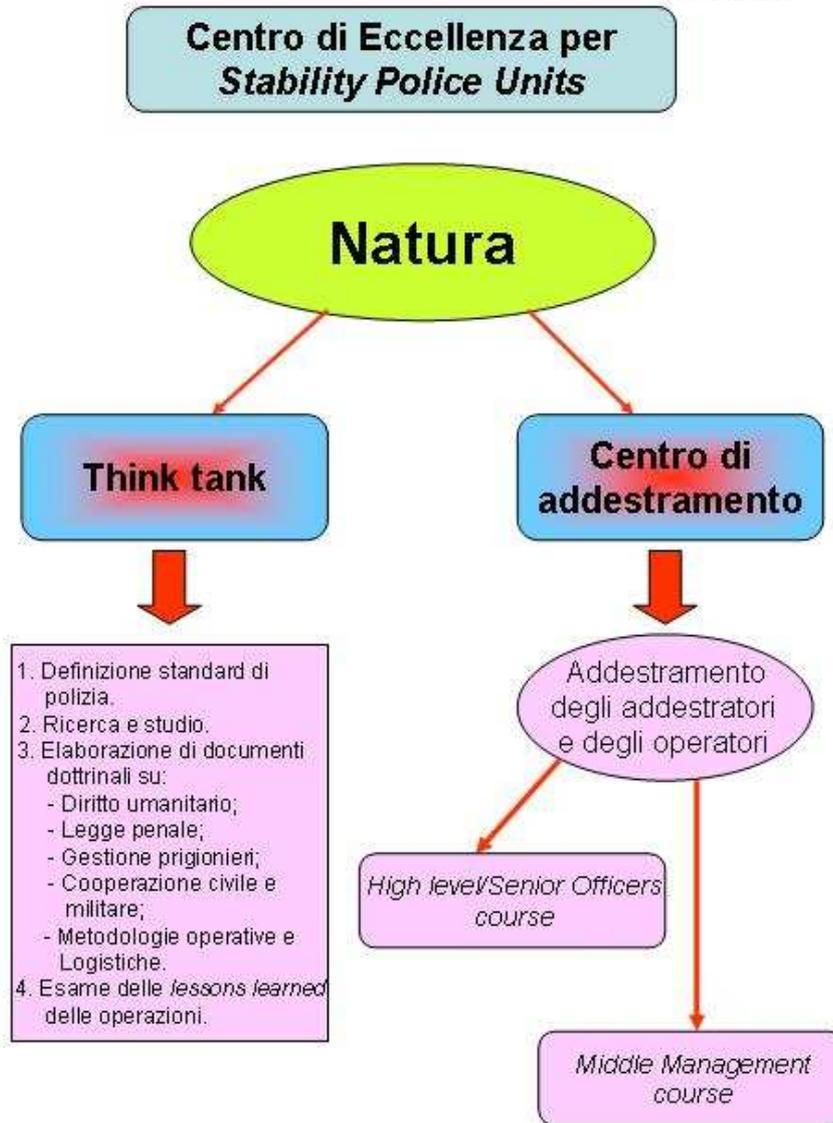


Tavola XXXII

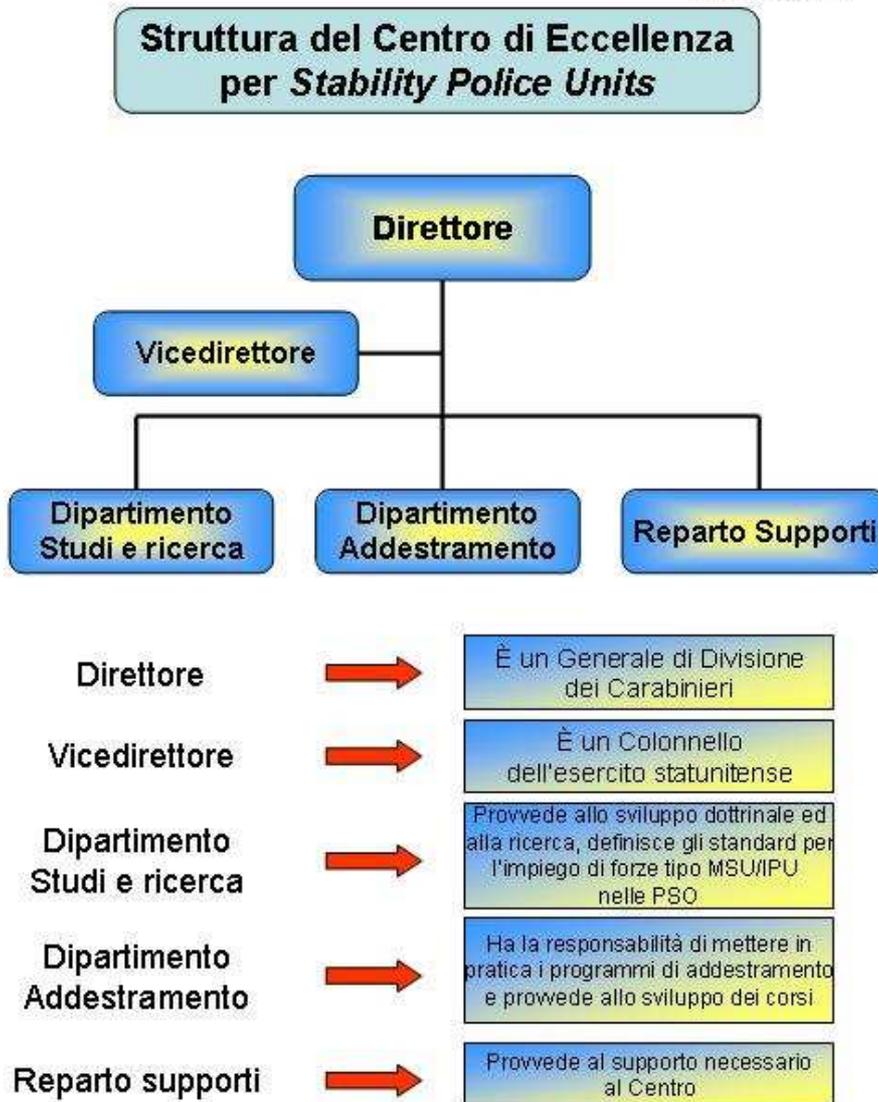
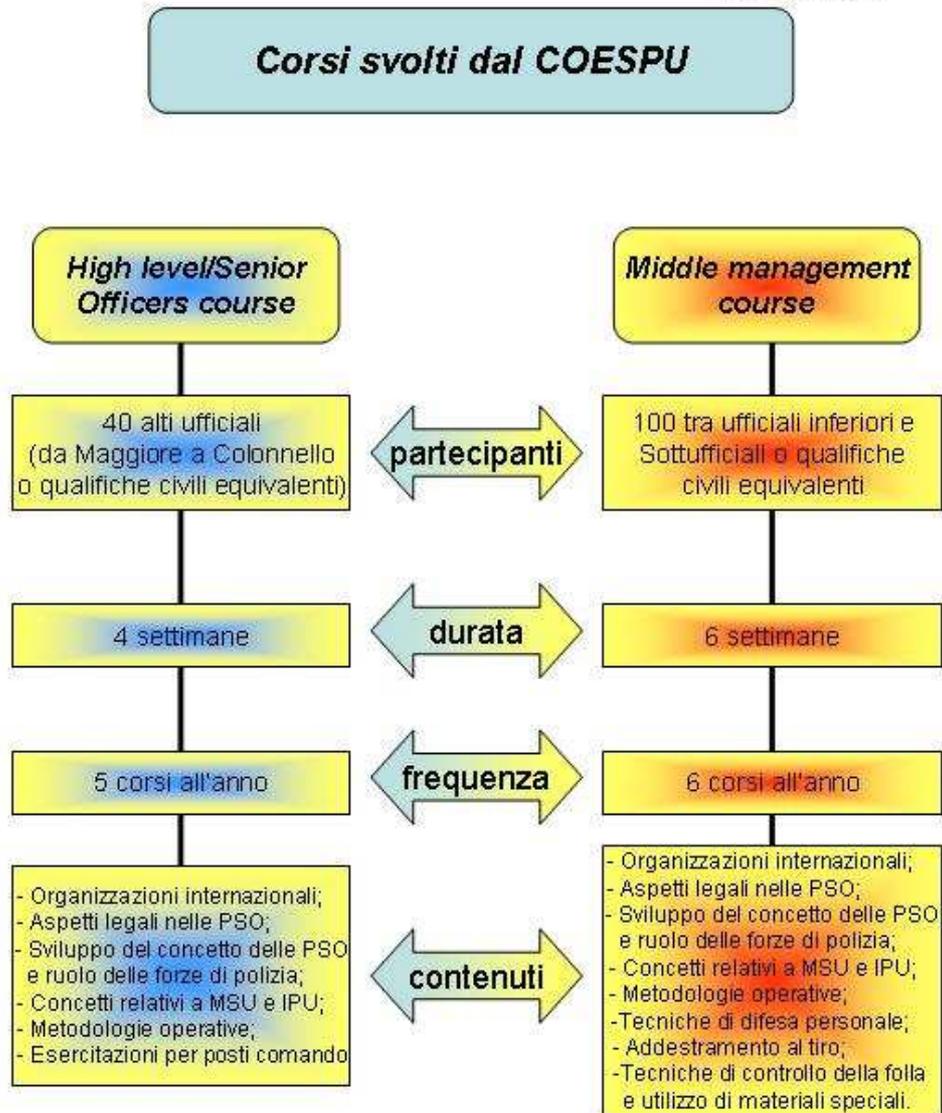


Tavola XXXIII



Capitolo 8

Prospettive di impiego per le forze di polizia a *status* militare

SOMMARIO: § 28. *Premessa*. § 29. *Le determinanti sulle prospettive di impiego. a) generalità; b) esigenze della Comunità internazionale; c) volontà politica; d) risorse disponibili; e) integrazione fra le forze con capacità di polizia. f) il quadro normativo.* § 30. *Conclusioni.*

§ 28. *Premessa*

Definire le prospettive di impiego delle unità multinazionali di polizia, siano esse del tipo MSU ovvero delle IPU, ad un osservatore poco attento potrebbe sembrare semplice. In effetti, ad un primo approccio appare del tutto evidente che il quadro di instabilità generale con il quale la Comunità internazionale deve confrontarsi, prendendo atto dell'esistenza concreta di vecchi e nuovi focolai di crisi, potrebbe sembrare sufficiente a concludere che queste particolari unità saranno chiamate sempre più spesso ad intervenire. Ciò è vero in generale ed in astratto atteso che in concreto le prospettive di impiego sono condizionate da numerose variabili. Si tratta di determinanti che, in ogni caso, possono essere ricondotte direttamente o indirettamente alla volontà politica nazionale o delle Organizzazioni internazionali, anche qualora attengano ad aspetti apparentemente di natura tecnica.

E' necessario, comunque, sottolineare che negli ultimi tempi sono emersi alcuni elementi di novità che hanno impresso una nuova ed importante spinta allo sviluppo delle capacità future delle forze di polizia ad ordinamento militare in prospettiva di un loro più penetrante e diffuso impiego. Innanzitutto bisogna ricordare la presa di coscienza degli Stati Uniti dell'importanza del ruolo che queste forze possono giocare nell'ambito delle PSO e del fatto che essi non dispongono di tali forze o di capacità assimilabili. Tale fatto sottende l'interesse statunitense da un lato al progetto attuativo del Centro di Eccellenza per *Stability Police Units* sviluppato dall'Italia nel quadro delineato dal G8 a *Sea Island*, dall'altro la volontà di sviluppare proprie capacità addestrando e riconvertendo alcune divisioni della Guardia Nazionale per espletare i compiti tipici delle *Constabulary Forces*. In secondo luogo, la nascita della Gendarmeria europea apre nuove prospettive all'impiego internazionale di tali forze poiché costituisce uno strumento immediatamente spendibile a disposizione della Comunità internazionale. Non è un caso, infatti, che la stessa dichiarazione finale della *Civilian Capabilities Commitment Conference* tenuta a Bruxelles a novembre del 2004 dai Ministri dell'interno e dai Capi delle polizie dell'Unione europea, nel salutare la costituzione dell'EGF, riconosca la specifica attitudine delle forze di polizia ad ordinamento militare allo schieramento rapido in ambienti altamente destabilizzati.

Da ultimo, il Centro di Eccellenza per *Stability Police Units* costituito dall'Arma dei carabinieri, oltre a consentire all'Italia di assumere un ruolo politicamente rilevante in un settore di alto pregio sullo scenario internazionale, consente di esportare in tutto il mondo un modello, risultato dell'esperienza nazionale, il cui punto focale è costituito proprio dalle forze

Carabinieri-like, nonché una elaborazione culturale che può costituire un valore aggiunto di assoluta importanza.

§ 29. Le determinanti sulle prospettive di impiego.

a) generalità. b) esigenze della Comunità internazionale. c) volontà politica. d) risorse disponibili. e) integrazione fra le forze con capacità di polizia. f) il quadro normativo.

a) generalità. La peculiarità di quelle che ormai vengono definite *Carabinieri/Gendarmerie-like Forces* consiste nella capacità intrinseca di queste componenti specializzate dello strumento militare di poter essere schierate contestualmente alle altre componenti ed assolvere da subito, cioè dal *day after* la cessazione delle ostilità, l'intero spettro dei compiti di polizia. Una componente per sua natura duttile e flessibile, in grado di assumere connotazioni più o meno marcatamente militari e di operare indifferentemente sotto catena di comando e controllo militare oppure civile a seconda degli scenari di intervento o del mandato ricevuto. Uno strumento che colma e riavvicina i due aspetti, concettualmente distanti, ma "sul campo" contigui se non addirittura sovrapposti, degli aspetti militari e civili della gestione delle crisi.

Per loro natura queste forze sono in grado di interoperare con le componenti militari e con quelle civili e si impongono, pertanto, quale anello di congiunzione fra due realtà che hanno difficoltà ad intendersi. Ciò facilita il processo di normalizzazione delle aree di crisi accompagnando nel tempo le trasformazioni della missione conseguenti alla graduale stabilizzazione della situazione.

b) esigenze della Comunità internazionale. E' in tutta evidenza il fatto che l'attuale momento storico sta dimostrando una rinnovata dinamicità in relazione alla comparsa di crisi locali e regionali (*infra § 1*), senza contare che ora si acquisisce la consapevolezza dell'esistenza di focolai di crisi troppo a lungo dimenticate che sono ostacolo non soltanto alla stabilizzazione di certe aree ma anche al loro sviluppo, talché alimentano fenomeni distruttivi della dimensione antropica di quelle aree riflettendosi sui Paesi occidentali anche sotto forma di processi migratori di massa. La Comunità internazionale, quindi, è chiamata a farsi carico di queste emergenze per cui non potrà sottrarsi alla necessità di intervenire per garantire o ristabilire le condizioni di sicurezza di queste regioni.

Se questo è il quadro generale che emerge dalla realtà storica, appare sequenziale ipotizzare che la domanda di missioni di polizia subirà un ulteriore incremento. Peraltro, la costituzione della Gendarmeria europea faciliterà questo processo atteso che questa costituisce uno strumento a disposizione delle Organizzazioni internazionali, addestrato, a rapido schieramento e ad alta capacità di polizia per cui appare razionale che l'ONU o l'UE o altre Organizzazioni ne richiedano l'impiego e lo facciano in un crescendo quantitativo. Da sottolineare, ancora, che la Gendarmeria europea realizza in concreto un pacchetto di capacità di polizia ordinaria predisposto in via principale per l'Unione europea la quale, in tal modo, si trova a disporre per le sue necessità di uno strumento pronto, coerente con le sue scelte di fondo, con autonome capacità di pianificazione, prontamente disponibile, integrabile in qualunque contesto europeo e ben

addestrato. Conseguentemente, è probabile che ragioni pratiche inducano l'Unione europea ad utilizzare questo strumento.

Da ultimo, la costituzione del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* tende ad espandere su scala mondiale il modello *Carabinieri-like* e quindi le capacità delle forze di polizia ad ordinamento militare. Tale elemento può stimolare un processo moltiplicatore di tali forze e, pertanto, renderne normale l'impiego.

c) volontà politica. Una organizzazione strumentale è espressione concreta di una esigenza pratica, alla quale è teleologicamente legata, sentita dal decisore politico democraticamente eletto in relazione allo scopo che questi intende conseguire. In altre parole tale organizzazione esiste perché una esigenza pratica la rende necessaria. Ciò presuppone che al presentarsi di questa esigenza il decisore politico utilizzi ciò che è stato preconstituito per la necessità individuata e definita, occorre soltanto che si determini la volontà di impiegare questo strumento.

Ebbene, le Forze armate nel loro complesso sono una organizzazione strumentale preconstituita per assolvere dei compiti specifici al verificarsi di determinate situazioni e condizioni, in tale quadro si collocano anche le forze di polizia ad ordinamento militare. Queste ultime, a loro volta sono anche forze di polizia ordinaria preposte a garantire l'ordine e la sicurezza interna mediante il presidio capillare del territorio, fattore che assorbe la parte principale delle risorse umane, finanziarie e materiali disponibili. Conseguentemente, il quadro di riferimento per le forze di polizia a *status* militare si presenta più articolato e complesso di quello tipico delle Forze armate tradizionali, per taluni aspetti rigido in quanto le esigenze di

sicurezza interna e la strutturazione territoriale vincolano le forze al territorio nazionale per cui soltanto un'aliquota, non marginale ma certamente secondaria, di forze può essere impiegata per altre esigenze.

L'impiego delle forze di polizia ad ordinamento militare, pertanto, è espressione di una decisione politica susseguente a quella di impiegare lo strumento militare, decisione che è il risultato di un bilanciamento fra opposte esigenze, tutte rilevanti per gli interessi del Paese, ma che comportano comunque la volontà di partecipare ad una missione a supporto della pace, la volontà di impiegare lo strumento militare, la volontà di esprimere non soltanto uno sforzo puramente militare ma anche capacità di polizia sotto comando militare o civile e, infine, la volontà di fare tutto ciò sacrificando qualcosa sul fronte interno in vista di un risultato di natura politica sul piano della sicurezza internazionale e del ruolo giocato dal Paese nell'ambito della Comunità internazionale.

d) risorse disponibili. Come già accennato, una forza di gendarmeria è concepita prioritariamente per soddisfare, unitamente alle forze di polizia civili, le esigenze di sicurezza interna, si tratta, pertanto, di forze concepite per rispondere alle esigenze di garantire la conservazione dell'ordine interno alla comunità nazionale, ancorché siano chiamate ad assolvere anche compiti di sicurezza all'interno della compagine militare. In relazione a ciò l'assunzione di un ruolo nelle PSO rappresenta un compito secondario, tutto sommato residuale e, ove si considerino i numeri, ciò appare in tutta evidenza. Infatti, l'Arma dei carabinieri, pur essendo la forza di polizia ad ordinamento militare più impegnata rispetto alle altre, nel 2004 aveva all'estero in contemporanea circa 1.200 uomini, cioè circa

4.000 militari considerando le esigenze legate alla turnazione del personale. Si tratta di un numero molto contenuto rispetto all'organico totale ma in senso relativo rappresenta uno sforzo quantitativamente e qualitativamente apprezzabile che non può essere ampliato senza provocare conseguenze nei reparti operanti sul territorio nazionale. Ebbene, ove si ipotizzi un eguale sforzo da parte delle altre gendarmerie la quantità complessiva di risorse umane disponibili è oggettivamente limitata per poter pensare ad un incremento numerico delle missioni. Altro problema, poi, è quello connesso alla disponibilità di risorse finanziarie e materiali, atteso che una capacità aggiuntiva dello strumento militare così sofisticata, non tanto dal punto di vista tecnologico quanto in relazione alla tipologia di forze da cui è realizzata, necessita di un impegno finanziario comunque aggiuntivo. Infatti, il mantenimento degli impegni connessi alla costituzione, mantenimento ed attività della Gendarmeria europea e del Contro di Eccellenza per *Stability Police Units* non possono essere assicurati facendo ricorso alle ordinarie assegnazioni sui capitoli di spesa dell'Arma dei carabinieri o, più in generale, della Difesa a meno che non si voglia sottrarre risorse alla funzione sicurezza, cosa inconciliabile con le esigenze ed emergenze che caratterizzano questo settore. E' necessario, quindi, che vengano impegnate in via ordinaria risorse aggiuntive.

e) integrazione fra le forze con capacità di polizia. L'impiego di forze con capacità di polizia nelle aree di crisi pone la necessità di disporre di assetti estremamente flessibili sotto il profilo della capacità di interoperare e collaborare con tutte le componenti presenti nel teatro operativo per cui da un lato con la forza militare, dall'altro con le componenti civili e locali. E'

fondamentale, pertanto, che queste forze di polizia siano capaci di assolvere tutte le possibili missioni di polizia in modo da potersi adattare sia alle diverse fasi della missione che ai mutamenti del mandato internazionale. Ne deriva, quindi, che forze con limitate capacità di polizia o con preparazione generica sono fortemente limitate ed inadeguate ad assolvere il compito a meno che non si tratti di complementi, di *augmentees* di una forza capace di assolvere tutto lo spettro delle missioni di polizia in modo da realizzare un incremento di specifiche capacità. In altre parole, attorno ad un consistente nucleo di forze di polizia ad ordinamento militare possono agglutinarsi altre forze quali la Polizia Militare e le forze di polizia civile e possono farlo per singoli elementi o per pacchetti di capacità. In tal modo queste forze possono completare e migliorare lo strumento che, comunque, in nuce è già in grado di operare in ogni direzione dialogando e lavorando di concerto con tutti gli attori in campo.

Si tratta di un elemento importante da considerare perché forze di polizia e forze militari parlano lingue diverse ed hanno difficoltà ad intendersi, cosa che non può e non deve accadere in uno scenario di crisi. Si pensi al fatto che l'Unione europea prevede che le missioni di polizia e quella militare siano del tutto distinte e ricondotte da diverse catene di comando e controllo, così che il criterio regolatore dei loro rapporti sia quello del "mutuo supporto". Ebbene, in una situazione di questo tipo la presenza di forze di polizia ad ordinamento militare può rappresentare l'elemento di forza del dialogo e della collaborazione fra le due componenti a tutto vantaggio della comune missione generale.

Un ulteriore aspetto del problema è costituito dalla necessità di pervenire ad un nuovo ed efficiente concetto di integrazione degli strumenti nazionali di polizia. Infatti, se è possibile ipotizzare che alla Gendarmeria europea, o anche a strumenti quali MSU ed IPU, possano essere conferiti contributi di forze da parte di forze di polizia civili, è ragionevole pensare che sul piano interno le diverse forze di polizia possano contribuire all'unico sforzo nazionale conferendo propri contributi specialistici al *framework* predisposto in via ordinaria dall'Arma dei carabinieri. Nella Gendarmeria europea, così come in MSU o IPU, i contributi di Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato potrebbero risultare decisivi per realizzare uno strumento integrato capace di operare in tutto lo spettro della gestione civile delle crisi, fatta eccezione di quei settori che non riguardano le capacità di polizia.

E' ovvio che ciò rappresenta un salto di qualità nella concezione stessa dell'impiego degli strumenti di polizia nella gestione delle crisi ma evita diseconomie e mette in sistema le risorse disponibili in funzione delle necessità connesse a realizzare un efficace sforzo della politica nazionale. D'altro canto, così come sul territorio nazionale l'Autorità di p.s. può ricevere la forza militare a propria disposizione per concorrere alla esecuzione di compiti di sicurezza, all'estero potrebbe accadere il contrario, cioè potrebbe prevedersi il conferimento di elementi o assetti civili di polizia ad un assetto militare perché assolvano compiti di sicurezza, ciò indipendentemente dalla natura civile o militare della catena di comando e controllo. Peraltro, non vi sono ostacoli di carattere normativo che attualmente non consentano il ricorso a tale soluzione.

f) il quadro normativo. Il quadro normativo nazionale (Cfr. § 6 lettera a) risulta abbastanza chiaro e coerente, soprattutto per quanto concerne le competenze attribuite ai vari Ministeri che possono in qualche modo interagire nella materia delle operazioni a supporto della pace. In particolare i Ministeri della difesa e, per gli aspetti civili, il Ministero dell'interno. E' utile ricordare, comunque, che l'art. 20 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, attribuisce al Ministero della difesa la competenza a partecipare alle missioni a supporto della pace, mentre l'art. 14 nel fissare le attribuzioni del Ministero dell'interno tace circa la partecipazione ad attività internazionali di tale tipologia. Ciò è funzionale alla necessità di mantenere una gestione unitaria degli strumenti impegnati all'estero in vista di un unitario sforzo di politica estera. Non è possibile, perciò, che ogni Amministrazione dello Stato provveda in proprio a gestire gli elementi o i reparti proiettati all'estero. Probabilmente occorrerebbe disporre di uno strumento normativo di efficacia secondaria che dia attuazione alla legge per realizzare le sinergie e le economie necessarie, non sembra sufficiente, infatti, il coordinamento orizzontale fra le Amministrazioni, né quello verticale che potrebbe assicurare il Capo del Governo. Ad ogni modo, se ciò è vero in generale, in concreto l'impiego dell'Arma dei carabinieri all'estero nelle missioni a supporto della pace, ancorché con compiti di polizia ordinaria, è un compito militare *per tabulas* per cui anche il futuro impiego nel quadro delle missioni della Gendarmeria europea qualora questa sia chiamata ad operare sotto catena di comando e controllo civile ricade nella competenza del Ministero della difesa. Si tratta, semmai, di comprendere in che modo elementi o reparti di altre forze di polizia

possano partecipare al comune sforzo nazionale senza divenire elementi isolati.

§ 30. *Conclusioni.*

Risulta evidente che sia le profonde trasformazioni che hanno interessato lo strumento militare sia il quadro internazionale che è andato delineandosi sotto la spinta delle accresciute esigenze globali di sicurezza hanno dato l'avvio ad una nuova stagione nella storia plurisecolare delle forze di polizia ad ordinamento militare. Nate per occupare il territorio e garantire efficienza ed efficacia alla funzione di polizia, oggi sono chiamate a fare altrettanto in scenari destabilizzati nei quali è proprio in virtù della loro natura che possono operare sostituendosi alle strutture locali collassate inserendosi nel contesto delle altre forze presenti.

Inoltre, l'interesse sulle loro capacità da parte degli Stati Uniti¹⁶⁵, la riconosciuta competenza e capacità a dare una risposta efficiente alle necessità legate alla più moderna ed accorta concezione della gestione delle crisi, la nascita della Gendarmeria europea e del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* hanno creato le premesse perché le gendarmerie giochino in proprio un ruolo di tutto rilievo sul piano internazionale. Peraltro, contrariamente a quanto praticato sinora, la Gendarmeria europea potrebbe essere chiamata ad operare autonomamente da altre componenti dello strumento militare. In altre parole potranno esserci missioni della sola

¹⁶⁵ Cfr. ARMITAGE Jr., *op. cit.*; si segnala, inoltre, la ricerca congiunta fra CeMiSS e RAND dal titolo *Transforming Italy's Military for a New Era: Options and Challenges*, Soneria Mannelli, 2003. La ricerca ha evidenziato quello che potrebbe essere il ruolo futuro delle singole Forze armate italiane nel contesto dell'area mediterranea e del più vasto scenario mondiale. L'analisi si è attentamente occupata del ruolo che potrebbe ricoprire l'Arma dei carabinieri in forza della sua esperienza e delle capacità espresse.

Gendarmeria europea senza la presenza della Forza militare tradizionale cosa che determina la necessità di un salto di qualità concettuale nell'impiego degli strumenti disponibili.

Ciò che è importante è il fatto che il decisore politico sia consapevole del valore aggiunto che queste forze possono dare alle capacità nazionali spendibili a supporto della pace ma anche la consapevolezza delle altre Forze armate che le forze di gendarmeria operano in uno spazio del tutto loro senza sovrapporsi alla forza militare. Le due componenti, infatti, vanno considerate in rapporto di complementarità.

Documenti

*Press
Release
NAC-S(99)65
24 Apr. 1999*

***The Alliance's Strategic Concept
Approved by the Heads of State and Government
participating in the meeting
of the North Atlantic Council in Washington D.C.
on 23rd and 24th April 1999***

Introduction

1. At their Summit meeting in Washington in April 1999, NATO Heads of State and Government approved the Alliance's new Strategic Concept.
2. NATO has successfully ensured the freedom of its members and prevented war in Europe during the 40 years of the Cold War. By combining defence with dialogue, it played an indispensable role in bringing East-West confrontation to a peaceful end. The dramatic changes in the Euro-Atlantic strategic landscape brought by the end of the Cold War were reflected in the Alliance's 1991 Strategic Concept. There have, however, been further profound political and security developments since then.
3. The dangers of the Cold War have given way to more promising, but also challenging prospects, to new opportunities and risks. A new Europe of greater integration is emerging, and a Euro-Atlantic security structure is evolving in which NATO plays a central part. The Alliance has been at the heart of efforts to establish new patterns of cooperation and mutual understanding across the Euro-Atlantic region and has committed itself to essential new activities in the interest of a wider stability. It has shown the depth of that commitment in its efforts to put an end to the immense human suffering created by conflict in the Balkans. The years since the end of the Cold War have also witnessed important developments in arms control, a process to which the Alliance is fully committed. The Alliance's role in these positive developments has been underpinned by the comprehensive adaptation of its approach to security and of its procedures and structures. The last ten years have also seen, however, the appearance of complex new risks to Euro-Atlantic peace and stability, including oppression, ethnic conflict, economic distress, the collapse of political order, and the proliferation of weapons of mass destruction.
4. The Alliance has an indispensable role to play in consolidating and preserving the positive changes of the recent past, and in meeting current and future security challenges. It has, therefore, a demanding agenda. It must safeguard common security interests in an environment of further, often unpredictable change. It must maintain collective defence and reinforce the transatlantic link and ensure a balance

that allows the European Allies to assume greater responsibility. It must deepen its relations with its partners and prepare for the accession of new members. It must, above all, maintain the political will and the military means required by the entire range of its missions.

5. This new Strategic Concept will guide the Alliance as it pursues this agenda. It expresses NATO's enduring purpose and nature and its fundamental security tasks, identifies the central features of the new security environment, specifies the elements of the Alliance's broad approach to security, and provides guidelines for the further adaptation of its military forces.

Part I - The Purpose and Tasks of the Alliance

6. NATO's essential and enduring purpose, set out in the Washington Treaty, is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means. Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has striven since its inception to secure a just and lasting peaceful order in Europe. It will continue to do so. The achievement of this aim can be put at risk by crisis and conflict affecting the security of the Euro-Atlantic area. The Alliance therefore not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability in this region.
7. The Alliance embodies the transatlantic link by which the security of North America is permanently tied to the security of Europe. It is the practical expression of effective collective effort among its members in support of their common interests.
8. The fundamental guiding principle by which the Alliance works is that of common commitment and mutual co-operation among sovereign states in support of the indivisibility of security for all of its members. Solidarity and cohesion within the Alliance, through daily cooperation in both the political and military spheres, ensure that no single Ally is forced to rely upon its own national efforts alone in dealing with basic security challenges. Without depriving member states of their right and duty to assume their sovereign responsibilities in the field of defence, the Alliance enables them through collective effort to realise their essential national security objectives.
9. The resulting sense of equal security among the members of the Alliance, regardless of differences in their circumstances or in their national military capabilities, contributes to stability in the Euro-Atlantic area. The Alliance does not seek these benefits for its members alone, but is committed to the creation of conditions conducive to increased partnership, cooperation, and dialogue with others who share its broad political objectives.
10. To achieve its essential purpose, as an Alliance of nations committed to the Washington Treaty and the United Nations Charter, the Alliance performs the following fundamental security tasks:

Security: To provide one of the indispensable foundations for a stable Euro-Atlantic security environment, based on the growth of democratic institutions and

commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any other through the threat or use of force.

Consultation: To serve, as provided for in Article 4 of the Washington Treaty, as an essential transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests, including possible developments posing risks for members' security, and for appropriate co-ordination of their efforts in fields of common concern.

Deterrence and Defence: To deter and defend against any threat of aggression against any NATO member state as provided for in Articles 5 and 6 of the Washington Treaty.

And in order to enhance the security and stability of the Euro-Atlantic area:

- Crisis Management: To stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations.
 - Partnership: To promote wide-ranging partnership, cooperation, and dialogue with other countries in the Euro-Atlantic area, with the aim of increasing transparency, mutual confidence and the capacity for joint action with the Alliance.
11. In fulfilling its purpose and fundamental security tasks, the Alliance will continue to respect the legitimate security interests of others, and seek the peaceful resolution of disputes as set out in the Charter of the United Nations. The Alliance will promote peaceful and friendly international relations and support democratic institutions. The Alliance does not consider itself to be any country's adversary.

Part II - Strategic Perspectives

The Evolving Strategic Environment

12. The Alliance operates in an environment of continuing change. Developments in recent years have been generally positive, but uncertainties and risks remain which can develop into acute crises. Within this evolving context, NATO has played an essential part in strengthening Euro-Atlantic security since the end of the Cold War. Its growing political role; its increased political and military partnership, cooperation and dialogue with other states, including with Russia, Ukraine and Mediterranean Dialogue countries; its continuing openness to the accession of new members; its collaboration with other international organisations; its commitment, exemplified in the Balkans, to conflict prevention and crisis management, including through peace support operations: all reflect its determination to shape its security environment and enhance the peace and stability of the Euro-Atlantic area.
13. In parallel, NATO has successfully adapted to enhance its ability to contribute to Euro-Atlantic peace and stability. Internal reform has included a new command

structure, including the Combined Joint Task Force (CJTF) concept, the creation of arrangements to permit the rapid deployment of forces for the full range of the Alliance's missions, and the building of the European Security and Defence Identity (ESDI) within the Alliance.

14. The United Nations (UN), the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the European Union (EU), and the Western European Union (WEU) have made distinctive contributions to Euro-Atlantic security and stability. Mutually reinforcing organisations have become a central feature of the security environment.
15. The United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security and, as such, plays a crucial role in contributing to security and stability in the Euro-Atlantic area.
16. The OSCE, as a regional arrangement, is the most inclusive security organisation in Europe, which also includes Canada and the United States, and plays an essential role in promoting peace and stability, enhancing cooperative security, and advancing democracy and human rights in Europe. The OSCE is particularly active in the fields of preventive diplomacy, conflict prevention, crisis management, and post-conflict rehabilitation. NATO and the OSCE have developed close practical cooperation, especially with regard to the international effort to bring peace to the former Yugoslavia.
17. The European Union has taken important decisions and given a further impetus to its efforts to strengthen its security and defence dimension. This process will have implications for the entire Alliance, and all European Allies should be involved in it, building on arrangements developed by NATO and the WEU. The development of a common foreign and security policy (CFSP) includes the progressive framing of a common defence policy. Such a policy, as called for in the Amsterdam Treaty, would be compatible with the common security and defence policy established within the framework of the Washington Treaty. Important steps taken in this context include the incorporation of the WEU's Petersberg tasks into the Treaty on European Union and the development of closer institutional relations with the WEU.
18. As stated in the 1994 Summit declaration and reaffirmed in Berlin in 1996, the Alliance fully supports the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance by making available its assets and capabilities for WEU-led operations. To this end, the Alliance and the WEU have developed a close relationship and put into place key elements of the ESDI as agreed in Berlin. In order to enhance peace and stability in Europe and more widely, the European Allies are strengthening their capacity for action, including by increasing their military capabilities. The increase of the responsibilities and capacities of the European Allies with respect to security and defence enhances the security environment of the Alliance.
19. The stability, transparency, predictability, lower levels of armaments, and verification which can be provided by arms control and non-proliferation agreements support NATO's political and military efforts to achieve its strategic objectives. The Allies have played a major part in the significant achievements in this field. These include the enhanced stability produced by the CFE Treaty, the deep reductions in nuclear weapons provided for in the START treaties; the signature of the Comprehensive Test Ban Treaty, the indefinite and unconditional

extension of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the accession to it of Belarus, Kazakhstan, and Ukraine as non-nuclear weapons states, and the entry into force of the Chemical Weapons Convention. The Ottawa Convention to ban anti-personnel landmines and similar agreements make an important contribution to alleviating human suffering. There are welcome prospects for further advances in arms control in conventional weapons and with respect to nuclear, chemical, and biological (NBC) weapons.

Security challenges and risks

20. Notwithstanding positive developments in the strategic environment and the fact that large-scale conventional aggression against the Alliance is highly unlikely, the possibility of such a threat emerging over the longer term exists. The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed efforts at reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tensions could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflicts. Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries, or in other ways, and could also affect the security of other states.
21. The existence of powerful nuclear forces outside the Alliance also constitutes a significant factor which the Alliance has to take into account if security and stability in the Euro-Atlantic area are to be maintained.
22. The proliferation of NBC weapons and their means of delivery remains a matter of serious concern. In spite of welcome progress in strengthening international non-proliferation regimes, major challenges with respect to proliferation remain. The Alliance recognises that proliferation can occur despite efforts to prevent it and can pose a direct military threat to the Allies' populations, territory, and forces. Some states, including on NATO's periphery and in other regions, sell or acquire or try to acquire NBC weapons and delivery means. Commodities and technology that could be used to build these weapons of mass destruction and their delivery means are becoming more common, while detection and prevention of illicit trade in these materials and know-how continues to be difficult. Non-state actors have shown the potential to create and use some of these weapons.
23. The global spread of technology that can be of use in the production of weapons may result in the greater availability of sophisticated military capabilities, permitting adversaries to acquire highly capable offensive and defensive air, land, and sea-borne systems, cruise missiles, and other advanced weaponry. In addition, state and non-state adversaries may try to exploit the Alliance's growing reliance on information systems through information operations designed to disrupt such

systems. They may attempt to use strategies of this kind to counter NATO's superiority in traditional weaponry.

24. Any armed attack on the territory of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources. The uncontrolled movement of large numbers of people, particularly as a consequence of armed conflicts, can also pose problems for security and stability affecting the Alliance. Arrangements exist within the Alliance for consultation among the Allies under Article 4 of the Washington Treaty and, where appropriate, co-ordination of their efforts including their responses to risks of this kind.

Part III - The Approach to Security in the 21st Century

25. The Alliance is committed to a broad approach to security, which recognises the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defence dimension. This broad approach forms the basis for the Alliance to accomplish its fundamental security tasks effectively, and its increasing effort to develop effective cooperation with other European and Euro-Atlantic organisations as well as the United Nations. Our collective aim is to build a European security architecture in which the Alliance's contribution to the security and stability of the Euro-Atlantic area and the contribution of these other international organisations are complementary and mutually reinforcing, both in deepening relations among Euro-Atlantic countries and in managing crises. NATO remains the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty.
26. The Alliance seeks to preserve peace and to reinforce Euro-Atlantic security and stability by: the preservation of the transatlantic link; the maintenance of effective military capabilities sufficient for deterrence and defence and to fulfil the full range of its missions; the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance; an overall capability to manage crises successfully; its continued openness to new members; and the continued pursuit of partnership, cooperation, and dialogue with other nations as part of its co-operative approach to Euro-Atlantic security, including in the field of arms control and disarmament.

The Transatlantic Link

27. NATO is committed to a strong and dynamic partnership between Europe and North America in support of the values and interests they share. The security of Europe and that of North America are indivisible. Thus the Alliance's commitment to the indispensable transatlantic link and the collective defence of its members is

fundamental to its credibility and to the security and stability of the Euro-Atlantic area.

The Maintenance Of Alliance Military Capabilities

28. The maintenance of an adequate military capability and clear preparedness to act collectively in the common defence remain central to the Alliance's security objectives. Such a capability, together with political solidarity, remains at the core of the Alliance's ability to prevent any attempt at coercion or intimidation, and to guarantee that military aggression directed against the Alliance can never be perceived as an option with any prospect of success.
29. Military capabilities effective under the full range of foreseeable circumstances are also the basis of the Alliance's ability to contribute to conflict prevention and crisis management through non-Article 5 crisis response operations. These missions can be highly demanding and can place a premium on the same political and military qualities, such as cohesion, multinational training, and extensive prior planning, that would be essential in an Article 5 situation. Accordingly, while they may pose special requirements, they will be handled through a common set of Alliance structures and procedures.

The European Security And Defence Identity

30. The Alliance, which is the foundation of the collective defence of its members and through which common security objectives will be pursued wherever possible, remains committed to a balanced and dynamic transatlantic partnership. The European Allies have taken decisions to enable them to assume greater responsibilities in the security and defence field in order to enhance the peace and stability of the Euro-Atlantic area and thus the security of all Allies. On the basis of decisions taken by the Alliance, in Berlin in 1996 and subsequently, the European Security and Defence Identity will continue to be developed within NATO. This process will require close cooperation between NATO, the WEU and, if and when appropriate, the European Union. It will enable all European Allies to make a more coherent and effective contribution to the missions and activities of the Alliance as an expression of our shared responsibilities; it will reinforce the transatlantic partnership; and it will assist the European Allies to act by themselves as required through the readiness of the Alliance, on a case-by-case basis and by consensus, to make its assets and capabilities available for operations in which the Alliance is not engaged militarily under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed, taking into account the full participation of all European Allies if they were so to choose.

Conflict Prevention And Crisis Management

31. In pursuit of its policy of preserving peace, preventing war, and enhancing security and stability and as set out in the fundamental security tasks, NATO will seek, in cooperation with other organisations, to prevent conflict, or, should a crisis arise, to contribute to its effective management, consistent with international law, including through the possibility of conducting non-Article 5 crisis response operations. The Alliance's preparedness to carry out such operations supports the broader objective of reinforcing and extending stability and often involves the participation of NATO's Partners. NATO recalls its offer, made in Brussels in 1994, to support on a case-by-case basis in accordance with its own procedures, peacekeeping and other operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE, including by making available Alliance resources and expertise. In this context NATO recalls its subsequent decisions with respect to crisis response operations in the Balkans. Taking into account the necessity for Alliance solidarity and cohesion, participation in any such operation or mission will remain subject to decisions of member states in accordance with national constitutions.
32. NATO will make full use of partnership, cooperation and dialogue and its links to other organisations to contribute to preventing crises and, should they arise, defusing them at an early stage. A coherent approach to crisis management, as in any use of force by the Alliance, will require the Alliance's political authorities to choose and co-ordinate appropriate responses from a range of both political and military measures and to exercise close political control at all stages.

Partnership, Cooperation, And Dialogue

33. Through its active pursuit of partnership, cooperation, and dialogue, the Alliance is a positive force in promoting security and stability throughout the Euro-Atlantic area. Through outreach and openness, the Alliance seeks to preserve peace, support and promote democracy, contribute to prosperity and progress, and foster genuine partnership with and among all democratic Euro-Atlantic countries. This aims at enhancing the security of all, excludes nobody, and helps to overcome divisions and disagreements that could lead to instability and conflict.
34. The Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) will remain the overarching framework for all aspects of NATO's cooperation with its Partners. It offers an expanded political dimension for both consultation and cooperation. EAPC consultations build increased transparency and confidence among its members on security issues, contribute to conflict prevention and crisis management, and develop practical cooperation activities, including in civil emergency planning, and scientific and environmental affairs.
35. The Partnership for Peace is the principal mechanism for forging practical security links between the Alliance and its Partners and for enhancing

interoperability between Partners and NATO. Through detailed programmes that reflect individual Partners' capacities and interests, Allies and Partners work towards transparency in national defence planning and budgeting; democratic control of defence forces; preparedness for civil disasters and other emergencies; and the development of the ability to work together, including in NATO-led PfP operations. The Alliance is committed to increasing the role the Partners play in PfP decision-making and planning, and making PfP more operational. NATO has undertaken to consult with any active participant in the Partnership if that Partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security.

36. Russia plays a unique role in Euro-Atlantic security. Within the framework of the NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security, NATO and Russia have committed themselves to developing their relations on the basis of common interest, reciprocity and transparency to achieve a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area based on the principles of democracy and co-operative security. NATO and Russia have agreed to give concrete substance to their shared commitment to build a stable, peaceful and undivided Europe. A strong, stable and enduring partnership between NATO and Russia is essential to achieve lasting stability in the Euro-Atlantic area.
37. Ukraine occupies a special place in the Euro-Atlantic security environment and is an important and valuable partner in promoting stability and common democratic values. NATO is committed to further strengthening its distinctive partnership with Ukraine on the basis of the NATO-Ukraine Charter, including political consultations on issues of common concern and a broad range of practical cooperation activities. The Alliance continues to support Ukrainian sovereignty and independence, territorial integrity, democratic development, economic prosperity and its status as a non-nuclear weapons state as key factors of stability and security in central and eastern Europe and in Europe as a whole.
38. The Mediterranean is an area of special interest to the Alliance. Security in Europe is closely linked to security and stability in the Mediterranean. NATO's Mediterranean Dialogue process is an integral part of NATO's co-operative approach to security. It provides a framework for confidence building, promotes transparency and cooperation in the region, and reinforces and is reinforced by other international efforts. The Alliance is committed to developing progressively the political, civil, and military aspects of the Dialogue with the aim of achieving closer cooperation with, and more active involvement by, countries that are partners in this Dialogue.

Enlargement

39. The Alliance remains open to new members under Article 10 of the Washington Treaty. It expects to extend further invitations in coming years to nations willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and as NATO determines that the inclusion of these nations would serve the overall political and strategic interests of the Alliance, strengthen its effectiveness and

cohesion, and enhance overall European security and stability. To this end, NATO has established a programme of activities to assist aspiring countries in their preparations for possible future membership in the context of its wider relationship with them. No European democratic country whose admission would fulfil the objectives of the Treaty will be excluded from consideration.

Arms Control, Disarmament, And Non-Proliferation

40. The Alliance's policy of support for arms control, disarmament, and non-proliferation will continue to play a major role in the achievement of the Alliance's security objectives. The Allies seek to enhance security and stability at the lowest possible level of forces consistent with the Alliance's ability to provide for collective defence and to fulfil the full range of its missions. The Alliance will continue to ensure that - as an important part of its broad approach to security - defence and arms control, disarmament, and non-proliferation objectives remain in harmony. The Alliance will continue to actively contribute to the development of arms control, disarmament, and non-proliferation agreements as well as to confidence and security building measures. The Allies take seriously their distinctive role in promoting a broader, more comprehensive and more verifiable international arms control and disarmament process. The Alliance will enhance its political efforts to reduce dangers arising from the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery. The principal non-proliferation goal of the Alliance and its members is to prevent proliferation from occurring or, should it occur, to reverse it through diplomatic means. The Alliance attaches great importance to the continuing validity and the full implementation by all parties of the CFE Treaty as an essential element in ensuring the stability of the Euro-Atlantic area.

Part IV - Guidelines for the Alliance's Forces

Principles Of Alliance Strategy

41. The Alliance will maintain the necessary military capabilities to accomplish the full range of NATO's missions. The principles of Allied solidarity and strategic unity remain paramount for all Alliance missions. Alliance forces must safeguard NATO's military effectiveness and freedom of action. The security of all Allies is indivisible: an attack on one is an attack on all. With respect to collective defence under Article 5 of the Washington Treaty, the combined military forces of the Alliance must be capable of deterring any potential aggression against it, of stopping an aggressor's advance as far forward as possible should an attack nevertheless occur, and of ensuring the political independence and territorial integrity of its member states. They must also be prepared to contribute to conflict prevention and to conduct non-Article 5 crisis response operations. The Alliance's forces have essential roles in fostering

cooperation and understanding with NATO's Partners and other states, particularly in helping Partners to prepare for potential participation in NATO-led PfP operations. Thus they contribute to the preservation of peace, to the safeguarding of common security interests of Alliance members, and to the maintenance of the security and stability of the Euro-Atlantic area. By deterring the use of NBC weapons, they contribute to Alliance efforts aimed at preventing the proliferation of these weapons and their delivery means.

42. The achievement of the Alliance's aims depends critically on the equitable sharing of the roles, risks and responsibilities, as well as the benefits, of common defence. The presence of United States conventional and nuclear forces in Europe remains vital to the security of Europe, which is inseparably linked to that of North America. The North American Allies contribute to the Alliance through military forces available for Alliance missions, through their broader contribution to international peace and security, and through the provision of unique training facilities on the North American continent. The European Allies also make wide-ranging and substantial contributions. As the process of developing the ESDI within the Alliance progresses, the European Allies will further enhance their contribution to the common defence and to international peace and stability including through multinational formations.
43. The principle of collective effort in Alliance defence is embodied in practical arrangements that enable the Allies to enjoy the crucial political, military and resource advantages of collective defence, and prevent the renationalisation of defence policies, without depriving the Allies of their sovereignty. These arrangements also enable NATO's forces to carry out non-Article 5 crisis response operations and constitute a prerequisite for a coherent Alliance response to all possible contingencies. They are based on procedures for consultation, an integrated military structure, and on co-operation agreements. Key features include collective force planning; common funding; common operational planning; multinational formations, headquarters and command arrangements; an integrated air defence system; a balance of roles and responsibilities among the Allies; the stationing and deployment of forces outside home territory when required; arrangements, including planning, for crisis management and reinforcement; common standards and procedures for equipment, training and logistics; joint and combined doctrines and exercises when appropriate; and infrastructure, armaments and logistics cooperation. The inclusion of NATO's Partners in such arrangements or the development of similar arrangements for them, in appropriate areas, is also instrumental in enhancing cooperation and common efforts in Euro-Atlantic security matters.
44. Multinational funding, including through the Military Budget and the NATO Security Investment Programme, will continue to play an important role in acquiring and maintaining necessary assets and capabilities. The management of resources should be guided by the military requirements of the Alliance as they evolve.
45. The Alliance supports the further development of the ESDI within the Alliance, including by being prepared to make available assets and capabilities for

operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed.

46. To protect peace and to prevent war or any kind of coercion, the Alliance will maintain for the foreseeable future an appropriate mix of nuclear and conventional forces based in Europe and kept up to date where necessary, although at a minimum sufficient level. Taking into account the diversity of risks with which the Alliance could be faced, it must maintain the forces necessary to ensure credible deterrence and to provide a wide range of conventional response options. But the Alliance's conventional forces alone cannot ensure credible deterrence. Nuclear weapons make a unique contribution in rendering the risks of aggression against the Alliance incalculable and unacceptable. Thus, they remain essential to preserve peace.

The Alliance's Force Posture

The Missions of Alliance Military Forces

47. The primary role of Alliance military forces is to protect peace and to guarantee the territorial integrity, political independence and security of member states. The Alliance's forces must therefore be able to deter and defend effectively, to maintain or restore the territorial integrity of Allied nations and - in case of conflict - to terminate war rapidly by making an aggressor reconsider his decision, cease his attack and withdraw. NATO forces must maintain the ability to provide for collective defence while conducting effective non-Article 5 crisis response operations.
48. The maintenance of the security and stability of the Euro-Atlantic area is of key importance. An important aim of the Alliance and its forces is to keep risks at a distance by dealing with potential crises at an early stage. In the event of crises which jeopardise Euro-Atlantic stability and could affect the security of Alliance members, the Alliance's military forces may be called upon to conduct crisis response operations. They may also be called upon to contribute to the preservation of international peace and security by conducting operations in support of other international organisations, complementing and reinforcing political actions within a broad approach to security.
49. In contributing to the management of crises through military operations, the Alliance's forces will have to deal with a complex and diverse range of actors, risks, situations and demands, including humanitarian emergencies. Some non-Article 5 crisis response operations may be as demanding as some collective defence missions. Well-trained and well-equipped forces at adequate levels of readiness and in sufficient strength to meet the full range of contingencies as well as the appropriate support structures, planning tools and command and control capabilities are essential in providing efficient military contributions. The Alliance should also be prepared to support, on the basis of separable but not separate capabilities, operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed. The potential participation of Partners and other non-NATO nations in NATO-led operations as well as

possible operations with Russia would be further valuable elements of NATO's contribution to managing crises that affect Euro-Atlantic security.

50. Alliance military forces also contribute to promoting stability throughout the Euro-Atlantic area by their participation in military-to-military contacts and in other cooperation activities and exercises under the Partnership for Peace as well as those organised to deepen NATO's relationships with Russia, Ukraine and the Mediterranean Dialogue countries. They contribute to stability and understanding by participating in confidence-building activities, including those which enhance transparency and improve communication; as well as in verification of arms control agreements and in humanitarian de-mining. Key areas of consultation and cooperation could include inter alia: training and exercises, interoperability, civil-military relations, concept and doctrine development, defence planning, crisis management, proliferation issues, armaments cooperation as well as participation in operational planning and operations.

Guidelines for the Alliance's Force Posture

51. To implement the Alliance's fundamental security tasks and the principles of its strategy, the forces of the Alliance must continue to be adapted to meet the requirements of the full range of Alliance missions effectively and to respond to future challenges. The posture of Allies' forces, building on the strengths of different national defence structures, will conform to the guidelines developed in the following paragraphs.
52. The size, readiness, availability and deployment of the Alliance's military forces will reflect its commitment to collective defence and to conduct crisis response operations, sometimes at short notice, distant from their home stations, including beyond the Allies' territory. The characteristics of the Alliance's forces will also reflect the provisions of relevant arms control agreements. Alliance forces must be adequate in strength and capabilities to deter and counter aggression against any Ally. They must be interoperable and have appropriate doctrines and technologies. They must be held at the required readiness and deployability, and be capable of military success in a wide range of complex joint and combined operations, which may also include Partners and other non-NATO nations.
53. This means in particular:
- a. that the overall size of the Allies' forces will be kept at the lowest levels consistent with the requirements of collective defence and other Alliance missions; they will be held at appropriate and graduated readiness;
 - b. that the peacetime geographical distribution of forces will ensure a sufficient military presence throughout the territory of the Alliance, including the stationing and deployment of forces outside home territory and waters and forward deployment of forces when and where necessary. Regional and, in particular, geostrategic considerations within the Alliance will have to be taken into account, as instabilities on NATO's periphery could lead to crises or conflicts requiring an Alliance military response, potentially with short warning times;

- c. that NATO's command structure will be able to undertake command and control of the full range of the Alliance's military missions including through the use of deployable combined and joint HQs, in particular CJTF headquarters, to command and control multinational and multiservice forces. It will also be able to support operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed, thereby contributing to the development of the ESDI within the Alliance, and to conduct NATO-led non-Article 5 crisis response operations in which Partners and other countries may participate;
- d. that overall, the Alliance will, in both the near and long term and for the full range of its missions, require essential operational capabilities such as an effective engagement capability; deployability and mobility; survivability of forces and infrastructure; and sustainability, incorporating logistics and force rotation. To develop these capabilities to their full potential for multinational operations, interoperability, including human factors, the use of appropriate advanced technology, the maintenance of information superiority in military operations, and highly qualified personnel with a broad spectrum of skills will be important. Sufficient capabilities in the areas of command, control and communications as well as intelligence and surveillance will serve as necessary force multipliers;
- e. that at any time a limited but militarily significant proportion of ground, air and sea forces will be able to react as rapidly as necessary to a wide range of eventualities, including a short-notice attack on any Ally. Greater numbers of force elements will be available at appropriate levels of readiness to sustain prolonged operations, whether within or beyond Alliance territory, including through rotation of deployed forces. Taken together, these forces must also be of sufficient quality, quantity and readiness to contribute to deterrence and to defend against limited attacks on the Alliance;
- f. that the Alliance must be able to build up larger forces, both in response to any fundamental changes in the security environment and for limited requirements, by reinforcement, by mobilising reserves, or by reconstituting forces when necessary. This ability must be in proportion to potential threats to Alliance security, including potential long-term developments. It must take into account the possibility of substantial improvements in the readiness and capabilities of military forces on the periphery of the Alliance. Capabilities for timely reinforcement and resupply both within and from Europe and North America will remain of critical importance, with a resulting need for a high degree of deployability, mobility and flexibility;
- g. that appropriate force structures and procedures, including those that would provide an ability to build up, deploy and draw down forces quickly and selectively, are necessary to permit measured, flexible and timely responses in order to reduce and defuse tensions. These arrangements must be exercised regularly in peacetime;
- h. that the Alliance's defence posture must have the capability to address appropriately and effectively the risks associated with the proliferation of NBC weapons and their means of delivery, which also pose a potential threat to the

Allies' populations, territory, and forces. A balanced mix of forces, response capabilities and strengthened defences is needed;

- i. that the Alliance's forces and infrastructure must be protected against terrorist attacks.

Characteristics of Conventional Forces

54. It is essential that the Allies' military forces have a credible ability to fulfil the full range of Alliance missions. This requirement has implications for force structures, force and equipment levels; readiness, availability, and sustainability; training and exercises; deployment and employment options; and force build-up and mobilisation capabilities. The aim should be to achieve an optimum balance between high readiness forces capable of beginning rapidly, and immediately as necessary, collective defence or non-Article 5 crisis response operations; forces at different levels of lower readiness to provide the bulk of those required for collective defence, for rotation of forces to sustain crisis response operations, or for further reinforcement of a particular region; and a longer-term build-up and augmentation capability for the worst case -- but very remote -- scenario of large scale operations for collective defence. A substantial proportion of Alliance forces will be capable of performing more than one of these roles.
55. Alliance forces will be structured to reflect the multinational and joint nature of Alliance missions. Essential tasks will include controlling, protecting, and defending territory; ensuring the unimpeded use of sea, air, and land lines of communication; sea control and protecting the deployment of the Alliance's sea-based deterrent; conducting independent and combined air operations; ensuring a secure air environment and effective extended air defence; surveillance, intelligence, reconnaissance and electronic warfare; strategic lift; and providing effective and flexible command and control facilities, including deployable combined and joint headquarters.
56. The Alliance's defence posture against the risks and potential threats of the proliferation of NBC weapons and their means of delivery must continue to be improved, including through work on missile defences. As NATO forces may be called upon to operate beyond NATO's borders, capabilities for dealing with proliferation risks must be flexible, mobile, rapidly deployable and sustainable. Doctrines, planning, and training and exercise policies must also prepare the Alliance to deter and defend against the use of NBC weapons. The aim in doing so will be to further reduce operational vulnerabilities of NATO military forces while maintaining their flexibility and effectiveness despite the presence, threat or use of NBC weapons.
57. Alliance strategy does not include a chemical or biological warfare capability. The Allies support universal adherence to the relevant disarmament regimes. But, even if further progress with respect to banning chemical and biological weapons can be achieved, defensive precautions will remain essential.
58. Given reduced overall force levels and constrained resources, the ability to work closely together will remain vital for achieving the Alliance's missions. The Alliance's collective defence arrangements in which, for those concerned, the

integrated military structure plays the key role, are essential in this regard. The various strands of NATO's defence planning need to be effectively coordinated at all levels in order to ensure the preparedness of the forces and supporting structures to carry out the full spectrum of their roles. Exchanges of information among the Allies about their force plans contribute to securing the availability of the capabilities needed for the execution of these roles. Consultations in case of important changes in national defence plans also remain of key importance. Cooperation in the development of new operational concepts will be essential for responding to evolving security challenges. The detailed practical arrangements that have been developed as part of the ESDI within the Alliance contribute to close allied co-operation without unnecessary duplication of assets and capabilities.

59. To be able to respond flexibly to possible contingencies and to permit the effective conduct of Alliance missions, the Alliance requires sufficient logistics capabilities, including transport capacities, medical support and stocks to deploy and sustain all types of forces effectively. Standardisation will foster cooperation and cost-effectiveness in providing logistic support to allied forces. Mounting and sustaining operations outside the Allies' territory, where there may be little or no host-nation support, will pose special logistical challenges. The ability to build-up larger, adequately equipped and trained forces, in a timely manner and to a level able to fulfil the full range of Alliance missions, will also make an essential contribution to crisis management and defence. This will include the ability to reinforce any area at risk and to establish a multinational presence when and where this is needed. Forces of various kinds and at various levels of readiness will be capable of flexible employment in both intra-European and transatlantic reinforcement. This will require control of lines of communication, and appropriate support and exercise arrangements.
60. The interaction between Alliance forces and the civil environment (both governmental and non-governmental) in which they operate is crucial to the success of operations. Civil-military cooperation is interdependent: military means are increasingly requested to assist civil authorities; at the same time civil support to military operations is important for logistics, communications, medical support, and public affairs. Cooperation between the Alliance's military and civil bodies will accordingly remain essential.
61. The Alliance's ability to accomplish the full range of its missions will rely increasingly on multinational forces, complementing national commitments to NATO for the Allies concerned. Such forces, which are applicable to the full range of Alliance missions, demonstrate the Alliance's resolve to maintain a credible collective defence; enhance Alliance cohesion; and reinforce the transatlantic partnership and strengthen the ESDI within the Alliance. Multinational forces, particularly those capable of deploying rapidly for collective defence or for non-Article 5 crisis response operations, reinforce solidarity. They can also provide a way of deploying more capable formations than might be available purely nationally, thus helping to make more efficient use of scarce defence resources. This may include a highly integrated, multinational approach to specific tasks and functions, an approach which underlies the implementation of the CJTF concept. For peace support operations, effective multinational formations and other

arrangements involving Partners will be valuable. In order to exploit fully the potential offered by multinational formations, improving interoperability, inter alia through sufficient training and exercises, is of the highest importance.

Characteristics of Nuclear Forces

62. The fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfil an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies' response to military aggression. They demonstrate that aggression of any kind is not a rational option. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.
63. A credible Alliance nuclear posture and the demonstration of Alliance solidarity and common commitment to war prevention continue to require widespread participation by European Allies involved in collective defence planning in nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces on their territory and in command, control and consultation arrangements. Nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe. These forces need to have the necessary characteristics and appropriate flexibility and survivability, to be perceived as a credible and effective element of the Allies' strategy in preventing war. They will be maintained at the minimum level sufficient to preserve peace and stability.
64. The Allies concerned consider that, with the radical changes in the security situation, including reduced conventional force levels in Europe and increased reaction times, NATO's ability to defuse a crisis through diplomatic and other means or, should it be necessary, to mount a successful conventional defence has significantly improved. The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated by them are therefore extremely remote. Since 1991, therefore, the Allies have taken a series of steps which reflect the post-Cold War security environment. These include a dramatic reduction of the types and numbers of NATO's sub-strategic forces including the elimination of all nuclear artillery and ground-launched short-range nuclear missiles; a significant relaxation of the readiness criteria for nuclear-rolled forces; and the termination of standing peacetime nuclear contingency plans. NATO's nuclear forces no longer target any country. Nonetheless, NATO will maintain, at the minimum level consistent with the prevailing security environment, adequate sub-strategic forces based in Europe which will provide an essential link with strategic nuclear forces, reinforcing the transatlantic link. These will consist of dual capable aircraft and a small number of United Kingdom Trident warheads. Sub-strategic nuclear weapons will, however, not be deployed in normal circumstances on surface vessels and attack submarines.

Part V - Conclusion

65. As the North Atlantic Alliance enters its sixth decade, it must be ready to meet the challenges and opportunities of a new century. The Strategic Concept reaffirms the enduring purpose of the Alliance and sets out its fundamental security tasks. It enables a transformed NATO to contribute to the evolving security environment, supporting security and stability with the strength of its shared commitment to democracy and the peaceful resolution of disputes. The Strategic Concept will govern the Alliance's security and defence policy, its operational concepts, its conventional and nuclear force posture and its collective defence arrangements, and will be kept under review in the light of the evolving security environment. In an uncertain world the need for effective defence remains, but in reaffirming this commitment the Alliance will also continue making full use of every opportunity to help build an undivided continent by promoting and fostering the vision of a Europe whole and free.

Prague Summit Declaration

Issued by the Heads of State and Government
participating in the meeting
of the North Atlantic Council in Prague
on 21 November 2002

1. We, the Heads of State and Government of the member countries of the North Atlantic Alliance, met today to enlarge our Alliance and further strengthen NATO to meet the grave new threats and profound security challenges of the 21st century. Bound by our common vision embodied in the Washington Treaty, we commit ourselves to transforming NATO with new members, new capabilities and new relationships with our partners. We are steadfast in our commitment to the transatlantic link; to NATO's fundamental security tasks including collective defence; to our shared democratic values; and to the United Nations Charter.
2. Today, we have decided to invite Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia to begin accession talks to join our Alliance. We congratulate them on this historic occasion, which so fittingly takes place in Prague. The accession of these new members will strengthen security for all in the Euro-Atlantic area, and help achieve our common goal of a Europe whole and free, united in peace and by common values. NATO's door will remain open to European democracies willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, in accordance with Article 10 of the Washington Treaty.
3. Recalling the tragic events of 11 September 2001 and our subsequent decision to invoke Article 5 of the Washington Treaty, we have approved a comprehensive package of measures, based on NATO's Strategic Concept, to strengthen our ability to meet the challenges to the security of our forces, populations and territory, from wherever they may come. Today's decisions will provide for balanced and effective capabilities within the Alliance so that NATO can better carry out the full range of its missions and respond collectively to those challenges, including the threat posed by terrorism and by the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery.
4. We underscore that our efforts to transform and adapt NATO should not be perceived as a threat by any country or organisation, but rather as a demonstration of our determination to protect our populations, territory and forces from any armed attack, including terrorist attack, directed from abroad. We are determined to deter, disrupt, defend and protect against any attacks on us, in accordance with the Washington Treaty and the Charter of the United Nations. In order to carry out the full range of its missions, NATO must be able to field forces that can move quickly

to wherever they are needed, upon decision by the North Atlantic Council, to sustain operations over distance and time, including in an environment where they might be faced with nuclear, biological and chemical threats, and to achieve their objectives. Effective military forces, an essential part of our overall political strategy, are vital to safeguard the freedom and security of our populations and to contribute to peace and security in the Euro-Atlantic region. We have therefore decided to:

- a. Create a NATO Response Force (NRF) consisting of a technologically advanced, flexible, deployable, interoperable and sustainable force including land, sea, and air elements ready to move quickly to wherever needed, as decided by the Council. The NRF will also be a catalyst for focusing and promoting improvements in the Alliance's military capabilities. We gave directions for the development of a comprehensive concept for such a force, which will have its initial operational capability as soon as possible, but not later than October 2004 and its full operational capability not later than October 2006, and for a report to Defence Ministers in Spring 2003. The NRF and the related work of the EU Headline Goal should be mutually reinforcing while respecting the autonomy of both organisations.
- b. Streamline NATO's military command arrangements. We have approved the Defence Ministers' report providing the outline of a leaner, more efficient, effective and deployable command structure, with a view to meeting the operational requirements for the full range of Alliance missions. It is based on the agreed Minimum Military Requirements document for the Alliance's command arrangements. The structure will enhance the transatlantic link, result in a significant reduction in headquarters and Combined Air Operations Centres, and promote the transformation of our military capabilities. There will be two strategic commands, one operational, and one functional. The strategic command for Operations, headquartered in Europe (Belgium), will be supported by two Joint Force Commands able to generate a land-based Combined Joint Task Force (CJTF) headquarters and a robust but more limited standing joint headquarters from which a sea-based CJTF headquarters capability can be drawn. There will also be land, sea and air components. The strategic command for Transformation, headquartered in the United States, and with a presence in Europe, will be responsible for the continuing transformation of military capabilities and for the promotion of interoperability of Alliance forces, in cooperation with the Allied Command Operations as appropriate. We have instructed the Council and Defence Planning Committee, taking into account the work of the NATO Military Authorities and objective military criteria, to finalise the details of the structure, including geographic locations of command structure headquarters and other elements, so that final decisions are taken by Defence Ministers in June 2003.
- c. Approve the Prague Capabilities Commitment (PCC) as part of the continuing Alliance effort to improve and develop new military capabilities for modern warfare in a high threat environment. Individual Allies have made firm and specific political commitments to improve their capabilities in the areas of chemical, biological, radiological, and nuclear defence; intelligence, surveillance, and target acquisition; air-to-ground surveillance; command,

control and communications; combat effectiveness, including precision guided munitions and suppression of enemy air defences; strategic air and sea lift; air-to-air refuelling; and deployable combat support and combat service support units. Our efforts to improve capabilities through the PCC and those of the European Union to enhance European capabilities through the European Capabilities Action Plan should be mutually reinforcing, while respecting the autonomy of both organisations, and in a spirit of openness.

We will implement all aspects of our Prague Capabilities Commitment as quickly as possible. We will take the necessary steps to improve capabilities in the identified areas of continuing capability shortfalls. Such steps could include multinational efforts, role specialisation and reprioritisation, noting that in many cases additional financial resources will be required, subject as appropriate to parliamentary approval. We are committed to pursuing vigorously capability improvements. We have directed the Council in Permanent Session to report on implementation to Defence Ministers.

- d. Endorse the agreed military concept for defence against terrorism. The concept is part of a package of measures to strengthen NATO's capabilities in this area, which also includes improved intelligence sharing and crisis response arrangements.

Terrorism, which we categorically reject and condemn in all its forms and manifestations, poses a grave and growing threat to Alliance populations, forces and territory, as well as to international security. We are determined to combat this scourge for as long as necessary. To combat terrorism effectively, our response must be multi-faceted and comprehensive.

We are committed, in cooperation with our partners, to fully implement the Civil Emergency Planning (CEP) Action Plan for the improvement of civil preparedness against possible attacks against the civilian population with chemical, biological or radiological (CBR) agents. We will enhance our ability to provide support, when requested, to help national authorities to deal with the consequences of terrorist attacks, including attacks with CBRN against critical infrastructure, as foreseen in the CEP Action Plan.

- e. Endorse the implementation of five nuclear, biological and chemical weapons defence initiatives, which will enhance the Alliance's defence capabilities against weapons of mass destruction: a Prototype Deployable NBC Analytical Laboratory; a Prototype NBC Event Response team; a virtual Centre of Excellence for NBC Weapons Defence; a NATO Biological and Chemical Defence Stockpile; and a Disease Surveillance system. We reaffirm our commitment to augment and improve expeditiously our NBC defence capabilities.
- f. Strengthen our capabilities to defend against cyber attacks.

- g. Examine options for addressing the increasing missile threat to Alliance territory, forces and population centres in an effective and efficient way through an appropriate mix of political and defence efforts, along with deterrence. Today we initiated a new NATO Missile Defence feasibility study to examine options for protecting Alliance territory, forces and population centres against the full range of missile threats, which we will continue to assess. Our efforts in this regard will be consistent with the indivisibility of Allied security. We support the enhancement of the role of the WMD Centre within the International Staff to assist the work of the Alliance in tackling this threat.

We reaffirm that disarmament, arms control and non-proliferation make an essential contribution to preventing the spread and use of WMD and their means of delivery. We stress the importance of abiding by and strengthening existing multilateral non-proliferation and export control regimes and international arms control and disarmament accords.

- 5. Admitting Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia as new members will enhance NATO's ability to face the challenges of today and tomorrow. They have demonstrated their commitment to the basic principles and values set out in the Washington Treaty, the ability to contribute to the Alliance's full range of missions including collective defence, and a firm commitment to contribute to stability and security, especially in regions of crisis and conflict. We will begin accession talks immediately with the aim of signing Accession Protocols by the end of March 2003 and completing the ratification process in time for these countries to join the Alliance at the latest at our Summit in May 2004. During the period leading up to accession, the Alliance will involve the invited countries in Alliance activities to the greatest extent possible. We pledge our continued support and assistance, including through the Membership Action Plan (MAP). We look forward to receiving the invitees' timetables for reforms, upon which further progress will be expected before and after accession in order to enhance their contribution to the Alliance.
- 6. We commend Albania for its significant reform progress, its constructive role in promoting regional stability, and strong support for the Alliance. We commend the former Yugoslav Republic of Macedonia ¹ for the significant progress it has achieved in its reform process and for its strong support for Alliance operations, as well as for the important steps it has made in overcoming its internal challenges and advancing democracy, stability and ethnic reconciliation. We will continue to help both countries, including through the MAP, to achieve stability, security and prosperity, so that they can meet the obligations of membership. In this context, we have also agreed to improve our capacity to contribute to Albania's continued reform, and to further assist defence and security sector reform in the former Yugoslav Republic of Macedonia through the NATO presence. We encourage both countries to redouble their reform efforts. They remain under consideration for future membership.

Croatia, which has made encouraging progress on reform, will also be under consideration for future membership. Progress in this regard will depend upon Croatia's further reform efforts and compliance with all of its international obligations, including to the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY).

The Membership Action Plan will remain the vehicle to keep aspirants' progress under review. Today's invitees will not be the last.

7. The Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) and the Partnership for Peace (PfP) have greatly enhanced security and stability throughout the Euro-Atlantic area. We have today decided to upgrade our cooperation with the EAPC/PfP countries. Our political dialogue will be strengthened, and Allies, in consultation with Partners, will, to the maximum extent possible, increase involvement of Partners, as appropriate, in the planning, conduct, and oversight of those activities and projects in which they participate and to which they contribute. We have introduced new practical mechanisms, such as Individual Partnership Action Plans, which will ensure a comprehensive, tailored and differentiated approach to the Partnership, and which allow for support to the reform efforts of Partners. We encourage Partners, including the countries of the strategically important regions of the Caucasus and Central Asia, to take advantage of these mechanisms. We welcome the resolve of Partners to undertake all efforts to combat terrorism, including through the Partnership Action Plan against Terrorism. We will also continue to further enhance interoperability and defence-related activities, which constitute the core of our partnership. Participation in the PfP and the EAPC could be broadened in the future to include the Federal Republic of Yugoslavia and Bosnia and Herzegovina once necessary progress is achieved, including full cooperation with the ICTY.
8. We welcome the significant achievements of the NATO-Russia Council since the historic NATO-Russia Summit meeting in Rome. We have deepened our relationship to the benefit of all the peoples in the Euro-Atlantic area. NATO member states and Russia are working together in the NATO-Russia Council as equal partners, making progress in areas such as peacekeeping, defence reform, WMD proliferation, search and rescue, civil emergency planning, theatre missile defence and the struggle against terrorism, towards our shared goal of a stable, peaceful and undivided Europe. In accordance with the Founding Act and the Rome Declaration, we are determined to intensify and broaden our cooperation with Russia.
9. We remain committed to strong NATO-Ukraine relations under the Charter on a Distinctive Partnership. We note Ukraine's determination to pursue full Euro-Atlantic integration, and encourage Ukraine to implement all the reforms necessary, including as regards enforcement of export controls, to achieve this objective. The new Action Plan that we are adopting with Ukraine is an important step forward; it identifies political, economic, military and other reform areas where Ukraine is committed to make further progress and where NATO will continue to assist. Continued progress in deepening and enhancing our relationship requires an unequivocal Ukrainian commitment to the values of the Euro-Atlantic community.

10. We reaffirm that security in Europe is closely linked to security and stability in the Mediterranean. We therefore decide to upgrade substantially the political and practical dimensions of our Mediterranean Dialogue as an integral part of the Alliance's cooperative approach to security. In this respect, we encourage intensified practical cooperation and effective interaction on security matters of common concern, including terrorism-related issues, as appropriate, where NATO can provide added value. We reiterate that the Mediterranean Dialogue and other international efforts, including the EU Barcelona process, are complementary and mutually reinforcing.
11. NATO and the European Union share common strategic interests. We remain strongly committed to the decisions made at the Washington Summit and subsequent Ministerial meetings, in order to enhance NATO-EU cooperation. The success of our cooperation has been evident in our concerted efforts in the Balkans to restore peace and create the conditions for prosperous and democratic societies. Events on and since 11 September 2001 have underlined further the importance of greater transparency and cooperation between our two organisations on questions of common interest relating to security, defence, and crisis management, so that crises can be met with the most appropriate military response and effective crisis management ensured. We remain committed to making the progress needed on all the various aspects of our relationship, noting the need to find solutions satisfactory to all Allies on the issue of participation by non-EU European Allies, in order to achieve a genuine strategic partnership.
12. To further promote peace and stability in the Euro-Atlantic Area, NATO will continue to develop its fruitful and close cooperation with the OSCE, namely in the complementary areas of conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation.
13. The Alliance has played a vital role in restoring a secure environment in South-East Europe. We reaffirm our support for the territorial integrity and sovereignty of all the countries in this strategically important region. We will continue to work with our partners in SFOR and KFOR, the United Nations, the European Union, the OSCE and other international organisations, to help build a peaceful, stable and democratic South-East Europe, where all countries assume ownership of the process of reform, and are integrated in Euro-Atlantic structures. We remain determined to see that goal become reality. We expect the countries of the region: to continue to build enduring multi-ethnic democracies, root out organised crime and corruption and firmly establish the rule of law; to cooperate regionally; and to comply fully with international obligations, including by bringing to justice in The Hague all ICTY indictees. The reform progress that these countries make will determine the pace of their integration into Euro-Atlantic structures. We confirm our continued presence in the region and we stand ready to assist these countries in the region, through individual programmes of assistance, to continue their progress. In the light of continuing progress and analysis of the prevailing security and political environment, we will explore options for a further rationalisation and force restructuring, taking into account a regional approach. We welcome the successful conclusion of Operation Amber Fox in the former Yugoslav Republic of Macedonia. We have agreed to maintain a NATO presence from 15 December for a

limited period to contribute to continuing stability, which we will review in the light of the evolving situation. We note the EU's expressed readiness to take over the military operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia under appropriate conditions.

14. NATO member countries have responded to the call of the UN Security Council to assist the Afghan government in restoring security in Kabul and its surroundings. Their forces constitute the backbone of the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan. We commend the United Kingdom and Turkey for their successive contributions as ISAF lead nations, and welcome the willingness of Germany and the Netherlands jointly to succeed them. NATO has agreed to provide support in selected areas for the next ISAF lead nations, showing our continued commitment. However, the responsibility for providing security and law and order throughout Afghanistan resides with the Afghans themselves.
 15. We remain committed to the CFE Treaty and reaffirm our attachment to the early entry into force of the Adapted Treaty. The CFE regime provides a fundamental contribution to a more secure and integrated Europe. We welcome the approach of those non-CFE countries, which have stated their intention to request accession to the Adapted CFE Treaty upon its entry into force. Their accession would provide an important additional contribution to European stability and security. We welcome the significant results of Russia's effort to reduce forces in the Treaty's Article V area to agreed levels. We urge swift fulfilment of the outstanding Istanbul commitments on Georgia and Moldova, which will create the conditions for Allies and other States Parties to move forward on ratification of the Adapted CFE Treaty.
 16. As NATO transforms, we have endorsed a package of measures to improve the efficiency and effectiveness of the headquarters organisation. The NATO+ Initiative on human resources issues complements this effort. We are committed to continuing to provide, individually and collectively, the resources that are necessary to allow our Alliance to perform the tasks that we demand of it.
 17. We welcome the role of the NATO Parliamentary Assembly in complementing NATO's efforts to project stability throughout Europe. We also appreciate the contribution made by the Atlantic Treaty Association in promoting better understanding of the Alliance and its objectives among our publics.
 18. We express our deep appreciation for the gracious hospitality extended to us by the Government of the Czech Republic.
 19. Our Summit demonstrates that European and North American Allies, already united by history and common values, will remain a community determined and able to defend our territory, populations and forces against all threats and challenges. For over fifty years, NATO has defended peace, democracy and security in the Euro-Atlantic area. The commitments we have undertaken here in Prague will ensure that the Alliance continues to play that vital role into the future.
1. Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name.

NATO's military concept for defence against terrorism

INTRODUCTION

Background

The 11 September 2001 terrorist attacks against the United States demonstrated both the capability of a determined enemy and the vulnerability of Alliance members to large-scale terrorist attacks. NATO's Article 5 declaration and subsequent operations demonstrated the Alliance's resolve to deal with this threat.

On 18 December 2001, NATO Defence Ministers tasked the NATO Military Authorities to prepare a Military Concept for Defence Against Terrorism for approval by the North Atlantic Council. The NATO Military Authorities requested political guidance from the North Atlantic Council and following receipt of the necessary guidance, submitted their Concept for approval. The Concept was approved by the North Atlantic Council in permanent session and then endorsed by Heads of State and Government at the Prague Summit on 21 November 2002.

Concept Development

The major guiding principles in the development of the Concept were:

- The Washington Treaty.
- The 1999 Alliance Strategic Concept.
- The NATO threat assessment on Terrorism.
- The Political Guidance provided by Council, which stipulated that NATO's actions should:
 - Have a sound legal basis and fully conform to the relevant provisions of the UN Charter and all relevant international norms, including those concerned with human rights and humanitarian requirements.
 - Help deter, defend, disrupt and protect against terrorist attacks or threat of attacks, directed from abroad against populations, territory, infrastructure and forces of any NATO member state, including by acting against these terrorists and those who harbour them.

- Act, on a case-by-case basis, if requested, in support of the international community's efforts against terrorism.
- Provide assistance to national authorities in dealing with the consequences of terrorist attacks, particularly where such attacks involve the use of Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) weapons.
- Work on the assumption that it is preferable to deter terrorist attacks or to prevent their occurrence rather than deal with their consequences and be prepared to deploy as and where required to deal with particular circumstances as they arise.

Threat Assessment

NATO's Military Concept for Defence Against Terrorism was developed to defend against the threat identified in NATO's Threat Assessment on Terrorism. This assessment concluded that:

- Although religious extremism is likely to be the source of the most immediate terrorist threats to the Alliance, other motivations for terrorism could emerge from economic, social, demographic and political causes derived from unresolved conflicts or emerging ideologies.
- In addition, although state sponsorship of terrorism is currently in decline, political circumstances could lead to its rise, providing terrorists with safe havens and considerable resources.
- Although the predominant form of terrorist attack remains the creative use of conventional weapons and explosives, terrorist groups are expected to strive for the most destructive means available, including Weapons of Mass Destruction.

MILITARY OPERATIONS

Overview

The Concept identifies four different roles for military operations for Defence against Terrorism. In each of the four roles, Force Protection (FP) is an essential consideration. The 4 roles are:

- Anti Terrorism, essentially defensive measures.
- Consequence Management, which is dealing with, and reducing, the effects of a terrorist attack once it has taken place.
- Counter Terrorism, primarily offensive measures.
- Military Co-operation.

Force Protection

Force Protection must be a fundamental part of any military plan aimed at defending against terrorism. As total Force Protection is probably unachievable and unaffordable, even in the most benign of environments, Military Commanders must balance the risk

to their forces against their mission objectives and decide on the appropriate level of force protection to employ. Their decisions will be influenced by up to date threat assessments.

Anti Terrorism

Anti-Terrorism is the use of defensive measures to reduce the vulnerability of forces, individuals and property to terrorism. Although nations have the primary responsibility for the defence of their populations and infrastructures, there is a role for the Alliance if a nation requests support. Timely and accurate intelligence is an essential requirement in successful deterring and protecting against terrorist attacks. Allied Anti Terrorist actions could include:

- Sharing of intelligence.
- NATO-wide standardised threat warning conditions and defensive procedures
- Assistance in air and maritime protection.
- Assistance to a nation wishing to withdraw its citizens or forces from an area of increased terrorist threat.

Consequence Management

Consequence Management is the use of reactive measures to mitigate the destructive effects of terrorism and is the responsibility of national civil authorities, but the Alliance could provide a wide range of military support, such as:

- Robust planning and force generation processes to rapidly identify and deploy the necessary specialist assistance. This could include, for example, the immediate assistance to civil authorities in the areas of: Chemical Biological, Radiological and Nuclear defence; engineering; and management of Displaced Persons.
- The creation of an Alliance Registry of capabilities which are available at short notice to support national efforts.
- The establishment of a training and exercise co-ordination capability for development of multi-national response capabilities.
- The Euro-Atlantic Disaster Relief Co-ordination Cell could provide the necessary nucleus to enhance co-ordination between NATO and affected nations.

Counter Terrorism - General

Counter terrorism is offensive military action designed to reduce terrorists' capabilities. Allied nations agree that terrorists should not be allowed to base, train, plan, stage and execute terrorist actions and that the threat may be severe enough to justify acting against these terrorists and those who harbour them, as and where required, as decided by the North Atlantic Council. Counter terrorist operations will be mainly joint operations and some units specifically trained in Counter Terrorist operations might be extremely effective. Furthermore, winning the trust of the local population through

Psychological Operations and Information Operations is vital. The Concept addresses two broad roles for NATO's involvement in Counter Terrorist operations:

- NATO in the lead.
- NATO in support.

Counter Terrorism - NATO in the lead

The Concept states that in order to carry out successful Counter Terrorism operations, NATO must have adequate Command and Control and intelligence structures, as well as forces trained, exercised and maintained at the appropriate readiness levels. While the capabilities needed to successfully execute Counter Terrorist operations are largely a subset of those needed to carry out more traditional joint operations, the manner in which the conflict will be fought will be different. Therefore the following planning aspects need special attention:

- Procedures and capabilities that support accelerated decision cycles, in order to be successful in detecting and attacking time sensitive targets in the Counter Terrorist environment.
- Access to flexible and capable Joint-Fires, ranging from precision-guided stand-off weapons to direct conventional fires.
- The need for more specialised anti-terrorist forces.

Counter Terrorism - NATO in support

The North Atlantic Council has decided that, on a case-by-case basis, the Alliance might agree to provide its assets and capabilities to support operations in defence against terrorism, undertaken by or in co-operation with the European Union or other International Organisations or coalitions involving Allies. Possible support for the European Union or other International Organisations will be based on relevant arrangements agreed between NATO and the organisation concerned. In this context, NATO's support options could include the following:

- A role as coalition enabler and interoperability provider.
- The ability to back-fill national requirements. An example of this was when NATO deployed to the United States in order to free US Airborne Warning and Control Systems (AWACS) to deploy to Afghanistan.
- Forward deploying of forces in support of the broader coalition efforts. An example of this was the deployment of NATO maritime forces to the eastern Mediterranean.
- The expression of political and military commitment.
- Practical support as manifested by Host Nation Support and logistic assistance, including over flight and basing rights.
- The use of NATO's operational planning and force generation capabilities to plan a mission and generate a force for a coalition of like-minded NATO members, and also help to support and sustain that operation.

Military Co-operation

There have been many discussions, in many organisations, about options to counter the threat posed by terrorism. A common theme in these discussions has been that military action alone will not be enough to deal with the terrorist threat and that military operations should be coordinated and implemented in a coherent manner with diplomatic, economic, social, legal and information initiatives.

Within most NATO nations, civil authorities, such as the police, customs and immigration authorities, finance ministries, interior ministries, intelligence and security services, are the primary agencies involved in dealing with terrorism and military forces will need to operate in support of, and in close coordination with all these agencies. The Concept therefore states that NATO must harmonise its procedures and efforts with civil authorities within nations in order to maximise its effectiveness against terrorism.

NATO regularly confers with the major international organisations such as the United Nations, the Organisation for Security and Cooperation in Europe, and the European Union. In addition, NATO has several programmes that can facilitate co-ordination outside the Alliance. These include the Partnership for Peace, the NATO/Russia Council, the NATO/Ukraine Commission and the Mediterranean Dialogue.

The Concept notes that the trust, transparency and interaction already developed through these relationships serve as an excellent vehicle for the further co-ordination of measures to combat terrorism and recommends that they should be further explored.

REQUIREMENTS FOR IMPLEMENTING THE CONCEPT EFFECTIVELY

Capabilities

The Concept identifies a number of essential capabilities that will be required to successfully implement it. These capabilities are:

- Effective Intelligence.
- Deployability and Readiness. Once it is known where the terrorists are or what they are about to do, military forces need the capability to deploy there. Due to the likelihood that warnings will be received only at very short notice, forces need to be at a high state of readiness.
- Effective Engagement. Forces need to be able to engage effectively. This means precision-guided weapons and weapons able to reduce the risk of collateral damage.
- Force Protection. There is a constant requirement for Force Protection to ensure Alliance forces' survivability.
- CBRN Defence. Given the possible terrorist use of CBRN weapons, CBRN defence equipment needs to be given a high priority.

Procedures

In addition to the capabilities described above, the Concept identifies certain procedures that need to be developed or enhanced. These include:

- Identifying Alliance vulnerabilities and how to protect them appropriately.
- Developing an overarching international strategy for defence against terrorism.
- Developing appropriate arrangements for providing support to the relevant civil authorities.
- Reducing the availability of weapons of mass destruction, and small arms and mines, for terrorist use, including through Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation procedures.
- Making Alliance decision making as effective and timely as possible in order that, given the very short warnings that are likely for terrorist activity and intentions, Alliance forces can be deployed and employed appropriately.

CONCLUSIONS

The principal conclusions of the Concept are:

- NATO and its member nations face a real threat from terrorism and countering this threat will, in most circumstances, be time critical.
- Nations have the primary responsibility for defence of their populations and infrastructures; therefore NATO should be prepared to augment nations' efforts.
- There are 4 roles for NATO's military operations for defence against terrorism. These roles are Anti-Terrorism; Consequence Management; Counter-Terrorism; and Military Cooperation. NATO's Counter Terrorism operations could be either with NATO in the lead, or with NATO in support. Force Protection needs to be considered in all military operations to defend against terrorism.
- The Alliance needs to be prepared to conduct military operations to engage terrorist groups and their capabilities, as and where required, as decided by the North Atlantic Council.

NATO's military concept
for defence against terrorism

ANNEX A

DEFINITIONS

Definitions to clarify terms used in MC 472 are listed below. Where the definition contains agreed language, the source is indicated in brackets.

Anti-Terrorism	Defensive measures used to reduce the vulnerability of forces, individuals and property to terrorism, to include limited response and containment by military forces and civil agencies.
Asymmetric Threat	Threat from unconventional methods and means that attempt to circumvent or negate an opponents' strengths whilst exploiting his weaknesses, with potentially disproportionate effects.
Consequence Management	Reactive measures used to mitigate the destructive effects of attacks, incidents or natural disasters.
Counter-Terrorism	Offensive measures used to reduce the vulnerability of forces, individuals and property to terrorism, to include Counter-force activities and containment by military forces and civil agencies.
Explosive Ordnance Disposal	The detection, identification, on-site evaluation, rendering safe, recovery and final disposal of suspected unexploded ordnance. It may also include explosives ordnance which has become hazardous by damage or deterioration. (AAP-6)
Explosive Ordnance Reconnaissance	Reconnaissance involving the investigation, detection, location, marking, initial identification and reporting of suspected unexploded explosive ordnance, by explosive ordnance reconnaissance agents, in order to determine further action. (AAP-6)
Force Protection	All measures and means to minimize the vulnerability of personnel, facilities, equipment and operations to any threat and in all situations, to preserve freedom of action and the operational effectiveness of the force.

Information Operations	In the military aspects, INFO OPS are co-ordinated actions to influence decision-making of adversaries in support of the Alliance overall objectives by affecting their information, information-based processes and systems while exploiting and protecting one' s own. (MC422/1)
Joint Fires	Fires produced during the employment of forces from two or more components in co-ordinated action towards a common objective. Joint Fires are weapon effects from joint operations and include, but are not limited to, weapons effects from such operations as joint suppression of enemy air defences (J-SEAD) and naval surface fire support (NSFS) provided to assist air, land, amphibious, or special operations forces, joint air operations, joint manoeuvre operations, and joint interdiction operations. (AJP3)
Psychological Operations	Planned psychological activities designed to influence attitudes and behaviour affecting the achievement of political and military objectives. (AAP-6)
Terrorism	The unlawful use or threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objective (AAP-6)
Weapons of Mass Destruction	Weapons that are capable of a high order of destruction and/or being used in such a manner as to destroy or incapacitate large numbers of people or li

SUMMIT OF EVIAN 2003**BUILDING INTERNATIONAL POLITICAL WILL AND CAPACITY
TO COMBAT TERRORISM
A G8 ACTION PLAN****1. Overview: Critical Need for Capacity Building**

The international community has been united in fighting against international terrorism since the terrorist attacks in the United States on September 11, 2001. The threat of terrorism still, however, remains serious as has been seen in a series of terrorist incidents including in Indonesia, Kenya, Morocco, Pakistan, the Philippines, Russia, Saudi Arabia, Tunisia and Yemen over the past year.

For the prevention and eradication of terrorism, since 9/11 the G8 and other countries have successfully strengthened their own counter-terrorism measures. The Coalition operation in Afghanistan has also accomplished certain results by arresting those related to Al Qaeda and destroying most of its training camps. However, the remnants of Al Qaeda are scattered all over the world and still maintain a global network. In order to disrupt the network and secure safety in the international community, it is important to categorically deny terrorists a safe haven anywhere. For this purpose it is essential for the G8 to build stronger international will and to engage in outreach activities towards other countries in the area of counter-terrorism co-operation, and at the same time to provide capacity building assistance to those countries with insufficient capacity to fight terrorism.

Each G8 member has so far encouraged, based on its own priorities, countries to enhance counter-terrorism measures and has conducted capacity building assistance. Now it is necessary for the G8 to have a common plan for counter-terrorism outreach activities and capacity building assistance with a view to ensuring that assistance by the G8 be selectively and effectively provided to those areas in which countries need assistance most and in order to avoid duplication of assistance by the G8 as much as possible.

2. G8 Strategy for Capacity Building

Developing a successful capacity to tackle terrorism requires a focus on three main areas of counter-terrorism activity: first, to deny terrorists the means to commit terrorist acts (for example, to prevent the financing of terrorism, and denial of false documents and weapons); second, to deny terrorists a safe haven and ensure that terrorists are prosecuted and/or extradited (for example to accelerate the conclusion of counter-terrorism conventions and protocols, to deny terrorists entry into a country and to

reinforce law-enforcement agencies); and third, to overcome vulnerability to terrorism (for example to enhance domestic security measures and capability for crisis management and consequence management). For the peace and security of the world, it is essential for all countries, including developing countries, to enhance such capability. Such activity should be seen as complementary to initiatives to strengthen good governance, the rule of law, human rights and judicial reform, and to the analysis of factors which contribute to the emergence of terrorism.

As a means for delivering capacity building assistance, we may receive trainees, dispatch specialists, or provide equipment as requested by recipient countries. From this viewpoint, the following are broad areas for potential capacity building assistance, and it is important for each G8 member to make a contribution according to its own ability by making the most of its own know-how. In each area, efforts to ensure training and assistance to implement laws, procedures and regulations will be pursued. The areas for capacity building assistance as outlined by the United Nations Security Council's Counter-Terrorism Committee (CTC) include:

" Counter-Terrorism Legislation - assistance in developing legislation for domestic implementation of conventions, protocols and resolutions in relation to terrorist activity;

" Financial Law and Practice - assistance in drafting and enforcing legislation, regulations and codes of practice criminalising the financing of terrorism and the seizure and freezing of assets

" Customs Law and Practice - assistance in drafting and enforcing legislation on the establishment of border controls;

" Immigration Law and Practice - assistance in drafting and enforcing legislation on immigration controls including standards for travel documentation and the granting of asylum/refugee status;

" Extradition Law and Practice - assistance in drafting of legislation implementing bilateral and multilateral co-operation on extradition;

" Police and Law Enforcement - development of procedures for counter-terrorism law enforcement and the provision of assistance to national police forces to counter terrorism as well as illicit drug trafficking and organised crime as they relate to counter-terrorism;

" Export Control and Illegal Arms Trafficking - assistance in the drafting of legislation and development of procedures preventing the access by terrorists to weapons;

" Domestic Security Measures - assistance in the development and implementation of adequate crisis and consequence management techniques, aviation and transportation security measures and protection of critical infrastructure.

3. G8 Action Plan: Building International Political Will and Capacity to Combat Terrorism

3.1 The G8 will support the UN Security Council's Counter-Terrorism Committee (CTC) by:

" Ensuring that the CTC is sufficiently staffed;

" Prioritising countries, regions and fields in order to co-ordinate the assistance necessary to fulfil obligations under UNSCR 1373;

" Outlining specific ways G8 members can support and encourage countries to fulfil their UNSCR 1373 obligations;

" Working with the CTC in identifying relevant international best practices, codes and standards;

" Supporting steps by our Finance Ministers to co-ordinate counter-terrorism financing measures and to work with the Financial Action Task Force and the international financial institutions (IFIs) to address terrorist financing, capacity building and other counter-terrorism objectives in their assessment and assistance initiatives.

3.2 To this end, the G8 will create a Counter-Terrorism Action Group (CTAG):

" The G8 will create a Counter-Terrorism Action Group, to focus on building political will, co-ordinating capacity building assistance where necessary. Other states, mainly donors, will be invited to join the group. A representative of the CTC will be invited to CTAG meetings. Representatives from relevant UN bodies, IFIs and other regional and functional organisations will be invited to relevant meetings (first meeting to be held by July 15);

" CTAG members will provide funding, expertise or training facilities. They will focus their activities on areas and countries where they have expertise.

3.3 The CTAG will analyse and prioritise needs, and expand counter-terrorism capacity building assistance by:

" Reviewing requests, analysing the requirements and prioritising needs for capacity building assistance (by the second CTAG meeting to be held by October 15);

" Exchanging information as far as possible on the needs assessments missions CTAG members have carried out;

" Holding co-ordination meetings between CTAG members missions in priority recipient countries, involving host government and local officials responsible for capacity-building assistance;

" Seeking to increase counter-terrorism capacity building assistance and co-ordination (by the 2004 Summit);

" Providing reports bi-annually of current and planned capacity building assistance which will then be shared with the CTC;

" Identifying cases of successful implementation of counter-terrorism capacity building efforts to share best practice and lessons learned (by the second CTAG meeting to be held by October 15);

" Facilitating joint initiatives by members in some countries.

3.4 The CTAG will expand regional assistance by:

" Encouraging regional assistance programmes including delivery through regional and donor sponsored training centres (by the 2004 Summit);

" Sharing available information on counter-terrorism curricula and best training practices (by the first CTAG meeting no later than July 15) and developing key areas of focus that various regional training centres could address (by the second CTAG meeting to be held by October 15);

" Seeking to address unmet regional assistance needs (by the 2004 Summit).

3.5 The G8 will increase outreach efforts to third countries and regional and functional organisations by:

" Continuing to implement G8 demarches to countries that are not parties to all international counter-terrorism conventions and protocols to urge them to become parties and accelerate domestic implementation of required measures;

" Conducting outreach bilaterally and jointly through experts meetings and seminars to share benefits of concluding conventions and impart technical knowledge for implementation (plan to be presented by CTAG first meeting);

" Building upon the March 6, 2003 meeting between the CTC and regional organisations, identify specific roles and responsibilities for regional and functional organisations that emphasise their strengths while avoiding duplication of effort;

" Requesting regional and functional organisations to become more active in encouraging UNSCR 1373 implementation by their members;

" Encouraging regional and functional organisations to develop best practices, codes or standards towards implementing UNSCR 1373 requirements;

" Implementing G8 outreach to the IFIs and functional organisations such as the World Customs Organisation, the International Civil Aviation Organisation and the International Maritime Organisation to discuss areas of mutual interest in the funding and provision of counter-terrorism capacity building assistance.

4. Follow-up

The G8 Presidency will produce a report for the 2004 Summit.

UNIONE EUROPEA**Relazione generale 2004 Capitolo XVIII**

Affari generali nel settore delle relazioni esterne

In linea con gli orientamenti principali della sua politica estera, nel 2004 l'Unione europea ha compiuto nuovi progressi nei settori della sicurezza e della difesa. Varie operazioni sono state intraprese in diverse regioni del mondo — Afghanistan, Repubblica democratica del Congo, Bosnia-Erzegovina — ed è stato elaborato un piano d'azione per l'Africa. È stata inoltre avviata l'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza, approvata nel 2003: il Consiglio europeo di marzo ha adottato una dichiarazione sul terrorismo, nonché una dichiarazione di solidarietà fra gli Stati membri dell'Unione nello spirito del progetto di Costituzione per l'Europa. Il Consiglio europeo di giugno ha ratificato il piano d'azione per la lotta contro il terrorismo e ha incaricato la Commissione e il Consiglio di valutare la capacità degli Stati membri di far fronte alle conseguenze di attacchi terroristici; esso ha inoltre approvato la strategia dell'Unione europea relativa alle armi di distruzione di massa (AMD).

Sul piano istituzionale, Javier Solana, in quanto segretario generale del Consiglio, è stato riconfermato alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC). Il Consiglio ha deciso la nomina di Solana a ministro degli affari esteri dell'Unione europea al momento dell'entrata in vigore di questa nuova carica prevista dal trattato sulla Costituzione.

Esso ha inoltre approvato un quadro politico che definisce i principi di base per il ricorso alle sanzioni in applicazione della PESC.

Sul versante della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), il Consiglio ha dato vita a un'Agenzia europea per la difesa incaricata di migliorare le capacità esistenti nel settore della gestione delle crisi nonché di fornire sostegno in materia di PESD. Esso ha inoltre istituito il meccanismo finanziario «Athena», destinato al finanziamento di operazioni dell'Unione con implicazioni nel settore militare, e ha definito un piano d'azione, basato su un approccio globale e integrato, relativo alla gestione civile delle crisi. Il Consiglio europeo ha esortato a proseguire la cooperazione in campo militare tra l'Unione, l'ONU e la NATO.

Oltre al prolungamento delle missioni di polizia in Bosnia-Erzegovina (EUPM) e nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (Proxima), nel 2004 si è avuta la nascita

della prima missione sullo Stato di diritto in Georgia, denominata Eujust Themis, nonché la missione EUPOL Kinshasa nella Repubblica democratica del Congo, che completerà l'Unità di polizia integrata (UPI) finanziata dal Fondo europeo di sviluppo. Il passaggio di consegne tra la Forza multinazionale di stabilizzazione (SFOR) e «Althea» (operazione militare dell'Unione in Bosnia-Erzegovina) ha avuto effettivamente luogo il 2 dicembre.

In materia di protezione dei diritti fondamentali nei paesi terzi, che include tra i suoi elementi essenziali il rispetto dei diritti umani e della democrazia, il Consiglio ha definito una serie di orientamenti che inquadrano le iniziative dell'Unione in caso di minacce contro i difensori dei diritti umani. È stato inoltre prorogato al 31 dicembre 2006 il regolamento che fissa le modalità di attuazione delle azioni di cooperazione allo sviluppo, che contribuiscono all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto.

L'Unione europea ha seguito attentamente le elezioni svoltesi nei paesi partner (Bielorussia, Indonesia, Iraq, Libia, Ucraina, Zimbabwe) al fine di promuovere un processo elettorale trasparente e democratico. In questo contesto si è espressa chiaramente in merito al rispetto dei principi democratici che garantiscono la manifestazione della volontà popolare.

Nel campo del servizio esterno, la Commissione ha proseguito gli sforzi tesi a conferire maggiore efficacia e redditività alla propria rappresentanza, puntando su una maggiore omogeneità della rete delle delegazioni presso i paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Nel mese di luglio si è avuto un primo scambio di vedute ad alto livello sul futuro servizio comune dell'azione esterna, centrato in particolare sulla ricerca di un equilibrio tra le competenze rispettive delle istituzioni europee e la coerenza esterna dell'Unione.

Lanciata nel 2003 come nuova dimensione delle relazioni esterne dell'Unione europea, la politica europea di vicinato (PEV) nei confronti dei vicini dell'est e del sud dell'Unione ha registrato importanti sviluppi nel 2004. Il Consiglio ha ripreso la maggior parte degli orientamenti definiti dalla Commissione, in particolare in vista della conclusione di veri accordi europei di vicinato, confermando il proprio interesse per relazioni privilegiate con questi paesi sulla base di valori comuni. Il Consiglio europeo ha fatto proprie le conclusioni del Consiglio, prendendo comunque nota di tutte le proposte della Commissione.

L'Unione ha proseguito la sua politica in materia di non proliferazione nucleare e di lotta contro le armi di distruzione di massa. Il funzionamento delle istituzioni internazionali (tra cui il Tribunale penale internazionale), il multilateralismo nella gestione delle crisi, l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo sono stati i quattro assi fondamentali della sua azione esterna. La promozione del dialogo politico tra le parti in conflitto ai fini di una soluzione pacifica delle controversie ha costituito un altro aspetto importante dell'azione dell'Unione per promuovere la pace nel mondo.

Infine, sul piano finanziario, la Commissione ha proposto la creazione di nuovi strumenti destinati a razionalizzare l'attuazione del proprio aiuto esterno (cfr. capitolo XXI).

Punti salienti

- *La strategia europea in materia di sicurezza, adottata dal Consiglio europeo nel 2003, attribuisce un ruolo cruciale alla creazione di un'agenzia intergovernativa per la difesa in vista dello sviluppo di risorse militari più flessibili ed efficaci. Tale obiettivo si è concretizzato il 12 luglio 2004 con l'istituzione, ad opera del Consiglio, dell'Agenzia europea per la difesa, con sede a Bruxelles, cui è stato demandato il compito di:*
 - *sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi;*
 - *promuovere la cooperazione europea in materia di armamenti;*
 - *potenziare la base industriale e tecnologica europea nel settore della difesa e creare un mercato europeo concorrenziale per le attrezzature militari, d'intesa con la Commissione;*
 - *favorire la ricerca, in linea con le attività comunitarie, al fine di rafforzare il potenziale industriale e tecnologico europeo nel settore della difesa.*
- *A seguito dell'allargamento, le frontiere esterne dell'Unione europea si sono spostate verso nord, verso est e verso sud. Questa nuova realtà ha condotto l'Unione a gettare le basi di una «politica di vicinato». A questo titolo, e nel quadro della concezione di nuovi strumenti che consentano di migliorare l'efficacia dell'aiuto esterno della Comunità (aiuto di preadesione, aiuto allo sviluppo), la Commissione ha proposto la creazione di uno strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI). In quest'ambito verranno promossi vari tipi di cooperazione in settori chiave quali le riforme politiche, commerciali ed economiche, la giustizia e gli affari interni, l'energia, i trasporti e l'ambiente.*
- *L'Unione si è impegnata a rafforzare il dialogo politico con determinati paesi o gruppi di paesi, privilegiando i temi della tutela dei diritti umani, della supremazia del diritto e del rispetto della democrazia. Essa ha proseguito la sua azione a favore dell'affermazione del Tribunale penale internazionale e il proprio appoggio alla promozione di elezioni libere e democratiche (Afghanistan, Bielorussia, Kosovo, Ucraina) al fine di promuovere nel mondo la democrazia e lo Stato di diritto. L'altra grande preoccupazione dell'Unione è stata quella di incoraggiare, politicamente e finanziariamente, la soluzione dei conflitti in modo pacifico e nel rispetto delle leggi internazionali.*
- *Durante tutto l'anno, l'Unione ha sostenuto e riaffermato il proprio impegno nella lotta contro la proliferazione degli armamenti. In questo contesto, il Consiglio europeo di giugno ha approvato la strategia dell'Unione relativa alle armi di distruzione di massa (AMD). Inoltre, con le varie iniziative intraprese al riguardo, l'Unione ha sottolineato l'importanza che essa attribuisce al fatto che il principio della non proliferazione nucleare venga accettato da tutti i paesi del mondo*

Dichiarazione d'intenti

1. FINE

Al fine di contribuire fattivamente allo sviluppo della politica di Sicurezza e Difesa Europea, nonché alla creazione di un'area in cui vigano libertà sicurezza e giustizia, **Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna**, tutte nazioni dotate di forze di polizia aventi status militare ed in grado di svolgere mansioni di polizia, sostituendo e/o rinforzando, a seconda dei casi, le forze di polizia aventi status civile, in accordo con le conclusioni del Consiglio Europeo di Nizza, propongono quanto segue per:

- mettere l'Europa in condizione di svolgere appieno a quei compiti di polizia richiesti in tutte quelle Operazioni di Gestione delle Situazioni di Crisi che rientrano nel quadro della Dichiarazione di San Pietroburgo, con particolare riguardo alle Missioni di Sostituzione;
- offrire una struttura operativa multinazionale a quegli Stati che intendano affiancare l'Unione Europea nello svolgimento delle operazioni;
- partecipare alle iniziative delle Organizzazioni Internazionali nel settore delle Operazioni di Gestione delle Situazioni di Crisi.

A questo fine, i sopra menzionati Paesi hanno deciso la creazione di una forza di gendarmeria, chiamata EUROGENDFOR (EGF), che dovrà essere operativa, pre-organizzata, forte e spiegabile in tempi rapidi, al fine di svolgere ogni compito di polizia.

Nelle Operazioni di Gestione delle Situazioni di Crisi, l'EGF assicurerà una presenza effettiva, unitamente ad altri partecipanti, inclusa la componente militare e la Polizia Locale. Tutto ciò per facilitare la riattivazione dei servizi di sicurezza, in particolare durante il periodo di transizione da un ambiente operativo militare a quello civile.

Le operazioni dell'EGF saranno aperte alla partecipazione di altri paesi dotati di appropriate competenze di polizia.

2. MISSIONI

Le unità appartenenti all'EGF dovranno essere poste alle dipendenze di una ben definita catena di comando, suscettibile di cambiamento durante la missione, concordemente alle varie fasi operative. Queste unità potranno essere poste sia sotto comando militare che sotto comando civile, al fine di garantire la pubblica sicurezza che l'ordine pubblico, ed eseguire compiti di polizia giudiziaria.

L'EGF dovrà essere in grado di affrontare ogni aspetto delle Crisis Response Operations:

- durante la fase iniziale dell'operazione, essa potrebbe entrare in teatro con le forze militari per svolgere i propri compiti di polizia;
- durante la fase di transizione, essa potrebbe continuare a svolgere la propria missione, sia in proprio che con altra forza militare, facilitando il coordinamento e la cooperazione con le unità di Polizia Locale o Internazionale;
- durante la fase di disimpegno, essa potrebbe facilitare, qualora necessario, il passaggio di responsabilità alle autorità ed agli enti civili che prendono parte agli sforzi di cooperazione.

Durante la prevenzione delle situazioni di crisi, l'EGF potrebbe venire schierata da sola o congiuntamente ad altra forza militare.

Nel rispetto del mandato di ogni operazione, l'EGF condurrà un ampio spettro di attività, correlate alle proprie caratteristiche di forza di polizia, come:

- svolgere missioni inerenti la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico;
- monitorare e fornire consulenza alla Polizia Locale nell'adempimento dei propri servizi quotidiani, incluso le investigazioni criminali;
- dirigere la pubblica sorveglianza, la regolamentazione del traffico, la polizia di frontiera e la generale acquisizione di informazioni;
- svolgere investigazioni criminali inerenti la scoperta dei reati, l'individuazione degli autori ed il loro trasferimento presso le appropriate autorità giudiziarie;
- proteggere la popolazione e la proprietà, e mantenere l'ordine nel caso di disordini pubblici;
- addestrare il personale delle forze di polizia in relazione agli standard internazionali;
- addestrare gli istruttori, in particolare attraverso programmi di cooperazione.

3. STRUTTURA

L'EGF sarà principalmente composta dalle stesse forze incluse dai Paesi Membri nell'elenco degli obiettivi principali e nella capacità di gestione delle situazioni di crisi civile nel Consiglio di Helsinki, originati nella conferenza tenutasi a Bruxelles il 19 Novembre 2001. Per questo motivo, innanzitutto, essa verrà posta a disposizione dell'Unione Europea. Una volta schierata per l'Unione Europea, il PSC ne assumerà il controllo politico e la direzione strategica.

L'EGF potrebbe anche venir messa a disposizione dell'ONU, dell'OSCE, della NATO, di altre organizzazioni internazionali, nonché di una coalizione creata ad hoc. La pianificazione delle operazioni dell'EGF deve tener conto della necessità di una stretta coordinazione con gli organi militari e/o civili. Quando l'EGF sarà parte integrante di una forza militare, dovrà mantenere un collegamento funzionale con le autorità di polizia locali o internazionali e le forze presenti in Teatro Operativo.

Affinché l'EGF venga spiegata operativamente è necessario che la decisione venga presa all'unanimità dagli Stati Membri.

4. STRUTTURA DEL COMANDO

Un Alto Comitato Interministeriale, composto dai rappresentanti dei ministri responsabili di ogni paese¹⁶⁶, assicurerà la coordinazione politico-militare, nominerà il Comandante dell'EGF e gli detterà le linee guida per l'impiego della forza.

Questo Comitato verrà assistito nelle sue funzioni da dei gruppi di lavoro.

Le strutture e le procedure che permetteranno l'attuazione delle decisioni adottate dai Paesi Membri, così come le condizioni di impiego, verranno elaborate dettagliatamente in sede appropriata.

L'EGF verrà dotata di un **QG¹⁶⁷ multinazionale, modulare e spiegabile all'estero**. Questo QG permanente, sarà sotto il comando del Comandante dell'EGF e sarà

¹⁶⁶ Per la composizione di questo Comitato, consultare l'Allegato A.

¹⁶⁷ Consultare l'Allegato B.

costituito da un nucleo multinazionale, che potrà venire rinforzato, qualora necessario, con l'unanime consenso dei Paesi Membri. Il QG dell'EGF si occuperà della pianificazione operativa e, se richiesto, prenderà parte al processo decisionale strategico. Il QG permanente avrà base in Italia.

Gli incarichi chiave verranno ricoperti in base a criteri rotazionali.

Nel caso di un'operazione, i Paesi Membri designeranno un Comandante della forza per la missione EGF. Il QG permanente dell'EGF agirà come QG Originario per il QG dei Comandanti della Forza. Il coinvolgimento del QG permanente nella catena di comando, dovrà venire definita conseguentemente alla situazione.

5. STRUTTURA DELLA FORZA

In caso di un'operazione, l'unità dell'EGF potrà essere composta, oltre al QG, da:

- **una componente operativa**, dedicata alle missioni generalmente di Pubblica Sicurezza e mantenimento dell'Ordine Pubblico;
- **una componente dedicata alla lotta contro il crimine**, che includa specialisti nelle missioni inerenti investigazioni criminali, individuazione, raccolta, analisi ed elaborazione della informazione, protezione ed assistenza delle persone, controllo traffico, eliminazione di congegni esplosivi (EOD), lotta contro il terrorismo ed altri gravi reati, ed altri specialisti. La compagnia sarà formata da moduli e specialisti assegnati all'EGF.
- **una componente dei supporto logistico**, in grado di svolgere tutte quelle attività correlate a viveri, rifornimenti, manutenzione, recupero ed evacuazione delle attrezzature, trasporti, cure mediche e sanitarie. Quando necessario, alcune di queste funzioni verranno svolte da altri partecipanti.

I Paesi Membri dovranno individuare su base periodica le forze specializzate in termini di capacità, effettuando la designazione nominale definitiva al momento opportuno. Le unità verranno assegnate "a richiesta" all'EGF.

L'EGF dovrà possedere un'iniziale capacità di reazione rapida di circa 800 persone nell'arco di 30 giorni.

Ogni Paese Membro manterrà la propria autonomia decisionale quando le sue unità prenderanno parte ad una operazione dell'EGF.

6. ADDESTRAMENTO

I requisiti operativi delle unità dell'EGF verranno definiti dall'Atto Comitato Interministeriale.

Il conseguimento ed il mantenimento di detto livello sarà responsabilità di ogni singola nazione. L'addestramento dovrebbe tenere conto degli obiettivi annuali proposti dall'Ufficiale Comandante ed approvati dall'Alto Comitato Interministeriale.

L'addestramento multinazionale organizzato dall'EGF dovrebbe rendere possibile raggiungere il richiesto livello di interoperatività. Questo programma verrà proposto dall'Ufficiale Comandante ed approvato da un gruppo di lavoro appositamente creato.

7. ASPETTI AMMINISTRATIVI E FINANZIARI. SUPPORTO LOGISTICO

Finanziamento e Supporto Logistico del QG Permanente dell'EGF

Ogni Paese Membro sosterrà le spese derivanti dalla propria partecipazione all'EGF.

Le spese ordinarie verranno proporzionalmente divise tra i Paesi Membri.

L'Italia fornirà supporto logistico per la struttura del QG permanente dell'EGF, e tale supporto sarà l'oggetto di un accordo tecnico tra i Paesi Membri, i quali, inoltre, stabiliranno le modalità di rimborso delle spese ordinarie.

I Paesi Membri stanzeranno un budget per le spese fisse dell'EGF, e l'ammontare dei contributi al budget verrà definito da essi su base annuale.

Il budget annuale sarà richiesto dall'Ufficiale Comandante dell'EGF e dovrà venire approvato dall'Alto Comitato Interministeriale.

Ogni Paese Membro potrà designare un proprio esperto finanziario per la consulenza su budget e spese.

Supporto Logistico durante le operazioni

I finanziamenti (per scopi operativi) verranno forniti dai Paesi contribuenti e, all'uopo, dall'EU, dall'ONU, e da altre organizzazioni internazionali.

Interoperatività

I Paesi Membri si adopereranno per il miglioramento del livello di interoperatività delle loro forze.

8. LINGUAGGIO

Il linguaggio ufficiale dell'EGF sarà quello dei Paesi Membri. In ambito lavorativo potrà essere usato un linguaggio comune.

9. AMMISSIONE

La completa appartenenza all'EGF sarà aperta a tutti quegli Stati aderenti all'Unione Europea ed in possesso di una forza di polizia dotate di status militare. Presentando richiesta, essi potranno venire ammessi all'EGF previo avallo dei Paesi Membri e dopo la susseguente accettazione di quanto contenuto nella presente Dichiarazione.

Su propria richiesta, gli Stati membri dell'EU candidati ed in possesso di forze di polizia aventi status militare potranno ottenere il riconoscimento dello Status di Osservatore, distaccando un proprio ufficiale di collegamento presso il QG dell'EGF.

Con il dovuto rispetto dello status militare, le condizione di ammissione potranno essere riviste, su richiesta di uno dei Paesi Membri e con il consenso di tutti gli altri.

10. ASPETTI LEGALI

I Paesi Membri sigleranno un Trattato al fine di stabilire le funzioni precise e la condizione giuridica dell'EGF e dei suoi membri.

Prima dell'entrata in vigore di detto Trattato, i Paesi Membri si obbligheranno ad applicare le clausole dell'accordo tra le parti aderenti al Trattato dell'Atlantico del Nord sullo status delle proprie forze, siglato a Londra il 16 Giugno 1951, ai membri dell'EGF.

11. ACCORDI SPECIFICI

Quanto esposto in precedenza e le misure che potranno ritenersi necessarie per organizzare gli aspetti concreti delle relazioni tra i Paesi Membri saranno oggetto di specifici accordi.

ALLEGATO A: Composizione dell'Alto Comitato Interministeriale

Francia	Rappresentanti dei Ministri della Difesa e degli Affari Esteri
Italia	Rappresentanti dei Ministri della Difesa e degli Affari Esteri
Olanda	Rappresentanti dei Ministri della Difesa e degli Affari Esteri
Portogallo	Rappresentanti dei Ministri degli Interni e degli Affari Esteri
Spagna	Rappresentanti dei Ministri della Difesa, degli Interni e degli Affari Esteri

Allegato B IL QUARTIER GENERALE DELL'EGF

Il QG dell'EGF consisterà di un nucleo permanente, di stanza in Vicenza (Italia), che potrà venire rinforzato con ulteriori elementi, secondo le esigenze.

Il QG dovrebbe venire realizzato nel 2005 ed i preparativi avranno inizio nell'autunno del 2004.

Gli Stati Membri (PS) ne definiranno i dettagli in separate sede, considerando le seguenti posizioni-chiave: Comandante (un ufficiale di grado OF 6 / 5), Vice Comandante (un Ufficiale di grado OF 5), COS (un Ufficiale di grado OF 4), ACOS OPS/INT (un Ufficiale di grado OF 4) e ACOS Support (Ufficiale di grado OF 4).

Gli Stati Membri contribuiranno alla formazione dei quadri del QG di EGF, secondo quanto riportato nella seguente tabella:

	UFFICIALI	MARESCIALLI
<u>FRANCIA</u>	<u>4</u>	<u>2</u>
<u>ITALIA</u>	<u>5</u>	<u>6</u>
OLANDA	<u>2</u>	<u>2</u>
<u>PORTOGALLO</u>	<u>2</u>	<u>1</u>
<u>SPAGNA</u>	<u>2</u>	<u>3</u>
Totale	15	14

(gli elementi in tabella riportati non includono il Comandante)

I criteri relative alle modalità di rotazione e quelli proporzionali verranno successivamente definiti. In linea di massima, gli Ufficiali resteranno in carica tre anni.

Il QG dell'EGF sarà incaricato di:

- monitorare le possibili aree di intervento;
- pianificare le operazioni dell'EGF;
- definire i requisiti operativi;
- approntare la pianificazione di emergenza;
- pianificare e coordinare esercitazioni congiunte;
- valutare le attività svolte e mettere in pratica quanto appreso sul campo;
- approntare un adeguato sistema di supporto logistico;
- consigliare gli Stati Membri al fine di migliorare l'inter-operatività tra le unità e le altre Forze;
- spiegare un QG per il Comandante dell'EGF;

quando richiesto, contribuire al processo decisionale a livello strategico.

Eliminato: The allocation of key-positions, included the Commander, will be decided by the Parties States in accordance with

Eliminato: The party States will contribute to the permanent core of the EGF HQs as belowed listed.¶
... [1]

Eliminato: <#>contributing to the decision making process at a political/strategic level.¶

Eliminato: analysing the activities, learning from mistake and correct them;

Eliminato: ¶ following the training of the units involved and certifying them

Eliminato: ;¶

Eliminato: in this case it will act as *Parent HQs* and, according to the situation, will be part of the Chain of Command and Control.

Eliminato: ¶

G8 Africa Action Plan

Kananaskis, June 27, 2002

1. We, the Heads of State and Government of eight major industrialized democracies and the Representatives of the European Union, meeting with African Leaders at Kananaskis, welcome the initiative taken by African States in adopting the *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), a bold and clear-sighted vision of Africa's development. We accept the invitation from African Leaders, extended first at Genoa last July and reaffirmed in the NEPAD, to build a new partnership between the countries of Africa and our own, based on mutual responsibility and respect. The NEPAD provides an historic opportunity to overcome obstacles to development in Africa. Our Africa Action Plan is the G8's initial response, designed to encourage the imaginative effort that underlies the NEPAD and to lay a solid foundation for future cooperation.
2. The case for action is compelling. Despite its great potential and human resources, Africa continues to face some of the world's greatest challenges. The many initiatives designed to spur Africa's development have failed to deliver sustained improvements to the lives of individual women, men and children throughout Africa.
3. The *New Partnership for Africa's Development* offers something different. It is, first and foremost, a pledge by African Leaders to the people of Africa to consolidate democracy and sound economic management, and to promote peace, security and people-centred development. African Leaders have personally directed its creation and implementation. They have formally undertaken to hold each other accountable for its achievement. They have emphasized good governance and human rights as necessary preconditions for Africa's recovery. They focus on investment-driven economic growth and economic governance as the engine for poverty reduction, and on the importance of regional and sub-regional partnerships within Africa.
4. We welcome this commitment. In support of the NEPAD objectives, we each undertake to establish enhanced partnerships with African countries whose performance reflects the NEPAD commitments. Our partners will be selected on the basis of measured results. This will lead us to focus our efforts on countries that demonstrate a political and financial commitment to good governance and the rule of law, investing in their people, and pursuing policies that spur economic growth and alleviate poverty. We will match their commitment with a commitment on our own part to promote peace and security in Africa, to boost

expertise and capacity, to encourage trade and direct growth-oriented investment, and to provide more effective official development assistance.

5. Together, we have an unprecedented opportunity to make progress on our common goals of eradicating extreme poverty and achieving sustainable development. The new round of multilateral trade negotiations begun at Doha, the Monterrey meeting on financing for development, this G8 Summit at Kananaskis and the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg, are key milestones in this process.
6. NEPAD recognizes that the prime responsibility for Africa's future lies with Africa itself. We will continue to support African efforts to encourage public engagement in the NEPAD and we will continue to consult with our African partners on how we can best assist their own efforts. G8 governments are committed to mobilize and energize global action, marshal resources and expertise, and provide impetus in support of the NEPAD's objectives. As G8 partners, we will undertake mutually reinforcing actions to help Africa accelerate growth and make lasting gains against poverty. Our Action Plan focuses on a limited number of priority areas where, collectively and individually, we can add value.
7. The African peer-review process is an innovative and potentially decisive element in the attainment of the objectives of the NEPAD. We welcome the adoption on June 11 by the NEPAD Heads of State and Government Implementation Committee of the Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance and the African Peer Review Mechanism. The peer-review process will inform our considerations of eligibility for enhanced partnerships. We will each make our own assessments in making these partnership decisions. While we will focus particular attention on enhanced-partnership countries, we will also work with countries that do not yet meet the standards of NEPAD but which are clearly committed to and working towards its implementation. We will not work with governments which disregard the interests and dignity of their people.
8. However, as a matter of strong principle, our commitment to respond to situations of humanitarian need remains universal and is independent of particular regimes. So, too, is our commitment to addressing the core issues of human dignity and development. The Development Goals set out in the United Nations Millennium Declaration are an important component of this engagement.
9. At Monterrey, in March 2002, we agreed to revitalize efforts to help unlock and more effectively utilize all development resources including domestic savings, trade and investment, and official development assistance. A clear link was made between good governance, sound policies, aid effectiveness and development success. In support of this strong international consensus, substantial new development assistance commitments were announced at

Monterrey. By 2006, these new commitments will increase ODA by a total of US\$12 billion per year. Each of us will decide, in accordance with our respective priorities and procedures, how we will allocate the additional money we have pledged. Assuming strong African policy commitments, and given recent assistance trends, we believe that in aggregate half or more of our new development assistance could be directed to African nations that govern justly, invest in their own people and promote economic freedom. In this way we will support the objectives of the NEPAD. This will help ensure that no country genuinely committed to poverty reduction, good governance and economic reform will be denied the chance to achieve the Millennium Goals through lack of finance.

10. We will pursue this Action Plan in our individual and collective capacities, and through the international institutions to which we belong. We warmly invite other countries to join us. We also encourage South-South cooperation and collaboration with international institutions and civil society, including the business sector, in support of the NEPAD. We will continue to maintain a constructive dialogue with our African partners in order to achieve effective implementation of our Action Plan and to support the objectives of the NEPAD. We will take the necessary steps to ensure the effective implementation of our Action Plan and will review progress at our next Summit based on a final report from our Personal Representatives for Africa.

11. To demonstrate our support for this new partnership, we make the following engagements in support of the NEPAD:

I. Promoting Peace and Security

Time and again, progress in Africa has been undermined or destroyed by conflict and insecurity. Families have been displaced and torn apart, and the use of child soldiers has robbed many individuals of the opportunity to learn, while also sowing the seeds of long-term national disruption, instability and poverty. Economic development has been deeply undermined as scarce resources needed to fight poverty have too often been wasted in deadly and costly armed conflicts. We are determined to make conflict prevention and resolution a top priority, and therefore we commit to:

1.1 Supporting African efforts to resolve the principal armed conflicts on the continent - including by:

- Providing additional support to efforts to bring peace to the Democratic Republic of the Congo and Sudan, and to consolidate peace in Angola and Sierra Leone within the next year;
- Assisting with programmes of disarmament, demobilization and reintegration; at the appropriate time,
- Taking joint action to support post-conflict development in the Great Lakes Region and Sudan; and,

- Endorsing the proposals from the UN Secretary-General to set up, with the Secretary-General and other influential partners, contact groups and similar mechanisms to work with African countries to resolve specific African conflicts.

1.2 Providing technical and financial assistance so that, by 2010, African countries and regional and sub-regional organizations are able to engage more effectively to prevent and resolve violent conflict on the continent, and undertake peace support operations in accordance with the United Nations Charter - including by:

- Continuing to work with African partners to deliver a joint plan, by 2003, for the development of African capability to undertake peace support operations, including at the regional level;
- Training African peace support forces including through the development of regional centres of excellence for military and civilian aspects of conflict prevention and peace support, such as the Kofi Annan International Peace Training Centre; and,
- Better coordinating our respective peacekeeping training initiatives.

1.3 Supporting efforts by African countries and the United Nations to better regulate the activities of arms brokers and traffickers and to eliminate the flow of illicit weapons to and within Africa - including by:

- Developing and adopting common guidelines to prevent the illegal supply of arms to Africa; and,
- Providing assistance in regional trans-border cooperation to this end.

1.4 Supporting African efforts to eliminate and remove antipersonnel mines.

1.5 Working with African governments, civil society and others to address the linkage between armed conflict and the exploitation of natural resources - including by:

- Supporting United Nations and other initiatives to monitor and address the illegal exploitation and international transfer of natural resources from Africa which fuel armed conflicts, including mineral resources, petroleum, timber and water;
- Supporting voluntary control efforts such as the Kimberley Process for diamonds, and encouraging the adoption of voluntary principles of corporate social responsibility by those involved in developing Africa's national resources;
- Working to ensure better accountability and greater transparency with respect to those involved in the import or export of Africa's natural resources from areas of conflict;
- Promoting regional management of trans-boundary natural resources, including by supporting the Congo Basin Initiative and trans-border river basin commissions.

1.6 Providing more effective peace-building support to societies emerging from or seeking to prevent armed conflicts - including by:

- Supporting effective African-led reconciliation efforts, including both pre-conflict and post-conflict initiatives; and,
- Encouraging more effective coordination and cooperation among donors and international institutions in support of peace-building and conflict prevention efforts - particularly with respect to the effective disarmament, demobilization and reintegration of former combatants, the collection and destruction of small arms, and the special needs of women and children, including child soldiers.

1.7 Working to enhance African capacities to protect and assist war-affected populations and facilitate the effective implementation in Africa of United Nations Security Council resolutions relating to civilians, women and children in armed conflict - including by supporting African countries hosting, assisting and protecting large refugee populations

II. Strengthening Institutions and Governance

The NEPAD maintains that "development is impossible in the absence of true democracy, respect for human rights, peace and good governance". We agree, and it has been our experience that reliable institutions and governance are a precondition for long-term or large-scale private investment. The task of strengthening institutions and governance is thus both urgent and of paramount importance, and for this reason, we commit to:

2.1 Supporting the NEPAD's priority political governance objectives - including by:

- Expanding capacity-building programmes related to political governance in Africa focusing on the NEPAD priority areas of: improving administrative and civil services, strengthening parliamentary oversight, promoting participatory decision-making, and judicial reform;
- Supporting African efforts to ensure that electoral processes are credible and transparent, and that elections are conducted in a manner that is free and fair and in accordance with the NEPAD's commitment to uphold and respect "global standards of democracy";
- Supporting African efforts to involve parliamentarians and civil society in all aspects of the NEPAD process; and,
- Supporting the reform of the security sector through assisting the development of an independent judiciary and democratically controlled police structures.

2.2 Strengthening capacity-building programmes related to economic and corporate governance in Africa focusing on the NEPAD priority areas of implementing sound macro-economic strategies, strengthening public financial management and accountability, protecting the integrity of monetary and financial

systems, strengthening accounting and auditing systems, and developing an effective corporate governance framework - including by:

- Supporting international and African organizations such as the African Capacity Building Foundation (ACBF) and the African Regional Technical Assistance Centres (AFRITACs) initiative of the International Monetary Fund (IMF) in expanding regionally-oriented technical assistance and capacity-building programmes in Africa; and,
- Financing African-led research on economic governance issues (through the United Nations Economic Commission for Africa (ECA), sub-regional and regional organizations, and other African institutions and organizations with relevant expertise).

2.3 Supporting African peer-review arrangements - including by:

- Encouraging cooperation with respect to peer-review practices, modalities and experiences between the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the ECA, including the participation by the ECA in the OECD Development Assistance Committee (DAC) peer-review process where the countries under review so agree;
- Encouraging, where appropriate, substantive information sharing between Africa and its partners with respect to items under peer-review; and,
- Supporting regional organizations in developing tools to facilitate peer-review processes.

2.4 Giving increased attention to and support for African efforts to promote and protect human rights - including by:

- Supporting human rights activities and national, regional and sub-regional human rights institutions in Africa;
- Supporting African efforts to implement human rights obligations undertaken by African governments; and,
- Supporting African efforts to promote reconciliation and to ensure accountability for violations of human rights and humanitarian law, including genocide, crimes against humanity and other war crimes.

2.5 Supporting African efforts to promote gender equality and the empowerment of women - including by:

- Supporting African efforts to achieve equal participation of African women in all aspects of the NEPAD process and in fulfilling the NEPAD objectives; and,
- Supporting the application of gender main-streaming in all policies and programmes.

2.6 Intensifying support for the adoption and implementation of effective measures to combat corruption, bribery and embezzlement - including by:

- Working to secure the early establishment of a UN Convention on Corruption, and the early ratification of the UN Convention Against Transnational Organized Crime;
- Strengthening and assisting the implementation and monitoring of the OECD Convention on Bribery and assisting anti-bribery and anti-corruption programmes through the international financial institutions (IFIs) and the multilateral development banks;
- Intensifying international cooperation to recover illicitly acquired financial assets;
- Supporting voluntary anti-corruption initiatives, such as the DAC Guidelines, the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, and the UN Global Compact;
- Supporting the role of parliamentarians in addressing corruption and promoting good governance; and,
- Assisting African countries in their efforts to combat money laundering, including supporting World Bank/IMF efforts to improve coordination in the delivery of technical assistance to combat money laundering and terrorist financing in African countries.

III. Fostering Trade, Investment, Economic Growth and Sustainable Development

Generating economic growth is central to the NEPAD's goal of mobilizing resources for poverty reduction and development. A comprehensive effort is required to stimulate economic activity in all productive sectors while paying particular attention to sustainability and social costs and to the role of the private sector as the engine for economic growth. In this context, the particular importance of infrastructure has been emphasized by our African partners - including as a domain for public-private investment partnerships, and as a key component of regional integration and development. In order to achieve adequate growth rates, Africa must have broader access to markets. The launch of multilateral trade negotiations by World Trade Organization (WTO) members in Doha, which placed the needs and interests of developing countries at the heart of the negotiations, will help create a framework for the integration of African countries into the world trading system and the global economy, thus creating increased opportunities for trade-based growth. We are committed to the Doha development agenda and to implementing fully the WTO work programme, as well as to providing increased trade-related technical assistance to help African countries participate effectively in these negotiations. With these considerations in mind, we commit to:

3.1 Helping Africa attract investment, both from within Africa and from abroad, and implement policies conducive to economic growth - including by:

- Supporting African initiatives aimed at improving the investment climate, including sound economic policies and efforts to improve the security of goods

and transactions, consolidate property rights, modernize customs, institute needed legal and judicial reforms, and help mitigate risks for investors;

- Facilitating the financing of private investment through increased use of development finance institutions and export credit and risk-guarantee agencies and by strengthening equivalent institutions in Africa;
- Supporting African initiatives aimed at fostering efficient and sustainable regional financial markets and domestic savings and financing structures, including micro-credit schemes - while giving particular attention to seeing that credit and business support services meet the needs of poor women and men;
- Enhancing international cooperation to promote greater private investment and growth in Africa, including through public-private partnerships; and,
- Supporting the efforts of African governments to obtain sovereign credit ratings and gain access to private capital markets, including on a regional basis.

3.2 Facilitating capacity-building and the transfer of expertise for the development of infrastructure projects, with particular attention to regional initiatives.

3.3 Providing greater market access for African products - including by:

- Reaffirming our commitment to conclude negotiations no later than 1 January 2005 on further trade liberalization in the Doha round of multilateral trade negotiations taking full account of the particular circumstances, needs and requirements of developing countries, including in Africa;
- Without prejudging the outcome of the negotiations, applying our Doha commitment to comprehensive negotiations on agriculture aimed at substantial improvements in market access, reductions of all forms of export subsidies with a view to their being phased out, and substantial reductions in trade-distorting domestic support;
- Working toward the objective of duty-free and quota-free access for all products originating from the Least Developed Countries (LDCs), including African LDCs, and, to this end, each examining how to facilitate the fuller and more effective use of existing market access arrangements; and,
- Ensuring that national product standards do not unnecessarily restrict African exports and that African nations can play their full part in the relevant international standard setting systems.

3.4 Increasing the funding and improving the quality of support for trade-related technical assistance and capacity-building in Africa - including by:

- Supporting the establishment and expansion of trade-related technical assistance programmes in Africa;
- Supporting the establishment of sub-regional market and trade information offices to support trade-related technical assistance and capacity-building in Africa;
- Assisting regional organizations in their efforts to integrate trade policy into member country development plans;

- Working to increase African participation in identifying WTO-related technical assistance needs, and providing technical assistance to African countries to implement international agreements, such as the WTO agreement;
- Assisting African producers in meeting product and health standards in export markets; and,
- Providing technical assistance to help African countries engage in international negotiations, and in standard-setting systems.

3.5 Supporting African efforts to advance regional economic integration and intra-African trade - including by:

- Helping African countries develop regional institutions in key sectors affecting regional integration, including infrastructure, water, food security and energy, and sustainable management and conservation of natural resources;
- Working towards enhanced market access, on a WTO-compatible basis, for trade with African free trade areas or customs unions;
- Supporting the efforts of African countries to eliminate tariff and non-tariff barriers within Africa in a WTO-consistent manner; and,
- Supporting efforts by African countries to work towards lowering trade barriers on imports from the rest of the world.

3.6 Improving the effectiveness of Official Development Assistance (ODA), and strengthening ODA commitments for enhanced-partnership countries - including by:

- Ensuring effective implementation of the OECD/DAC recommendations on untying aid to the Least Developed Countries;
- Implementing effectively the OECD agreement to ensure that export credit support to low-income countries is not used for unproductive purposes;
- Supporting efforts within the DAC to reduce aid management burdens on recipient countries and lower the transactions costs of aid;
- Taking all necessary steps to implement the pledges we made at Monterrey, including ODA level increases and aid effectiveness; and,
- Reviewing annually, within the DAC and in coordination with all relevant institutions, our progress towards the achievement in Africa of the Development Goals contained in the United Nations Millennium Declaration.

IV. Implementing Debt Relief

4.1 Our aim is to assist countries through the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative to reduce poverty by enabling them to exit the HIPC process with a sustainable level of debt. The HIPC Initiative will reduce, by US\$19 billion (net present value terms), the debt of some 22 African countries that are following sound economic policies and good governance. Combined with traditional debt relief and additional bilateral debt forgiveness, this represents a reduction of some US\$30 billion - about

two-thirds of their total debt burden - that will allow an important shift of resources towards education, health and other social and productive uses.

4.2 Debt relief alone, however, no matter how generous, cannot guarantee long-term debt sustainability. Sound policies, good governance, prudent new borrowing, and sound debt management by HIPC's, as well as responsible financing by creditors, will be necessary to ensure debt sustainability. We are committed to seeing that the projected shortfall in the HIPC Trust Fund is fully financed. Moreover, we remain ready, as necessary, to provide additional debt relief - so-called "topping up" - on a case-by-case basis, to countries that have suffered a fundamental change in their economic circumstances due to extraordinary external shocks. In that context these countries must continue to demonstrate a commitment to poverty reduction, sound financial management, and good governance. We will fund our share of the shortfall in the HIPC Initiative, recognizing that this shortfall will be up to US\$1 billion. We call on other creditor countries to join us. Once countries exit the HIPC process, we expect they will not need additional relief under this Initiative. We support an increase in the use of grants for the poorest and debt-vulnerable countries, and look forward to its rapid adoption.

V. Expanding Knowledge: Improving and Promoting Education and Expanding Digital Opportunities

Investing in education is critical to economic and social development in Africa, and to providing Africans with greater opportunities for personal and collective advancement. Education also holds the key to important goals such as achieving full gender equality for women and girls. Yet most African countries have made poor progress towards the attainment of the Dakar Education for All (EFA) goals. In addition, the capacity of information and communications technology (ICT) to help Africa exploit digital opportunities, has not yet been realized. ICT has been identified by the NEPAD as a targeted priority for economic and human development in Africa. With this in mind, we commit to:

5.1 Supporting African countries in their efforts to improve the quality of education at all levels - including by:

- Significantly increasing the support provided by our bilateral aid agencies to basic education for countries with a strong policy and financial commitment to the sector, in order to achieve the goals of universal primary education and equal access to education for girls. In that regard we will work vigorously to operationalize the G8 Education Task Force report with a view to helping African countries which have shown through their actions a strong policy and financial commitment to education to achieve these goals; and to encourage other African countries to take the necessary steps so that they, too, can achieve universal primary education by 2015;
- Supporting the development and implementation by African countries of national educational plans that reflect the Dakar goals on Education for All, and

encouraging support for those plans - particularly universal primary education - by the international community as an integral part of the national development strategies;

- Giving special emphasis and support to teacher training initiatives, in line with the NEPAD priorities, and the creation of accountability mechanisms and EFA assessment processes;
- Working with IFIs to increase their education-related spending, as a further supplement to bilateral and other efforts;
- Supporting the development of a client-driven "Education for All" Internet portal;
- Supporting programmes to encourage attendance and enhance academic performance, such as school feeding programmes; and,
- Supporting the development of community learning centres to develop the broader educational needs of local communities.

5.2 Supporting efforts to ensure equal access to education by women and girls - including by:

- Providing scholarships and other educational support for women and girls; and,
- Supporting African efforts to break down social, cultural and other barriers to equal access by women and girls to educational opportunities.

5.3 Working with African partners to increase assistance to Africa's research and higher education capacity in enhanced-partnership countries - including by:

- Supporting the development of research centres and the establishment of chairs of excellence in areas integral to the NEPAD in Africa; and,
- Favouring the exchange of visiting academics and encouraging research partnerships between G8/donor and African research institutions.

5.4 Helping Africa create digital opportunities - including by:

- Encouraging the Digital Opportunity Task Force (DOT Force) International e-Development Resources Network to focus on Africa, and supporting other DOT Force initiatives that can help to create digital opportunities, each building wherever possible on African initiatives already underway;
- Working towards the goal of universal access to ICT by working with African countries to improve national, regional and international telecommunications and ICT regulations and policies in order to create ICT-friendly environments;
- Encouraging and supporting the development of public-private partnerships to fast-track the development of ICT infrastructure; and,
- Supporting entrepreneurship and human resource development of Africans within the ICT Sector.

5.5 Helping Africa make more effective use of ICT in the context of promoting sustainable economic, social and political development - including by:

- Supporting African initiatives to make best use of ICT to address education and health issues; and,
- Supporting African countries in increasing access to, and making the best use of, ICT in support of governance, including by supporting the development and implementation of national e-strategies and e-governance initiatives aimed at increased efficiency, effectiveness, transparency and accountability of government.

VI. Improving Health and Confronting HIV/AIDS

The persistence of diseases such as malaria and tuberculosis has remained a severe obstacle to Africa's development. To this burden has been added the devastating personal and societal costs resulting from AIDS, the consequences of which stand to undermine all efforts to promote development in Africa. The result has been a dramatic decrease in life expectancy in Africa and a significant new burden on African health systems and economies. Substantial efforts are needed to confront the health challenges that Africa faces, including the need to enhance immunization efforts directed at polio and other preventable diseases. Therefore, recognizing that HIV/AIDS affects all aspects of Africa's future development and should therefore be a factor in all aspects of our support for Africa, we commit to:

6.1 Helping Africa combat the effects of HIV/AIDS - including by:

- Supporting programmes that help mothers and children infected or affected by HIV/AIDS, including children orphaned by AIDS;
- Supporting the strengthening of training facilities for the recruiting and training of health professionals;
- Supporting the development, adoption and implementation of gender-sensitive, multi-sectoral HIV/AIDS programs for prevention, care, and treatment;
- Supporting high level political engagement to increase awareness and reduce the stigma associated with HIV/AIDS;
- Supporting initiatives to improve technical capacity, including disease surveillance;
- Supporting efforts to develop strong partnerships with employers in increasing HIV/AIDS awareness and in providing support to victims and their families;
- Supporting efforts that integrate approaches that address both HIV/AIDS and tuberculosis; and,
- Helping to enhance the capacity of Africa to address the challenges that HIV/AIDS poses to peace and security in Africa.

6.2 Supporting African efforts to build sustainable health systems in order to deliver effective disease interventions - including by:

- Pressing ahead with current work with the international pharmaceutical industry, affected African countries and civil society to promote the availability of an

adequate supply of life-saving medicines in an affordable and medically effective manner;

- Supporting African countries in helping to promote more effective, and cost-effective, health interventions to the most vulnerable sectors of society - including reducing maternal and infant mortality and morbidity;
- Continuing support for the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, and working to ensure that the Fund continues to increase the effectiveness of its operations and learns from its experience;
- Supporting African efforts to increase Africa's access to the Global Fund and helping to enhance Africa's capacity to participate in and benefit from the Fund;
- Providing assistance to strengthen the capacity of the public sector to monitor the quality of health services offered by both public and private providers; and,
- Supporting and encouraging the twinning of hospitals and other health organizations between G8 and African countries.

6.3 Accelerating the elimination and mitigation in Africa of polio, river blindness and other diseases or health deficiencies - including by:

- Providing, on a fair and equitable basis, sufficient resources to eliminate polio by 2005; and,
- Supporting relevant public-private partnerships for the immunization of children and the elimination of micro-nutrient deficiencies in Africa.

6.4 Supporting health research on diseases prevalent in Africa, with a view to narrowing the health research gap, including by expanding health research networks to focus on African health issues, and by making more extensive use of researchers based in Africa.

VII. Increasing Agricultural Productivity

The overwhelming majority of Africa's population is rural. Agriculture is therefore the principal economic preoccupation for most of Africa's people. Agriculture is central not only to the quality of life of most Africans, but also to the national economy of nearly all African states. Increased agricultural production, efficiency and diversification are central to the economic growth strategies of these countries. In support of the NEPAD's growth and sustainable development initiatives on agriculture, we commit to:

7.1 Making support for African agriculture a higher international priority in line with the NEPAD's framework and priorities - including by:

- Supporting the reform and financing of international institutions and research organizations that address Africa's agricultural development priority needs;
- Supporting efforts to strengthen agricultural research in Africa as well as research related to issues and aspects that are of particular importance to Africa; and,

- Working with African countries to improve the effectiveness and efficiency of ODA for agriculture, rural development and food security where there are coherent development strategies reflected in government budget priorities.

7.2 Working with African countries to reduce poverty through improved sustainable productivity and competitiveness - including by:

- Supporting the development and the responsible use of tried and tested new technology, including biotechnology, in a safe manner and adapted to the African context, to increase crop production while protecting the environment through decreased usage of fragile land, water and agricultural chemicals;
- Studying, sharing and facilitating the responsible use of biotechnology in addressing development needs;
- Helping to improve farmers' access to key market information through the use of traditional and cutting edge communications technologies, while also building upon ongoing international collaboration that strengthens farmers' entrepreneurial skills;
- Encouraging partnerships in agriculture and water research and extension to develop, adapt and adopt appropriate demand-driven technologies, including for low-income resource-poor farmers, to increase agricultural productivity and improve ability to market agricultural, fish and food products;
- Working with African countries to promote property and resource rights;
- Supporting the main-streaming of gender issues into all agricultural and related policy together with targeted measures to ensure the rights of women for equal access to technology, technical support, land rights and credits;
- Working with African countries to support the development of agricultural infrastructure including production, transportation and markets; and,
- Working with African countries to develop sound agricultural policies that are integrated into Poverty Reduction Strategies.

7.3 Working to improve food security in Africa - including by:

- Working with African countries to integrate food security in poverty reduction efforts and promote a policy and institutional environment that enables poor people to derive better livelihoods from agriculture and rural development;
- Working with appropriate international organizations in responding to the dire food shortages in Southern Africa this year;
- Working with African countries to expand efforts to improve the quality and diversity of diets with micro-nutrients and by improving fortification technologies;
- Supporting African efforts to establish food safety and quality control systems, including helping countries develop legislation, enforcement procedures and appropriate institutional frameworks; and,
- Supporting efforts to improve and better disseminate agricultural technology.

VIII. Improving Water Resource Management

Water is essential to life. Its importance spans a wide range of critical uses - from human drinking water, to sanitation, to food security and agriculture, to economic activity, to protecting the natural environment. We have noted the importance of proper water resource management. We note also that water management is sometimes at the centre of threats to regional peace and security. We also appreciate the importance of good water management for achieving sustainable economic growth and development, and therefore we commit to:

8. Supporting African efforts to improve water resource development and management - including by:

- Supporting African efforts to promote the productive and environmentally sustainable development of water resources;
- Supporting efforts to improve sanitation and access to potable water;
- Mobilizing technical assistance to facilitate and accelerate the preparation of potable water and sanitation projects in both rural and urban areas, and to generate greater efficiency in these sectors; and,
- Supporting reforms in the water sector aimed at decentralization, cost-recovery and enhanced user participation.

***Implementation Report
by Africa Personal Representatives to Leaders
on the G8 Africa Action Plan***

Evian, June 1, 2003

Annex: Joint Africa/G8 Plan to Enhance African Capabilities to Undertake Peace Support Operations

1. At Kananaskis in 2002 the G8 adopted an Africa Action Plan (AAP) in response to the New Partnership for Africa's Development (NEPAD). The G8 shares the fundamental objectives of NEPAD. The Africa Action Plan sets out how each of the G8 partners, together or individually, will enhance their engagement with African countries in support of NEPAD. The G8 agreed to review, at their next Summit, progress made in the implementation of the commitments they made in the Africa Action Plan. The following implementation report illustrates the thrust of the G8 response and outlines efforts for implementation in the next years.

I. General remarks

2. In the Africa Action Plan, G8 partners reaffirmed a broad partnership with countries throughout Africa based on the commitments of G8 members to address core issues of human dignity and development. They also undertook to enter into enhanced partnerships with African countries whose performance reflects the NEPAD commitments, including a political and financial commitment to good governance and the rule of law, investing in their people, and pursuing policies that spur economic growth and alleviate poverty. They stated that the results of the African peer-review process would inform their future decisions in this regard.

3. NEPAD presents a bold and clear-sighted African vision of how Africa is assuming responsibility for its development and full integration into the world economy. The G8 countries encourage and support this important endeavour and therefore fully commit themselves to strengthening their partnership with Africa. The United Nations and the Organisation for Economic Cooperation and Development have adopted NEPAD as the basis upon which to build future relations with Africa. We particularly welcome the UN General Assembly resolution adopting NEPAD as the general framework around which the international community including the United Nations system (A/RES/57/2) should concentrate its efforts for Africa's development.

4. NEPAD and the Africa Action Plan are interlinked; progress in the implementation of one stands to improve the prospects for the other. Partnership based on African

priorities is replacing assistance based on donor assumption of Africa's requirements. This process is beginning to deliver results.

5. We welcome the important progress made by African partners in acting upon the values and principles contained in NEPAD, for example:

- in launching the African Union, which underscores the will of African Leaders to assume joint responsibility for democracy, human rights, peace and stability, and good governance throughout the continent;

- in achieving and consolidating an end to armed conflicts in Angola, between Eritrea and Ethiopia, and in Sierra Leone; in making progress in peace processes in Burundi, the Democratic Republic of the Congo and the Sudan; and in working together, with the support of ECOWAS, in helping the return to political stability in Côte d'Ivoire;

- in consolidating democracy through the holding of free and fair elections in a number of African countries;

- in adopting the African Peer Review Mechanism (APRM) which gives powerful expression to the acknowledgement in NEPAD that sound political, economic and corporate governance is integral to sustainable development in Africa. Fifteen African countries have signed a Memorandum of Understanding to accede to the APRM process as of 31 May 2003. The entry-into-operation of the APRM marks a major event in the development of governance in Africa; and,

- in recognising the need to improve communication on the principles and values of NEPAD and to promote further the participation of civil society.

6. It is to be recognised, however, that the aspiration of the people of Africa to enjoy the fundamental human rights, economic opportunities and political freedoms enunciated in NEPAD is, in some instances, still being thwarted, and that the progress towards reaching the Millennium Development Goals is not sufficient in many countries.

7. For their part, each G8 partner has begun to implement programs, which reinforce the commitments, contained in the Africa Action Plan. Major initiatives are being taken in this regard, as indicated in this report which is complemented by the national reports that some G8 partners are preparing or have prepared on their implementation of the Africa Action Plan.

8. Accountability is central to NEPAD and the AAP: the accountability of African Leaders to their people and to each other as well as the determination of developed partners to match that commitment. Individually, G8 partners have begun to give practical expression to that - for example, in the decision of some G8 partners to include African participation in the OECD Development Assistance Committee (DAC) peer-review process.

9. If Africa is to develop in a sustainable manner, additional resources from both domestic and external sources, public and private, will be needed. At Monterrey in March 2002 important commitments of new development assistance were announced. At Kananaskis, it was specified that half or more of the new resources provided by G8 partners could go to African countries that govern justly, invest in their own people and promote economic freedom. By 2006, estimated additional resources stand to increase G8 development assistance to Africa by a total of US\$6 billion per year, in addition to the three-quarters of ODA to Africa that the G8 already provides. In 2002, G8 development assistance to Africa is estimated to have reached US\$10 billion. Additional resources becoming available include in particular:

- In ratifying the Cotonou Agreement that came into force on 1 April 2003, the EU and its member states made available €13.5 billion of additional grant resources to the European Development Fund (9th EDF), 80 % of which will go to Africa over the next five years.

- In addition, despite a difficult budgetary background, EU member states are making progress towards achieving the commitments made in Monterrey. In particular, as far as G8 EU members are concerned:

- " France, whose direct bilateral assistance to Africa was estimated €2.340 billion in 2002, has pledged to increase its ODA from 0.32% of its GDP in 2001 to 0.50% in 2007 and 0.70% in 2012 with 50% of additional aid targeting Africa; in that context ODA for Africa is expected to reach €3 billion in 2003;

- " The United Kingdom has published plans showing how it will reach the announced target of £1 billion per year direct bilateral assistance to Africa by 2006, and the increase in ODA from 0.32 % of GNI in 2001 to 0.4 % in 2005/6;

- " Italy has pledged to increase ODA from 0.20% of GDP in 2002 to 0.33% in 2006; and,

- " Germany has pledged to increase ODA from 0.27% of GDP in 2002 to 0.33% in 2006. Roughly 33% of German ODA is allotted to Africa.

- The United States has announced the Millennium Challenge Account (MCA) as a new assistance program focused on countries that demonstrate their ability to use aid effectively. The Administration's budget requests US\$1.3 billion in new money for FY04, which will ramp up to US\$5 billion in FY06 - roughly a 50 percent increase in current United States development assistance.

- The first instalment of the eight percent annual increase in International Assistance committed by Canada, which is intended to double Canadian ODA by 2010, was included in Canada's February 2003 budget;

- Japan has already implemented ODA amounting to around US\$700 million for basic human needs sector based on the commitment at the 2nd Tokyo International Conference on African Development (TICAD) in 1998. Japan will hold the TICAD III at the end of September 2003 to support NEPAD by mobilising international resources and expanding global partnership.

II. Building on African Priorities

10. The sections that follow provide examples of the actions that G8 partners are taking to implement the commitments contained in the Africa Action Plan and on which discussion with NEPAD partners have concentrated. These examples do not include detailed references to the following issues being addressed by the G8 at Evian, many of which will yield real benefits for Africa: famine, water, health, trade, debt, aid effectiveness, corruption and transparency and sustainable development.

Promoting peace and security

11. The G8 has actively supported African efforts to achieve and consolidate peace and security throughout Africa but particularly in Angola, the Democratic Republic of the Congo, Sierra Leone, Sudan and in other countries such as Burundi, Central African Republic and Côte d'Ivoire. We are committed to continue supporting these efforts and urge the international community to improve its collective ability to support the consolidation of peace and post-conflict reconstruction in African countries emerging from armed conflict. In particular, we invite the International Financial Institutions to strengthen significantly their instruments for the consolidation of peace and post-conflict reconstruction and will work to this end in their governing bodies.

12. To develop African capacity for promoting peace and security, the following actions are representative of steps taken by the G8:

- A Joint Africa/G8 Plan to enhance African Capabilities to undertake Peace Support Operations, developed through the Berlin Process, that aims to mobilise technical and financial assistance so that, by 2010, African partners are able to engage more effectively to prevent and resolve violent conflict on the continent, and undertake peace support operations in accordance with the United Nations Charter. In this Joint Plan we recognise that the African vision for its peace and security infrastructure is a work in progress and commit to working with African partners, step by step, to develop key building blocks that will help to channel existing resources more effectively. Early building blocks that have been identified include:

" the establishment, equipping and training by 2010 of coherent, multinational, multi-disciplinary standby brigade capabilities including civilian components, at the AU and regional level, in particular integrated mission planning capability, mission field headquarters and strategic headquarters which would be available for UN-endorsed

missions undertaken under the auspices of the UN, AU or an African regional organization;

" the development of capacities to provide humanitarian, security and reconstruction support in the context of complex peace support operations; and,

" the development of institutional capacities at the continental and sub-regional level to prevent conflict through mediation, facilitation, observation and other strategies.

This plan is annexed to this report and will be submitted to Leaders at Evian for endorsement.

- Substantial support - both funding and technical assistance - has been contributed by G8 partners towards institutional capacity-building for peace and security, the development of capacity for peace-keeping operations and of an effective network in Africa of peace training centres for military and civilian personnel involved in peace support operations. Of note is the joint support of Germany, the UK, the United States and Canada provided to the Kofi Annan International Peace Training Centre in Ghana, and to the Peace Support Training Centre in Kenya and French support for the Koulikoro Peace Training Centre in Mali, as well as EC, UK and Canadian support to the Peace and Security agenda of the African Union.

13. Effective mine action is an essential element of confidence-building to promote peace and stability in a post-conflict situation. G8 countries have begun to work more closely together, committed over US\$35 million in 2002 towards mine action in Africa and have agreed to strengthen their commitment. They remain committed to ensuring that mine action in Africa reflects the needs and priorities of the governments and people in countries where landmines present an obstacle to development.

14. G8 partners have assisted in establishing continental, regional and sub-regional/national capacities for the implementation of the UN Programme of Action on Small Arms and Light Weapons (SALW) and Regional Action Plans in particular in East Africa, and supported the ECOWAS Moratorium on the import of SALW. Export criteria and control of brokering activities remain high on the agenda.

15. Human security, in particular in war-affected areas is a common concern of the G8 partners. Japan intends to give greater priority to Africa in initiatives supported by the Trust Fund for Human Security (US\$203 million). Canada's five foreign policy program priorities for advancing human security - support for public safety, protection of civilians, conflict prevention, governance and accountability, and peace support operations also retain a significant focus on Africa.

Strengthening institutions and governance

16. In strengthening institutions, governance and promoting human rights, the following are representative of the actions that are being taken:

- Substantial new funding and assistance has been provided for governance-related capacity-building including for public sector reform, the strengthening of parliaments and judicial systems and promoting the freedom of the press. For example, Canada has provided over C\$40 million for such capacity building at the national and municipal levels and for parliaments. Among other G8 initiatives, Italy has organised a triennial conference with Chairmen of African Parliaments;

- The EU provides substantial support to strengthening governance and institutional capacities in Africa, in particular through its European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR), that has approved new projects worth €17 million in 2002 and programmed an additional amount of €30 million in 2003 for Africa;

- Germany and the UK have encouraged African governments to accelerate the pending ratification of the African Court of Human and People's Rights. Germany and France are ready to provide support to the Court's establishment once it is ratified;

- We are highly appreciative of NEPAD efforts against corruption and intend to support them. As an example, the United States has initiated an Africa Anti-Corruption Initiative, budgeted at the level of US\$36 millions over 5 years. And the UK is supporting the development of the Eastern and Southern Africa Anti-Money-laundering group (ESAAMLG);

- France supports OHADA, the association for harmonisation of business law in Africa, which promotes the introduction and application of OHADA uniform law in 16 countries and intends to facilitate its progress;

- We support the priority given by NEPAD to the integration of women and girls into the social, political and economic sectors of society in an equitable way. Specific examples of types of programmes supported by the G8 are: girls' scholarship programmes across the continent; women's peace centres in Burundi; finance programmes for the rural women of Rwanda; initiatives on equity in education in Ethiopia; programmes to increase women's participation in grassroots development activities in Benin;

- The G8 is providing additional support to programmes against female genital mutilation in West Africa.

Fostering trade, investment, economic growth and sustainable development

17. Economic growth is an essential precondition for the reduction of poverty. In fostering trade, investment, economic growth and sustainable development, the following are representative of the actions taken by G8 partners.

Trade

18. A number of significant trade initiatives have been taken including the European Union's Everything But Arms; the United States' African Growth and Opportunity Act (AGOA); Canada's opening of its markets, tariffs and quota-free, to almost all imports from the Least Developed Countries (LDCs) effective 1 January 2003; Japan's improved duty and quota-free treatment for almost all imports from LDCs by expanding the coverage on agricultural and fishery products; and the granting by Russia of extensive tariff preferences to developing countries including LDCs.

19. In addition, the G8 gives significant support for trade-related capacity building in Africa including US\$345 million by the U.S. and €373 million by the EU alone within the last two years. These programmes are complemented by support for sub-regional activities in trade facilitation (customs modernisation, norms and standards...), such as the €293 million provided by the European Union alone earmarked for regional trade and integration for sub-Saharan Africa under the 9th EDF. G8 countries intend to pursue these initiatives and to take steps to harmonise and co-ordinate them with a view to increasing their effectiveness.

20. G8 Leaders reiterate their commitment to the objective of duty-free quota-free market access for products originating from LDCs, most of which are located on the African Continent. They further reiterate their commitment to improve the effectiveness and ease of use of their respective trade preference programmes. They instruct their trade officials to explore how to implement this objective in practice.

21. Recognising that commodity market and weather related shocks are a challenge for the poorest countries generally, especially in Africa, G8 Leaders welcome the efforts underway by the World Bank Group to examine the potential for effective market-based mechanisms to help mitigate weather and commodity shocks in these countries. G8 Leaders look forward to the results of the World Bank Group's study of market-based mechanisms to mitigate the impact of these shocks, including pilot projects.

Investment

22. Various initiatives have been launched to encourage private sector investment in Africa, such as: the European Union's €110 million investment promotion scheme (Proinvest) and its €2.2 billion Investment Facility managed by the European Investment Bank (EIB), the bulk of which will go to Africa; the Franco-British initiative aimed at fostering private investment in developing countries particularly African countries announced at the World Summit for Sustainable Development with a joint financing of €200 million; Canada's establishing a Canada Investment Fund for Africa with C\$100 million in government funding to be matched by the private sector; the provision by Japan of overseas investment loans in Africa, with a target amount of approximately US\$300 million in five years for overseas investment loans in Africa; the support provided by the US Overseas Private Investment Corporation to more than US\$700 million in investment in Sub-Saharan Africa since 2001, and Italy's opening of a €50 million Fund to support joint ventures between the Italian and African private sector.

23. Investment in infrastructure, including through private-sector engagement, has been encouraged through, for example: the establishment of an infrastructure-related project-preparation facility within the African Development Bank, initially with Canadian support; Japan's commitment of more than US\$1 billion earmarked for infrastructure development in Africa beginning 2003; the United Kingdom's support of US\$100m to the Emerging Africa Infrastructure Fund which has already attracted US\$205m of increased private sector investment for Africa's infrastructure; and the European Union's support to sub-Saharan Africa of over € 500 million per year, which is increasingly guided by a regional approach.

24. To increase the quality and effectiveness of aid, the G8 agreed to key principles and actions in the following four areas: a) to improve the quality of poverty reduction strategies, particularly the need to better reflect a credible plan to achieve lasting growth; b) to make further steps to improve harmonisation building on the February 2003 Rome Declaration; c) to focus development assistance on measurable results; and, d) to send a clear signal on the importance they attach to good governance in considering the allocation of international assistance.

Implementing debt relief

25. Debt relief remains a priority on the G8 agenda. Since Kananaskis, 22 of the poorest countries in Africa have benefited from US\$32 billion in debt relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and excluding additional bilateral efforts. Significant progress has been achieved to fill the estimated financing gap facing the HIPC Trust Fund through pledges of US\$850 million.

26. Individual debt relief efforts include:

- the cancellation by the Russian Federation in 1998-2002 of US\$11,2 billion of African countries debt of which US\$3,4 billion in 2002;

- Japan's commitment to cancel approximately US\$4.9 billion official debts of African HIPCs under the Enhanced HIPC Initiative. Japan has also recently changed its method of debt relief measures concerning ODA debts of HIPCs and other eligible countries owed to Japan Bank for International Cooperation with a view to achieving an earlier solution to the debt problems and reducing the burden on debtor countries;

- on top of €10bn cancellation implemented before the Cologne summit, France's commitment to cancel around €10bn for HIPC African countries. Nearly half of this amount is related to additional bilateral debt forgiveness beyond the initiative's requisites that partly takes the form of debt swaps as a source of financing in support of PRSPs (the debt is cancelled to free up resources for the financing of development programmes);

- the cancellation by the United States of 100 percent of the debts contracted prior to the June 1999 Cologne Economic Summit for qualified HIPC countries. By 2004, the US estimates that it will forgive nearly \$4.2 billion in debt for African countries;

- \$1.5 billion by Italy;

- on top of €3.5 billion cancelled before the Cologne summit, the cancellation by Germany of €2.5 billion for HIPC African countries;

- Canada's debt service moratorium for 6 African HIPCs and its agreement to forgive all debts once countries reach their completion point, as it has done recently for Tanzania and Benin. This implies the forgiveness of over C\$1.1 billion in debts owed to Canada by 14 African HIPCs; and,

- the United Kingdom's commitment by to providing 100 per cent debt relief on both aid and non-aid debts for qualifying HIPC countries, and its readiness to cancel around £2 billion in debts owed to the UK by African HIPCs.

27. Agreements on a new Paris Club approach for non-HIPC low-and middle-income countries, adopted by Finance Ministers in Deauville on 17 May 2003, open the perspective of additional progress towards lasting debt sustainability, while ensuring that debt restructuring remains the last resort.

Expanding Knowledge, Improving and Promoting Education and Expanding Digital Opportunities

28. G8 countries are providing significant additional funding for basic education, including the Education-for-All Fast Track Initiative of the World Bank which involves 13 African countries of which six have been selected for financing and capacity-building. For example:

" the United States has increased its annual funding (US\$114 million) for education by a total of US\$200 million over five years for basic education, including girls' scholarships, teacher training, textbooks, and education system reform;

" the United Kingdom has increased its aid to education in Africa from £105 million in 2002 to an estimated £175 million in 2003;

" Canada is doubling its support for basic education in Africa to C\$100 million per year by 2005. An additional C\$50 million for basic education is being provided to each of Mozambique and Tanzania for each of the next five years;

" France has announced after Kananaskis a significant increase in its effort and will provide €65 million over 3 years for 4 African countries selected by the Fast Track initiative (Burkina Faso, Guinea, Mauritania and Niger);

" Based on the initiative launched last year, Japan provided US\$51 million to Africa for basic education, particularly for school construction and distribution of textbooks in 2002. It is estimated that about 220 thousand children are benefited from this aid;

" In 2002, Germany made new commitments in support of basic education and technical and vocational training amounting to €135 million. In 2003, new commitments of approximately €150 million are planned for both areas, of which approximately 30 % will be directed to Africa; and,

" Italy provided €25 million for primary education in Ethiopia over the 2003-2005 period.

29. G8 countries have provided support for information-technology-based distance-learning initiatives in Africa, including the African Virtual University, and have supported the promotion of connectivity and e-governance in Africa, including through the setting-up of the Global ePolicy Response Network (ePolNET), Connectivity Africa and the Enablis private-sector initiative in support of small- and medium-sized enterprises. In addition, Italy and the Russian Federation are jointly promoting the use of communications technologies for medical treatment, and Italy is promoting, with Canada, e-governance initiatives in Mozambique and Nigeria.

30. G8 partners welcome the World Summit for the Information Society as a forum in which to discuss the ICT-for-Development agenda and help to increase recognition of the role of ICT as a catalyst for sustainable social and economic development around the world, and in Africa in particular.

Improving Health and Confronting HIV/AIDS

31. G8 countries are providing additional support for African efforts to combat the effects of HIV/AIDS, build sustainable health systems and support health research. Since its inception at the Genoa Summit, G8 countries have pledged US\$3.2 billion to the Global Fund to fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria over a five-year period. Of the US\$1.5 billion already committed, 60 percent is targeted to Africa and 60 percent to HIV/AIDS. Germany has sought to enhance the use made by African countries of the Global Fund, through the development of training programmes and measures to improve process control, evaluation and the stronger involvement of civil society and the private sector in the fight against HIV/AIDS.

32. The United States has announced US\$15 billion over five years (of which almost US\$10 billion is new funds) towards the prevention and treatment of HIV/AIDS. Of the 14 countries to receive this money, 12 are in Africa. The Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria will receive \$1 billion, conditional upon no United States contribution to the Global Fund causing the total US contributions to exceed 33 percent of the total amount of funds added to the Global Fund from all other sources.

33. In keeping with our pledge at Kananaskis to provide, on a fair and equitable basis, sufficient resources to eradicate polio by 2005, we have pledged an additional US\$486 million and remain committed to playing our full part to ensure that the remaining funding gap is closed.

34. G8 partners are providing additional support towards the development and improvement of sustainable health systems in Africa. For example, the EC, the UK and Canada continue to give substantial support to health system strengthening with a shift from projects towards sector wide approaches and budget support; the EC made additional commitments in 2002 of €117 million and the UK increased health expenditure to an estimated £153 million in 2003. Italy is developing the Africa Network of Hospital Centres of Excellence. Through the ESTHER initiative, France, Italy and other developed countries are implementing North-South twinning of hospitals to increase the capacity of Southern hospitals to treat HIV/AIDS patients, financing more than 50 partnerships in 14 countries.

35. G8 countries continue working with a view to stepping up their research and development effort for neglected diseases that particularly affect developing countries in Africa. As an example, France is providing ongoing support for such research in a network of institutions both in Africa (e.g. the Muraz Centre in Bobo Dioulasso, Burkina Faso), and in France (e.g. Institut Pasteur). Japan has established two centres for International Parasite Control in Kenya and Ghana for research and human resources development in the fields of parasitic diseases control.

Increasing Agricultural Productivity and Protecting Biodiversity

36. Over 40 million people in Africa are at risk of starvation. This situation derives not only from climatic conditions and natural disasters but from more structural causes, such as chronic poverty, lack of infrastructures, appropriate support and enabling environment for agriculture, together with HIV/AIDS prevalence, increasing number of conflicts, poor governance and economic management and trade related issues. Since Kananaskis, we have committed the following amounts to address these needs: US\$1.7 billion in humanitarian emergency aid and US\$1.4 billion in long term agriculture and food security assistance for sub-Saharan Africa.

37. While taking immediate action to avert the present peril of humanitarian crises, the G8 countries recognise the strong need for a long-term solution to food insecurity and are committed to working in partnership with countries in Africa, the United Nations and other international bodies to address this issue particularly highlighted by African partners. In this regard, G8 countries undertake to work towards reversing the decline, over the past decade, in the provision of agriculturally-oriented development assistance in Africa and to encourage international financial institutions to increase the assistance they provide for agricultural development and effective use of water with a particular attention to the particular circumstances of the rural poor in the Poverty Reduction Strategies.

38. We support integrated approaches and programmes to identify the root causes of hunger and malnutrition and tackle them in order to prevent famine. Our support includes: increased assistance for work relating to Africa undertaken by the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) and support by the US and UK for the design of the African Agricultural Technology Foundation;

supporting South-South cooperation on agricultural research and development including Japan's support to New Rice for Africa (NERICA); and, Italy, France and Japan's support for the FAO's special programme on food security.

39. G8 partners intend to prioritise regional initiatives such as, providing financial and technical support to the Congo Basin Forest Partnership Initiative (CBFPI), launched at WSSD in Johannesburg to promote the sustainable use of the resources of the largest remaining forest in Africa, which boasts a unique bio-diversity. The CBFPI has received up to €65 million from France, US\$53 million from the United States through 2005 and €25 million from Germany.

Improving Water Resource Management

40. To reach the Millennium development goals for water, the problems to be addressed are governance, capacity building and financing. For each, the challenge is to make sure that decision-making capability and financial means are as close as possible to the places where the real needs are, particularly in rural areas. The G8 water action plan aims at encouraging good governance in the water sector through enhanced technical assistance. It seeks to diversify financial sources and mechanisms in order to increase the overall volume of financial flows invested in the sector. It stresses the role of local authorities and women. It specifically highlights: (i) promoting good governance; (ii) utilising all financial resources; (iii) building infrastructure by empowering local authorities and communities; (iv) strengthening monitoring, assessment and research; (v) reinforcing engagement of international organisations.

41. The EU Water Initiative, launched at the WSSD Summit, will promote good governance, sustainable water resources management and stronger partnerships amongst stakeholders. Additional financial resources and flexible mechanisms are needed to meet such targets, and, in this context, the European Commission has put forward a proposal, currently being discussed with EU Member States and ACP partners, for the establishment of an EU water fund of €1 billion.

42. Accelerated access to sustainable water supply and sanitation to rural Africa is particularly needed and will be achieved through using flexible, transparent and fast-paced procedures for programme and project preparation, appraisal and implementation as well as procurement, disbursements and financial management, with a high degree of involvement of local communities. France has announced its intention to support the initial funding of the African Development Bank's Rural Water Supply and Sanitation Initiative designed to implement these principles. Such investments are, par excellence, a field for co-operation with civil society and the G8 intends to support this involvement. Japan and the U.S. will cooperate in West Africa (Ghana, Mali, Niger and Senegal) under the Clean Water for People Initiative launched at the WSSD last September.

43. G8 partners attach particular importance to regional trans-boundary approaches to

the management of shared watercourses as a means of promoting regional economic integration and of building confidence and preventing conflict. They are providing support for the Nile Basin Initiative, for the Niger River Basin authorities and for the efforts of SADC to manage the Zambezi and Limpopo river systems. Among other initiatives adopted on the occasion of the 3rd World Water Forum held in Japan, Japan and France for instance agreed to co-operate in supporting the Senegal River Basin. Germany promotes the foundation of a centre of excellence for African River Basin Organisations, which could be attached to the African Minister's Council on Water (AMCOW) in order to link up to a continent-wide network.

III. Way forward for the next years

44. G8 Personal Representatives for Africa welcome the excellent dialogue they have had with NEPAD colleagues. This marks a continuing shift towards a true partnership with Africa. Building on the visionary approach of African reformers, this partnership is producing real results. In particular:

- tangible progress in addressing the issue of conflict in Africa including a joint Africa/G8 plan to enhance African capabilities to undertake peace support operations;
- the commitment of the G8 countries to achieve a breakthrough in trade negotiations by demonstrating progress in Cancun;
- delivering on Monterrey and Kananaskis commitments, strengthening development support and increasing its quality;
- paying increased attention to the needs of the agricultural sector and for food security;
- recognising the impact of HIV/AIDS in all sectors, increasing the level of support in addressing it as well as making further steps to the eradication of polio; and,
- giving increased emphasis to making progress towards the Millennium Development Goal for water and sanitation as underscored at Johannesburg and Kyoto.

45. We are deeply appreciative of the participation in our dialogue with NEPAD partners, of representatives of other industrialised-country development partners and of relevant multilateral agencies which share our common objectives for Africa.

46. G8 Personal Representatives underscore the need for continued progress in the implementation of the Africa Action Plan if African partners are to achieve the long-term objectives set out in NEPAD.

ANNEX

JOINT AFRICA/G8 PLAN TO ENHANCE AFRICAN CAPABILITIES
TO UNDERTAKE PEACE SUPPORT OPERATIONS

1.1 In the New Partnership for Africa's Development, African leaders agreed that peace and security are among the key conditions necessary for sustainable development. Democracy, good governance, human rights and sound economic management are also key. To respond to the need for peace and security, they agreed that it was a priority to build "the capacity of African institutions for early warning, as well as enhancing their capacity to prevent, manage and resolve conflicts (Chapter V: AI: Para 72 of the NEPAD)."

1.2 Therefore, at its Summit in Kananaskis in June 2002, the G8 undertook to provide "technical and financial assistance so that, by 2010, African countries, the AU and regional organisations are able to engage more effectively to prevent and resolve violent conflict on the continent, and undertake peace support operations in accordance with the United Nations Charter...(Chapter 1.2 of the G8 Africa Action Plan)." G8 leaders agreed to pursue three key, inter-related actions to implement this commitment:

- to work with African partners to deliver a joint plan, by 2003, for the development of African capability to undertake peace support operations, including at the regional level;
- to train African peace support forces, including through the development of regional centres of excellence for military and civilian aspects of conflict prevention and peace support, such as the Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre; and,
- to better coordinate peacekeeping training initiatives.

1.3 Individual African states, the African Union, some African regional organisations, the United Nations, and individual donors (both G8 and non-G8) are already undertaking significant measures to build capacities to prevent and resolve conflicts in Africa, and to undertake peace support operations. Indeed, many African nations provide very considerable numbers of personnel (peacekeepers, observers and civilian police) to ongoing UN and African peacekeeping missions in Africa and elsewhere. The impact and effectiveness of these existing individual and collective efforts to build capacity could be multiplied by channelling them towards the realisation of a common vision. To be achievable and sustainable, this vision must be African owned and led. It must reflect a commitment on the part of Africans to invest in their future. G8 leaders have made clear their commitment to match African commitment (G8 Action Plan, Para 4).

1.4 Since the Kananaskis Summit, G8 and African partners have worked closely to develop the following plan for the development of African capability to undertake peace support operations, including at the regional level. The African Union and African regional organisations are continuing to develop the institutional framework for peace

and security on the continent. Key decisions are expected in coming months, as well as over coming years. Consequently, the plan must be phased and iterative, adjusted as African institutional arrangements are established and evolve.

2. Aim

2.1 The elements of the joint plan must be determined by its aim or goal. The starting point for the joint plan is the "Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union" which was adopted by the African Union Assembly in Durban on 9 July 2002, but which must still be ratified by member states. Inter alia, the Protocol calls for the establishment of:

- a continental early warning system;
- an African standby force;
- a military staff committee;
- Panel of the Wise.

African partners have asked for support in operationalizing the Protocol.

2.2 In preparation for the AU Maputo Summit in July, African Chiefs of Defence Staff at their third meeting on May 15th - 16th in Addis Ababa considered the operationalisation of the Protocol. They adopted a Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee. In particular, the policy framework provides for the establishment of an AU strategic level management capability and five regional brigades, that would enable the AU to undertake complex peace support operations in a phased approach by 2010. The AU continues to engage in discussions with African regional organisations to establish working partnerships. The UN Secretariat is continuing to providing advice to the African Union Commission on its institutional requirements to manage peace support operations, focusing on headquarters capacity and structures.

3. Necessary Capabilities

3.1 In considering the longer term vision for African peace support capabilities and in order to shape a strategic plan, it will be necessary to determine the capabilities which will be required to meet African goals. It will then be necessary to assess what capabilities exist within African states, which of those capabilities would be available to African peace support operations and what are the remaining gaps or weaknesses that might require focused attention. The process of generating standby lists could provide key information in this regard.

3.2 UN experience and the Brahimi Report on UN Peace Operations suggest that a viable multi-dimensional peace support operations capacity includes the following three basic elements:

- a legitimate, mandated political decision making authority;

- a multi-dimensional strategic management and integrated mission planning capability that includes the ability to provide direction, to plan and to provide support to field activity, as well as to potential and actual contributors (including support in the form of logistics and training); and,

- a multi-dimensional field capability that includes a rapidly deployable mission headquarters, contributions of trained and equipped troops and civilian police from Member States, and civilian/political staff available for various other mission components (e.g. human rights, rule of law and governance).

3.3 Based on this, the UN Department of Peacekeeping Operations has developed a series of six scenarios outlining the particular capabilities generally required to mount different types of peace support operations: i) military advice to a political mission; ii) AU observer missions deployed alongside a UN mission; iii) stand alone AU observer mission; iv) AU peacekeeping force (traditional peacekeeping or preventive deployment); v) AU peacekeeping force (complex multidimensional mission); and vi) AU intervention mission. These scenarios provide a basis to identify required capabilities, and determine available capabilities, weaknesses and gaps. This could assist in considering further elements for incorporation in the joint plan.

3.4 Many African nations have trained and experienced peacekeeping troops. However, a strategic management capacity for multidimensional peace support operations is still embryonic within the AU and within sub-regional organisations. To be effective, a multidimensional peace support operation must take account of humanitarian assistance needs, early peace building tasks (including restoration of the rule of law) and reconstruction needs, all of which require civilian experts. The development of this management capacity will take time and considerable, sustained resources to develop. Consequently, a primary focus in the joint plan on developing a multi-dimensional field capability is a reasonable first step.

4. Key Partnerships

4.1 It will take time and considerable resources to create, and establish the conditions to sustain, the complete range of capabilities needed to fully undertake complex peace support operations and their related activities. Africa will need partners as it makes progress towards acquiring the capabilities required to meet its long term vision. The UN has well developed strategic management and planning capabilities for peace support operations, and is willing to make these capabilities available on an ad hoc basis to African institutions. To do this, the UN is discussing arrangements with the AU and African regional organisations to enable them to partner with UN planning and strategic management capabilities. The UN is also providing advice and training to African states and regional organisations, as well as support for regional and national training centres. The UN also helps to match donors and African troop contributing countries in need of equipment to undertake peace support operations.

4.2 In addition, the Multinational Standby High Readiness Brigade for UN Operations (SHIRBRIG) is a possible model for the development of an African regional or sub-regional standby brigade. Possibilities of secondments to the SHIRBRIG Planning Element in Copenhagen, expert consultations about its operating methods and technical assistance (such as the planning assistance SHIRBRIG is currently providing to ECOWAS for the potential mission in the Côte d'Ivoire) can be considered.

5. Building Blocks to Enhance African Capacities to Undertake Peace Support Operations

5.1 The African vision for its peace and security infrastructure is a work in progress. In recognition of this, G8 and African partners will work, step by step, to develop key building blocks that will help to channel existing resources more effectively in support of a longer term vision. Without prejudging decisions to be made in coming months and years by the African Union on the operationalisation of its Protocol on peace and security (notably with respect to standby capacities), early building blocks that have been identified include:

- 1) the establishment, equipping and training by 2010 of coherent multinational, multi-disciplinary standby brigade capabilities including civilian components, at the AU and regional level, in particular integrated mission planning capability, mission field headquarters and strategic headquarters, which would be available for UN-endorsed missions undertaken under the auspices of the UN, AU or an African sub-regional organisation;
- 2) the development of capacities to provide humanitarian, security and reconstruction support in the context of complex peace support operations;
- 3) the establishment of a continental network of regional observation and monitoring (early warning) centres, linked electronically to a centre in the AU;
- 4) the development of institutional capacities at the continental and regional level to prevent conflict through mediation, facilitation, observation and other strategies;
- 5) the establishment of priority regional logistic depots to enhance existing capabilities;
- 6) the standardisation of training doctrines, manuals, curricula and programs for both civilian (including police) and military personnel for use in national and regional peacekeeping training schools and centres of excellence, and support for IT options to join up training centres within Africa and with international peacekeeping centres;
- 7) enhanced capacity in regional peace training centres;

8) continued joint exercises at the regional level;

9) current regional peacekeeping initiatives, such as the mission in Burundi and the ECOWAS mission for Côte d'Ivoire; and,

10) consensus building in the OECD Development Assistance Committee to consider as Official Development Assistance a more inclusive range of assistance provided to enhance capacities to undertake peace support operations and related activities.

5.2 Each of these proposed building blocks needs to be broken out into phased component parts to target efforts of all concerned. This work needs to be undertaken by concerned African partners, supported by the UN and experts from donor countries already active/or seeking to be active in each component.

6. Donor Coordination

6.1 Many G8 partners, and indeed other donors, currently have extensive, ongoing programs with African nations and institutions to support the development of African capacities to undertake complex peace support operations and related activities. There is a need to enhance coordination among donors and with African partners to avoid duplication and ensure cost-effectiveness. This joint plan is one means to help channel individual and collective efforts towards the achievement of the African vision for its capacity to prevent, manage and resolve conflict, and consolidate peace. Complementary programs and partnerships among donors, focused on clearly identified African priorities, can help achieve tangible results.

6.2 Consultation among donors on their military and civilian programs to enhance peace support capabilities in situ with their African partners is the most effective means of identifying priorities, developing transparency and finding synergies. Such consultations could take place regularly among resident players in capitals where African continental and regional peace and security institutions are located, as well as in the capitals of African peace keeping nations.

6.3 It is proposed that this broad process of consultation be centred on an annual consultation, focused on peace and security issues, between the AU, all interested donors (not only G8) and African peace and security institutions at the continental and regional level (such as peacekeeping training centres). This consultation could provide an ongoing mechanism to review the joint plan and its implementation. The consultation would also provide an opportunity to review broad security sector reform activities, which are a foundation stone for peace support capacities.

6.4 To complement these consultations, it has also been proposed to generate a database

of information on donor activity to support the development of African capacities to undertake complex peace support operations and related activities. While this could in time be housed at the African Union Commission, G8 and African partners expressed interest in the UN's offer to build on the global data base on peacekeeping training assistance (originally created in 1996 and overseen by the Training and Evaluation Service of the Department of Peacekeeping Operations) by creating a website with links to the websites of all donors describing their activities in peace and security in Africa and providing contact information.

7. Specific recommendations for near term action

7.1 The AU host (with donor support) an annual consultation on the enhancement of African capacity to engage in peace support operations, between the AU, all interested donors (not only G8) and African peace and security institutions at the continental and regional level (i.e. peacekeeping training centres).

7.2 As required and appropriate, a series of experts meetings be convened by the AU with interested donors (drawing on embassy staff of G8 and non-G8 countries) to develop detailed strategies (identifying benchmarks and milestones) for each of the building blocks identified in this plan that would enable donors to target their individual and collective assistance.

7.3 Support be provided to enable the UN to continue to provide advice to the AU on the establishment of its peace and security institutions, and their relationship to regional organisations.

7.4 Support be provided to enable the AU and regional organisations to learn more about SHIRBRIG, which is a possible model for developing the African Standby Force.

7.5 The UN be encouraged to develop arrangements with the AU and regional organisations that would enable them to partner with UN planning and strategic management capabilities. Discussions among international donors and the UN be encouraged on options to address the financing needs of African-led peace support missions.

7.6 Representatives of G8 countries invite other concerned donors and African interlocutors to establish regular consultations on support for African peace and security initiatives in capitals where African continental and regional peace and security institutions are located (to be determined following consultations with the African side), as well as in the capitals of African peace keeping nations.

7.7 The UN's offer to create a website with links to the websites of all donors describing their activities in peace and security in Africa be considered.

**G8 Action Plan:
Expanding Global Capability for Peace Support Operations**
Sea Island, June 10, 2004

The number of peace support operations throughout the world continues to grow, increasing the need for the international community to respond with military and related complex security operations to bring the stability and security that is fundamental to social, economic, and political progress in countries in crisis.

Africa is facing greater peace support needs, and the international community recognizes the importance of more comprehensive measures for ensuring peace. In recognition of this, in Kananaskis, we resolved in the Africa Action Plan to “provide technical and financial assistance so that, by 2010, African countries and regional and sub-regional organizations are able to engage more effectively to prevent and resolve violent conflict on the continent, and undertake peace support operations in accordance with the United Nations Charter”.

In Evian, we followed up our earlier pledge with the “Joint Africa/G8 Action Plan to enhance African Capabilities to undertake Peace Support Operations”. In that plan, we made the commitment to work with African partners, step by step, to develop key building blocks that will help to channel existing resources more effectively in support of the longer term African vision for its peace and security architecture.

Already many G8 countries have undertaken activities to improve the capacity of African organizations and countries to conduct peace support operations and their related activities. The EU recently established the Peace Facility for Africa, an initiative that pledges €250 million to address the well-recognized financial and logistical difficulties that many countries in Africa face when trying to deploy to international peace support operations and to support the African institutional capacity building process. The U.S., France, Canada, Germany and the UK have provided bilateral assistance to train and equip African peace support operations units and to develop the capacity of African organizations to establish, manage and sustain peace support operations. Italy has provided support to African peace support operations including through training activities at the UN Staff College in Turin and operations at the UN Logistical Support Base in Brindisi. Japan and Russia have supported African peace support operations efforts and their related activities, including disarmament, demobilization, and reintegration.

While we have made progress in establishing a framework for greater peace and stability in Africa, more coordination is needed to maximize our individual efforts to enhance African peace support operations capabilities.

Similar measures to improve the capability to conduct peace support operations and related activities are also needed elsewhere. There are significant gaps in many countries’ abilities to conduct peace support operations in a timely manner. Institutional capacity building is particularly important for headquarters staffs in those regional and

sub-regional organizations that do not have the training and expertise required to effectively plan and carry out peace support operations. With the growing number of complex peace support operations around the world today, there is a lack of well-trained and equipped units able to respond to increased demands. Many of the countries that do have the capacity to participate in peace support operations are unable to participate due to their inability to transport and sustain their troops. Trained units need to maintain their skills until their deployment to a peace support operation.

Increasingly, carabinieri/gendarme-like forces have demonstrated their unique skills in recent peace support operations. These units can fill the security gap between military forces and civilian police, relieving some of the military units' heavy burden and establishing an environment in which civilian police can operate effectively within the rule of law. More interoperable and a greater number of these units are needed to participate in international peace support operations and their related activities.

Action Plan for Expanding Global Capability for Peace Support Operations

Today, we committed to an Action Plan to expand global capability for peace support operations that is available for any international peace support operation or mission on a timely basis. Any nation receiving training and assistance will make its own sovereign decision on whether to deploy its units to a particular peace support operation. All peace support operations and other related activities undertaken by G8 members under this initiative would be in accordance with the UN charter. Moreover, given the fact that most of the peace support operations around the world, particularly those in Africa, are operating under the aegis of the UN and with a UN Security Council mandate, all actions undertaken by the G8 to expand global capability for peace support operations should be implemented in close cooperation with the UN, in accordance with its technical standards, and take into account the recommendations of the Brahimi Report. In Africa, these actions should also be implemented in close cooperation with the African Union and sub-regional organizations, in line with the African ownership principle.

Accordingly, we undertake specific activities and coordinate our efforts closely to ensure the maximum benefit to our partners and ourselves. Therefore, we commit, consistent with our national laws, to:

- Train and, where appropriate, equip a total of approximately 75,000 troops worldwide by 2010, in line with commitments undertaken at Kananaskis and Evian. This effort will have a sustained focus on Africa and other nations that can contribute to peace support operations both in Africa and elsewhere. We are also committed to training and exercises to ensure that those troops will maintain their skills after their initial training. Activities will also include enhancing the institutional capacity of regional and sub-regional organizations to plan and execute peace support operations.
- Coordinate with African partners, the UN, the EU and others to maximize our individual efforts to enhance African peace support operations capabilities and their related activities. By playing an active part in the AU-hosted annual consultation, setting up donor contact groups in African capitals (as foreseen in the Evian plan), and

conducting coordination meetings with interested parties, we will more fully coordinate assistance by G8 members and others related to peace support operations and their related activities. To this end, we will establish G8 expert-level meetings to serve as a clearinghouse for exchanging information for as long as will be needed to accomplish this goal.

- Build peace support operations capabilities in other regions by 2010. Many of these peace support operations units could deploy to Africa, as well as to crises in their own regions. Member states are also committed to providing training and exercises to help ensure that those troops trained maintain their newly learned skills.
- Work with interested parties, before the next Summit, to develop a transportation and logistics support arrangement, which will help provide countries with transportation to deploy to peace support operations and logistics support to sustain units in the field. This kind of arrangement, which will take into account existing efforts, should address a key capabilities gap that often prevents timely intervention in crises.
- Increase our contribution to the training of carabinieri/gendarme-like forces both by continuing to support existing centers dedicated to that purpose, notably those in France and Italy, and those in Africa, and by supporting new initiatives in that respect. In particular, we will support the Italian initiative to establish, on a multinational basis, an international training center that would serve as a Center of Excellence to provide training and skills for peace support operations. The center will build on the experience and expertise of the Carabinieri, Gendarmerie and other similar forces to develop carabinieri/gendarme-like units of interested nations, including those in Africa, for peace support operations.

The initiatives will be carried out by:

- Operating training programs, including “train the trainer” courses and pre-deployment training for specific missions;
- Developing a common doctrine and common operational standards for employing carabinieri/gendarme-like forces in peace support operations, specifically with regard to crowd control, combating organized crime, high risk arrests, prison security, protection of sensitive facilities, election security, VIP security and border control;
- Providing interoperability training with the relevant military forces; and
- Interacting with academic and research institutions in related areas, such as humanitarian law, human rights, criminal law, prison management, and civil-military cooperation.

These efforts complement the objective of building capabilities of military units, as both are needed in peace support operations.

We remain committed to the above actions to accelerate and expand current efforts to enhance global capability for peace support operations and its related activities. To do so, G8 member states have provided, and will continue to provide, substantial support to meet these objectives. We look forward to the day when these units are no longer needed, but until then we acknowledge that expanding global capability for peace support operations is a critical element to a safer and more secure world.

Background Briefing by Senior U.S. Administration Officials on Expanding Global Capacity for Peace Support Operations**International Media Centre, Savannah, June 8, 2004, 13h00**

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Good afternoon. What I want to do before I turn this over to Sea Island is to give a short background statement on why this proposal fits in with the activities of the G8. I think it's clear that there is conflict all over the world, in particular in Africa – Sierra Leone, Liberia, Burundi, the Congo – and what has been happening in the past is that they've been devastating for the people in Africa and many of the countries have not been able to resolve the conflicts. They haven't had the capability or the resources to resolve the conflicts, themselves. So they've been turning to the rest of the world.

The African leaders, through the new Partnership for Africa's Development, have indicated to the G8 and to the rest of the world that, for them, this is a very high priority. It's a high priority for them to take control of solving the conflicts, managing the restoration after the conflicts. The G8 took this seriously in Kananaskis and in Evian, and began to put together an Africa action plan that highlighted peace and security, and highlighted the way in which the G8, as a partner, would work with the Africans.

Following from the plan in Kananaskis was a series of meetings in Berlin where the Africans and the G8 members put together a joint plan on peace and security. There have been activities – the European Union, the United States, the UK, Canada, all of these countries have been involved since that time in further development of the way in which the G8 can work with the Africans. Just in May, the African Union signed a protocol that further outlined their responsibility for peace and security, and at the same time, highlighting the importance of their continuing effort and partnership with the G8 and with the rest of the developed world.

So I wanted to begin this by just outlining the history and to show that this is in recognition of what is extremely important, and that is the Africans, themselves, owning the problem and being concerned about the solution.

So, with that, I will turn it over to my colleague.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Thank you very much. I appreciate that. And that's a very good introduction, really, for what it is we're trying to do here, and the operative bit of the language from Kananaskis where the Africa action plan was rolled out, is the very short phrase that kind of animates what we're doing. And what they said at Kananaskis is that the G8 pledged to provide technical and financial assistance, so

that by 2010, African countries and regional and subregional organizations are able to engage more effectively to prevent and resolve violent conflict on the continent.

So that's really what this is all about. This is making good on the G8's pledge of two years ago to do that. But it's important to note that this huge support operations initiative is actually, even though it's about Africa in the first instance and will be – it will look in the early years like an African-centric initiative, it really is global in its ultimate scope, because the idea is to train peacekeepers and equip them and enable them to get to where they're needed all over the world, even though the need is greatest in Africa, as my colleague said. And that's why Africa is where we are, first and foremost, concentrating efforts.

I can talk a little bit about why we need this, but my colleague has already gone into that. Security is a necessary condition for all the reforms and progress that we hope to promote around the world, especially in Africa. It's not for a lack of willingness that African nations and other nations are unable to sometimes deal with the peace support operations that they find themselves charged with. It's because they don't have the training, they don't have the airlift, they don't have the equipment. And that's what this initiative is meant to get at.

So the centerpiece of this initiative will be a pledge by the G8 countries to train a certain number, we hope well in excess of 50,000 peacekeepers around the world, but beginning in Africa, over the next five or six years. And it really is sort of a unique – it's the first time the G8 has taken on a specific – a pledge like this, and has said, we are going to train this number of peacekeepers over this time frame, and we're going to seek to equip them, and we're going to seek to help them get to where they want to be.

The initiative, very quickly, has a few components to it. We're pledging that over the next year or so we're going to put together a logistics support arrangement so that we can better coordinate getting peacekeepers to where they need to go from those countries willing to provide them, say, in Africa, from West Africa to another part of Africa where they're perhaps needed. There's going to be a clearinghouse arrangement that will serve as kind of a coordinating mechanism among the G8. And then importantly, Italy, which is cosponsoring this initiative, is offering up a training center – in Italy, actually. It already exists, which is why we can get it going so quickly – to help train so-called "heavy police" or gendarmes or carabinieri, these important actors in peace support operations, to fill the gap between policemen and the troops and the tanks.

Very often in a peace support operation, what you need in addition to the cop on the beat and the soldier in the Humvee is a so-called heavy policeman or gendarme who can do crowd control and arrest the high-value prisoners and do border control, and so on and so forth. So Italy is a big part of it.

Let me go ahead and stop there, because I want to go in whatever direction you'd like to take this. But first, let me turn to my colleague to say a word.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Thank you. I'll be very brief in my remarks. My colleague has already situated this new initiative in the context of the New Partnership for Africa's Development, so it certainly grows out of the recognition of the need to work hand in hand with African leaders. And my colleague talks about the global nature of the peacekeeping initiative because of the need to work particularly with donor countries, but with our European allies and friends who have been so much a part of working on Africa peace and stability issues.

I would like to say that the initiative also derives very much from President Bush's vision for the world as set out in the National Security Strategy in which he talks about making the world better and safer. And this initiative really is a nexus between both of those.

With the initial focus on Africa, we see a clear need for global peacekeeping capacity-building on the continent. We've worked very closely, for instance, with the Economic Community of West African States, ECOWAS, working in Liberia. This initiative will give us the capability to draw on. It fits in very well with the Africa Union's Peace and Security Council, which has talked about establishing standby forces which this initiative could work to both train, equip and to deploy, and working with the European Union, which has an initiative to build the capability again of the Africa Union.

But as I say, it grows out of the President's vision to make the world safer and better, as stated in his National Security Strategy, and it's a key component of his Africa policy in which that policy all the way stated that there are three primary objectives. One was addressing the HIV-AIDS pandemic, of which the President's \$15 billion HIV-AIDS Emergency Plan was the answer to that challenge. The second challenge was to grow Africa's economies, which the Millennium Challenge Account and the Africa Growth and Opportunity Act are the key initiatives to match that challenge. And then, finally, the third challenge being to promote peace and stability across Africa. And we see this peacekeeping initiative as one of a flagship component of our effort to address that third priority of his Africa policy.

And with that, I will also be available for questions.

Q I just wanted to get some details about how you're going to fund this, because it sounds very ambitious. But training 50,000 people over the next five to six years, how much do you think that's going to cost? And do you have any firm pledges for money at the moment? Where do you expect this money is going to come from?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: That's a great question. And let me just say about this number, 50,000, the number that I think we're going to roll out is going to be well in excess of 50,000. I don't want to name a specific number at this stage. It will be a dramatic number, it will be much more than 50,000 that we're going to seek to train and equip over the next five, six years.

The funding – in the first instance, we, the United States, are going to seek from the Congress \$660 million to spend over the next five years for training and equipping, and we believe that that will probably go a long way toward training and equipping 45,000 to 50,000, maybe even more peacekeepers right there.

There are also ongoing training programs that are being expanded– the French have their recomp program in Africa that trains thousands of peacekeepers a year. The British-trained peacekeepers and thousands – have already trained 4,000 in recent years – the Kofi Annan Center that already exists in Africa is already a training site. So there's a lot that's going on. The European Union is doing a lot to train peacekeepers. So we have sort of on the books or in prospect just right now, today, the resources to train well in excess of 50,000. And, of course, part of the purpose of rolling out this initiative is to try to spur more activity, more spending, over the next five years.

Q I wonder if you could go a little bit more into your idea, the clearinghouse. Would the clearinghouse be making decisions about where troops are to be deployed, and how would that connect up to U.N. efforts?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: The U.N., of course, has done a lot of work on peacekeeping operations and how to mount them and how to deploy peacekeepers. Of course, the United Nations comes into play once there is a U.N. mandate for a peace operation. There are some 14 peacekeeping operations around the world, I think seven or eight in Africa. But there is – in the very initial stages of a crisis, often before the United Nations has an opportunity to act or pass a mandate, what you have is an immediate need to find peacekeepers, match them up with the airlift, get them trained and get them to the site of the problem.

The idea of the clearinghouse is that we would, at the level of the G8, get experts together on a periodic basis to exchange information about the offers that are out there for airlift and for equipment and what have you, so that we already have it – if you will, we already have a Rolodex, we already have in the bank offers of support that we can go immediately to, so that every time there's a new peace support operations need, we don't have to reinvent the wheel. We don't have to go out and solicit anew from nations pledges and find out who has got the airlift to get them where they need to go. It's an evolution. It's a way of really getting out ahead on these peace support operations, so that we don't spend days and weeks trying to muster the needed support for them.

Q Who exactly is in charge – who would be in charge of these peacekeeping troops? Would it be the G8, the U.N., the AU?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: This doesn't change any of the current constructs that are out there. I mean, all of this is done – is being done, obviously, with a view to the strictures that are already out there about how U.N. peacekeeping operations operate. We're doing this – we've already briefed African leaders – I think my colleague and others have done some of that – African emissaries and representatives. This isn't going to change how peacekeeping operations look or how

they're run. I mean, it's still the case, obviously, that when a crisis erupts, the nation that's affected or nations in the neighborhood often make requests for peacekeepers. Then a solicitation goes out, Sometimes interested nations outside the region, like the United States, France or others are involved in that process. Sometimes it's the United Nations.

This isn't going to change any of that structure. We're not talking about a new paradigm or how peacekeeping operations are controlled or regulated. We're just talking how we can get the needed peacekeepers with the right training and with the right equipment to the hot spots where they're needed.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: I'd just like to add to that, this is done on a voluntary basis. And the idea of the initiative is to increase the capability for peace support operations. When we had the crisis in Liberia, for example, there was a lot of lag time that was, or lead time that was required to find out which troops were trained up to a proficient level, where would they get their armored personnel carriers, who was going to do the lift. And so this, hopefully, will allow us to move much more quickly, but the member states that would participate would clearly be done on a voluntary basis, as it is now.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Let me just add, it's not only on a voluntary basis, but it's in response to a constant request on the part of the Africans, and an honesty on their part, that they don't have the capability. It isn't just a resource question – they don't have the capability and they want the part of the world that has the capability to share that with them.

Q What happened to ACRI? And with all due respect to the President's vision for Africa, isn't this exactly the same thing, given the emphasis, at least initial emphasis on Africa and crises there?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Yes, the Africa Crisis Response Initiative, ACRI, originally was envisioned as a peacekeeping, primarily Chapter Six training initiative. That initiative, when the Bush administration started, was ramped up and became the Africa Contingency Operations Training Initiative, ACOTA. And ACOTA really gave more capability, beyond Chapter Six, but also it's Chapter Seven capacity for countries to engage in peace operations.

And ACOTA continues to be a centerpiece of this initiative, of the train and equip. So ACRI became ACOTA, and ACOTA is being folded into this initiative.

Q Just so I have this clear, ACOTA is just the U.S. part of the G8 initiative here?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Right.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: That's right, for training and equipping, particularly.

Q If I could just inject a practical situation to this. As you all are having these discussions, a lot of the world is looking at what is happening in Sudan. Has anything come up practically in your discussions so far on that crisis, given that what is looming there is a disaster?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: I think that it is clear from the briefing of Dr. Rice and what you will hear during the next few days, everyone in the G8 is concerned about Darfur. There have been discussions and actions taken in the Security Council, Commission on Human Rights, and it is not acceptable to anyone the way in which humanitarian relief is not being allowed there, and the fact that the Janjaweed militias are continuing to carry on the ethnic cleansing. So the answer to your question is, it's a continuing discussion among the G8 members, not just here, but in every forum in which they find themselves.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: I would simply add to that that the discussion is also going on with the Africa Union. And our primary objective is obviously end the violence against the people in Darfur, but it's also to get the humanitarian access routes open and to provide and get humanitarian and human rights monitors. And we're working very closely with the Africa Union to get those monitors on the ground.

Q I walked in a little late, but from what has already been said, how does this work with regard to some mechanisms that are already in place, like the U.N. Rapid Deployment Force, and a couple of years ago, the G8 at that time, came out with the P8 goals to have something harmonized globally to help in times of crises?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: At the outset – and then I'll to my colleague – at the outset, this is tied together. I tried to outline at the beginning of this briefing that this is growing from discussions that were held in Kananaskis, the report in Evian, the work done in Berlin to lead the Africans and the G8 together on a plan for building a peacekeeping capability. The emphasis here is the coordination of what's existing and building on that, not to supplant.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: My colleague is exactly right. Again, this is an evolution. This is making good on some of the promises that the G8 has made over the last couple of years.

Q You've said that you were going to ask Congress for \$660 million. When will that money be asked for? Also, are you hoping that – I mean, you've talked a lot about Africa, but what about peacekeepers for the Middle East? Is there a hope that some way down the road that this exercise is going to be able to provide peacekeepers that might be able to help out in Iraq? One of the problems that I think is widely recognized is that countries like Morocco, Tunisia, countries like that, that maybe could supply peacekeepers seem reluctant to do so. Is there any hope that you're going to get countries like that whose peacekeepers could perhaps be more acceptable to Middle

Eastern populations to get on board on this initiative? And just finally, one last question. Are you expecting the G8 leaders at the end of this summit then will have – will approve this whole plan that you are talking about today?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Well, if I can just start with the last question first, yes, the idea here is to end up with a declaration out of this summit, an initiative that the G8 has signed up to. I mean, the leaders haven't met yet, which is why I'm being somewhat circumspect about promising that all this stuff is necessarily going to happen. But we have virtual agreement among the G8, and I think you can count on the fact that there will be a declaration at the end of the summit.

Your question about scope, I mean, we're talking a lot about Africa, because Africa is where everybody projects there will be many more peacekeeping operations, much more need for peacekeepers in the near-term and in the long-term, so Africa is kind of job one. But this is a global initiative. And we do plan to do more than just train indigenous peacekeepers in Africa or make that offer to African nations. We also plan to make that offer to others around the world. So there will be a component to it that will address needs elsewhere, as well. I mean, we want to make sure we get Africa right, but the \$660 million is not just about Africa, it's globally targeted, if you will.

Your funding question – we're already talking to the right committees and people on the Hill about how to get this done. It's a lot of money; it is over five years. There is interest in this on the Hill, and we need to follow through on the talks there to see if we can't get the money in the near-term. But I don't have anything to report to you about where that stands.

Q Does this have a name, this initiative?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Yes it does. It does. It's called the G8 Action Plan: Expanding Global Capability for Peace Support Operations.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: He wants you to pronounce the acronym.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: We haven't worked out an acronym. It's had different names as it's evolved through the weeks. But it's where we are today – Expanding Global Capability for Peace Support Operations. So, sorry, no – I'm not playing the acronym game, despite what Al Kamen has written about acronyms.

Q A number of years ago at the U.N. 50th anniversary, Jerry Rawlings from Ghana got up and basically chided the United Nations for a number of things. And part of it was that as a result of the peacekeeping that was going on in Africa and the poverty in Africa, the men of Ghana who have no work were always volunteering to become peacekeepers. And then there were problems with funding and they weren't getting the money and they weren't getting the clothing and the ammunition or whatever they needed. And then there were problems with how much money they would be paid. So those were all problems, and the biggest problem was, many of them didn't come home,

so then there were more widows and more kids without fathers. Is this kind of effort designed to actually pay a reasonable salary, if that's a way to put it, and to reasonably equip peacekeepers? I mean, are we basically starting an African military force? Is that what we're really doing here?

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: May I just start and say that this in response to the African leaders. The African leadership understands it's their responsibility to equip and to pay their military. There have been many discussions about the nature of the problem with militaries that are not supported. And the Africans themselves are recognizing that part of their budgets will have to be applied to this.

Training people and not equipping them and paying them means that you still aren't going to have a strong force. We don't have to define that problem for the Africans; they understand it and are giving each other guidance on how to go about that.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: I'd just like to add that you should not look at, as I said in my initial statement, this initiative in isolation. It's part of a broader strategy for U.S. engagement in Africa, and it includes helping the countries to deal with their health challenges so people are healthy, they live prosperously through our initiatives on economic growth and development, or AGOA, and our MCA Initiative, the Millennium Challenge Account and the Africa Growth and Opportunity Act, and then you want them to live peacefully in a stable environment.

So this is part of a three-part coherent strategy for Africa. It's not to be viewed in isolation. The first healthy – especially dealing with the HIV-AIDS pandemic, through the \$15 billion emergency plan for AIDS relief.

SENIOR ADMINISTRATION OFFICIAL: Okay, thank you for coming.

ACRONIMI

ACT	<i>Allied Command of Transformation</i>
AJP	<i>Allied Joint Publication</i>
C2	Comando e Controllo
CASA	Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo
CC	<i>Contingent Commander</i>
CESIS	Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza
CIMIN	Alto Comitato Interministeriale
CME	<i>Crisis Management Exercise</i>
COESPU	<i>Center of Excellence for Stability Police Units</i>
COI	Comando Operativo di vertice Interforze
COMFOR	Comandante della Forza
COMMSU	Comandante dell' MSU
CONOPS	<i>Concept of Operation</i>
COPS	Comitato Politico di Sicurezza
COREPER	Comitato dei Rappresentanti Permanenti
CRO	<i>Crisis Response Operations</i>
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
CTAG	<i>Counter-terrorism Action Group</i>
EOD	<i>Explosive Ordnance Device</i>
EUFOR	<i>European Force</i>
EUMC	<i>European Union Military Committee</i>
EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i>
EUMS	<i>European Union Military Staff</i>

EUPM	<i>European Union Police Mission</i>
EUROFOR	Forza Operativa Europea di Reazione Rapida
EUROGENDFOR (EGF)	<i>European Gendarmerie Force</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FCdr	<i>Force Commander</i> (acronimo in uso nell'UE)
FOS	Forze per Operazioni Speciali
FULLCOM	<i>Full Command</i>
HUMINT	<i>Human Intelligence</i>
IEDD	<i>Improvised Explosive Device Disposal</i>
IFOR	<i>Implementation Force</i>
IMD	<i>Initial Military Directive</i>
IMINT	<i>Image Intelligence</i>
IPTF	<i>International Police Task Force</i>
IPU	<i>Integrated Police Unit</i>
KFOR	<i>Kosovo Force</i>
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (ex CSCE)
MAPE	<i>Multinational Advisory Police Element</i>
MASINT	<i>Measure Intelligence</i>
MSO	<i>Military Strategic Options</i>
MSU	<i>Multinational Specialised Unit</i>
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NCS	<i>NATO Command Structure</i>
OOTW	<i>Operations Other than War</i>

Op Cdr	<i>Operation Commander</i>
OPCOM	<i>Operational Command</i>
OPCON	<i>Operational Control</i>
OPLAN	<i>Operation Plan</i>
PESD	Politica Europea di Sicurezza e Difesa
PESC	Politica Estera di Sicurezza Comune
PfP	<i>Partnership for Peace</i>
PM	Polizia Militare
PSO	<i>Peace Support Operations</i>
PSO	<i>Police Strategic Options</i>
RIS	Reparto Informazioni e Sicurezza
ROE	<i>Rules of Engagement</i>
SCZ	<i>Security Control Zone</i>
SFOR	<i>Stabilization Force</i>
SIGINT	<i>Signal Intelligence</i>
SISDe	Servizio per le Informazioni e Sicurezza democratica
SMD	Stato Maggiore della Difesa
SOFA	<i>Status of Force Agreement</i>
SOP	<i>Standard Operative Procedure</i>
STANAG	<i>Standardization Agreement</i>
TACOM	<i>Tactical Command</i>
TACON	<i>Tactical Control</i>
TAOR	<i>Tactical Area of Responsibility</i>
TCN	<i>Troop Contributing Nations</i>
TOA	<i>Transfer of Authority</i>

TTP	<i>Technical Tactical Procedure</i>
UE	Unione europea
UEO	Unione Europea Occidentale
UK	<i>United Kingdom</i>
UNMIK	<i>United Nations Mission in Kosovo</i>

BIBLIOGRAFIA

- AMATO, *Disciplina di pubblica sicurezza e Costituzione*, in *Dem. Dir.*, 1967.
- ARMITAGE Jr., *Noi americani possiamo imparare dai Carabinieri*, in *Limes*, 3/2005.
- AVIOUTSKII, *Sognando il Califfato sui Monti del Caucaso*, in *Limes*, 4/2002.
- BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962.
- BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, ed. III, Milano, 1953.
- BASSETTA, *Brevi cenni su ordine pubblico, sicurezza pubblica, situazioni d'emergenza, necessità*, in *Riv. di Pol.*, XII, 1996, pagg.777 e ss.;
- BASSETTA, in AA.VV., *Elementi di diritto militare aspetti costituzionali*, suppl. al n.1 della *Rass. Arma dei Carabinieri*, Velletri, 1999.
- BASSETTA e CANTONI, in AA. VV., *Elementi di diritto amministrativo militare*, suppl. al n. 3, 2001, alla *Rass. Arma dei Carabinieri*, Velletri, 2002.
- BASSETTA e LIBERTINI, *Note sulla funzione di indirizzo politico-militare*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 3, 1997.
- BAUDIN, *Les aspects institutionnels de l'Europe de la défense*, in *Défense nationale*, n.12, 2000.
- BECKETT, *The North Atlantic Treaty , the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations*, Londra, 1950.
- BELLINI, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- BLAND, *The military Comitee of the North Atlantic Alliance. A study of structure and strategy*, New York, 1990.
- BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, 2000.
- BONVICINI, *European Defence: beyond Functional Convergence. Procedures and Institutions*, in *International Spectator*, n.3, 1999.
- BOSI, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- BOURSIER NIUTTA e BASSETTA, *L'ordinamento militare come ordinamento giuridico*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 2, 1997;
- CAIA, *Polizia di Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI.

- CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi "fuori area"*, RDI, 1999.
- CANNIZZARO, *Problemi giuridici sollevati dalla nuova dottrina strategica della NATO*, Ronzitti (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000.
- CARDINI, *I primi tempi dell'Ordine del Tempio*, in *I Templari una vita tra riti cavallereschi e fedeltà alla Chiesa*, atti del primo convegno "I Templari e San Bernardo da Chiaravalle", Certosa di Firenze 23-24 ottobre 1992, Firenze, 1995.
- CARPENTER, *Agli Stati Uniti quest'Alleanza non serve più*, in *Limes*, 4/1999.
- CASSESE, *La giurisdizione civile italiana e la Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 sullo "status" delle Forze armate della NATO*, in *Riv. dir. Inter.*, 1965.
- CASSONI, *L'organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, Milano, 1967.
- CeMiSS e RAND, *Transforming Italy's Military for a New Era: Options and Challenges*, Soneria Mannelli, 2003.
- CEVOLIN, *L'impiego delle Forze armate all'estero in operazioni di mantenimento o imposizione della pace*, in *Quaderni ISTRID*, 4, 1998.
- CHIAPPETTI, *Forze di polizia*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, 1990.
- CILIBERTI, *L'autorità di pubblica sicurezza nell'art. 13 della Costituzione*, in *Riv. di Pol.*, III – IV, 1997.
- COPPOLA, in *AA.VV.*, *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, XXX, 1980.
- CORTESE, *Forza pubblica*, in *Enc del dir.*, XVIII, 1969.
- DE GUTTRY, *Il documento di Petersberg: aspetti generali*, in *Le missioni delle Forze armate italiane fuori area*, ricerca Ce.Mi.S.S., Milano, 1997.
- DELLI SANTI, *In quadro giuridico e politico-istituzionale della politica di difesa europea dopo il trattato di Nizza*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 2, 2001.
- DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed Organizzazioni Internazionali Regionali nel mantenimento della pace*, in *La Comunità Internazionale*, 1998.
- DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971.

- DIHEL, *Operations Other Than War (Ootw): Mission Types and Dimensions*, in *National Academy of Science National Research Council*, Agosto 18, 1994.
- DI NUNZIO, *Effetti sociali e conseguenze sulla sicurezza interna della guerra dell'informazione*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n.13, 1999.
- DI PAOLO, *Elementi di intelligence e tecniche di analisi investigativa*, Roma, 2000.
- DI RAIMONDO, *Il sistema dell'Amministrazione della p.s.*, Padova, 1984.
- D'ONOFRIO, *Il questore*, in *Riv. di Pol.*, VI, 1996.
- DREW, *The future of NATO: facing an unreliable enemy in an uncertain environment*, New York, 1991.
- DURANTE, *Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO)*, in *Enc. del dir.*, XXXI, Milano, 1981.
- DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, 1977, trad. it., Bologna, 1982.
- ESPOSITO, *Le funzioni essenziali della NATO nella nuova Europa*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 4, 2001.
- FAMIGLIETTI, *Le funzioni di polizia: definizione, titolarità e forme di espressione*, in *Riv. di Pol.*, V – VI, 2000.
- FERRARI, *Guerra – stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enc. del dir.*, 1970.
- FUMAGALLI, *Un Califfato di Fergana? L'islamismo centroasiatico continua a sognare*, in *Quaderni speciali di Limes "Aspettando Saddam"*.
- GARINO, *L'ordinamento giudiziario militare nei suoi riflessi internazionali*, in *Rass. Giust. Mil.*, 1998.
- GRASSO, *Guerra (disciplina costituzionale della guerra)*, in *Enc. Giur.*, 1989.
- GULLOTTI, *Riflessioni sul coordinamento delle forze di polizia in ambito provinciale*, in *Riv. di Pol.*, XII, 1996.
- JANNITTI PIROMALLO, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, Milano, 1953.
- JEAN, *Osama, Saddam e Palestina: un solo problema, una sola soluzione*, in *Limes*, 2/2002.
- KAMMERHOF, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- KIRSIPUU, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- KITZINGER, *I mosaici di S. Maria dell'Ammiraglio a Palermo*, Padova, 1990.

- KELSEN, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, AJIL, 1951.
- HIGGINS, *Some Thoughts on the Evolving Relationship Between the Security Council and NATO*, in *Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix Développement, Démocratie*, Bruxelles, 1998.
- IGNARSKI, *North Atlantic Treaty Organization*, in *Encyclopedia of Public International Law*, VI, Amsterdam, 1983.
- INTELISANO, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate*, Padova, 1987.
- IOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *Comunità Internazionale*, 1998.
- LANDI – POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, V ed., Milano, 1974.
- LEANZA, *Effetti giuridici ed economici dell'integrazione. Dal trattato di Roma all'Unione Europea: quali mutamenti per gli Stati*, in *Riv. di dir. Pubbl. e Scienze pol.*, 1, 1993.
- LIBERTINI, *Contributo allo studio dell'organizzazione dell'intelligence militare*, in *Riv. di pol.*, VIII – IX, 2001.
- LIBERTINI, *Alcune considerazioni sulle differenze fra Forze armate e di polizia*, in *Riv. di Pol.*, III-IV, 2001.
- LIBERTINI, *Una riflessione sul nuovo ruolo delle Forze armate*, in *Rass. Arma dei carabinieri*, 2, 2004.
- LIBERTINI, *Note a margine dell'ordinamento militare e del concetto di difesa*, in *Riv. di Pol.*, II, 1995.
- LIBERTINI, *Alcune osservazioni sulla funzione di polizia militare*, in *Riv. di Pol.*, I, 2002.
- LIBERTINI, *Contributo allo studio dell'organizzazione dell'intelligence militare*, in *Riv. di pol.*, VIII-IX, 2001.
- LIBERTINI, *Presupposti costituzionali della difesa*, in *Il Riordinamento dell'Amministrazione della difesa*, atti del convegno della Società Internazionale di Diritto Militare, 20 maggio 1998, Roma, 1998.
- LIBERTINI, *Le MSU quali titolari di un compito militare*, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 143 e ss. (atti del seminario internazionale tenutosi a Roma il 30 e 31 marzo 2004).
- LIBERTINI, *Alcune riflessioni sul servizio di assistenza ai dibattimenti*, in *Riv. di Pol.*, VIII-IX, 1998.

- LIBERTINI, *Profili di etica militare*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 3, 1998.
- LIBERTINI, *Nobiltà e cavalleria nella tradizione e nel diritto*, Tivoli, 1999.
- LIBERTINI, *Una riflessione sui servizi di informazione e polizia militare*, in *Riv. di Pol.*, XII, 1998.
- LIBERTINI, *Militari stranieri e giurisdizione italiana*, in *Riv. di pol.*, VIII-IX, 1999.
- LIBERTINI, *Trattato NATO e giurisdizione penale*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 2, 1992.
- LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.
- LO TORTO, *Dalla guerra ai conflitti armati*, in *Rivista Aeronautica*, 6, 1999.
- MANISCALCO, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- MARAZZI, *Considerazioni sull'Organizzazione del Patto Nord-Atlantico*, in *Comun. Intern.*, 1955.
- MARAZZI, *La NATO e la giurisdizione degli Stati membri*, in *Comunic. Studi*, VII, 1955.
- MARJAN, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- MEOLI, *Il Ministero dell'Interno, Ordinamento e attribuzioni*, Roma, 1986.
- MIELE, *N.A.T.O. (Organizzazione del Patto Nord-Atlantico)*, in *Noviss. Dig. It.*, XI, Torino, 1965.
- MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, VII, 1961.
- MILES, *Un esercito vero per non restare un Paese vassallo*, in *Limes*, 4/1999.
- MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. del dir.*, XVIII, 1969.
- MORMOCEA, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- OLIVEIRA, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- ORTEGA, *Military intervention and the European Union*, Parigi, (Chaillot paper, n.45), 2001.
- OVI, *Tecnologia e sicurezza*, in *Per Aspera ad Veritatem*, anno VIII, n. 23, maggio-agosto 2002.

- PACKETT, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- PARIS, *Le Multinational Specialized Unit una esperienza militare di polizia tutta italiana*, in *Riv. di pol.*, I, 2003.
- PARIS, *Visione d'insieme dello sviluppo di una dottrina per le MSU*, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- PARIS, *La Gendarmeria Europea*, in *RID*, 4, 2005.
- PARIS, *Lo strumento militare italiano in operazioni di polizia*, in *RID*, 4, 2004.
- PASQUALINI, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- PERITO, *Where is the lone ranger when we need him?*, USA, 2004.
- PERRIS, *Forza pubblica*, in *Nuovo dig. It.*, VI, 1938.
- PETTA, *La Costituzione e la convenzione sullo status delle truppe NATO*, in *Giur. Cost.*, 1973.
- PIERANTONI, *La guerra incruenta*, ricerca Ce.Mi.S.S., Formia, 2002.
- PIERINI, *Variazioni sul NATO SOFA*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 4, 1999.
- POLI – TENORE, *I procedimenti amministrativi tipici e il diritto di accesso nelle Forze armate*, Varese, 2002.
- POLITI, *Basi militari straniere e giurisdizione italiana*, in *Le basi militari della NATO e dei paesi esteri in Italia*, Roma, 1990.
- RAVASIO, *Forza pubblica (agenti della)* in *Enc. giur. it.*, VI, pt III, 1916.
- RIONDATO, *Appunti sul regime giuridico penale dei Corpi di spedizione all'estero*, in *Rass. Giust. Mil.*, 1986.
- RIVELLO, *Giustizia penale italiana e reati commessi nel nostro Paese da militari stranieri appartenenti alle forze NATO*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 4, 1993;
- RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, ed. II, Torino, 2001.
- RONZITTI, *La Corte penale internazionale, i crimini di guerra e le truppe italiane all'estero in missione di pace*, in collana del Ce.Mi.S.S., 2001.
- ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, 1937, Padova.
- ROSATO, *L'Italia del terrore verde: da centro logistico ad obiettivo di guerra*, in *Quaderni speciali di Limes "Aspettando Saddam"*.
- SABATINI, *Forza pubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, VII, 1961.
- SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 15^a ed., Napoli,, 1989, II.
- SARDELLONE, *La difesa europea dalla CED ad Helsinki*, in *Informazioni Difesa*, 3, 2000.

- SAULLE, *Trattato del Nord-Atlantico, organizzazione del (NATO)*, in *Enc. Giur.*, XXXI, 1994.
- SAULLE, *Trattato dell'Organizzazione del Nord Atlantico (NATO)*, in *Saggi di diritto e di organizzazione internazionale*, Napoli, 1986.
- SAULLE, *NATO and its activities. A political and juridical approach on consultation*, New York, 1979.
- SAULLE, *Juridical Value of the Rules of the North Atlantic Alliance for Consultation*, in *Saggi di diritto e di organizzazione internazionale*, Napoli, 1986.
- SAULLE, *Organizzazione dell'Atlantico del Nord: struttura e finalità*, in *Le basi militari straniere e lo status dei lavoratori italiani*, a cura di Zanghi, La Rosa e Panella, Bari, 1992.
- SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale*, I, *Le organizzazioni internazionali a livello mondiale e regionale*, Napoli, 1993.
- SECCHI, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Milano, 1992.
- SCISO, *Legittima difesa ed aggressione indiretta secondo la Corte Internazionale di Giustizia*, RDI, 1986.
- SERVEDIO, *Le Nazioni Unite, le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 4, 1999.
- SPAHR, *Ebstorf, martiri di*, in *Bibliotheca sanctorum*, IV, col. 894.
- STROMSETH, *The North Atlantic Treaty and European security after the cold war*, in *Cornell International law Journal*, 1991.
- SZABO, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- TAMMARO, *Ambito operativo della legittima difesa nel diritto internazionale e sua ammissibilità nelle ipotesi di aggressione indiretta*, in *Diritto Militare*, 2-3, 2001.
- TERROSI, *La giurisdizione penale sui militari NATO*, in *Cass. Pen.*, 1993;
- TORIELLO, *NATO (Organizzazione del Patto Nord-Atlantico)*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, V, Torino, 1984.
- TORNETTA, *I meccanismi delle Nazioni Unite per la sicurezza internazionale*, in *Le Nazioni Unite del 2000 – verso un nuovo ordine internazionale*, 1991.
- VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *L'art. VII della Convenzione di Londra sulle forze militari NATO e il giudice penale italiano*, in *Comunicazioni e studi*, XVI, Milano, 1980.
- VENDITTI, *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano*, VII ed., Milano, 1997.

- VICO, *Forza pubblica*, in *Dig. It.*, XI, pt., II, 1892-1898.
- ZACCARIA, in AA.VV. *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*.
- ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica*, in *Enc. del dir.*, II, 1958.
- ZANOBINI, *Forza pubblica*, in *Enc. It.*, XV, 1950.
- ZARCA, *Le fonti aperte: uno strumento essenziale dell'attività di intelligence*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n.1, 1995.

The party States will contribute to the permanent core of the EGF HQs as belowed listed:

	OFFICERS	WAR. OFF.	NCO
FRANCE	5	2	//
ITALY	6	7	10
NETHERLAND	2	2	//
PORTUGAL	2	2	//
SPAIN	2	3	//
Total	17	16	10

These figures do not include the Commander of the EGF HQs.