

Premesse al Workshop

| Ida Caracciolo * |
Introduzione al Workshop.
Principi e sfide del peacekeeping

ABSTRACT

Even though peacekeeping is not a new topic after seventy-one UN peacekeeping operations from 1948 to date, it still provides much food for thoughts. In particular, the continuous changing of international crisis very often imposes adjustments on peacekeeping operations to the benefit of their efficacy and effectiveness. The 2015 Report of the UN High Level Independent Panel on Peacekeeping evidences the need to intervene again, fifteen years after the Brahimi Report, on certain aspects of peacekeeping. Then the reason at the basis of this Workshop organised by the Centre for the High Studies on Defence in Rome is to develop a debate on peacekeeping among scholars in international law and military commanders of the Italian Armed Forces in the light of this Report.

Sono molto onorata di essere stata chiamata a moderare la prima sessione di questo *Workshop* sull'evoluzione del *peacekeeping* e il ruolo dell'Italia che si articolerà in diverse e sicuramente interessanti sessioni.

Desidero subito ringraziare il Centro Alti Studi per la Difesa e il suo Presidente, Generale Del Casale, per aver organizzato questo convegno ma soprattutto per aver scelto di organizzarlo favorendo l'incontro – permettetemi di dirlo – tra due culture, quella accademica e quella militare, che non sempre hanno frequenti occasioni di confronto e di scambio di opinioni su temi di interesse per entrambe.

Sono dunque certa che il *Workshop* favorirà un fruttuoso dibattito tra due approcci, quello scientifico, prettamente teorico, e quello militare, più pragmatico, su un tema come il *peacekeeping* dove la componente concettuale e quella pratico organizzativa sono correlate ed essenziali per garantirne l'efficacia e l'adattabilità alla grande varietà delle crisi internazionali nel mondo contemporaneo.

* Professore ordinario di diritto internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli".

Il tema del *peacekeeping* non è nuovo se si pensa che la prima missione di mantenimento della pace fu decisa dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel 1948, con la risoluzione n. 50, per assistere il mediatore e la commissione di tregua per la Palestina (*United Nations Truce Supervision Organization* – UNTSO). Quest'ultima è tuttora operante con l'incarico di coadiuvare, sulle alture del Golan e al confine tra Israele e Libano, due missioni dei Caschi blu dell'ONU: la *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF) e la *United Nations Force in Lebanon* (UNIFIL). Si consideri anche che da allora ad oggi si sono avute ben settantuno operazioni di mantenimento della pace, di cui sedici sono ancora in corso.

Il *peacekeeping* per quanto abbia alle sue spalle quasi settant'anni di prassi, di valutazioni in seno all'ONU, di analisi da parte della dottrina internazionalistica e soprattutto di periodiche revisioni, continua a stimolare riflessioni e approfondimenti, sia sul piano scientifico che sul piano operativo. Ciò dipende dalla circostanza che il *peacekeeping* non è un istituto statico bensì dinamico. Poiché il suo successo risiede nella capacità delle operazioni di raggiungere gli obiettivi nelle crisi in cui vengono dispiegate, cambiamenti nelle crisi impongono cambiamenti nel *peacekeeping*.

Molti sono gli elementi indicativi del dinamismo del *peacekeeping*. In primo luogo, rileva la circostanza che in esso vengono fatte rientrare tutte le missioni a tutela della sicurezza internazionale poste in essere, dapprima, nell'ambito esclusivo delle Nazioni Unite e, dagli anni Novanta, anche nel quadro di altre organizzazioni a carattere regionale (in particolare, la NATO, l'OSCE, l'Unione europea e l'Unione africana).

In secondo luogo, tale conclusione è avvalorata dal confronto tra le varie tipologie di missione che si sono succedute negli anni. Se si raffrontano le missioni realizzate nel periodo della Guerra fredda – quale risposta pragmatica al mancato funzionamento del sistema di sicurezza collettiva – con le missioni poste in essere dopo la fine dell'epoca bipolare, caratterizzate da un'evidente diversificazione dei compiti ad esse assegnati, emerge con chiarezza che queste ultime si distaccano profondamente dall'archetipo classico delle operazioni di *peacekeeping*.

Spicca poi l'utilizzo simultaneo – ma spesso combinato o sequenziale – dei diversi generi di operazione sviluppatosi negli anni, secondo una progressione graduale che vede il dispiegarsi sul campo di una forza di mantenimento della pace alla quale succede un'operazione di tipo coercitivo, realizzata sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, sostituita infine da una forza di consolidamento della pace. Questo *peacekeeping* multifunzionale si caratterizza operativamente per l'impossibilità di distinguere in modo netto le diverse funzioni della prevenzione del conflitto, della pacificazione, dell'aiuto umanitario, del mantenimento e dell'imposizione della pace. Le missioni si svolgono, per lo più, in situazioni di fallimento dello Stato (*failed states*), dove le funzioni

governative e le infrastrutture istituzionali sono distrutte o incapaci di garantire il rispetto della legge e dell'ordine pubblico.

Il dinamismo del *peacekeeping* trova la sua *ratio* nella continua evoluzione delle crisi internazionali. Attualmente queste ultime, anche se minori in numero, si presentano particolarmente complesse. In alcuni casi si tratta di crisi che durano da tempo, nel corso delle quali si sono succedute più fasi di scontri violenti. In altri casi, si tratta di conflitti che nascono come interni e poi si regionalizzano o si internazionalizzano, prolungandosi negli anni e causando un numero elevato di vittime anche e soprattutto tra la popolazione civile. Spesso lo scoppio di questi conflitti deriva da fattori diversi, come l'incapacità di governo del sovrano territoriale, la presenza di diverse etnie, la corruzione, la povertà, crisi umanitarie, criminalità organizzata e terrorismo.

In questo contesto mutato e mutevole di crisi ha cominciato a emergere la preoccupazione che il *peacekeeping* non sia più del tutto in grado di tenere il passo imposto dai cambiamenti radicali che hanno subito le crisi e i conflitti odierni.

Non è un caso dunque che, dopo quasi quindici anni dal Rapporto del *Panel on United Nations Peace Operations*, più noto come *Rapporto Brahimi*, del 17 agosto 2000, che ha segnato una tappa fondamentale nel miglioramento del *peacekeeping* onusiano, il Segretario generale delle Nazioni Unite abbia sentito l'esigenza di analizzare lo stato delle operazioni di mantenimento della pace in una realtà profondamente diversa rispetto a quella del passato. A tale scopo ha nominato il 31 ottobre 2014 un *High-Level Independent Panel on Peacekeeping Operations* che, il 16 giugno 2015, ha presentato il suo Rapporto.

Il *Panel* ha esaminato le funzioni e la struttura del *peacekeeping*, nonché le modalità operative delle missioni di mantenimento della pace e ha avanzato suggerimenti e modifiche, tenendo conto della mutata natura dei conflitti e senza dimenticare la rafforzata e continua collaborazione dell'ONU con altre organizzazioni internazionali, soprattutto regionali.

Il rapporto è molto articolato poiché affronta diversi temi: la predisposizione delle missioni di *peacekeeping* per il futuro, i propositi delle missioni, l'organizzazione e il dispiegamento delle operazioni di mantenimento della pace.

Secondo il *Panel*, nella progettazione del *peacekeeping*, le soluzioni politiche dovrebbero sempre guidare l'organizzazione di una missione di mantenimento della pace. Inoltre, l'ampio spettro delle missioni di pace delle Nazioni Unite dovrebbe essere utilizzato per creare risposte *ad hoc* con riferimento a situazioni specifiche e tenendo conto di una cronologia evolutiva degli interventi tra di loro intercorrelati. Ancora, un forte partenariato per la pace e la sicurezza internazionali dovrebbe essere sviluppato al fine di favorire cooperazione e consultazione. Infine, il Segretariato delle Nazioni Unite dovrebbe essere più focalizzato sulle necessità in campo e le missioni dovrebbero essere più incentrate sulla finalità di assistere le popolazioni coinvolte nelle crisi.

Il *Panel* suggerisce, relativamente alle finalità per il *peacekeeping* del futuro, di favorire e sviluppare l'obiettivo della prevenzione delle crisi e della mediazione; di mettere al centro la protezione dei civili e di svilupparla alla luce delle esigenze sul terreno e delle effettive capacità di assistenza della missione; di definire il ricorso all'uso della forza con la massima chiarezza e di garantire una supervisione politica sulle crisi che non si concludono solo grazie alla stipulazione di accordi di pace.

Infine, per il *Panel* l'organizzazione e il dispiegamento delle missioni di *peacekeeping* dovrebbero basarsi su strategie politiche realistiche e contestualizzate. A tale scopo, viene sottolineata l'utilità del mandato in due tempi. Inoltre, si evidenzia l'importanza del rafforzamento della rapidità di risposta alle crisi da parte dell'ONU e dei suoi *partners*, oltre che della capacità e della specializzazione del personale impegnato nel mantenimento della pace, cui accompagnare il rafforzamento della cooperazione con le organizzazioni regionali e l'attuazione di molte delle *policy* già messe in cantiere in seno all'ONU.

Non è neppure un caso che quasi contemporaneamente al Segretario generale dell'ONU anche il Ministro della Difesa italiano abbia deciso la redazione di un *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, poi pubblicato nel luglio 2015. Anche il *Libro Bianco* poggia sulla consapevolezza che l'attuale scenario globale è straordinariamente complesso, difficile da interpretare ed incerto nel suo divenire. Di fatto le previsioni dei primi anni 2000 per cui le crisi internazionali si sarebbero potute risolvere nell'immediato futuro con l'uso sapiente della diplomazia, dell'economia e dei meccanismi internazionali di cooperazione e di soluzione delle controversie si sono rivelate ottimistiche.

A partire da ciò, il *Libro Bianco* si pone l'obiettivo di individuare il migliore strumento militare per affrontare le sfide in tema di sicurezza nazionale e internazionale, di individuare il modello ottimale di *governance* e di sviluppare gli elementi culturali e organizzativi necessari per una positiva azione italiana nelle missioni a tutela della pace e della sicurezza internazionali. La priorità delle forze armate italiane non è solo la difesa dello Stato, ma anche, sulla base dell'art. 11 Cost., di contribuire alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali conformemente al diritto internazionale e alle decisioni delle organizzazioni internazionali. È questa la c.d. "terza missione" della Difesa italiana.

Con specifico riferimento alle crisi internazionali, il *Libro Bianco* giunge spesso a conclusioni non distanti da quelle del *Panel* voluto dal Segretario generale delle Nazioni Unite. Ad esempio, esso sottolinea la necessità di prevenire l'insorgere di crisi internazionali per contenerle prima e di intervenire opportunamente solo in caso di insuccesso delle azioni preventive. Egualmente, si ribadisce l'importanza della cooperazione regionale (in ambito PESDC e NATO) e globale per garantire la sicurezza internazionale. Ed infine anche la

questione della rapidità e della sostenibilità della risposta è considerata una componente essenziale per la riuscita delle missioni di pace.

Ebbene, il *Workshop* che oggi si apre vuole cogliere la sfida lanciata da questi due importanti documenti e offrire una riflessione a tutto tondo sul *peacekeeping* nella realtà odierna.

Infatti, come anticipato dal Presidente del CASD, si parlerà in questi giorni del mutamento degli scenari e degli sforzi di adattamento giuridico e operativo che esso impone; del *peacekeeping* per i beni culturali, lanciato qualche mese fa dall'Italia nel contesto dell'UNESCO; della tutela dei diritti umani nel *peacekeeping* e del bilanciamento tra diritti umani ed esigenze di sicurezza nel mantenimento della pace, fino ad arrivare ad un *focus* sull'impatto del *peacekeeping* nell'ordinamento giuridico italiano.

Prima di passare la parola agli illustri relatori, vorrei introdurre i temi che saranno affrontati in questa mattinata dedicata ai principi e alle sfide del *peacekeeping*.

Il Professor Marchisio si soffermerà sui pilastri giuridici e politici del *peacekeeping* e le sue criticità in una proiezione verso il futuro. Il Professor Tardy presenterà in modo pragmatico e critico luci ed ombre nel dispiegamento delle operazioni di mantenimento della pace. Il Professor Fleck affronterà un tema vitale per la riuscita di un'operazione di mantenimento della pace, la sicurezza dei *peacekeepers*, che oggi è sempre più messa a rischio da crisi confuse e mutevoli anche per la presenza di tanti e diversi attori. Infine, il Professor Pedrazzi tratterà di una questione giuridica complessa e delicata quale è quella dello *status* dei *peacekeepers* nel difficile amalgama che tutti i SOFA cercano di raggiungere tra immunità degli operatori e responsabilità per le eventuali violazioni che essi abbiano commesso.

| Umberto Montuoro |

*Rilevanza della proposta italiana:
Caschi blu della cultura e
pianificazione operativa*

ABSTRACT

«*The High Contracting Parties undertake to plan or establish in peacetime, within their armed forces, services or specialist personnel whose purpose will be to secure respect for cultural property and to co-operate with the civilian authorities responsible for safeguarding it*». Article 7, § 2 of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 1954, constitutes the cornerstone and the first normative base of the Italian proposal to the creation of Blue Helmet specialized units responsible for the protection of cultural heritage not only during and after international armed conflicts, but also and hopefully in the internal ones.

The choice of the solutions presented on the negotiating table will not only entail procedural directions on: the establishment of contingents/teams or the designation of individual directors, their status, the background and professional training of the staff, and, in particular, the interoperability and the mechanisms of insertion in the multinational contingent as well as in their operational planning cycle –, but also to determine the effectiveness of this upcoming law enforcement team. All this will be above and will affect the obligations arising from bilateral and *ad hoc* multilateral agreements or agreements that have already been ratified by the parties.

During World War II, the systematic looting of works of art from the territories gradually occupied by the Germans gathered the attention of the masses and boosted activities for the protection of cultural heritage. Fighting dispossession, theft and looting of personal property and movables was a priority from the very beginning. The shelter of a great number of paintings, statues and art artifacts has seen the personal impetus of some who have not hesitated to perform acts of heroism. “... They were called *The Monuments Men*”. Even after September 8th, during the unfamous retreat of the German troops from the Italian territory, the major focus was on securing easily stealable goods and on monumental buildings with a clear strategic value for military purposes, such as the historic bridges that were torn down with explosives in Florence. The demeanor of the allied troops, notably the Americans, was not always respectful of monumental sites, for instance, starting from the statues of the fountains of the Royal Palace of Caserta to the interiors of Villa Torlonia in Rome. Last but not least, the bombing and destruction of the Abbey of Montecassino is not only emblematic of the importance of the operational plan-

ning cycle but also a proof that the *intelligence* analysis carried out at that time was partial, inadequate and full of loopholes.

In 1995, as part of the Supplement to an Agenda for Peace, the Secretary-General of the United Nations, Boutros-Ghali, recommended to stress out the importance for the United Nations to count on stand-by, multinational structured forces made up of members sharing the same education – the training being periodically and regularly consolidated through updating courses – communicating using the same language, the same operating procedures as well as cultural and logistical background.

The most innovative answers come suddenly and in different shapes just like the multinational contexts in which they develop but they find themselves facing insurmountable and programmatic constraints. The same genetic matrix of the establishing international agreements – even though configured in the conceptual correctness of the regulation but anchored to the negotiating works, to the constraints and availabilities set by the Member States in the clauses as well as in technical and financial annexes – will determine their effectiveness, their operational life and adherence to goals throughout their implementation and for the validity of the agreements. Purposes and principles are to be solemnly proclaimed in the preambles of the founding treaties and framework agreements. If we start by saying that ideas are always valid, it comes as a consequence that what's flawed and lacks functionality from the onset are the different formulas presented on the negotiating tables, resulting from compromises and mediations.

A good example could be the Florence based EUFOR, “officially set” in 1996 by the Ministers of Defense of Italy, France, Spain and Portugal, in a structure much more dynamic than static that, however, never actually broadened out to include other states and eventually shut down in 2012. Or still the SHIRBRIG – the Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations – the only force of the UN that shut down in June, 30th 2009 after only 13 years.

In conclusion, the experience gained in well over two decades of negotiation activities, multinational balances and their operational tools, reveals the importance of the proper adoption of formulas that are closer to the objectives to be achieved effectively on the international stage. “Lessons learned” refers to the standard procedure and the implementation of various models appear to be, today, on this negotiation tables, critical to the future success of new shared initiatives with a wider international scope.

The draft resolution that Italy submits to the UNESCO Executive Board on the importance of culture in conflict areas and the consequent role and responsibilities of UNESCO, immediately receives the appreciation of the Director General, being it the first concrete act of promoting a new legal instrument to effectively contrast the intentional destruction of the artistic heritage of Iraq and Syria. This has been the first proposal since IS forces have expanded all the way through Lybia.

As for the establishment of a contingent of *Blue Helmets for the safeguard of cultural heritage*, initial proposals are to set up *Task Forces* that can provide a specialized approach being made up of experts, scholars, archaeologists and military forces, capable of protecting the cultural heritage and combat illicit trafficking of goods looted from archeological sites as well as destroyed or unattended museums. The action of the Blue Helmets shall be structured depending on the kind of intervention to be carried out: military interventions through the use of forces to be done within the multinational peacekeeping contingents; interventions of “recognition”, being intended in a non-technical way indicating the verification activities to establish the conservation status, the cataloging and inventory of the

goods. Finally, shelter and restoration activities are intended where security and environmental conditions allow it. In conclusion, the proposal entails the creation and use of a *Blue Helmets Task Force* specialized in the complex work of safeguarding, protecting and preserving cultural areas, including underwater ones. The structure of the Draft is still very programmatic and does not contain any clear solution yet.

We do believe it is necessary to include teams of Blue Helmets alongside or in multinational contingents in peacekeeping operations, as well as during armed conflict, to refer to the current regulation concerning the conduct of this kind of operations. Operational planning is a complex set of procedures marked by intense modularity and temporal segmentation, the use of human and material resources, conditioning factors, diversified aims and objectives according to the different political, strategic and operational levels that cannot be described and summarized in a few lines. There are certain staff agencies acting in the decision making levels of typical military structures, whose procedures are originated and continuously updated according to specific schemes, consisting of all is deemed necessary at that level.

«J1 Human Resources; J2 Intelligence and Knowledge; J3 Operations and Situation Monitor (+ JOC A situation centre/JOC provides continuous situation awareness including a joint common operational picture ... by monitoring all Lines of Operations, major events and incidents); J 35 Joint Effects and Synchronization; J 4 Logistics; J 5 Plans and Policy; J 6 Communications and Information Systems (CIS); J7 Training and Doctrine; J 8 Resources and Finance; J9 Civil Co-operation and Military Partnership (CIMIC); J10 Joint Assessment; J11 Engineering; J12 Medical».

The mission *Unified Protector* was a first hand experience on the field. Carried out in 2011 in Libya, it is a clear evidence of how difficult it is to put together teams or simple councilors of the Blue Helmets in the decision making and operational system.

The inclusion of people having special status in this future teams of *Blue Helmets for the safeguard of cultural heritage*, in theory, will bring the desired effects if properly inserted in the operating dynamics of the international contingents. Operational planning is a cyclical process of data processing and actions, no outside influence will thus have internal procedural meaning.

The alternative is the perception of operational commands of the specialized Blue Helmets contribution as something chosen from the outside. In this sense the codification of a *standard* internal composition of the high ranks, with UNESCO appointed Officials/Officers seems desirable also in the NATO/EU directives.

The experience gained over the last two decades with the creation of several *Task Forces* – in line with modular, specialized and effective forecasts within differentiated alliances frameworks – can and should provide useful pointers.

SOMMARIO: 1. Premessa. Alta formazione e qualificazione dei Consiglieri giuridici nelle Forze armate: il Centro Alti Studi per la Difesa. – 2. Precedenti. Unità specializzate ed esperienze maturate sul campo. a) La seconda guerra mondiale. b) Caschi blu e soluzioni organizzative degli anni Novanta. – 3. La proposta negoziale italiana: *Cultural Heritage Helmets*. a) L'importanza dell'adozione della cornice normativa di riferimento UNESCO. b) L'articolato proposto. Contingenti, squadre o consiglieri a *status* internazionale? – 4. Ciclo della pianificazione operativa e tutela del patrimonio. – 5. Ipotesi di futuro impiego a confronto. – 6. Conclusioni. “*Lessons learned*”.

1. *Premessa. Alta formazione e qualificazione dei Consiglieri giuridici nelle Forze armate: il Centro Alti Studi per la Difesa*

«I. *Le Alte Parti contraenti si impegnano ad introdurre fin dal tempo di pace nei regolamenti o istruzioni ad impiego delle loro truppe, disposizioni atte ad assicurare l'osservanza della presente Convenzione, e ad inculcare, fin dal tempo di pace, nel personale delle loro forze armate, uno spirito di rispetto verso la cultura e i beni culturali di tutti i popoli.*

II. Esse si impegnano a predisporre o costituire, sin dal tempo di pace, nell'ambito delle proprie forze armate, servizi o personale specializzati, aventi il compito di assicurare il rispetto dei beni culturali e di collaborare con le autorità civili incaricate della loro salvaguardia»¹.

In via preliminare, si evidenzia che il comma 2 costituisce la chiave di volta e la prima base normativa della proposta italo-spagnola volta alla formazione di unità specializzate di Caschi blu preposti alla tutela del patrimonio culturale durante i conflitti armati, internazionali ed, in modo, auspicabilmente *rafforzato*, in quelli interni.

La scelta delle soluzioni presentate sul tavolo negoziale dalle Parti relative alle modalità procedurali di impiego, di costituzione dei contingenti/squadre o alla designazione di singoli consiglieri, allo *status*, all'estrazione e formazione professionale del personale, nonché, in particolare, ai meccanismi di interoperabilità e di inserimento nei contingenti multinazionali e nel loro ciclo di pianificazione operativa, determineranno l'efficacia o meno di questo futuro nuovo presidio di garanzia delle norme in materia. Tali elementi avranno il loro peso ponderale nell'assunzione delle decisioni indipendentemente dagli obblighi discendenti da accordi bilaterali, multilaterali *ad hoc* o già ratificati dalle parti. Fattori condizionanti prevalenti rispetto al diverso grado di cogenza legato alla stessa rilevanza giuridica tra disposizioni semplicemente convenzionali e principi generali rafforzati dal loro carattere consuetudinario riconosciuto dall'intera Comunità internazionale.

La seconda parte del comma 1, invece, rappresenta, sul piano dell'attuazione interna delle previsioni convenzionali da parte della competente articolazione della Pubblica Amministrazione nazionale, per l'Italia, il Ministero della Difesa, un preciso mandato istituzionale per la cattedra di diritto dei conflitti armati istituita, in via permanente, nell'organigramma ordinativo del Centro di

¹ Art. 7, in epigrafe, *Misure di ordine militare*, previsione inserita, quale insostituibile premessa, nelle fondamenta dell'architettura espositiva dell'intero corpo normativo, costituite dal *Capitolo I Disposizioni generali concernenti la protezione*, della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, L'Aja, 14 maggio 1954.

Alti Studi, con una decretazione dello Stato Maggiore della Difesa risalente ormai al lontano 1999².

In tal senso, infatti, negli anni Novanta, il progressivo incremento delle missioni di *peacekeeping*, alle quali hanno partecipato contingenti militari italiani, successivo al crollo del muro di Berlino ed ai conseguenti mutati equilibri geo-strategici, ha determinato la prepotente riemersione dei temi del diritto umanitario, in particolare, attinenti alla protezione della popolazione civile coinvolta, in misura massiccia, nelle attività di violenza bellica e di scontro prevalentemente su base etnica ed identitaria. L'intensa partecipazione alle missioni di pace, in contesti multinazionali e nazionali, non poteva essere disgiunta da un rinnovato slancio istituzionale nei confronti dello studio del sistema di norme poste a garanzia dell'azione sia degli appartenenti ai contingenti di pace sia delle popolazioni sottoposte a gravi compressioni della loro sfera di sicurezza e ad inenarrabili lesioni della dignità umana. L'analisi giuridica dei complessi profili applicativi ed interpretativi delle norme non poteva che essere affrontata qualificando il personale nella massima sede di formazione delle Forze armate italiane ed in uno spirito interforze aderente all'ampiezza ed interconnessione della casistica. La stessa realtà quotidiana della prospettiva operativa esistente nei teatri nei quali si trovano ad agire, fin da allora, i reparti italiani ha imposto l'adozione, presso il CASD, di una formula didattica avanzata.

Metodologia orientata ad incidere sulla definizione di un comune abito professionale e procedurale dei Consiglieri Giuridici, oltre che sulla formazione di forza armata inevitabilmente settoriale e centrata in prevalenza sulle sole aree tematiche di interesse, da ritenersi meramente propedeutica rispetto alla fase di qualificazione. Nel Centro di Studi, la filosofia didattica è compendabile nello spirito interforze che amalgama un uditorio eterogeneo composto da frequentatori appartenenti a tutte le Forze Armate, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza incluse, Funzionari della Difesa, studenti di *Master* universitari e, in particolare, numerosi Ufficiali di altri Stati con i quali siano stati stipulati accordi internazionali di cooperazione militare che spaziano dai paesi della NATO o che si affacciano sul Mediterraneo fino alla Cina, Corea del Sud, Vietnam o Stati africani o delle Americhe. L'apporto culturale ed esperienziale che una tale aula può fornire all'allargamento delle cognizioni di base dei singoli discenti è enorme e potenziato da una docenza universitaria articolata non solo sugli atenei nazionali e della capitale ma aperta all'estero ed arricchita da diplomatici ed esperti legali del Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale, nonché da alti magistrati, da funzionari in servizio nelle organizzazioni internazionali e nelle Agenzie nazionali ed internazionali, non ultima quelle spaziali europea e italiana.

² Lettera prot. n. 133/1/2076, del 29 marzo 1999, dello Stato Maggiore della Difesa.

“Interforze, interministeriale, *interagency* ed internazionale” sono le coordinate costanti di riferimento di una impostazione didattica che solo la massima sede della formazione della Difesa può esprimere in maniera compiutamente strutturata.

La comune matrice genetica della formazione avanzata dei Consiglieri, in ipotesi, gli consente di affrontare ogni questione legale avvalendosi di un orizzonte professionale ad ampio spettro, condiviso con i colleghi di altra forza armata, ovunque in servizio, in teatro operativo come negli uffici legali di consulenza dei Comandi/Stati Maggiori di vertice.

In questa prospettiva, nell’ambito dello sviluppo didattico del Corso per Consiglieri giuridici nelle Forze armate, ampio spazio è conferito all’approfondimento delle questioni dottrinali e giurisprudenziali attinenti alla tutela internazionale dei beni culturali durante i conflitti armati.

Il Corso di aggiornamento dei Consiglieri già abilitati prevede, da questo anno accademico, l’intera giornata conclusiva dedicata ai temi di garanzia internazionale del patrimonio artistico e monumentale, in virtù della stessa identità storica dell’Italia e della sua indiscussa natura di superpotenza nel campo dell’arte e della cultura di caratura universale.

2. *Precedenti. Unità specializzate ed esperienze maturate sul campo*

a) *La seconda guerra mondiale*

La sistematica predazione delle opere d’arte presenti nei musei e nei palazzi dei territori progressivamente occupati dalle forze armate tedesche ha impresso un forte indirizzo procedurale nelle attività di protezione dei beni culturali. Il contrasto all’azione di spoliazione, trafugamento e dispersione dei beni mobili è stata fin da subito una priorità da curare con particolare energia e tempestività. Il ricovero di grandi consistenze di opere pittoriche, di statue e manufatti d’arte ha captato l’attenzione e lo slancio personale di alcuni che non hanno esitato a compiere atti di eroismo nel trasporto e messa in sicurezza in rifugi individuati con lungimiranza in zone distanti dalle operazioni se non presso le sicure sedi inviolabili del Vaticano.

«... Li chiamavano “Monuments Men”. Erano soldati, tanto coraggiosi quanto improbabili. Un esiguo plotone di topi di biblioteca, colti e appassionati, arruolati nell’esercito alleato durante il secondo conflitto mondiale e spediti nell’Europa in fiamme con una missione precisa: salvare i capolavori dell’arte. Mentre Hitler invadeva un Paese dopo l’altro, infatti, le sue armate si impadronivano di sculture e dipinti secondo un piano sistematico per concentrare le opere più importanti nelle mani dei tedeschi. Fu così che intellettuali, artisti,

direttori e conservatori di musei – su mandato di Roosevelt – si trovarono a lottare per impedire il più grande furto artistico della Storia. Il loro compito era inizialmente quello di limitare i danni dovuti ai combattimenti, ma in seguito la missione si concentrò sulla localizzazione dei beni trafugati. Pochi, isolati, e senza disponibilità di uomini e mezzi, ingaggiarono la loro speciale battaglia contro il Fuhrer. In una gara contro il tempo, irta di ostacoli ... ciascuno di loro dovette ricorrere a ogni possibile stratagemma per salvare chiese e monumenti dalla distruzione, riportare alla luce collezioni inestimabili sepolte nelle viscere della terra, seguire per tutto il continente le tracce di opere uniche al mondo. Aiutati da collaboratori altrettanto oscuri e determinati ...»³.

Anche dopo l'otto settembre ed, in particolare, durante la rovinosa ritirata delle truppe germaniche dal territorio italiano, la maggiore attenzione si è concentrata sulla salvaguardia dei beni facilmente trafugabili e sugli immobili monumentali ma di chiaro valore strategico per il conseguimento di un vantaggio militare, quali, ad esempio, i ponti storici, come quelli fatti saltare in area con gli esplosivi a Firenze.

Le vicende relative, invece, alla salvezza di alcune città storiche e bellezze monumentali ed artistiche italiane, a fronte della direttiva impartita dal *Fuhrer* di distruggere l'identità storica degli italiani, appartengono all'epopea delle attività di vero e proprio *intelligence* condotte tra responsabili delle truppe alleate ed alti Ufficiali tedeschi.

Non poteva rientrare, allora in quel momento storico, un piano organico di salvaguardia delle città e dei tesori in esse contenute di fronte alle tragedie ed all'implosione delle istituzioni militari italiane all'indomani dell'8 settembre. Tutto restò affidato all'eroismo dei singoli uomini ed alla loro iniziativa.

Anche il contegno delle truppe alleate, in particolare, statunitensi, non fu sempre rispettoso dei siti monumentali, a titolo esemplificativo, a partire dalle statue delle fontane della Reggia di Caserta fino agli interni di Villa Torlonia a Roma o a quanto contenuto in non pochi palazzi storici e castelli.

La vicenda del bombardamento e distruzione dell'Abbazia di Montecassino è emblematica dell'importanza del ciclo della pianificazione operativa, nella quale l'analisi *intelligence* sempre determinante allora pur espressa fu carente e parziale.

Nel frattempo, trascorsi sessanta anni da quel momento le procedure del *decision-making* e della complessa predisposizione organizzativa e concettuale della condotta delle operazioni, a partire dagli Stati Uniti e dalla NATO, hanno compiuto un enorme balzo evolutivo.

La dottrina della pianificazione operativa e del suo articolato processo ci-

³ R.M. EDSSEL-B. WITTER, "Monuments men. Eroi alleati, ladri nazisti e la più grande caccia al tesoro della storia", Sperling & Kupfer, Milano, 2014.

clico di svolgimento ha avuto ampio sviluppo, tradottosi in pubblicazioni, direttive nonché precisi adempimenti procedurali codificati in documenti configurati per ogni missione, sia in ambito NATO che specularmente nella Politica di sicurezza e difesa dell'Unione europea.

b) *Caschi blu e soluzioni organizzative degli anni Novanta*

La formula del cosiddetto “nuovo ordine mondiale”, tanto in uso negli anni Novanta per identificare la presunta fine della contrapposizione est-ovest e del bipolarismo, identifica anche i nuovi impegni e le accresciute responsabilità degli Stati occidentali facenti parte del complesso quadro di alleanze della NATO. L'improvviso frammentarsi degli equilibri politici e militari continentali, il marcato impulso all'involuzione nella regionalizzazione delle relazioni internazionali e, soprattutto, la brutale riemersione delle spinte e delle dinamiche degli scontri etnici ed identitari determinano l'innescarsi di molteplici epicentri di grave instabilità e di tensioni. L'esplosione di situazioni di conflittualità interna ed internazionale è il naturale corollario.

«Missioni fuori area» e «Task Force Internazionale per interventi umanitari di emergenza» costituiscono due definiti mandati di approfondimento giuridico e organizzativo assegnati anche al vertice politico militare italiano già nel primo semestre del 1994. La posizione nazionale sostenuta nei lavori svolti in ambito di Alleanza Atlantica, della UEO, in una prospettiva propositiva rivolta enfaticamente alle Nazioni Unite, si sostanzia nella formazione nella proposta della costituzione di una forza da comporre con «moduli predesignati di diversa specialità da assiemare all'esigenza in relazione alla specifica missione da assolvere»⁴.

La proposta viene presentata, in modo diretto e in velocità, al Vertice G7+1 di Napoli, all'indomani del clamore internazionale suscitato dagli allora recenti accadimenti avvenuti in Ruanda, poi, formalmente in sede NATO e UEO.

«La task force umanitaria si diversifica profondamente dalle “stand by forces” delle Nazioni Unite: la struttura ampia ed articolata di cui l'ONU intende dotarsi appare infatti destinata a rispondere ad esigenze complesse, che spaziano attraverso i Capitoli da VI a VIII della Carta, e che dovrebbe consentirle di svolgere autonomamente operazioni di ampio impegno (50-70 mila uomini), tipo ad esempio l'applicazione di un piano di pace in Bosnia. Viceversa la task force umanitaria, di volta in volta costituita per condurre specifiche missioni umanitarie, avrebbe caratteristiche di ridotta dimensione (una brigata, circa 2.000 uomini), alta specializzazione, mobilità e capacità di in-

⁴ Lettera prot. n. 3/55232/112.17.26/94, del 22 luglio 1994, del Gabinetto del Ministro della Difesa al Ministero degli Affari Esteri.

tervento su breve preavviso. Pur con l'esigenza di un ricorso a contingenti militari per il perseguimento di finalità umanitarie, la task force prevista dalla proposta italiana tende quindi a situare la propria operatività nell'ambito del Capitolo VI della Carta»⁵.

Nel 1995, nell'ambito del Supplemento ad una Agenda per la pace, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros-Ghali, esprime la raccomandazione a porre in evidenza l'importanza per l'ONU di potersi avvalere di forze a proiezione rapida, formate da assetti multinazionali, mediante l'impiego di personale in possesso di una comune formazione *ab origine* e di identici parametri addestrativi consolidati in periodici e regolari momenti applicativi e di aggiornamento, nonché utilizzando il medesimo linguaggio, le medesime procedure operative e zaino culturale e logistico. Non appare secondario porre in evidenza che nello stesso Segretariato Generale, il Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace, *Department of Peacekeeping Operations*, DPKO, vi è una significativa evoluzione sul piano ordinativo e funzionale: avviata nel 1993 quando sono istituiti il *Situation Centre*, l'Unità di Polizia civile e l'Unità di addestramento, rafforzata, nel '94, mediante il *Mission Planning Service and Standby Arrangements Management Team*, revisione organizzativa proseguita con la previsione della *Lessons Learned Unit*, nel '95.

Queste premesse rappresentano, in estrema sintesi, il quadro situazionale e dottrinale delineatosi nei primi anni Novanta dello scorso secolo. Le risposte di grande innovazione e di pronta ottemperanza alle esigenze istituzionali, fortemente avvertite in sede politica e dal Vertice politico militare, giungono repentinamente ed in formule organizzatorie diversificate come i contesti multinazionali nei quali si sviluppano e trovano insuperabili condizionamenti e vincoli programmatici e di statuto. Le stesse matrici genetiche degli accordi internazionali istitutivi, pur configurate nella correttezza concettuale delle impostazioni ma ancorate ai lavori negoziali, ai vincoli e alle disponibilità fissati dagli Stati membri nelle clausole ed allegati tecnici e finanziari, determineranno nel corso "dell'esecuzione contrattuale", nella stessa vigenza degli accordi, la loro efficacia nonché la loro vita operativa ed aderenza agli scopi.

Scopi e principi sempre solennemente proclamati nei preamboli dei trattati fondanti ed accordi quadro. Le idee sono sempre valide, sono le formule organizzatorie individuate sui tavoli negoziali, discendenti da compromessi e mediazioni, ad essere imperfette e non funzionali fin dalla loro nascita.

Il Comando EUROFOR, avente sede a Firenze, ed "ufficialmente inaugura-

⁵ La Rappresentanza Permanente italiana presso la UEO presenta la proposta, in data 12 luglio 1994, mentre il giorno seguente, il 13, la stessa viene illustrata nel seno del Consiglio Atlantico. «*Il Rappresentante Permanente presso le Nazioni Unite ... ha ampiamente tenuto al corrente degli sviluppi dell'iniziativa sia il Segretario che il Presidente del Consiglio di Sicurezza*»; nota del Ministero degli Affari Esteri, 9 settembre 1994, pp. 1 e 3.

to” il 9 novembre 1996, dai Ministri della Difesa di Italia, Francia, Spagna e Portogallo, in un assetto nelle previsioni a geometria variabile, ma mai allargatosi in realtà ad altri Stati, vede la sua cerimonia di chiusura il 14 giugno 2012⁶. La stessa fisionomia dello *status* delle forze e dell’identità del Comando sancita nell’accordo istitutivo, ha posto le sue dinamiche di azione *a latere*, sul piano del diritto internazionale e dell’impiego operativo, dei meccanismi prima della UEO e poi della PESD dell’Unione europea. In particolare, sono emerse le carenze attinenti alla sua alimentazione in termini di risorse umane e, soprattutto, finanziarie⁷.

Nell’economia espositiva di queste brevi considerazioni, assume diretto quanto maggiore valore esemplificativo l’esperienza offerta dalla Brigata multinazionale di reazione rapida SHIRBRIG, *Stand-By High Readiness Brigade for United Nations Operations*, unica Forza a disposizione esclusiva dell’ONU, la cui vita operativa si è conclusa il 30 giugno 2009. Da allora non sono state mai più costituite Forze UN dedicate. Sono gli Stati membri che di volta in volta decidono autonomamente quando e quali contingenti e forze rendere disponibili sulla base del *UN Stand by Arrangement System, UNSAS*. La Danimarca, nel 1994, è promotrice dell’iniziativa tesa a prevedere delle forze precostituite ed immediatamente disponibili per il Segretario Generale delle Nazioni Unite nell’assetto operativo già definito di una brigata di reazione rapida. La Lettera d’Intenti è firmata il 15 dicembre 1996, da sette Stati parte: Austria, Canada, Danimarca, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia e Svezia. L’accordo aperto si estende con successo all’adesione di altri otto Stati, tra i quali l’Italia⁸.

Appare opportuno analizzare alcuni tratti fondamentali della struttura ordinativa e funzionale di questa unità, laboratorio *in vivo* di un assetto internazionale costruito sul piano del diritto internazionale e dei *task* operativi per il soddisfacimento delle esigenze delle Nazioni Unite ma non incardinato organicamente e giuridicamente nelle stesse.

Lo *Steering Committee*, nelle previsioni delle clausole, assicura le funzioni di organo decisionale avente funzioni esecutive, fornisce gli indirizzi di *policy*

⁶ http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Cerimonia_chiusura_EUROFOR.aspx.

⁷ Queste ultime derivanti da un piano di ripartizione degli oneri (sia delle stesse spese ordinarie di funzionamento che di sostegno alla proiezione fuori area delle unità) contenuto in un Allegato Tecnico all’accordo quadro, la cui formulazione, frutto di troppi compromessi ed ambiguità, ha inevitabilmente subito presentato ai Reparti finanziari, degli Stati Maggiori dei quattro Stati membri, enormi difficoltà interpretative e di condivisione delle derivanti soluzioni.

⁸ Finlandia, Irlanda, Italia, Lituania, Romania, Slovenia e Spagna. L’Argentina altro Stato parte, tuttavia, sospende la sua partecipazione attiva. La maggiore rispondenza alle previsioni dello Statuto dell’ONU di questo assetto operativo suscita l’interesse ad una propedeutica valutazione dell’opportunità all’ingresso in questo consesso internazionale di alcuni Stati aventi *status* di osservatore, ed, in una ipotetica prospettiva universale, non solo appartenenti al contesto regionale della vecchia Europa: Cile, Croazia, Egitto, Giordania, Portogallo, Repubblica Ceca, Senegal ed Ungheria.

ed è formato dai rappresentanti dei Ministeri della Difesa e degli Affari Esteri degli Stati partecipanti. La sua presidenza ruota annualmente.

Il *Contact Group*, gruppo di contatto per la cura dei rapporti e delle relazioni con le Nazioni Unite, ha sede a New York, è composto dagli Ambasciatori e da una componente militare espressa dagli Stati parte accreditati presso l'Organizzazione universale. Esso è presieduto dal rappresentante diplomatico che ha il turno di presidenza dello *Steering Committee*.

Il *Planning Element* è organo permanente multinazionale di *staff* del Comando avente sede nei pressi di Copenaghen. Una ulteriore aliquota di personale precettato non in via permanente, poiché impiegato normalmente in altro incarico nel proprio paese, concorre nelle attività addestrative, al fine di mantenere elevato e costante la formazione professionale e la coesione interna all'unità.

Infine, il *Force Pool*, i cui reparti vengono messi a disposizione di volta in volta dagli Stati membri.

Quanto indicato armoniosamente nelle previsioni generali contenute nell'accordo ed atti derivati, tuttavia, sul terreno applicativo ha comportato evidenti difficoltà procedurali, essendo venuto meno il binomio fondante dell'intera architettura organizzativa: automatismo nei meccanismi di azione ed alimentazione di risorse umane, logistiche e finanziarie e reale sfera di autonomia decisionale dai Vertici politico-militari degli Stati parte.

Un ulteriore esempio, questa volta, fornito da un complesso contesto regionale, il cui asse strategico principale è situato nei Balcani, dunque, nella implosa e destabilizzata Europa orientale, è rappresentato dalla Brigata multinazionale SEEBRIG, che come altre unità internazionali, può, su iniziativa dei paesi partecipanti, essere resa disponibile per le Nazioni Unite, così come per altre Organizzazioni di sicurezza internazionale.

La *Southeastern Europe Defense Ministerial* (SEDM) costituisce una iniziativa multilaterale, nata nel 1996, per agevolare l'integrazione, in chiara prospettiva regionale, nel campo della sicurezza e della difesa fra i quattordici Stati membri: Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, FYROM, Grecia, Italia, Montenegro, Romania, Serbia, Slovenia, Turchia, Stati Uniti e Ucraina. Questi ultimi due Stati evidenziano la loro del tutto particolare posizione: gli *US* quale privilegiato interlocutore nell'Alleanza atlantica mentre la posizione internazionale dell'Ucraina rinvia alla lettura degli odierni accadimenti interni ed internazionali. La Georgia che ha recentemente fatto istanza di divenire Stato parte e la Moldova partecipano con lo *status* di osservatore.

Un diretto corollario e strumento operativo di tale quadro di cooperazione è la *Multinational Peace Force Southeastern Europe* (MPFSEE) L'Accordo costitutivo è firmato, in modo significativo sul piano politico diplomatico, a Skopje, FYROM, nel 1998 e comprende, alla data odierna, cinque Protocolli aggiuntivi. Gli Stati membri sono l'Albania, la Bulgaria, FYROM, la Grecia,

l'Italia, la Romania, la Turchia e la Bosnia Herzegovina (le cui procedure di ratifica interna dell'accordo sono attualmente in divenire). Croazia, Slovenia, USA, Ucraina e Serbia sono Stati osservatori.

La MPFSEE esprime la *Southeastern Europe Brigade* (SEEBRIG) che può partecipare a operazioni di *conflict prevention, peace support e disaster relief*, a guida, importante sottolinearlo perché non strumento o assetto di una singola organizzazione di sicurezza, appunto: UN, OSCE, NATO o *coalition of the willing*. Dunque, si dispiegano in ipotesi opportune geometrie variabili su una piattaforma organizzativa e giuridica consolidata e nelle intenzioni, ad oggi velleitarie sul piano politico, da strutturare ulteriormente, come ribadito con enfasi dalla Turchia, da sempre storicamente per i Balcani potenza regionale in equilibrio contrapposto all'Austria, nella disponibilità a ricoprire le cariche chiave ed apicali delle singole articolazioni.

Inoltre, sono stati costituiti, al fine di agevolare i meccanismi procedurali interni al complesso assetto regionale, il *SEDM Coordination Committee* e il *MPFSEE Political Military Steering Group*, il cui Segretariato comune è a rotazione biennale tra gli Stati membri.

Gli Stati parte, nel 2012, hanno manifestato l'esigenza di rivedere il ruolo della SEDM nella comunità internazionale e di promuovere l'impiego della SEEBRIG attraverso la sua *Strategic Review*, promossa dalla stessa Italia nel biennio di Presidenza 2011-2013. Tuttavia le difficoltà emerse nel processo decisionale non hanno consentito di attuare alcuna soluzione né per accrescere il ruolo della SEDM/MPFSEE né per incrementare il livello d'ambizione dell'addestramento e dell'impiego della Brigata multinazionale.

La Turchia, infatti, ha proposto di avviare un progetto, anticipato in ambito NATO nel 2014, nel quadro del *NATO Framework Nations Concept* (FNC), che prevede che la SEEBRIG possa essere considerata quale *framework grouping*, adeguandone l'esistente accordo costitutivo, al fine di svolgere ulteriori missioni (a titolo esemplificativo *ex art. 5* del Patto Atlantico), esercitazioni in ambito NATO nonché di integrare la stessa nella *NATO Force Structure*. Il ruolo di *Framework Nation* sarebbe ricoperto a rotazione tra gli Stati Membri. Ma tale proposta, tuttavia, in relazione all'attuale quadro finanziario ed in considerazione dell'avvio di progetti *NATO Framework Nations Concept* a guida nazionale da parte italiana presumibilmente non trova accoglimento d'ordine sostanziale.

La SEDM, con le sue braccia operative (MPFSEE/SEEBRIG) non riesce a conseguire, infatti, presso le organizzazioni internazionali di riferimento, un ruolo di adeguata visibilità presentando ridondanza di scopi e di formule con altre iniziative nella regione.

Tuttavia, questa organizzazione regionale svolge l'importante funzione di *forum* politico nel quale si sviluppano le dinamiche interne auspiccate con manifesta solenne enfasi nei principi generali dell'Accordo fondante.