

LA FORZA DI GENDARMERIA EUROPEA, ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE A CARATTERE FUNZIONALE

di Giuseppe Paccione¹

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Rafforzare la cooperazione europea di sicurezza. – 3. L'iter per la sua istituzione. – 4. L'obiettivo e l'organizzazione della Forza di Gendarmeria Europea. – 5. L'Arma dei Carabinieri verso la Forza di Gendarmeria Europea. – 6. Le sfide della Forza di Gendarmeria Europea del III millennio.

1. Introduzione

La *Forza di Gendarmeria Europea* – che indichiamo d'ora in poi con la sigla FGE – è una nuova organizzazione internazionale, sorta nel 2007, per il volere di alcuni Stati come la Francia, l'Italia, il Portogallo, la Spagna e l'Olanda, con la firma di un trattato per la sua realizzazione², firmato nella cittadina olandese di Velsen.

Quest'organizzazione internazionale ha la capacità di divenire un fondamento di rilievo nella sicurezza internazionale e una credibile risorsa per un ampio gruppo di Stati.

L'idea di istituire la *FGE* fu lanciata, nel 2003, dal ministro della difesa italiano e francese, all'interno dell'incontro svoltosi nella città di Roma, durante il quale è stato attuato mediante una *dichiarazione d'intenti* del 2004, divenendo, in tal modo, un apparato ben strutturato, indipendente dall'Unione Europea e, dunque, aperta agli Stati della stessa UE, che avessero proprie forze di polizia, prettamente di carattere militare³.

Non esiste un'ampia letteratura concernente la *FGE*, poiché poco conosciuta e, altrettanto, poco affrontata nell'ambito dei testi universitari di diritto dell'UE. Sebbene lo scopo della sua potenzialità o capacità

¹ Dottore in Scienze Politiche. Esperto di Diritto internazionale e dell'UE, di Diritto diplomatico e consolare, corrispondente della testata giornalistica de *La Gazzetta italo-brasiliana*, redattore per il *Corriere di Puglia e Lucania* e per il trimestrale *Pubblica Sicurezza* dell'UIL Polizia di Stato. Collabora con alcune testate giuridiche online come www.diritto.it, www.diritto.net, www.giuristiediritto.it.

² Attualmente, sono incorporati i seguenti corpi: KM (Koninklijke Marechaussee dell'Olanda), GN (Gendarmerie Nationale della Francia), AdC (l'Arma dei Carabinieri), GNR (Guardia Nacional Republicana del Portogallo), GC (Guarda Civil della Spagna) e JR (Jandarmeria Română della Romania), mentre i partner sono la Polonia, la Lituania e la Turchia.

³ N. RONZITTI, *La Gendarmeria Europea, quale avvenire per le missioni civili all'estero*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, 2010, p.1 ss.

possa essere esaminato, mescolando l'orientamento della sicurezza per un periodo lungo, le forze di polizia in Europa – a prescindere dalle loro risorse ed esperienze, se la sua capacità può e vuole essere raggiunta – dipendono dalle politiche, dalle ambizioni, dall'influenza degli altri Stati, dalle capacità diplomatiche e dagli imprevedibili sviluppi sul piano della sicurezza.

2. Rafforzare la cooperazione europea di sicurezza.

La forza di polizia o di gendarmeria è un'organizzazione di sicurezza con un misto di caratteristiche e compiti sia militare, sia di polizia. Le sei forze di polizia della *FGE* sono organizzazioni ben consolidate, istituite tra il XVIII e il XIX secolo. In passato, si riteneva che un fondamentale compito delle forze di polizia fosse quello di portare ordine in zone molto remote, poiché il governo centrale non era in grado di estendere il proprio controllo, appunto, in aree lontane. Mentre prendevano parte a operazioni militari oltre il confine, il loro principale obiettivo era la sicurezza interna. Le forze di polizia – o di gendarmeria – collaboravano già con altre forze prima della costituzione della *FGE*, a livello di corpo e, ad esempio, fra i posti di polizia di frontiera, di unità di controterrorismo e, nell'ambito della NATO, per quanto riguarda i compiti di polizia militare.

Contatti stretti si svilupparono agli inizi del secolo scorso, quando le forze di polizia iniziarono a essere dispiegate come parte nella gestione di operazioni, di carattere internazionale, in aree di crisi e iniziarono a prendervi parte in compiti di polizia internazionale⁴. Nel 1992, il Direttore Generale della gendarmeria francese adottò l'iniziativa di proporre una base giuridica e formale per lo scambio d'informazioni ed esperienze, come pure l'addestramento tra le polizie di Francia, Italia e Spagna, tanto da istituire un comitato fra i tre direttori generali dei rispettivi Paesi, attraverso la firma di una *dichiarazione comune* – firmata a Madrid nel 1994 –, che aveva come punto primario la cooperazione fra le loro forze. Il loro fine era di portare a un netto miglioramento la sicurezza interna, in particolar modo contrastando il crimine oltre confine, il terrorismo internazionale e l'immigrazione illegale, sia nei loro rispettivi Stati, che nell'intera Europa.

Il FIEP – costituiti da Francia, Italia, Spagna e Portogallo – affrontò la questione circa l'istituzione di una gendarmeria europea, sebbene nella sua essenza quest'associazione non avesse il suo continuo evolversi, divenendo un ente associativo per scambi di esperienze. L'accordo del 1994

⁴ G. CEVOLIN, *L'impiego di forze armate all'estero: Profili procedurali*, in S. RIONDATO (a cura di), *Diritto e Forze Armate. Nuovi impegni*, Cedam, Padova, 2001, p.61 ss.; U. VILLANI, *L'ONU e la Crisi del Golfo*, Cacucci, Bari, 2005, p.189 ss.; N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 104 ss.; S. SILINGARDI, *Gli effetti giuridici della guerra sui rapporti economici e commerciali*, Giappichelli, Torino, 2012, p.192 ss.; A. ANNONI, *L'occupazione ostile nel diritto internazionale contemporaneo*, Giappichelli, Torino, p.251 ss.

fu aperto ad altre forze di polizia di altri Paesi. Quando il Portogallo decise di aderirvi, nel 1996, l'associazione fu denominata, come già rilevato poc'anzi, FIEP; vi aderirono altri Stati come la Turchia nel 1998, il Marocco e l'Olanda nel 1999 e la Romania nel 2002, mentre l'Ucraina entrò come membro⁵.

L'intensificazione di cooperazione fra forze di polizia è un elemento dell'aumento, dell'integrazione e collaborazione nell'ambito della sicurezza europea. Dai primi anni, la cooperazione giudiziaria e di polizia a livello europeo è divenuta più frequente. Nel 1994, nasceva l'*EUROPOL*, il cui compito è di sopportare e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi, incaricati dell'attuazione della legge, all'interno degli Stati membri dell'UE e, ovviamente, la reciproca cooperazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata, il terrorismo internazionale e le forme di criminalità, che nuociono un interesse unico, oggetto di una politica comune. Il TFUE – *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* – pone in chiaro che ogni azione operativa di quest'organismo di polizia deve essere condotta in stretto contatto con le autorità dello Stato o degli Stati membri interessati e che l'attuazione di misure, di genere coercitivo, resta di esclusiva competenza delle autorità nazionali⁶. Nel 2001, l'Unione Europea istituiva la *Task Force* dei Capi delle Polizie europee – il c.d. *ECPTF* – che ha come obiettivo quello di sviluppare la cooperazione informale e personale fra i responsabili delle varie agenzie deputate all'applicazione della legge, di scambiare informazioni e di assistere in stretta collaborazione fra loro⁷. Poi, vi è l'*Unità Europea di Cooperazione Giudiziaria* – c.d. *EUROJUST* – organo dell'UE, istituita nel 2002, dotata di personalità giuridica, che ha competenze in materia di lotta alla criminalità organizzata, per rafforzare la cooperazione tra le autorità giudiziarie e gli altri organi competenti degli Stati membri responsabili dell'azione penale⁸. Nel 2004 il Consiglio d'Europa decise di istituire l'Agenzia europea per la gestione della

⁵ J.L. HOVENS, G.A.G. VAN ELK, *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century*, The Hague, 2011, p.9 ss.

⁶ Con l'introduzione della cooperazione transfrontaliera, in materia di polizia nell'ambito delle competenze dell'UE, mercé l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° gennaio del 2010, l'*EUROPOL* è diventata un'agenzia a servizio dell'Unione Europea. Si veda: E. TRIGGIANI, *L'Unione Europea secondo la riforma di Lisbona*, Levante Editori, Bari, 2008, p.86; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, p. 61.

⁷ T. BUNYAN, *The EU's Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee*, in www.statewatch.org, 2006; S. HUFNAGEL, C. HARFIELD, S. BRONITT, *Cross-border law enforcement: regional law enforcement cooperation – European, Australian, and Asia-Pacific perspectives*, New York, 2012, p.116 ss.

⁸ L'*EUROJUST* è stata istituita con decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, adottata sulla base del Trattato dell'Unione Europea – oggi con il Trattato di Lisbona articolo 85 –, con il fine di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri per contrastare le forme gravi di criminalità. Si veda: S. O' DOHERTY, A. GOSINE, *Eurojust: a new agency for a new era*, in *New Law Journal*, 2002, p.3 ss.; M. CHIAVARIO, *Manuale dell'Estradizione e del Mandato d'arresto europeo*, Giappichelli, Torino, 2013, p.187 ss.

cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE, c.d. *FRONTEX*⁹, che ha la sede a Varsavia. È un organismo specializzato e autonomo, che ha come compito quello di coordinare la cooperazione operativa fra gli Stati membri per la sicurezza delle frontiere. Sulla base delle loro responsabilità interne, le sei forze di polizia o di gendarmeria, che cooperano nell'ambito della *FGE*, partecipano pure nel mantenere sia i contatti, che la collaborazione con altre agenzie di sicurezza europea.

Non solamente queste organizzazioni di polizia e gendarmerie europee sono importanti nella comprensione della posizione che occupa la *FGE*; come organizzazioni di polizia militare, le forze dell'ordine operano sia sul piano civile, sia su quello militare. Infatti, in determinati Stati, tali forze hanno il compito di vigilanza del personale militare e delle loro strutture; in altri Stati, invece, sia la polizia civile, che militare svolge entrambi i compiti. Durante le operazioni internazionali, le forze di polizia di sovente lavorano assieme a quelle militari degli Stati che contribuiscono con le proprie forze armate.

Per fare questo *tableau de la troupe* è molto complicato, giacché molte forze armate hanno addestrato unità per gestire le sommosse o i disordini della folla, nelle operazioni di gestione della crisi. Le forze di polizia hanno, inoltre, in modo regolare, inviato, per la gestione di rivolte o disordini, unità nelle regioni della Bosnia, del Kosovo e via discorrendo. In aggiunta, le forze militari organizzano delle operazioni per contrastare il contrabbando o il commercio illegale di armi. Avendo, almeno sul piano interno, molte esperienze su questo genere d'attività, le forze di polizia competono con quelle militari e l'esercito riguardo a quale organizzazione dovrebbe essere affidato il ruolo guida e di fornire la gran parte di queste attività di polizia e di stabilizzazione durante le operazioni internazionali. Le forze di polizia regolari, ugualmente, partecipano alle operazioni internazionali e in numero molto consistente.

3. L'iter per la sua istituzione.

In questa situazione, la realizzazione della *Forza di Gendarmeria Europea* fu proposta nel settembre del 2003 dal ministro francese, responsabile del dicastero alla difesa. Com'è stato già riportato *ab initio*, una *dichiarazione d'intenti* diede avvio alla nascita della *FGE*, firmata nel settembre del 2004 a *Noordwijk*, ubicata nei Paesi Bassi¹⁰. Anche se il

⁹ È stata istituita dal regolamento n.°2007/2004, in *GUUE*, L.39 del 25 novembre 2004; A. LIGUORI, N. RICCIUTI, *Frontex ed il rispetto dei diritti umani nelle operazioni congiunte alle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 6 (2012), p. 539 ss.

¹⁰ La dichiarazione di intenti del settembre del 2004 può essere consultabile nella pagina seguente: www.eurogendfor.org/eurogendfor-library. Secondo la Dichiarazione di Intenti e il Trattato, Eurogendfor è costituita come una forza "Operativa, pre-organizzata, robusta ed a reazione rapida", che contribuisce alla Politica di Sicurezza e Difesa Europea

testo non menziona in modo netto la questione, questo neo organismo internazionale fu inoltre destinato ad avere una parte indicativa al rapido dispiegamento di un consistente numero di forza pubblica, per la gestione della crisi. Il 23 gennaio del 2006, tale organismo internazionale fu inaugurato ufficialmente, durante una cerimonia che si svolse nella città di Vicenza. Fu dichiarata pienamente operativa dal luglio del 2006.

L'istituzione della *Forza di Gendarmeria Europea* fu un processo molto complesso e sul piano politico e su quello burocratico. Quest'organizzazione internazionale ha ottenuto la propria autonomia rispetto ai già esistenti enti che sono presenti nell'ambito dell'Unione Europea, coinvolgendo unità diverse da quelle già impegnate. Infatti, la stessa Francia espresse l'idea che la *FGE* doveva avere un quartiere generale permanente con compiti di assegnare operazioni di contrasto alle crisi internazionali. Altri Stati, tuttavia, espressero l'opinione che l'organizzazione della *FGE* fosse stata inserita all'interno dell'UE, così da massimizzare le già presenti strutture¹¹. Durante i negoziati, divenne chiaro che fosse stato arduo istituire la *FGE* dentro la struttura stessa dell'UE, cagionato dall'atteggiamento di riluttanza di alcuni Stati verso le forze di polizia di genere militare, ma non solo, vi erano vari punti di vista fra i cinque Stati circa la dimensione della forza. Da una parte, gli Stati, come l'Italia e la Francia, possiedono su larga scala forze di polizia e, per di più, entrambi hanno constatato la riduzione delle responsabilità di polizia, all'interno dei loro territori; perciò, considerano il loro piano all'estero come uno strumento di crescita del valore aggiunto della *FGE*, rispetto alla polizia civile. I Paesi Bassi e il Portogallo, dall'altra, non hanno tante forze a disposizione; la Spagna, invece, si erge nel mezzo dei due estremi con una forza che ha una considerevole dimensione. Sulle operazioni su cui la forza (militare) è dispiegata, vi era unanimità sin dall'inizio, secondo cui la *FGE* fosse in grado di coprire ogni operazione di polizia che sarebbe potuta sorgere nelle zone del conflitto, ivi gli scenari ad alto rischio, le fasi iniziali dell'intervento militare e le situazioni che si erano già determinate. Va da sé che, durante la discussione negoziale, inerente alla creazione della *FGE*, i compiti, oltre che di attività di polizia, nello stadio di transizione, dalla fase militare, a quella civile delle *peacekeeping operations*, non furono dibattuti in maniera seria.

(attualmente CSDP dopo il Trattato di Lisbona), anche quando viene impiegata al di fuori delle strutture dell'Unione Europea. La Forza di Gendarmeria Europea venne fondata il 17 Settembre 2004, in Noordwijk (Paesi Bassi), dove la Dichiarazione di Intenti fu firmata dai Ministri in carica, e fu dichiarata operativa il 20 Luglio 2006 dal Comitato Interdipartimentale di Alto Livello (CIMIN). Il Quartier Generale Permanente della Gendarmeria Europea si trova in Vicenza, presso la caserma intitolata al Generale Antonio Chinotto.

¹¹ P. CESTRA, G. BUTINI, *Missioni di Polizia Militare*, Roma, 2005, p.14 ss; F. E. STIFTUNG, *Vers une armée européenne*, in *Analyses et Documents*, 2008, p.2 ss.

Ad esempio, il governo del Regno dei Paesi Bassi considerò quest'organismo internazionale come un successivo contributo a favore della cooperazione sul piano europeo, ma anche come strumento di rafforzamento di collaborazione con la polizia francese. Infatti, i Paesi Bassi considerarono la partecipazione della sua polizia, la c.d. *Koninklijke Marechaussee*, per rilanciare il proprio contributo nell'ambito della gestione di crisi nelle operazioni internazionali, come pure quello di creare un generale approccio alle crisi, all'azione diplomatica, economica, umanitaria e agli strumenti di politica militare, in cui la *FGE* possa divenire uno strumento importante. Gli olandesi, inoltre, ebbero un ruolo importante che fu quello di mediare fra la Francia e l'Italia, che trovò ben presto ad avere diversi punti di vista come, ad esempio, la strutturazione della *FGE*. Il nostro Paese ebbe modo di introdurre il concetto nell'ambito della NATO di un'unità *specializzata multinazionale* – il c.d. USM o MSU – per prevenire il Ministero degli interni dall'averne un condizionamento o una certa influenza sull'*Arma dei Carabinieri* durante le operazioni internazionali¹². Le autorità italiane manifestarono profonda preoccupazione sul fatto che la *FGE* non avrebbe adottato *in toto* il concetto dell'USM¹³, che aveva pure condotto e, per la gran parte, presidiato nelle operazioni della NATO¹⁴ in Bosnia-Erzegovina dal 1998 in poi¹⁵.

¹² M. G. PASQUALINI, *MSU: Ordine, sicurezza e stabilità*, in *Il Carabiniere*, 2004; M. GARGANO, *Gendarmeria in Europa: il comando in Italia*, in *Il Carabiniere*, 2005, p.1 ss; D. LIBERTINI, *Le prospettive di impiego delle unità multinazionali di polizia a status militare nell'ambito delle missioni di supporto alla pace*, in *Ce.Mi.S.S.*, Roma, 2006, p.146 ss.

¹³ AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, suppl. al n. 4/2004 della *Rass. Arma dei carabinieri*, pag. 44 ss.

¹⁴ Allo scopo di migliorare la presenza multinazionale in Bosnia, in una riunione del 20 febbraio 1998 i sedici Ministri degli Affari Esteri della Nato decidevano di creare una unità di pubblica sicurezza per i casi di emergenza: una Forza di Polizia professionale, a ordinamento militare, particolarmente addestrata per operare in situazioni civili di grande instabilità. Veniva così autorizzata la costituzione di una MSU, formazione a livello di reggimento, da porre alle dirette dipendenze del Comandante delle Operazioni della Follow on Force (Fof, lett.: Forza successiva) in Bosnia-Erzegovina: quella Forza ridotta e con alcune differenze di mandato che avrebbe dovuto sostituire quanto prima la SFOR, nel tentativo di stabilizzare l'area con sempre più finalizzate forme di intervento militare multinazionale, nell'ambito dell'Operazione Joint Forge. AA.VV., *Dal 1998. Un contributo importante: la MSU*, in *Il Carabiniere*, 2008.; E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della Nato e gli interventi fuori area*, in *RDI*, 1999, p. 729 ss.

¹⁵ Su richiesta della Nato, a metà degli anni Novanta l'Arma dei Carabinieri progettò, dal punto di vista concettuale e operativo, la formazione di una Unità Multinazionale Specializzata (Multinational Specialized Unit), la cui prima applicazione fu realizzata in Bosnia nel 1998; una unità con compiti articolati, con incombenze di forza militare e di polizia civile in territori con etnie diverse e spesso pesantemente armate. La presenza di questa Unità Specializzata è sempre risultata molto produttiva e nel corso del tempo anche in Albania e in Kosovo sono state inviate delle MSU, con concorso di forze multinazionali. Sulla base delle esperienze maturate nei Balcani, la comunità internazionale ha voluto che una *Unità* simile fosse inviata in Iraq.

Durante i negoziati, i Paesi Bassi e la Francia manifestarono forti perplessità, opponendosi all'istituzione della *FGE*, avendo già una forza in campo e la totale integrazione del *COESPU* – il c.d. Centro di Eccellenza per le Unità di Polizia di Stabilità – nell'ambito della *FGE*¹⁶. Dalle discussioni, è parso chiaro che i rappresentanti dei Paesi Bassi si trovarono contrari a una forza permanente e a entrare nel *COESPU*. Le autorità rappresentative olandesi suggerirono di fare in modo, senza ottenere alcun successo, che la forza non di polizia avesse la possibilità di congiungersi con la *FGE*.

Durante l'istituzione della *FGE*, altri Stati mostrarono un interesse a esservi partecipe, come l'Austria, il Belgio, la Slovenia e l'Ungheria, i quali non hanno potuto aderirvi, a causa della penuria di forze di gendarmeria, pronte a essere inglobate nella *FGE*.

4. L'obiettivo e l'organizzazione della Forza di Gendarmeria Europea.

Gli obiettivi di quest'organismo internazionale sono reperibili proprio nel *Trattato di Velsen* che enuncia, in virtù del 1° articolo, paragrafo 1°, che è composta unicamente da elementi delle forze di polizia a statuto militare e che la *FGE* è destinata a eseguire tutti i compiti di polizia, previsti nell'ambito delle operazioni di gestione che riguardano le crisi. Mentre tutte le mansioni di polizia sono specificate, le crisi internazionali non lo sono. La *FGE* costituisce la forza di polizia multinazionale, avente un quartiere generale permanente, ubicato nella città di Vicenza, e dalle forze designate a esso dagli Stati parti. La *FGE* ha come organo decisionale l'Alto Comitato Interministeriale – il c.d. *CIMIN* –, che è costituito dai rappresentanti dei ministeri interessati, come quelli degli esteri e della difesa, degli Stati membri, cui spetta la nomina e, ovviamente, ha competenze nell'amministrazione della *Forza di Gendarmeria Europea*. Il *CIMIN*, a sua volta, s'incontra durante l'anno soltanto due volte e, ancora, avendo un gruppo di lavoro di rappresentanti, di basso spessore, che si riuniscono ogni due mesi¹⁷.

Osservando l'articolo 4° del *Trattato di Velsen*, è possibile costatare l'elenco dei compiti, attraverso cui la *FGE* può porre in essere, dove si rileva che essa deve essere in grado di coprire la totale gamma della missione di polizia mediante la sostituzione o il rafforzamento, durante ogni fase di un'operazione, di gestione della crisi. Può essere posto, in aggiunta, alle dipendenze delle autorità civili o del comando militare.

¹⁶ Il Centro di eccellenza per le Unità di polizia di stabilità (*Center of Excellence for Stability Police Units*, CoESPU) è un centro di formazione dell'Arma dei Carabinieri per le forze di pace (*peacekeeping troops*), o meglio "forze di stabilizzazione di polizia". C. CARLETTI, *Il contributo delle istituzioni e della società civile italiana per la protezione e promozione dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2012, p.108 ss.

¹⁷ P. COBINET, *The Gendarmerie Alternative: is there a case for police services with a military status in the 21st century European police apparatus?*, in *ICJS*, 2006, p.34 ss.

Quest'organismo internazionale, con esclusione di compiti di combattimento o *peace-enforcement*, può essere utilizzato per condurre missioni di sicurezza e ordine pubblico, collaborare con le forze di polizia, svolgere indagini di tipo investigativo in ambito penale per rintracciare i responsabili e consegnarli all'autorità giudiziaria, mantenere l'ordine, quando si trovi davanti a disordini pubblici e, infine, formare istruttori e operatori di polizia.

La *FGE*, com'è messo in evidenza nell'articolo 5°, può essere messa a disposizione dell'Unione Europea, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa e, infine, della NATO, come pure può porsi al servizio di altre organizzazioni internazionali o alleanze *ad hoc*. Ciascuno Stato membro dell'UE, avente una forza di polizia a statuto militare, può sottoporre una richiesta al *CIMIN* per ottenere lo *status* di osservatore o, meglio, di aderire al *Trattato di Velsen*, considerato primo passo per accedervi. Gli Stati candidati a far parte dell'UE, che siano dotati di una forza di polizia, di genere militare, possono domandare lo *status* di osservatore, come pure gli Stati già membri dell'UE, dotati di una polizia a statuto militare, hanno diritto di presentare la richiesta per lo *status* di osservatore, come primo passo per divenirne parte. Tale *status* di osservatore, inoltre, comporta il diritto di distaccare un ufficiale di collegamento nel Quartiere generale della *FGE*. Sia gli Stati membri dell'UE, che quelli che vogliono aderirvi a essa, aventi una forza che abbia, come di sovente è stato evidenziato, lo statuto militare e determinate competenze di polizia, possono presentare la domanda per ottenere lo *status di partner*, dove il *CIMIN* renderà evidente quali sono i particolari diritti e doveri dei nuovi partner.

5. L'Arma dei Carabinieri verso la Forza di Gendarmeria Europea.

Prima di affrontare il problema di chi è favorevole e di chi è contrario nell'avere una forza di polizia nazionale piuttosto che le forze dell'ordine, bisogna comprendere qual è il vero significato dell'espressione *paramilitare*. Tal espressione può essere considerata più un termine colloquiale, anziché un'espressione tecnica connessa a una ben disegnata categoria. Essa è soggettiva, dipendente su ciò che è considerato analogo a una forza militare e come *status* di una forza è considerata ad avere¹⁸.

In ogni modo, il termine *paramilitare*, soventemente, si riferisce a un gruppo di forze armate illegali e/o gruppi politicamente orientati che sono, talvolta, denominati gruppi di guerriglia. Secondo il contesto, le forze paramilitari possono, inoltre, comprendervi servizi di supporto alle

¹⁸ I. D'ANNA, *Lo status degli operatori privati della sicurezza agenti in zone di conflitto. Considerazioni in margine al caso dei contractors italiani in Iraq*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA, (a cura di), *in Studi in onore di Claudio Zanghì*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 123 ss.; L. MARINI, *Società militari private e contractors nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p.31 ss.

forze armate regolari oppure di unità di servizi d'*intelligence* interni che includono agenti segreti civili con mansioni di azioni segrete in zone ardue o, qualche volta, illecite per le forze militari che debbano operare in esse¹⁹.

È possibile utilizzare l'espressione *paramilitare* facendo riferimento a un certo numero di sicurezza interna, di protezione dei confini e l'organizzazione delle forze dell'ordine che, di solito, hanno uno *status* civile, ma sono paragonabili alle forze militari sia nell'addestramento, sia nell'equipaggiamento.

Dato il pericolo potenziale di utilizzare una tal espressione generale e generica – come quella *paramilitare* –, va fatta una netta distinzione fra le diverse espressioni, che si rapportano a concetti simili. Si consideri, ad esempio, la polizia militare, che costituisce una parte delle forze armate, deputata a garantire il rispetto del diritto e delle norme all'interno della struttura militare o anche quella di svolgere mansioni di polizia, specialmente quando si trova impegnata in operazioni di pace all'estero e che, delle volte, esegue una certa gamma di compiti di polizia, che può pure incidere nell'ambito civile di uno Stato, dove le forze sono dispiegate, a causa della polizia locale inattiva, seriamente corrotta e inefficiente. Infine, la forza di polizia con lo *status* di militare è un'autorità competente che svolge o singolarmente o in concerto con le altre forze dell'ordine, con lo *status* civile, una serie di compiti di polizia, di ampio raggio o anche circoscritti.

Nell'ordinamento italiano, il sistema di sicurezza pubblica si fonda su due forze di polizia con competenze generali, che sono l'*Arma dei Carabinieri* e la *Polizia di Stato*. Mentre la prima forza di polizia copre l'intero territorio nazionale, la seconda, con lo *status* civile, è presente nei capoluoghi di provincia e nelle grandi città. Non vanno dimenticati la presenza di altre forze dell'ordine con specifiche mansioni come la *Polizia penitenziaria*, il *Corpo Forestale dello Stato* e la *Guardia di Finanza*. La presenza di diverse forze dell'ordine in Italia costituisce una garanzia democratica per un comportamento corretto e leale nell'espletamento dei doveri di polizia, ma, nel frattempo, richiede un'attività di coordinamento e pianificazione, con l'obiettivo di ridurre i rischi di possibili sovrapposizioni e conflitti d'interesse.

Una legge *ad hoc* assicura un adeguato coordinamento fra tutte le forze dell'ordine presenti sul territorio italiano²⁰. L'Italia è il solo Stato nell'UE

¹⁹ G. Di ANDREA, *Manuale breve di Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p.419 ss.

²⁰ LEGGE 1 aprile 1981, n. 121, *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*, in *GURI* n.100 del 10-4-1981; V. CALDERARO, *Il coordinamento delle Forze di Polizia: riflessione di una esperienza in campo*, in *Contributi e Saggi*, 1983, p.836 ss.; M. SAVINO, *L'assetto delle Forze di Polizia in Italia: i problemi esistenti e le prospettive di riforma*, in *Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza*, quadro generale di documentazione per la Commissione affari costituzionali. Gennaio 2007.

che si avvale di tale legislazione. Questo sistema rappresenta il quadro globale fatto di determinati corpi, individuale o collettivo, a livello nazionale, regionale e provinciale²¹.

L'Arma dei *Carabinieri*, dalla metà del secolo XIX, ha avuto una ben duratura e tradizione nella partecipazione in terre straniere in operazioni sia d'umanità, che di *peacekeeping*. Una delle ben note e importanti esperienze dell'Arma dei *Carabinieri* è il c.d. MSU – *Multinational Specialised Unit*²². Il primo reggimento del MSU fu dispiegato in Bosnia-Erzegovina nell'ambito della SFOR – *Stabilization Force* – in modo da riempire quello che fu reso evidente come *falla nella sicurezza* fra lo strumento militare e l'*impasse* della forza della polizia locale²³. Questo vuoto di sicurezza si riferisce al critico periodo in cui una missione, nel momento in cui la necessità di utilizzare la coercizione armata per contrastare la crudele violenza, ivi gli omicidi per vendetta e ampi disordini civili, è finita, ma l'ambiente è ancora troppo instabile per i militari al fine di consegnare la responsabilità della sicurezza pubblica alla polizia regolare del posto.

Se si osserva l'esperienza della Bosnia, l'utilizzo delle *Unità di Polizia per la Stabilità* – il c.d. *SPUs* –, nell'ambito delle missioni all'estero, ha avuto un interessante aumento²⁴. La richiesta di questa capacità molto solida del mantenimento dell'ordine si è ampliata al punto che quest'unità di polizia a favore della stabilità costituisce, ora, quasi la metà del personale di polizia. Questo sviluppo può essere considerato essere stato il più drammatico nelle missioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Quest'unità di polizia è divenuta un *partner* necessario accanto ai contingenti di forze armate tradizionali e alla polizia individuale, giacché sono importanti per colmare il vuoto della pubblica sicurezza che, inevitabil-

²¹ C. MOSCA, *Il coordinamento delle forze di polizia. Teoria generale*, Cedam, Padova, 2005; P. BONETTI, *Funzioni e corpi di polizia: problemi giuridici e prospettive per un riordino costituzionalmente orientato*, in www.astrid.eu, 2010.

²² Le missioni all'estero dei nostri Carabinieri può contare sul lavoro, delicato e complesso, dei reggimenti chiamati MSU e cioè *Multinational Specialized Unit*. Questi reggimenti, per la particolare professionalità ed esperienza acquisita negli anni, garantiscono una flessibilità operativa che rappresenta il motivo dell'efficacia di queste missioni. Flessibilità necessaria proprio per poter interagire, con il massimo della integrazione, proprio con le forze locali dei diversi paesi di intervento.

²³ Dopo la firma degli accordi di Dayton, la NATO ha costituito (autorizzata dall'ONU), nei territori della Bosnia-Erzegovina, nel dicembre 1995 la missione IFOR (*Implementation Force*), cui è succeduta, un anno dopo, l'operazione SFOR (*Stabilization Force*), con il compito di garantire il rispetto degli Accordi di pace, la libera circolazione di tutte le etnie e di promuovere il consolidamento della pace, il rafforzamento delle istituzioni demo-cratice e la cooperazione con la popolazione per aiuti sociali. A. DEMURTAS, *Bosnia Erzegovina: Le debolezze strutturali del paese e la stabilità nei Balcani*, in *Equilibri*, 2013, p.1 ss.

²⁴ M. DZIEDZIC, C. STARK, *Bridging the Public Security Gap: The Role of the Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU)*, in *Contemporary Peace Operations*, 2009.; C. JEAN, *Italiani e Forze Armate*, Franco Angeli, Milano, 2010, p.29 ss.; S. FORTE, A. MARRONE, *L'Italia e le Missioni Internazionali*, in *IAI*, 2012, p.8 ss.

mente, confronta, e, direi, pure, di sovente, confonde le operazioni di pace e di stabilità. Il successo delle missioni internazionali di oggi e del futuro, intraprese dalle Nazioni Unite, dalla NATO, dall'UE, da altre Organizzazioni internazionali e, di certo, da alleanze *ad hoc*, è diventato sempre più dipendente, tanto da generare le qualità e le quantità richieste della *SPUs*.

L'*Arma dei Carabinieri*, negli anni, è stata partecipe sotto l'egida delle più importanti organizzazioni internazionali, l'ONU, la NATO e via discorrendo, come pure in coalizioni *ad hoc*, in molte missioni di carattere internazionale. A causa dell'attuale situazione criminale che diviene, in modo crescente, transnazionale e di competenza giurisdizionale, e tenendo in considerazione dell'evoluzione, del cambiamento dei moderni strumenti comunicativi, l'*Arma dei Carabinieri* sta continuando a mutare e ad aggiornare la propria struttura della gestione, come pure le procedure operative, con l'obiettivo di evolvere le culture interne per abbracciare la cooperazione e la collaborazione. La *Bene Merita*, inoltre, ha saputo investire in ottime risorse e in addestramenti di qualità di ampio livello.

6. Le sfide della Forza di Gendarmeria Europea del III millennio.

Esistono nette indicazioni, secondo le quali il futuro sarà fermamente affetto da fattori emergenziali quali nuovi protagonisti e potenze connessi al processo della globalizzazione; per menzionare anche i mutamenti sociali, dipesi dai flussi migratori, dalle politiche energetiche come pure dalle nuove tecnologie. Com'è ben noto, il processo di globalizzazione ha avuto un enorme aumento in questi ultimi anni e, indubbiamente, che sia stato la causa del mutamento dello *status quo* quasi ovunque, generando cambiamenti chiari a livello politico, economico e culturale²⁵.

Anche se il fenomeno della globalizzazione sta mutando gli standard del *modus vivendi* nel mondo, e fondamentalmente la crescente interdipendenza sul piano internazionale, le conseguenze della globalizzazione favoriranno anche l'incremento di nuovi protagonisti nello scacchiere mondiale e sul piano statale e in quello non statale. Sul piano statale, la Cina, il Brasile, l'India e l'Indonesia sono Stati che crescono e che giocano un ruolo circa la costituzione di nuove e, probabilmente, meno stabili alleanze che sono in questione. Per quanto inerente al piano non statale, l'importanza crescente delle organizzazioni non governative è tenuto presente. Gli Stati, che compongono la vita sociale internazionale, diverranno sempre più multietnici e avranno il compito di affrontare la sfida sulla integrazione degli immigranti nelle loro società, nel rispetto del loro credo e della loro etnia. Conseguentemente, l'afflusso migratorio e i rispettivi mutamenti nella composizione radicale delle società porranno importanti questioni sull'infrastruttura dei settori attinenti il servizio pubblico

²⁵ G. SACCO, *Scenari futuri della globalizzazione*, in *Rivista Italiana di Intelligence*, 2002, p.34 ss.; O. KENICHI, *Il prossimo scenario globale*, Milano 2005, p.20 ss.

interno, come il sistema giudiziario penale e la forza pubblica. Il mutamento dei modelli dei popoli determinerà il modo in cui le iniziative politiche saranno attuate.

Il timore della criminalità diverrà un attento problema in sé, poiché potrebbe in modo potenziale limitare le attività, costringendo i cittadini a rimanere intanati nelle loro abitazioni e contribuire ad avere le strade deserte. Questo clima di declino favorirebbe sia l'insicurezza generale, che l'aumento della criminalità. In questa situazione, il crimine organizzato, sul piano internazionale, continuerà maggiormente a rendere globale le sue attività illecite. Unicamente le corporazioni multinazionali determinano collegamenti nel mondo per trarre vantaggi di lavoro redditizio o mercati di materie prime, e ciò che compiono imprese illecite. Tali imprese sono in grado di espandere i propri interessi, sul piano prettamente geografico, di queste nuove circostanze della recente economia, grazie alla rivoluzione del trasporto internazionale e quella della comunicazione. Il terrorismo si è pure globalizzato; infatti, esso è in grado di favorire quella capacità di reclutare persone da ogni parte del mondo, per essere chiusa alla diaspora di comunità che possono appoggiarli logisticamente e finanziariamente²⁶. In sostanza, e il crimine organizzato e il terrorismo hanno, in modo radicale e drammatico, mutato la tipologia delle minacce alla sicurezza, conseguenza *de facto* del crollo del concetto tradizionale e delle demarcazioni tra gli Stati. La fine della contrapposizione tra gli Stati occidentali e quelli orientali – la c.d. *Guerra fredda* – ha avuto un forte impatto sull'aumento del crimine internazionale. Con la caduta del muro di Berlino, infatti, il potenziale del conflitto su larga scala è diminuito, ma dagli anni ottanta si è avuto un sorgere di conflitti a carattere regionale²⁷. L'aumento nelle attività illecite, sul piano internazionale, è stato supportato dal progresso tecnologico delle telecomunicazioni ed anche dai sistemi informatici, e l'affacciarsi della globalizzazione ha reso semplice lo spostamento dei popoli e dei beni. Come ben si sa la globalizzazione viaggia parallelamente con l'ideologia del libero mercato e del commercio e un calo del potere dello Stato nell'intervenire. Le organizzazioni criminali e terroristiche hanno approfittato dell'ampio declino delle norme, dei controlli ridotti alle frontiere e della totale libertà di allargare su tanti fronti le loro attività oltre i confini.

Dinanzi a questa situazione, deve esserci un fondamentale mutamento per potersi approcciare alla questione della sicurezza internazionale. Mercé l'adesione delle passate e artificiali distinzioni, quelle criminali sono giustificate unicamente dal profitto e i terroristi dagli impulsi politici e religiosi, dai politici, dalle forze dell'ordine e dagli strateghi militari

²⁶ G. Z. CAPALDO, *Terrorismo Internazionale e Garanzie Collettive*, Giuffré, Milano, 1990, p.46 ss.

²⁷ E. DI NOLFO, *Storia delle Relazioni Internazionali 1918 – 1992*, Laterza, Bari, 1994, p.1357 ss.; I. CLARK, *Globalizzazione e frammentazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, p.299 ss.; F. MAZZEI, *La nuova mappa teoretica delle relazioni internazionali*, in L'Orientale ed., Napoli, 2001, p.49 ss.

non riusciranno ad affrontare il fenomeno del crimine internazionale. Le strategie delle forze dell'ordine vanno migliorate per favorire la loro efficacia nell'identificare e nel dare priorità ai problemi e nell'operare con le collettività per risolverli, ecco la necessità di istituire la *Forza di Gendarmeria Europea*. Per rendere migliore l'interazione con ogni protagonista istituzionale o non e garantire efficiente il flusso informativo, le forze di polizia, nell'ambito della *FGE*, dovranno adattare le proprie strutture organizzative. Tanto è vero che i prossimi scenari richiederanno una maggiore ed effettiva capacità e una pianificazione tempestiva, non solo, ma anche di processi decisionali in grado di affrontare le nuove sfide che concernono la sicurezza e l'ordine pubblico. È importante, quindi, tracciare, in modo netto, i compiti della gestione per identificare il campo e il livello delle differenti responsabilità connesse alla capacità di pianificare e alla condotta delle operazioni. Nello stesso tempo, i mutamenti possibili nella struttura del processo decisionale sono anche consigliabili per meglio dirigere le attività di polizia, sia preventiva, che giudiziaria, verso obiettivi concreti, identificati e selezionati in virtù dei processi informativi. Il successivo scenario, costituito da rapporti rapidi e mutevoli, richiede, rispetto al passato, che l'addestramento sia complementare alle necessarie operazioni. In aggiunta, particolare attenzione andrebbe rivolta allo sviluppo della specifica dottrina dell'operazione, che potrebbe favorire e promuovere lo stabilimento dei centri di eccellenza, concentrati e orientati su rilevanti ambiti che si riferiscono alle esigenze operative. In quest'ambito, sarebbe consigliabile rafforzare la cooperazione e i legami fra diversi centri d'eccellenza, attraverso la creazione di una specie di rete che potrebbe rendere semplice il susseguirsi scambio di esperti, di addestratori ed anche di conoscenza.

Un aspetto critico da tenere presente si fonda sulla valutazione degli sforzi delle forze d'ordine, sia in termini di raggiungimento delle dovute modifiche, all'interno della stessa organizzazione, sia nella concretizzazione di obiettivi esterni. La valutazione in corso contribuisce a offrire all'organizzazione un netto senso di direzione e consente la possibilità di focalizzare gli sforzi sulla prassi della produttività e dell'efficienza. Tale valutazione è, dunque, indispensabile nello stabilire quali elementi di polizia mantenuti, alterati o eliminati. La valutazione, in aggiunta, offre la chiave decisionale nell'ambito giurisdizionale, un modo per misurare l'impatto dell'efficacia dei costi e degli sforzi delle forze di polizia. La valutazione aiuterà a determinare se i cambiamenti necessari nei sistemi di supporto stiano prendendo posto e se gli appropriati sforzi sono stati compiuti per raggiungere gli obiettivi prefissati.

In passato, gli sforzi della polizia venivano esaminati da un insieme di criteri tradizionali e più ristretti. Tutti i metodi tradizionali di valutazione restano validi, ma possono misurare unicamente l'efficacia di tattiche per contrastare il crimine e può misurare l'effetto degli sforzi della prevenzione criminale. Variazioni, nell'ambito dello scopo per il mantenimento dell'ordine pubblico, richiedono un riveduto sistema per valutare la *performance* degli individui, come pure degli enti. Le attività classiche di

controllo del crimine diverrebbero soltanto uno dei modi in cui la strategia del mantenimento dell'ordine pubblico e i singoli responsabili di esso sono valutati. Una serie d'indicazioni, che riguardano il successo degli sforzi che le forze dell'ordine attuano, può considerarsi intangibili. Tre importanti criteri possono essere attuati per fornire misure sia qualitative, che quantitative, che sono quello dell'*efficacia*, dell'*efficienza* e dell'*equità* e che servono per valutare il successo di una strategia di polizia. Tale strategia potrà ridurre il crimine presente nei quartieri, diminuire i timori dei cittadini e intensificare la qualità della vita della gente. Un interessante scopo della polizia moderna, o, meglio, dei tutori del mantenimento dell'ordine pubblico è quello di fornire un servizio di alto livello nei quartieri.