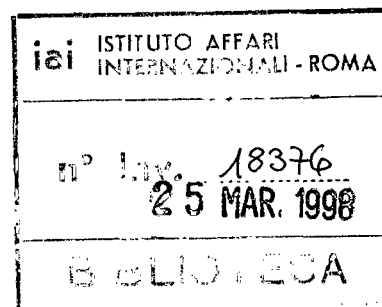


**ALLA RICERCA DI UN SISTEMA EUROPEO DI GESTIONE DEI CONFLITTI:
IL CASO DELLA CRISI ALBANESE DEL 1997**

Scuola Superiore S. Anna di studi universitari e di perfezionamento
Pisa, 6-7/III/1998

1. "Delegated peacekeeping: the case of Operation Alba"/ Ettore Greco
2. "La Forza multinazionale di protezione e le Nazioni unite"/ Andrea De Guttry
3. "Mandato e status della Forza multinazionale di protezione"/ Fabrizio Pagani
4. "L'Italia e la Forza multinazionale di protezione in Albania: aspetti giuridici e processi politici"/ Stefano Grassi
5. "La gestione delle crisi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri"/ Giuseppe Cucchi, Federico Eichberg
6. "La catena di comando della Forza multinazionale di protezione ed il coordinamento tra i contingenti nazionali"/ Giampaolo Di Paola
7. "La Nato di fronte alla crisi albanese"/ Giovanni Jannuzzi
8. "The Weu's multinational advisory police element in Albania"/ Clare Roberts, Bart Rosengarten
9. "Gli accordi di cooperazione bilaterale stipulati tra Italia e Albania al termine dell'Operazione Alba"/ Laura Chiodi
10. "Le norme di diritto internazionale sull'immigrazione illegale via mare (con particolare riferimento ai rapporti tra Albania e Italia"/ Tullio Scovazzi
11. "The roots of the Albanian crisis: internal and regional destabilizing factors"/ Emanuela C. Del Re
12. "Albania: note on the Bretton Woods institutions' response to the pyramids phenomenon"/ Franco Batzella





SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

ETTORE GRECO

DELEGATED PEACEKEEPING: THE CASE OF OPERATION ALBA

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE

DELEGATED PEACEKEEPING: THE CASE OF OPERATION ALBA¹

by Ettore Greco

1. Introduction

The Multinational Protection Force (MPF) in Albania, authorized by the UN Security Council in Resolution 1101 of 28 March 1997, provides a notable example of the trend in the mid-1990 toward Council devolution of peace-keeping responsibilities to regional actors. More specifically, the operation, code-named "Alba", was conducted by a "coalition of the willing" composed only of European countries led by Italy, a neighboring country with considerable historical involvement and current interests in Albania.

The *ad hoc* "coalition of the willing" solution became the only option after all relevant Euro-Atlantic institutions (NATO, the Western European Union, and the OSCE) decided not to undertake or otherwise directly involve themselves in a military operation in Albania; a direct UN operational role was never even considered. However, in order to ensure close interaction both among the contributing countries on the one hand and between them and the international organizations on the other hand, specific mechanisms were established that proved quite successful and set potential precedents for the Council's delegation of future operations.

Alba operation also presents many features that characterized several other so-called 'second-generation' international interventions, as opposed to traditional UN peace-keeping operations.

First, the purpose of Operation Alba, as defined in the UN Security Council's mandate, was primarily to guarantee security for the activities of the international missions which provided humanitarian assistance. However, similar to other 'humanitarian operations', Alba had various political implications which had to be carefully evaluated and addressed.

Second, the crisis was basically generated by internal factors, and the main actors involved were also internal. In this regard, the operation was an example of the growing importance of international involvement in what are essentially intra-state conflicts. In Albania, the intervention took place after the country had slipped into anarchy with practically no functioning institutions or legitimate authority in place. This required that military action be coupled with peace-making initiatives aimed at fostering national consensus-building and reconciliation among various conflicting groups.

Third, when authorizing the establishment of the MPF, the UN Security Council acted under Chapter VII of the UN Charter, which allows for enforcement action. Recourse to Chapter VII has also become a regular practice when humanitarian interventions in failed states are launched. As in the case of the Implementation Force (IFOR) and the Stabilization Force (SFOR) missions, the MPF in Albania combined a relatively restricted mandate with robust rules of

¹ This paper is a slightly revised version of part of a wider study on UN delegated peacekeeping prepared by the author for the UN Association of the United States.

engagement. Also here Operation Alba represents an interesting test case of how such combination works in practice.

Fourth, the operation in Albania took place in the context of a wider international action involving a number of civilian programmes of technical and economic assistance. The MPF had to interact closely with several intergovernmental and nongovernmental organizations, which highlighted the need to set up a coordinating framework and to activate the appropriate instruments to ensure civil-military cooperation.²

2. *The unfolding of the crisis*

In 1996 two major indicators began to convince analysts that the internal situation in Albania was deteriorating, putting the stability of Europe's poorest country at risk.

First, it became evident that the Albanian government was following an increasingly authoritarian policy. Infringements of human rights and basic political freedoms multiplied. Most international observers denounced the unfairness of the parliamentary elections that took place in the country on 26 May and 2 June 1996. In its report on the elections, the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights enumerated several serious irregularities committed by the Albanian authorities both during the pre-election period and on the election days, including violations of the electoral law, arbitrary territorial delimitation of the new constituencies, inaccuracy of the voter rolls, and police intimidation at opposition rallies.³ In reaction, the opposition parties withdrew their candidates before the completion of the electoral process. The resulting electoral outcome gave the ruling Democratic Party of President Sali Berisha an overwhelming majority of the seats in the Parliament. This led to a dramatic reversal of the democratization process of the country.

Second, some basic weaknesses and inadequacies of Albania's economic growth came to light, most importantly its dependence on unregulated financial activities and its links to criminal activities such as cross-border arms smuggling.⁴ The World Bank and the International Monetary Fund (IMF) issued repeated warnings against the risks associated with the "pyramid" investment schemes offering abnormally high interest rates and denounced the failure of the government to

² For a comprehensive analysis of the evolution of Albania before the crisis see Miranda Vickers, James Pettifer, *Albania: From Anarchy to a Balkan Identity* (London: Hurst & Company, 1996). See also Fabian Schmidt, "Albania's Democrats Consolidate Power", *Transition*, Vol. 3, No. 2, pp. 47-48; the special issue of *Financial Times*, 19 February 1997; the special issue of *Limes*, "Albania, emergenza italiana", No. 1, 1997. Two books devoted to an analysis of the Albanian crisis were published in Italian more recently: Roberto Morozzo della Rocca, *Albania: Le radici della crisi* (Milano: Guerini e Associati, 1997); Emmanuela del Re, *Albania punto a capo* (Roma: Seam, 1997). On the international action in Albania see Hugh Mall, "The OSCE role in Albania: A success for conflict prevention?", *Helsinki Monitor*, Vol. 8, No. 4, 1997, pp. 74-85; Stefano Silvestri, "The Albanian Test Case", *The International Spectator*, Vol. 32, No. 3-4, July-December 1997, pp. 87-98; Frank Debie, "La Grèce, l'Italie et l'Europe face au problème albanais. Gestion de crise et représentation géopolitique", *Relations internationales et stratégiques*, No. 28, Winter 1997, pp. 96-108.

³ The report of the ODIHR can be found in *Helsinki Monitor*, Vol. 7, No. 3, 1996, pp. 127-134.

⁴ On the latter aspect see James Pettifer, "The Rise of Kleptocracy," *The World Today*, January 1997, pp. 13-15.

reform the bank system and to prevent money laundering. Despite these alarms, no major international preventive action was undertaken to avert a social collapse and conflict.⁵

It was the simultaneous collapse of a number of "pyramid" investment schemes in January 1997 that finally triggered a dramatic internal crisis.⁶ Investors in the suddenly crumbling pyramids, helplessly seeing their life savings disappear overnight, took to the streets, in mass protest demonstrations against President Berisha and his government which were accused of having close relationship with the pyramid companies and of having benefitted from their support during the election campaign of the previous year.

Police and defense forces proved incapable of stopping the uprising and by mid-February many areas of the country, especially in the south, fell under the control of rebel groups or of local criminal gangs. Several military bases and police stations were attacked and hundreds of thousands of weapons were looted, to be used for the insurgents defense or simply for criminal purposes. The resulting situation of widespread chaos and anarchy was characterized by a dramatic rise in criminal activities, destruction of public and private properties, and shortages of food and basic goods. On 3 March the government imposed the state of emergency, but still proved unable to improve the security situation. A mass exodus of Albanians to neighboring countries followed, particularly to Greece and Italy. The flow of people seeking asylum abroad reached its peak in March when about 13,000 Albanians landed on the Italian coast.

For some time, the political context of the uprising remained unclear. Only overtime did it become evident that, contrary to President Berisha's assertion that the opposition parties - particularly the Socialist Party - had instigated the uprising, they did not exercise real control over the rebels. The rebellion involved quite different groups of people having disparate goals: political opponents, local gangsters, police and army officers who had been fired or discriminated in recent years. The actions of the insurgents, including the raids on military bases and armories, were generally uncoordinated. Certainly they were not taken in accordance with any central plan. While some informal and rather weak leaderships emerged at the local level - the so-called "salvation committees" - the rebellion was leaderless at the national one. The main purpose of the committees was to prevent the forces loyal to the government from retaking control of the areas from which they had been driven out. The fear that the rebels might organize a march towards Tirana proved to have little substance. The groups involved in armed clashes were mostly, if not exclusively, criminal gangs. Most of those who lost their lives during the uprising were victims of personal revenge, criminality, fighting among local gangs or shots into the air.

Apart from the request that the government and President Berisha resign, the various rebel groups were not able to elaborate a common political platform. It also became gradually clear that the different attitude of the population in the northern and in the southern areas - the former generally loyal to President Berisha, the latter supportive of the rebellion - was not an incipient threat to the Albanian nation's unity. The immediate causes of the crisis were socio-economic rather

⁵ For a criticism of Western policy towards in Albania before the eruption of the crisis see Fatos T. Lubonja, "Pyramids of Slime," *Transitions*, Vol. 4, No. 1, pp. 65-71; Fabian Schmidt, "Albania's Fledgling Democracy Runs Aground," *ibidem*. Vol. 4, No. 2, pp. 62-65.

⁶ On the general background of the collapse of the pyramid schemes see: François Lazare, "Les Albanais refaits par l'usure", *Le Monde*, 2 January 1997; "Albanians enraged at collapse of pyramid schemes", *Financial Times*, 27 January 1997; "Curse of the pyramids", *Financial Times*, 4 March 1997; François Lazare, "L'effondrement des 'pyramids' ou la confiance trahie", *Le Monde*, 5 March 1997.

than political, and the greater unrest in the South was mainly due to the higher concentration of pyramid schemes there.

In sum, the crisis in Albania did not have any of the distinctive features of a civil war. It was precipitated by the sudden collapse of one of the pillars of the economy of a state - the financial system - which gave rise to a spontaneous uprising with no clear political patronage. The local groups of the rebels were essentially united only in their aversion to the ruling authorities. The latter, in turn, lost very early the capacity to engage in a military campaign against the rebels. Their power dissolved as a result of the general collapse of the state structures.

However, if the rebellion had continued, there was the concrete risk that the armed groups might become politicized or that political parties might establish organic links with them. At that point what was essentially a state of anarchy could eventually transform itself into a civil war, posing additional and far more serious threats to the interests of neighbouring states and to regional security.

3. The international response and the establishment of the Mpf

The international community responded to the crisis with uncertainty and slowness. In part, this reflected the difficulty of arriving at a straightforward, and commonly shared, understanding of the situation, which actually remained very confused for some time, as underlined above.

The elaboration of a common approach was also complicated by the fact that the exposure of the Western countries to the effects of the crisis varied greatly. The Italian and Greek governments felt urgency to act out of the fear that an escalation of the crisis could unleash new waves of Albanians seeking asylum in their countries. Both in Italy and in Greece the press and the other mass media voiced out, and partly contributed to amplify, this fear throughout the unfolding of the crisis. On the contrary, the Northern and Central European countries regarded the Albanian crisis as peripheral to their immediate interests. Furthermore, as we will see, there were different views among the Western countries on whether to allow involvement of Euro-Atlantic institutions.

The evaporation of any functioning state authority in Albania gave rise to a widespread and instinctive fear in many European and North American countries that intervention would bog them down in a Somalia-type situation. However, the eventual impact of an external intervention on the evolution of the crisis was assessed differently. Some countries - especially Greece and Italy - argued that the escalation of the crisis, which might result in a real civil war, could be stopped only through a prompt dispatch of a military force, provided that it was given a well-defined and credible mandate. Others, such as Germany and the United Kingdom, made no secret of their skepticism about the effectiveness of any military involvement and expressed the fear that foreign peacekeeping troops could become hostage to the domestic political struggle and hence contribute to exacerbate it rather than facilitate national reconciliation.

Moreover, the implications of Albania's state failure for Balkan regional security and for the implementation of the Dayton agreement were also unclear. A spillover of the crisis to neighboring Balkan countries was considered possible by some observers, but quite remote by others. The main danger was the spread of the crisis to Kosovo and Western Macedonia, two areas bordering on Albania where the tensions between the ethnic Albanians, who represented the large majority of the population, and the ruling governments of Belgrade and Skopje respectively had increased in the last few months. The ability of the radical Albanian factions in Kosovo and Western Macedonia to exploit the crisis in Albania politically was doubtful, although the risk that the weapons looted by the rebels in Albania could eventually fall - through the porous borders - in their hands was hardly

negligible. By the same token, there was little evidence that any party in Albania proper could be interested in or capable of undertaking common action with the Albanians across the border. Here, again, it was above all the Italian and Greek governments that emphasized the potential of the Albanian crisis for disrupting the stability of the Balkan region. Other Western countries, including the United States, declared themselves less concerned about a possible spillover effect.⁷

Finally, although there was consensus on the need to set in motion a national reconciliation process as a basic prerequisite to bringing the crisis to an end, different views emerged with regard to the best strategy to achieve this objective. Particularly contested was the question of whether the resignation of President Berisha was essential for a resolution of the crisis (Indeed, on 3 March, as the crisis deepened, the Democratic Party-controlled Parliament defiantly re-elected Sali Berisha for another presidential term.) Several Western countries were inclined to think that the Albanian President should step down, seeing him as one of the major obstacles to national reconciliation. This view was expressed, in particular, by representatives of the Greek, German and the US governments.⁸ Italy, in contrast, maintained that, while there was an urgent need for a new government, the replacement of the President could take place at a later stage. Italy's approach, which eventually prevailed, was motivated by the conviction that the political change should be realized in such a way as not to antagonize the Democratic Party which controlled the Parliament and was likely to remain a major political force in the country.

A long sequence of diplomatic shuttles and meetings within the various Euro-Atlantic institutions took place before the decision to send a military operation was taken. For the reasons mentioned above, the first initiatives undertaken by the OSCE and the European Union, were characterized by half-hearted and remarkably cautious commitments. On 12 February the Danish Foreign Minister, Chairman-in-Office of the OSCE, issued a statement on Albania that asked all sides to abstain from the use of violence. On 24 February the EU Council urged the Albanian authorities to respect the principles of democracy and the country's international commitments and underlined that the Community's technical assistance was conditional on the adoption of a series of economic measures by the Albanian governments.⁹ On 3 March, following the imposition of Berisha's state of emergency, Greece and Italy - the two EU countries that felt most threatened by the escalation of the Albanian crisis - called for urgent consultations within the E.U. concerning the latest developments.¹⁰ These were discussed by the European Commission (5 March) and by the EU Political Committee (6 March).¹¹ The major decision taken was to initiate a diplomatic action aimed at paving the way to a political compromise between the government and the opposition parties. To this end, the President of the EU Council, Hans van Mierlo, paid a visit to Tirana on 7 March.

This action was coupled with that of the OSCE. On 4 March the OSCE Chairman-in-Office appointed a prestigious figure of European politics, former Austrian Chancellor Franz Vranitzky, as his personal representative for Albania. He also engaged in intense diplomatic activities to find a

⁷ At a press conference in Skopje on 12 April 1997 the assistant Secretary of State for European and Canadian affairs, John Kornblum said: "We do not see at this moment any danger of damaging spillover into other areas".

⁸ See the declarations by the US representative to the OSCE, the German Foreign Minister, and the Greek Minister for European Affairs, quoted in "Plusieurs pays occidentaux estiment que le Président albanais doit démissionner", *Le Monde*, 18 March 1997.

⁹ *Europe*, No. 6922, 26 February 1997, p. 11.

¹⁰ *Europe*, No. 6926, 3-4 March 1997, p. 3.

¹¹ *Europe*, No. 6929, 7 March 1997, p. 4.

political solution to the crisis. On 8 March he met in Tirana with President Berisha, representatives of opposition parties, nongovernmental organizations, and the media.¹² However, the Albanian government prevented the OSCE from sending a fact-finding mission to the country.¹³ After OSCE's denunciation of vote-rigging during the last general elections, its relationship with the Albanian authorities had remained tense. In the meantime, both the Greek and the Italian governments undertook a series of diplomatic contacts with the Albanian government and with the opposition parties, including the dispatch of high-level visits to Tirana. Thus, crisis management involved not only various institutions -at first without any clear task-sharing - but it was also shaped, to a substantial degree, by the initiatives of individual countries, notably Greece and Italy.

These combined efforts were instrumental in convincing the Albanian government and the major opposition parties to sign a political agreement on 9 March that led to the formation of a caretaker government headed by Bashkim Fino, one of the leaders of the opposition Socialist Party. This event marked the beginning of the national reconciliation process, whose consolidation was widely seen as a fundamental prerequisite for both the provision of economic assistance and the deployment of an international mission in the country. The new government became the only Albanian institutional body formally recognized by the international institutions as their interlocutor. This amounted to a de facto further de-legitimation of the role of President Berisha. The Fino government was composed of representatives of all the major parties and, at least on paper, had the support of the whole Parliament. In reality, the formation of the new government did not put an end to the political struggle between President Berisha and the Democratic Party on the one hand and the Socialist Party and its allies on the other. However, it not only contributed remarkably to prevent this struggle from turning into a destructive conflict but also paved the way for the following political agreements that would allow for the holding of new general elections. Furthermore, only the new government was considered legitimate enough to provide the needed consent to a possible international intervention in the country.

On 13 March the UN Security Council approved a presidential statement on the situation in Albania, that declared the Council's support for the diplomatic efforts undertaken by the OSCE and the E.U.¹⁴ During a visit to Albania in mid-March Vranitzky openly advocated the establishment of a limited military operation based on a "coalition of the willing."¹⁵ The idea of a military operation was also discussed in the Council of the Western European Union (WEU) on 14 March and during an informal meeting held by the E.U. Foreign Ministers in Apeldoorn on 17 March.¹⁶ A clear division emerged between some countries - Greece, France, and Italy - which favored a direct military intervention by the WEU under an E.U. mandate, and others - Germany and the United Kingdom - that opposed it¹⁷

Both French President Jacques Chirac and the French government advocated a direct EU/WEU military engagement, supporting the Italian and Greek request.¹⁸ Two main motivations

¹² The report submitted by Vranitzky following the visit can be found in *Helsinki Monitor*, Vol. 8, No. 2, 1997, pp. 73-76.

¹³ See Arie Bloed, "The OSCE response to conflicts in the region," *Helsinki Monitor*, Vol. 8, No. 2, 1997, p. 52.

¹⁴ S/PRST/1997/14.

¹⁵ Arie Bloed, *op. cit.*

¹⁶ *Europe*, No. 6935, 15 March 1997, p. 3 and No. 6936, 17/18 March 1997, pp. 5-6.

¹⁷ Previously the Defense Committee of the WEU Parliamentary Assembly had requested the activation of the WEU Planning Cell in order to prepare the organization for a possible intervention in Albania.

¹⁸ See *International Herald Tribune*, 16 and 17 March 1997.

appeared to be behind France's interventionist stance. First, it reflected the broad consensus that had developed in French public opinion that humanitarian intervention in internal crises must be regarded as a duty of the international community, even if risky. Second, and more important, Paris wanted to reaffirm, even on that occasion, its support for a greater EU/WEU role in the maintenance of security and stability in Europe.

German leaders, in contrast, repeatedly emphasized that the Albanian crisis was mostly an internal problem - seemingly implying, among other things, that there was no evident implication for regional stability - and declared themselves highly skeptical of the usefulness of an outside intervention. They questioned, in particular, whether it was possible to define a credible mandate. "To put it quite bluntly - said the German Chancellor, Helmut Kohl - if you say we should send troops, then you have to tell the soldiers what they would do there. And if I put this question to you, which I can't answer, then you can see my response".¹⁹ One of the main motivations for this attitude was clearly the wish to avoid the scarring experience of the troubled international interventions of the preceding years.²⁰ Bonn also feared that an intervention in Albania would result in support for President Berisha, with the risk of antagonizing opposition forces and delaying the needed political change. Similar worries were expressed by London, by other European capitals as well as by Washington. In explaining its rejection of the proposal for a common European intervention, the British government also reiterated its traditional opposition to any defense role of the EU that it feared might undermine NATO and the transatlantic link.²¹ Undoubtedly the persistent contrasts among the Western allies over the implementation of the combined joint task forces (CJTF) concept and over the new structure of the NATO commands was a further factor that inhibited the establishment of a military operation under the EU/WEU aegis.²²

Moreover, there was some mistrust about the actual goals Italy and Greece were respectively pursuing in Albania. The former was widely seen as responsible for having continued to support Sali Berisha too long, thus hindering a timely prevention of the crisis. In particular, in 1996 the Italian Embassy in Tirana had been accused of having pressed the OSCE observers to turn a blind eye to electoral frauds. The links between the Albanian organized crime and the Italian one added to the doubts on Italy's ability to take the lead of an international mission in Albania. The credibility of Greece as an impartial intervenor was also not beyond suspicion. Its Balkan policy had on several occasions drawn criticism from the other EU countries. In the case of Albania, the Greek initiatives were seen as driven, first and foremost, by the desire to protect quite specific interests: those of the Greek Orthodox minority living in the South of the country (300,000 people according to Athens, 55,000 according to Tirana). The contacts that Greek government established with the leaders of the rebellion in Southern Albania, trying to act as the main mediator between them and the international community, made some suspect that it aimed to carve out a zone of influence in that area (which Greek nationalists are fond of calling Northern Epyrus).²³ The Turkish government, in particular, warned against the

¹⁹ Quoted in *Financial Times*, 15-16 March 1997.

²⁰ In response to the Dutch Foreign Minister, Hans van Mierlo, who held the EU Presidency and favoured a European intervention, the German Foreign Minister, Klaus Kinkel, reportedly said: "You know the best what happens, when you send soldiers without a clear mandate" (Quoted in *International Herald Tribune*, 16 March 1997).

²¹ See the declarations by the British Foreign Minister, Malcolm Rifkind, quoted *inibidem*.

²² On this point see S. Silvestri, *op. cit.*

²³ On this aspect see F. Debie, *op. cit.*

risk of a "partition" of Albania.²⁴ The actual capacity of Italy and Greece to cooperate effectively was also widely doubted. Rome and Athens had had major foreign policy disagreements in the recent past that occasioned some tensions between the two countries. Italy had been one of the first and most ardent advocates of the international recognition of Macedonia, which Greece instead had long opposed. Furthermore, the Italian government had insisted on the need for the EU to enhance its cooperation with Turkey and to pay more attention to the Turkish point of view on the Cyprus question, provoking, in both cases, sharp reactions in Athens. In the light of these precedents, there was the concern that an intervention could sooner or later be damaged by renewed divisions between Rome and Athens. In any case, ensuring the unity of command of a force including major contributions from Italy, Greece and Turkey appeared a demanding task.

Given these fundamental divergences and the lack of mutual trust among the EU countries it is hardly surprising that at the meeting of 24 March the EU Council of Ministers ruled out any major EU engagement and agreed only to send an advisory mission to Albania.²⁵ To prepare the ground for the work of this mission, it was decided that an EU "Advance Team" with the participation of representatives of the OSCE and the Council of Europe would visit Albania from 26 March to 2 April. The failure of the EU foreign ministers to go beyond this ultracautious move was ill-received in the countries favouring a common military action with harsh criticism expressed, in particular, by the French press.²⁶ The EU policy towards the Albanian crisis drew criticism from many Italian leaders as well. The Italian Foreign Minister, Lamberto Dini, defined the way in which the EU had faced the Albanian crisis "totally inadequate".²⁷ In a resolution adopted on 10 April, the European Parliament also voiced its strong dissatisfaction with the decision of the EU Council to rule out a more robust common EU action.²⁸

The possibility of a NATO intervention generated even less support. The Albanian crisis was discussed in several meetings of the alliance. NATO involvement was requested by the new Albanian government.²⁹ At the 14 March meeting of the NATO Council, held at the ambassadorial level, only Italy, the Netherlands and Greece reportedly argued in favour of a major NATO role in the crisis, while all the other allies were, more or less strongly, against.³⁰

The United States, in particular, was unwilling to participate in any military action. This attitude had several motivations. In general, the Clinton administration seemed to share the doubts described above on the effectiveness of an outside intervention. Furthermore, as already noted, it did not see an impending risk of spillover. It was also far from certain that Congress would give its approval for US participation in another mission on European soil shortly after having consented,

²⁴ See the declaration by the Turkish Defense Minister Turhan Tayan quoted in "Un piano di spartizione dell'Albania", *La Stampa*, 20 March 1997. The Turkish Foreign Minister Tansu Ciller also launched a warning: "Ankara will not tolerate interference of foreign states in the domestic affairs of Albania".

²⁵ *Europe*, No. 6941, 24/25 March 1997, p. 3.

²⁶ See, for instance, the following three very critical articles which appeared in newspapers with quite different political orientations: "Europe: le fiasco albanais", *Le Figaro*, 13 March 1997; Daniel Vernet, "La coutouse inertie de l'Europe en Albanie", *Le Monde*, 18 March 1997; Laurent Joffrin, "Les Européens contre l'Europe", *Liberation*, 20 March 1997.

²⁷ Ministero Affari Esteri, Segreteria Generale, Discorso di Lamberto Dini alla Commissione Affari Istituzionali nel Parlamento Europeo, Bruxelles, 21 May 1997, p. 6.

²⁸ *Europe*, No. 6952, 11 April 1997, p. 3.

²⁹ "Albania urges NATO to help end anarchy", *Financial Times*, 14 March 1997.

³⁰ See *Financial Times*, 15-16 March 1997.

amid substantial controversy, to the renewal of the US military presence in Bosnia-Herzegovina. Finally, Washington had long arrived at the conclusion that Sali Berisha should step down and it feared that an international intervention could be exploited by him to remain in power. It must be added that the US administration did not show much confidence in the ability of the 'willing' states to conduct the operation successfully.

Theoretically, an operation directed by the OSCE or the U.N. could also have been considered as well. However, the OSCE peacekeeping mandate, as set out in the Helsinki II document, excludes interventions involving enforcement action, which would have prevented the adoption of credible rules of engagement. Moreover, the possibility of establishing rapidly an *ad hoc* OSCE chain of command was practically non-existent. A UN-directed intervention would also have implied a time-consuming process, as the UN Secretary-General himself underlined,³¹ while the situation clearly required rapid deployment of the international force. In addition, the disillusionment with UNPROFOR in Bosnia-Herzegovina led to a widely shared skepticism about the effectiveness of UN peace operations. In practice, neither of the two options was ever discussed.

The failure of the EU countries to agree on a WEU operation left advocates of intervention only one option - "a coalition of the willing".

The Italian government announced officially its initiative to promote the creation of a "multinational protection force" in Albania in a statement of 26 March to the OSCE Chairman-in-Office³² and in a letter of 27 March to the UN Secretary-General.³³ In the latter, it also declared its willingness to take the lead in the organization and the command of the operation. The stakes for Italy in the prospective mission were quite high. It represented a crucial test of the country's capacity to exercise effective leadership in both the diplomatic and military field in an area - the Balkans - whose stabilization Rome considered as one of its top foreign policy priorities. By taking the lead of the international efforts to bring the Albanian crisis to an end, Italy aimed at enhancing its international prestige at a time when it was conducting a difficult political struggle within the United Nations for a favourable reform of the Security Council and it was striving to be accepted in the first group of EU countries that would participate in the next stage of the European Monetary Union.

On 28 March the Permanent Representative of Albania to the United Nations sent a letter to the President of the Security Council, welcoming the readiness of a number of countries to participate in the proposed force and stating that "Albania is looking forward to the arrival of such a force."³⁴

On 27 March the Permanent Council of the OSCE expressed appreciation for the Italian initiative, taking note that it was undertaken at the request of the Albanian authorities. The OSCE Council also took the decision "to establish an OSCE presence in Albania in co-operation with the Albanian authorities and to provide the coordinating framework within which other international

³¹ In a speech before the Foreign Affairs Committee of the Italian Chamber of Deputies the UN Secretary-General Kofi Annan praised the choice, in the case of the international intervention in Albania, of the "coalition of the willing" formula, arguing that it was preferable to a blue helmet force, since the deployment of the latter would have required 3-4 months (cited in *La Repubblica*, 16 April 1997).

³² PC Journal No. 108, 26 March 1997, Annex.

³³ S/1997/258.

³⁴ S/1997/259. On 25 March the Italian and the Albanian Foreign Ministers had signed an agreement enabling the Italian Navy to patrol and control the Albanian internal waters as well as international waters in order to contain the clandestine immigration.

organizations can play their part in their respective areas of competence."³⁵ Vranitzky was given the task of ensuring such coordination. It was especially the US administration that insisted that the OSCE, of which it is a member state, rather than the EU assume coordination of international action. The objective of Washington was to maintain a capacity to influence developments in the Albanian situation through the OSCE.

On 28 March the UN Security Council authorized the deployment of the operation by adopting Resolution 1101, which characterized the situation in Albania as "a threat to peace and security in the region" and thus triggered the potential application of enforcement measures under Chapter VII of the Charter.³⁶ There were 14 votes in favor of the resolution; only China opposed it, asserting that "to authorize action in a country because of strife resulting from the internal affairs of that country is inconsistent with the provisions of the United Nations Charter."³⁷ In order to prevent a possible spill-over of the Albanian crisis, twelve days later the Security Council approved Resolution 1105 postponing the withdrawal of part of the United Nations Preventive Deployment Force from Macedonia and authorizing its partial redeployment along the border between Albania and Macedonia.³⁸ Both this decision and the characterization of the Albanian crisis as a possible threat to regional security showed that the Security Council did see a real risk of a spread of the crisis to neighbouring areas.

Thus, the international intervention in Albania took shape as a complex endeavor based on three pillars: humanitarian and economic assistance, which the E.U. would provide; assistance for Albania's democratic rehabilitation and the protection of human rights, which was assigned to the OSCE; and the UN-mandated protection force, which was, as we will see below, to contribute to the solution of the country's humanitarian problems and indirectly to its security ones.

4. The debate over the force's mandate

Pursuant to Resolution 1101, the multinational protection force was mandated "to facilitate the safe and prompt delivery of humanitarian assistance and to help create a secure environment for the missions of international organizations in Albania, including those providing humanitarian assistance." The purpose of the force was therefore defined primarily as humanitarian, as repeatedly emphasized by the leaders of the troop-contributing countries. However, its action was expected to have - and actually did have - positive effects on the chaotic political and security situation of the country. It was also clear that, by helping to put an end to the security emergency, the force could contribute substantially to the success of the national reconciliation process and the peace-making effort. Furthermore, as we will see, the multinational force would play a crucial role in making possible the electoral process which led to the establishment of a new legitimate government.

The limited scope of the mandate assigned to the mission drew wide criticism. In particular, the mandate ruled out any MPF role in repressing and disarming the rebel groups or in forcing the population to restitute weapons stolen from the nation's armories. The Albanian government itself called for the widening of the force's mandate to include such further tasks as the surveillance of the ammunition depots and the control of the country's frontiers.³⁹

The troop-contributing countries firmly rejected these requests; they were anxious to avoid being drawn into potential conflict situations not central to their purpose, and believed that keeping

³⁵ PC.DEC/160, 27 March 1997.

³⁶ S/RES/1101 (1997).

³⁷ Quoted in *La Comunità Internazionale*, Vol. 52, No. 1, 1997, p. 8.

³⁸ S/RES/1105 (1997).

³⁹ *Europe*, No. 6967, 2/3 May 1997, p. 5.

the force's mandate restricted was a key prerequisite for its success. They agreed that repression of armed groups and restoration of order should be left to the government that would be established after the new elections, while the relevant international organizations would assist in building up the Albanian forces needed to accomplish these goals. Moreover, it was far from certain that the Security Council would have given its approval to a wider, more intrusive mandate.⁴⁰ The UN Secretary-General resolutely ruled out any change in the mandate even in case of a deterioration of the situation. In particular, he excluded that the troops might be given the task of disarming the population⁴¹.

The emphasis on the humanitarian - rather than on political - goals of the mission was clearly aimed at winning the broadest possible consensus within the Security Council and, in general, at selling it to public opinions in the countries involved more easily. "This operation is a humanitarian one to make sure aid gets to the people", said Kofi Annan.⁴² In reality, according to the aid agencies operating in Albania, there were only limited food shortages in the country. "There is no famine here. Not a single person is starving", said Nina Winkvist-Galbe, spokeswoman for the International Committee of the Red Cross.⁴³ The workers of both the Red Cross and the World Food Programme also underlined that, since the beginning of the crisis, they had not had any major incident as they discharged their tasks and that the major commercial channels in Albania had remained open.⁴⁴

Several international observers expressed doubts with regard to the mandate approved by the Security Council or the real capacity of the force to accomplish it.⁴⁵ Even in Italy the discussion on the goals and means of the international action in Albania was quite intense. Some opinion-makers denounced basic incongruities in the mission's goals⁴⁶, but most of the debate revolved around the scope of its mandate. The fact that the force had not been authorized to perform police tasks was widely criticized. Attacks by the local gangs on Italian companies and businessmen, which took place repeatedly even after the deployment of the troops, gave rise to the request that the MPF be entrusted with the task to protect them. By the same token, the recurrent alarms about possible new waves of refugees generated some pressure for the MPF to prevent the boats from leaving the Albanian coasts and to arrest the gangsters involved in the organization of the clandestine landings.⁴⁷

⁴⁰ The Italian Defense Minister, Beniamino Andreatta, hinted at a possible veto from China should the willing states request a wider mandate: see his interview to *La Stampa*, 1 July 1997.

⁴¹ See "Annan da Prodi: 'Il disarmo non è vostro compito'", *La Repubblica*, 16 April 1997.

⁴² Quoted in *Financial Times*, 21 April 1997.

⁴³ Quoted in *ibidem*.

⁴⁴ "Aid workers in Albania wonder why they need UN troops", *International Herald Tribune*, 22 April 1997.

⁴⁵ See, for instance: "Rethink for Rome", *The Times*, 2 April 1997; "Uncertain mission for Albanian force", *International Herald Tribune*, April 5-6 April 1997; F. Bonnart, "This military force can't do the job", *International Herald Tribune*, 9 April 1997; "Uncertain fate for Albanian mission", *The Guardian*, 15 April 1997; "Les limites de l'opération 'Alba'", *Le Monde*, 16 April 1997; H. Sonnenfeld, "Alla missione Alba manca ancora una chiara definizione dei poteri", *La Repubblica*, 12 June 1997.

⁴⁶ See I. Montanelli, "Missione fantasma", *Corriere della Sera*, 6 May 1997; S. Romano, "Perché è già fallita la missione in Albania", *Panorama*, 15 May 1997.

⁴⁷ This was requested, for instance, by Antonio Martino, who had been Minister of Foreign Affairs in the Berlusconi government. See his interview to *Corriere*

The Prodi government won the Parliament's approval for the dispatch of the troops in Albania only after a harsh political debate that almost brought it down. It was eventually forced to rely on the votes of the opposition after the extreme-left Refounded Communist Party, crucial part of its parliamentary majority, refused to agree to the mission.⁴⁸ The final result was, however, an overwhelming parliamentary majority in favour of the mission. In order to persuade opponents of the mission the Prodi government made a constant effort to present it as a purely humanitarian one. To this end it sought to make the most of the declarations of the UN Secretary General.⁴⁹

5. Other characteristics of MPF

Invoking Chapter VII of the UN Charter, the Security Council authorized the countries participating in the multinational force to take enforcement action as needed in order to ensure security and freedom of movement of its personnel. The consent of the host state did not exclude resort to Chapter VII, which was justified by the fact that the force was given a mandate that went beyond traditional UN peacekeeping rules.⁵⁰ As emphasized by the Mission's head, the invocation of Chapter VII made possible the establishment of rules of engagement that would prove "adequately credible, basically drawn from those for the SFOR mission in Bosnia..... The efficacy of those rules was already proven and, in addition, well known by the troops of most of the contributing countries."⁵¹ The objective was to realize the same "tight link between mission, mandate and capabilities" that characterized the IFOR and then the SFOR mission in Bosnia-Herzegovina,⁵² avoiding the perceived mismatch and mistakes that marked the international operation carried out in the former Yugoslavia before its reorganization after Dayton.

Initially the Security Council authorized the multinational force for a period of only three months (from 28 March to 28 June 1997). On 16 June the Albanian government requested the extension of its mandate in view of the upcoming general elections scheduled for 29 June. The troop-contributing countries also warned that withdrawing the force the day before the general elections would likely result in a reversal of the gains already achieved. The Security Council promptly extended the mandate of the force for another 45 days (Tirana had requested, however, a three-month extension).

In its initial authorizing resolution the Security Council also called on the countries contributing to the force to provide periodic reports to the Council specifying that the first report should be made no later than 14 days after the adoption of the resolution.

The MPF was composed mainly of troops from Mediterranean and Southern European countries (Greece, France, Italy, Portugal, Romania, Slovenia, Spain, and Turkey) with slight

della Sera, 6 May 1997. For a reply from a representative of the government see the interview of Beniamino Andreatta to *La Stampa*, 9 May 1997.

⁴⁸ The Refounded Communist Party put forward two main arguments: that the Italian troops would be exposed to high risks and that an operation would make sense only after the resignation of Sali Berisha. See the interview of Fausto Bertinotti to *Il Manifesto*, 2 April 1997. On the negative impact of the political struggle in Italy on the other 'willing' states see "L'Europa non si fida più dell'Italia", *La Stampa*, 10 April 1997.

⁴⁹ See, for example, the interview of the premier Romano Prodi to *La Stampa*, 7 April 1997.

⁵⁰ For a general conceptualization of this point see Andrea Gioia, *op. cit.*

⁵¹ Press conference of Admiral Guido Venturoni, 14 April 1997 (translation is by the author).

⁵² See Gregory L. Schulte, "Former Yugoslavia and the New NATO," *Survival*, Vol. 39, No. 1, Spring 1997, pp. 19-42.

participation from three other countries (Austria, Denmark, Belgium). On 21 May, when the deployment was completed, the size of the MPF amounted to 6,556 personnel. Nearly half of these were Italian (3,068 troops); the next three largest contributors were France (952), Greece (802), and Turkey (774).⁵³ The force reached maximum size during the election process, with Italian troops boosting the total to 7,215. The costs of the operation were entirely borne by the participating countries, as foreseen by Resolution 1101.

The Chief of the Italian Defense Staff, Admiral Guido Venturoni, was appointed Head of the Mission, headquartered in Rome where liaison officials from the other troop-contributing states were also present. General Luciano Forlani from Italy was appointed Commander of the Force. He was assisted by a multinational headquarters set up in Tirana where a team of Albanian military officials was present.

A "Steering Committee" --composed of senior representatives of the participating countries' ministries of Foreign Affairs and of Defense and chaired by the Political Director of the Italian Ministry of Foreign Affairs-- provided political guidance and strategic direction for the operation. The establishment of this body, which convened 19 times over the lifetime of the mission, was the most innovative aspect of Operation Alba. The Steering Committee was assisted by a Secretariat based at the Italian Ministry of Foreign Affairs. Its decision making process was consensus-based, which facilitated the distribution of tasks and responsibilities among the participating countries and strengthened their cohesion. The Steering Committee was seen by the Italian government, which promoted its setup, as an instrument for avoiding disruptive controversies among the participating countries such as those that had occurred during the UN operation in Somalia.

One of the key tasks of the Committee was to oversee the activities of the MPF in order to ensure its fulfillment of the mandate approved by the UN Security Council. The Committee submitted 11 reports to the Security Council, as called for by Resolution 1101, including a final report after the withdrawal of the force. The Committee also sent the relevant information to the OSCE, the E.U., the WEU, and NATO.

Representatives of the Albanian government regularly took part in the meetings of the Steering Committee in an observer capacity. The Albanian government also set up its own committee in Tirana, for the purpose of in-country coordination and contact with the mission. Moreover, a number of high level meetings took place throughout the operation between representatives of the Albanian government and those of the individual troop-contributing countries. Taken together, these measures ensured the involvement of the Albanian authorities in the discussion of all major decisions concerning the development of the operation.

On the whole, thanks also to the measures described above, the accomplishment of the military aspects of the international action proved relatively easy. No remarkable dispute emerged among the participating states on the specific tasks and area of deployment of their respective forces. The deployment of the MPF took place quite smoothly. Even in highly problematic areas such as Vlore, the arrival of the first Italian troops were welcomed very positively by the population.⁵⁴ This attitude was certainly due in part to the widespread awareness among the Albanians that the previous Italian intervention - the "Operation Pelican" that took place from September 1991 to December 1993 - had been of crucial importance in allowing the country to come out of the terrible crisis that had followed the collapse of the communist regime. In general,

⁵³ Data provided by the Steering Committee of the MPF on the deployment as of 4 June.

⁵⁴ "Vlore gives Italian force an enthusiastic welcome", *Financial Times*, 22 April 1997.

the Albanians have repeatedly shown an inclination to accept benign foreign interference in their internal affairs as a way of addressing the deep-rooted weaknesses of their state more effectively. The lack of popular hostility towards the international force was demonstrated by the fact that the MPF did not encounter any major clash with local armed groups. The permissive environment in which the force operated allowed it to contribute substantially, albeit indirectly, to the amelioration of the security situation of the country.

6 Civil-military cooperation

The mechanisms established for civil-military cooperation for the most part paralleled those of the IFOR and SFOR missions, although some innovative elements were also introduced.

The Steering Committee defined the procedures through which international organizations and nongovernmental organizations involved in humanitarian assistance gave notice of their presence in Albania and asked for the protection of the MPF. Representatives of international organizations participated as observers in the meetings of the Steering Committee so that they could put forth specific requests. Of particular importance was the exchange of views and information with such organizations and agencies as the OSCE, the EU Presidency and Commission, the WEU, the International Committee of the Red Cross and the World Food Programme. The UN was also represented at the Committee's meetings by the Department of Humanitarian Affairs. In order to ensure civil-military cooperation at the local level, a specific cell was created at the MPF headquarters in Tirana.

International action in the civilian field involved several governmental organizations and agencies, as well as NGOs. The coordinating framework provided by the OSCE presence in Albania was rather loose. In practice, much of the coordination work was done by the Steering Committee and other specific mechanisms set up at the MPF local headquarters. Furthermore, during Operation Alba two international meetings on Albania on 26 May and 31 July 1997 - the latter at the ministerial level - were convened in Rome. Both were attended by the representatives not only of the troop-contributing countries, but also of the other EU countries, Japan, the Russian Federation, Switzerland, and the United States. The focus of both meetings was the assessment of the results achieved to date by the international involvement in Albania and the preparation for future action.

7. International support for the national reconciliation process and for the organization of the new elections

The conduct and coordination of peace-making activities were the responsibility of Franz Vranitzky acting on behalf of the OSCE, with some governments playing active immediate role among the Albanian factions. Of particular importance were the frequent bilateral meetings that took place in Tirana, Rome, and Athens between the representatives of the Italian and Greek governments and those of the Albanian one. The Italian government repeatedly made it clear that the survival of the Fino government was a key pre-requisite for the continuation of the mission and that its fall would lead to withdrawal of the troops.⁵⁵

Some differences, however, emerged among the international actors over the steps to be taken to promote the Albanian national reconciliation process. A source of some embarrassment for Italy was the disclosure that its ambassador to Tirana, Paolo Foresti, was secretly manoeuvring to

⁵⁵ This point was underlined, in particular, by Defense Minister Andreatta during a speech at the Chamber of Deputies on 7 May.

sabotage the mediating efforts undertaken by Vranitzky to promote an agreement among the Albanian parties on the new electoral law (the affair led eventually to the resignation of the Italian ambassador). On the whole, however, the various national and multilateral diplomatic initiatives proved to be mutually reinforcing.

The international mediation activity was of primary importance in convincing Albania's major political parties to sign subsequent political agreements that allowed for the reactivation of the democratic process and led to the calling of the new general parliamentary elections on 29 June (first round) and 9 July 1997 (second round).

The preparation of the elections proved a very challenging endeavour due to the sharp contrasts between the Albanian political parties and to the lack of security in several areas of the country. The OSCE co-ordinator for democracy and human rights in Albania, Brian Pridham, resigned, accusing the countries and the international organizations involved in the management of the crisis of pushing for the holding of the elections at any cost in order to make possible a rapid withdrawal of the troops, despite the fact that some basic conditions for ensuring fair elections were lacking. Some international analysts also warned against the risks associated with ill-prepared elections.⁵⁶ The troop-contributing countries did have a keen interest in an early conclusion of the mission, but there was also a widespread conviction that postponing the elections could further exacerbate the already tense political climate. This view was also shared by the Clinton administration whose contribution to urging the Albanian parties to reach a compromise was helpful if not decisive.

A number of attacks on various parties and key political figures, including President Berisha and the Socialist leader Fatos Nano, took place during the electoral period. However, there was not a general escalation of the violence in the country. The overall security situation continued to improve, albeit slowly.

The elections were organized by the Albanian authorities with the assistance of the OSCE's Office of Democratic Institutions and Human Rights, which also monitored the electoral process. A team of experts from the Council of Europe assisted the Albanian authorities in drafting the new electoral law and accompanying legislation concerning media access during the election campaign.

Yet, the final agreement among the Albanian parties on the electoral law was not signed until 8 June after a prolonged struggle that threatened to provoke a new major political crisis. An agreement on the closing time of the polling stations was reached only three days before the elections. Practically all the electoral accomplishments - establishment of the electoral commissions, preparation of the registers of voters and the lists of candidates etc. - were performed very late or at the last moment.

The multinational force granted security to 238 observer teams of the OSCE, preventing possible interference with or intimidation against their activities. OSCE monitors were not involved in any incident. Peacekeeping troops intervened to halt several instances of violence directed against Albanian citizens and candidates participating in the electoral process.

Although a number of voting irregularities were reported, an international troika representing the OSCE, the OSCE Parliamentary Assembly, and a parliamentary delegation of the Council of Europe declared the elections "adequate and acceptable".⁵⁷ Considering the country's

⁵⁶ See, in particular, M. Glenny, "Albania primed for election bloodbath", *The Sunday Times*, 22 June 1997.

⁵⁷ C. Lalumière, R. Johnson, J. Ruperez, "Final report. Parliamentary elections in Albania, 29 June-6 July 1997", OSCE, 8 July 1997.

situation, voter turnout was quite high: about 73% in the first round and slightly more than 50% in the second one.

The Socialist Party won a clear victory and an overwhelming majority of the seats in the Parliament. A new government headed by the socialist leader Fatos Nano was formed. Following his party's electoral repudiation, Sali Berisha kept his pledge to resign and Rexhep Mejdani was elected as the new President.

8. *Other civilian programs*

Several other international assistance programs were launched during Alba operation.

The WEU took over the task of helping the training, reorganization, and reinforcement of the Albanian police forces through the establishment of an ad hoc mission called Multinational Advisory Police Element -- analogous to the task that had already been assigned to the WEU in the framework of the international post-conflict rehabilitation activities in Bosnia-Herzegovina.

NATO sent a mission to Albania to assess the possibility of launching initiatives aimed at restructuring of the armed forces within the framework of the Partnership for Peace Program. This eventually led to conclusion of an agreement on an individual partnership program between NATO and Albania in September.

Other initiatives were undertaken by Greece, Italy, Turkey, and the United States on a bilateral basis aimed at restructuring both the army and the police. Through its *ad hoc* advisory missions, the European Union helped the Albanian authorities to deal with various humanitarian, political, and economic problems. International financial institutions started providing technical assistance for reform of the shattered Albanian financial system, which was a pre-condition for the start of the economic assistance programs in general; the new Albanian government and the International Monetary Fund signed their first agreement on 7 October which paved the way to the holding of an international donors' conference.

On the whole, the United Nations itself performed only limited operational functions. A key role was played, however, by the World Food Program in the accomplishment of the humanitarian objectives of the international involvement.

9. *Overall assessment of the operation*

Operation Alba was widely considered successful. It accomplished fully the tasks that were assigned to it by the Security Council. The deployment and activation of the multinational peacekeeping force took place quite rapidly and smoothly, and even more remarkably it accomplished its withdrawal within the established time limit. Its presence had immediate beneficial effects on spreading the distribution of humanitarian aid and the other civilian activities undertaken by international organizations and NGOs. In general, the security situation in Albania gradually improved during the presence of the multinational force. The MPF action was instrumental in stopping the spiral of violence that seemed destined to end in all-out civil war. There was no open revolt against the MPF and no major armed clash involving it took place.

The international military presence played a key role in safeguarding the development of the electoral process, by providing the OSCE missions with the necessary protection and logistical support. Its reassuring presence also favoured a relatively high voter turnout.

The establishment and implementation of Operation Alba was thus a crucial factor in the process that brought Albania out of its emergency phase. It had beneficial effects directly on the security situation and indirectly on the national reconciliation and consensus-building process. It

could not, of course, guarantee Albania's future development, which remains uncertain due to the country's many structural weaknesses, but it established some basic pre-conditions for further advancement of this process.

Of decisive importance was the decision to give the mission a clear and restricted mandate that could be efficiently performed within the limits of its actual capabilities: the means matched the mandate. The sustained effort to involve the local leadership in the consultation process on the development of the mission also contributed to its positive outcome.

Whether and to what extent Operation Alba can provide a model for future peace-keeping operations in Europe and elsewhere is an open question. Relevant lessons can be drawn from some innovative aspects it introduced. In particular, efficient mechanisms were created to ensure a truly collective management of the operation, close cooperation with the international organizations active on the ground (including the UN) and the fulfillment of the reporting duties established by the Security Council.

The success of Operation Alba might be seen as an indication of the viability of the "coalition of the willing" model, a proof that it should be increasingly applied in future peacekeeping. However, the international intervention was greatly facilitated by a favourable political environment, which posed no major internal opposition to the multinational involvement - quite in contrast to conditions on the ground in the case of the IFOR/SFOR missions in Bosnia-Herzegovina. The fact that Albanian leadership elites welcomed international help and cooperated with the multinational forces, despite the serious political and ideological differences present on the internal scene, certainly relieved much of the kind of pressure that had confronted the IFOR/SFOR mission in Bosnia.

More generally, it is doubtful that the "coalition of the willing" model is preferable to direct involvement of established international institutions. "Coalitions of the willing" are based on ad hoc and hence often uncertain decision-making and sharing of tasks and responsibilities that may prove inadequate when the deployed troops have to face major threats. The existing institutional framework for international intervention available through the international organizations, albeit in need of reinforcement, can provide important elements of reassurance against both of these risks. In this respect, it is preferable that peace-keeping responsibilities be delegated to institutional actors rather than ad hoc coalitions. In addition, the fact that the intervention takes place in a well-proven institutional context may appear as a substantial advantage to troop-contributing countries anxious to generate political solidarity and support. That was certainly one of the considerations that first led those countries that were ready to (and later did) contribute substantially to the operation to advocate a more direct role of the Euro-Atlantic institutions.

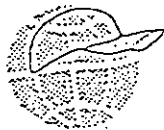
iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° 18376
25 MAR. 1998

BIBLIOTECA



SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

**Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997**

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

Andrea de Guttery

**LA FORZA MULTINAZIONALE
DI PROTEZIONE E LE NAZIONI UNITE**

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

**VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE**

La Forza Multinazionale di Protezione e le Nazioni Unite

Prof. Andrea de GUTTRY
Scuola Superiore S. Anna
Pisa

Indice-Sommario: 1. Il lento coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza delle NU nella crisi Albanese. 2. La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1101 del 28 marzo 1997: il preambolo della Risoluzione. 3. (Segue): la parte dispositiva della Risoluzione del CS. 4. La successiva Risoluzione del CS n. 114 (1997) del 19 giugno 1997. 5. I problemi giuridico/politici sollevati dalle Risoluzioni del CS. 6. Esame dei compiti per il cui espletamento è stata autorizzata la costituzione della FMP. 7. Il controllo esercitato da parte del CS sullo svolgimento della Missione: l'obbligo degli Stati partecipanti alla FMP di inviare regolari rapporti al Consiglio di Sicurezza. 8. La conclusione della Missione. 9. Considerazioni finali.

I VERSIONE PROVVISORIA. NON CITARE.
Pisa, 28.1.1998

consentire alle organizzazioni regionali di portare avanti i propri progetti di aiuto e di intervento.

Come evidenzia nel proprio scritto la S. CLEMENT(6), l'OSCE ed altre organizzazioni regionali avevano, infatti, già deliberato una serie di interventi in Albania la cui effettiva implementazione dipendeva però -in larga misura- dal ripristino di condizioni minime di sicurezza e di libertà di movimento sul territorio della Repubblica delle aquile.

In questo drammatico contesto l'Italia ha deciso di assumere un ruolo di protagonista offrendo la propria disponibilità a promuovere la creazione di una forza multinazionale di pace allo scopo di consentire il rapido avvio dei programmi di assistenza umanitaria realizzati dalle organizzazioni internazionali rilevanti e dalle Organizzazioni non governative.

La disponibilità dell'Italia è stata manifestata, in termini formali, in una lettera inviata il 27 marzo 1997 al Presidente del CS dal rappresentante Permanente d'Italia presso le NU. In tale lettera, dopo aver sottolineato il continuo aggravarsi della situazione umanitaria in Albania, e dopo aver ricordato che il CS aveva, nella precedente riunione del 13 marzo, già invitato gli Stati membri e le organizzazioni internazionali "to help with the provision of humanitarian assistance", viene ribadito che "humanitarian action cannot effectively take place without the existence of adequate security conditions"(7).

Alla luce di tali considerazioni l'Italia dichiara la propria disponibilità a promuovere una forza multinazionale di protezione il cui obiettivo sarà quello

"to help to create a safe and secure environment for the action of the international organizations to provide support in the areas of international assistance"

nonché quello di

"ensure the protection and the safety of international personnel operating in Albania".

Nella lettera in esame viene anche ricordato che della questione albanese si è occupato anche l'OSCE -il cui Consiglio Permanente aveva approvato la Decisione 208(97)(8). In questa Decisione, dopo aver preso atto della richiesta di assistenza da parte albanese e della disponibilità evidenziata da alcuni Stati membri dell'OSCE di rispondere positivamente a tale richiesta, il Consiglio Permanente dichiara di attendere

"any assistance to be given in accordance with the United Nations Charter and OSCE principles and in accordance with appropriate action by the United Nations Security Council".

In questa Decisione emerge dunque un chiaro invito rivolto dall'OSCE al CS affinché siano adottati i provvedimenti

6) In questo volume, p.

7) la lettera del Rappresentante Italiano al Presidente del CS è riprodotta in Appendice n.

8) Per il testo vedi Appendice n.

necessari per la creazione ed il successivo dispiegamento sul territorio albanese di una forza militare multinazionale.

Accanto a queste sollecitazioni rivolte al CS dall'Italia e dall'OSCE, si deve segnalare, per l'oggettiva rilevanza che assume in questa sede, la posizione del Governo di Tirana che è stata precisata in una lettera del 28 marzo 1998 inviata dal rappresentante permanente dell'Albania presso le Nazioni Unite al Presidente del Consiglio di Sicurezza.

Dopo aver rilevato che la situazione in Albania rimane molto grave e che il controllo del Governo, la legalità e l'ordine pubblico devono essere ancora ripristinati in una parte notevole del paese, il Rappresentante albanese esprime in modo chiaro l'assenso del Governo di Tirana al dispiegamento sul proprio territorio di una forza militare internazionale che, tenuto conto della situazione albanese,

"needs also the necessary support and authorization of the Security Council of the United Nations"

Sulla base della lettera in esame si possono individuare anche i compiti che dovrebbero essere assegnati, secondo le autorità albanesi, a detta forza:

"provide security for the delivery of humanitarian aid throughout Albania and help create a durable safe environment for the safe provision of international assistance"(9).

2. La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1101 del 28 marzo 1997: il preambolo della Risoluzione.

Tenuto conto delle due lettere, rispettivamente dell'Italia e dell'Albania con le richieste ivi formulate nonché della Decisione del 27 marzo 1997 del Consiglio Permanente dell'OSCE, il Consiglio di Sicurezza si è riunito e ha adottato, il 28 marzo 1997 la Risoluzione n. 1101 (1997).

Prima di procedere ad un commento dettagliato della parte dispositiva della Risoluzione ci pare necessario richiamare in questa sede l'attenzione su alcuni aspetti preliminari e sul Preambolo della stessa.

A seguito della lettera italiana del 27 marzo 1997, nella quale, come si è visto, si manifestava la disponibilità del Governo di Roma di promuovere una forza multinazionale di protezione per l'Albania, il Presidente del Consiglio di Sicurezza, l'Ambasciatore polacco WLOSOWICZ, ha ritenuto opportuno convocare una riunione di esperti delle delegazioni degli Stati membri del CS al fine di discutere la possibile articolazione di una Risoluzione del CS sulla progettata Missione multinazionale in Albania. Per quanto è dato sapere, nel corso di tale riunione, sono stati avanzati alcuni suggerimenti quanto alla formulazione definitiva del testo della Risoluzione miranti, da un lato a collegare la Risoluzione al Capo VII della Carta ONU e, dall'altro lato, a inserire un'indicazione sulla durata della Missione stessa nonché regole specifiche sulle modalità con cui i Paesi partecipanti avrebbero dovuto riferire al Consiglio di Sicurezza.

9) Per il testo della lettera albanese cfr.: Appendice n.

Le indicazioni degli esperti sono state prontamente accolte nella bozza formale di Risoluzione del CS presentata il 28 marzo 1997 da 14 Stati membri dell'UE(10), oltre ad Albania, Corea del Sud, Polonia, Romania, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, la Turchia e gli Stati Uniti.

Dopo una breve discussione, la Risoluzione è stata approvata con 14 voti favorevoli e l'astensione della Cina(11).

Nel testo della Risoluzione viene, in primo luogo, enfatizzata l'importanza delle due lettere inviate al CS: quella dell'Albania nella quale viene rivolta al CS una pressante richiesta di voler autorizzare la costituzione di una Forza Multinazionale e quella italiana nella quale viene dichiarata la disponibilità di questo paese di promuovere la costituzione di una tale forza.

Viene altresì menzionato, quale documento importante nel *decision-making process* del Consiglio, la Decisione 160 del Consiglio Permanente del OSCE del 27 marzo 1997, documento che è già stato commentato brevemente nel precedente paragrafo.

Il preambolo della Risoluzione termina, dopo aver richiamato la gravità della situazione in Albania e ribadito la sovranità, l'indipendenza e la integrità territoriale della Repubblica albanese, con un paragrafo molto importante ai fini che rilevano in questa sede: si tratta del paragrafo in cui il CS afferma che

"the present situation of crisis in Albania constitutes a threat to peace and security in the region".

Si tratta di un passaggio fondamentale perché consente di inquadrare la Risoluzione 1101(1997) nell'ambito delle attività del CS basate sul Capo VII della Carta, con tutte le conseguenze che discendono da una siffatta qualificazione.

A questo proposito merita essere segnalato che tale decisione del CS potrebbe sollevare alcune inquietudini dovute al fatto che la crisi aveva un carattere prettamente interno e non aveva conseguenze dirette sui paesi circostanti: può una crisi di tale natura mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale?

In assenza di una precisa definizione della fattispecie in esame si deve ritenere, correttamente, che il CS goda, indubbiamente, di una notevole discrezionalità nell'apprezzare l'esistenza delle situazioni che minacciano la pace e la sicurezza internazionale (pur dovendo conformarsi a quanto prevede l'art. 24 secondo cui il CS deve agire nel rispetto degli scopi e dei principi della Carta delle NU).

Un'attento esame della precedente prassi delle NU consente di giungere alla conclusione che determinate situazioni interne sono state qualificate come potenziale minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

Così, ad esempio, Boutros-Boutros Ghali, nel suo *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* (1992),

10) Non ha patrocinato il progetto di Risoluzione il Lussemburgo perché assente.

11) Il rappresentante cinese ha motivato la propria astensione sulla base della constatazione che si trattava di una questione interna di uno Stato membro e che era quindi inopportuna qualsiasi attività intrusiva delle Nazioni Unite.

ha sottolineato che "respect for human rights is clearly important in order to maintain international peace and security and to achieve social and economic development"(12). Ma anche il CS, in una serie di precedenti rilevanti, ha constatato l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, ad esempio, nella "magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance"(13), così come nella "magnitude of the human suffering caused by the conflict" (in Rwanda)(14). Peraltro, il CS ha espresso simili convinzioni anche in presenza di alcune guerre civili e situazioni assimilabili a queste ultime (15).

Pertanto si può affermare che l'inquadramento da parte del CS della crisi albanese tra le situazioni che mettono in pericolo la sicurezza internazionale non costituisce un precedente isolato ma ben si inserisce in una prassi che ormai può definirsi consolidata in seno al Consiglio di Sicurezza.

3. (Segue): la parte dispositiva della Risoluzione del CS.

Nella parte dispositiva della Risoluzione, il Consiglio di Sicurezza

"authorizes the member States participating in the multinational protection force to conduct the operation in a neutral and impartial way to achieve the objectives set out in paragraph 2 above and, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, further authorizes these member States to ensure security and freedom of movement of the personnel of the said multinational protection force".

Le ulteriori decisioni significative adottate nella Risoluzione in esame possono così essere sintetizzate:

- viene richiesto a tutti gli albanesi di collaborare con la forza multinazionale di protezione e con le agenzie umanitarie internazionali per consentire loro il pronto e rapido assolvimento dei propri compiti;

- viene fissato il periodo di svolgimento dell'operazione che sarà limitato a tre mesi, trascorsi i quali il CS valuterà di nuovo la situazione sulla base dei rapporti ad esso trasmessi;

12) Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1992, UN.Doc.GA/47/407.

13) Cfr. la Risoluzione 794(1992) del CS.

14) Cfr. la Risoluzione 918(1994) del CS.

15) Cfr. ultra l'interessante studio di FIELDING, *Taking a Closer Look at Threats to Peace: The Power of the Security Council to Address Humanitarian Crises*, in *University of Detroit Mercy Law Review*, Vol. 73, 1996, p. 557 ss. e KOOIJMANS, *The Enlargement of the Concept "Threat to the Peace"*, in DUPUY (Ed.), *Peace-Keeping and Peace-Building, The Development of the Role of the Security Council*, 1992, p. 111 ss. LILLICH, *The Role of the UN Security Council in Protecting Human Rights in Crisis Situations: UN Humanitarian Intervention in the Post-Cold War World*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Vo. 3, 1994, p. 1 ss.

-viene ribadito che tutti i costi collegati con la realizzazione della missione saranno sostenuti direttamente dagli Stati membri delle NU che decideranno spontaneamente di prendervi parte;

-gli Stati membri partecipanti alla FMP vengono incoraggiati "to cooperate closely with the Government of Albania, the United Nations, the OSCE, the European Union and all international organizations involved in rendering humanitarian assistance in Albania";

-viene avanzata esplicita richiesta agli Stati che contribuiranno alla formazione della FMP

"to provide periodic reports, at least every two weeks, through the Secretary General, to the Council, the first such report to be made no later than 14 days after the adoption of this resolution, inter alia specifying the parameters and modalities of the operation on the basis of consultations between those member States and the Government of Albania".

4. La successiva Risoluzione del CS n. 114 (1997) del 19 giugno 1997.

Il limite temporale fissato nel paragrafo 6 della Risoluzione 1101 (1997) lo svolgimento dell'operazione della FMP, veniva a coincidere con uno dei momenti più delicati della storia albanese: quello degli ultimi giorni della campagna elettorale e dello svolgimento delle elezioni, cui tutti attribuivano un ruolo centrale nella ricostruzione della nuova fase politica albanese.

In questa situazione, come è del tutto ovvio, appariva opportuno procedere ad un proroga del mandato della FMP, tenuto conto anche di quanto prospettato al riguardo nel VI rapporto inviato al CS dagli Stati partecipanti alla Forza stessa.

IL CS, dopo ampia valutazione politica degli eventi più recenti che hanno caratterizzato la situazione albanese, ha adottato, il 19 giugno 1997, una nuova Risoluzione 1114(1997)(16) nella quale il mandato della FMP viene esteso di 45 giorni a partire dal 28 giugno 1997 (data limite fissata per la FMP nella precedente Risoluzione 1101).

Questa seconda Risoluzione, redatta in termini pressoché identici a quella precedente, non solleva problematiche nuove rispetto a quelle già esaminate.

L'unica novità meritevole di segnalazione è rappresentata, da un nuovo paragrafo inserito nella Risoluzione nel quale il CS esprime il proprio apprezzamento

"for the neutral and impartial way in which the Council mandate has been carried out by the multinational protection force, in close cooperation with the Albanian authorities".

Si tratta di un significativo riconoscimento della qualità dell'attività svolta dalla FMP sul quale avremo comunque occasione di tornare nel successivo paragrafo 9(17).

5. I problemi giuridici/politici sollevati dalla Risoluzioni del CS.

Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sollevano un numero considerevole di problemi.

In primo luogo merita ricordare, sia pure molto sinteticamente, che l'istituto dell'autorizzazione rilasciata dal CS ad una *coalition of the willing* ad intraprendere una determinata missione in un paese, non è disciplinato nella Carta delle Nazioni Unite.

Si tratta di una nuova tendenza, emersa in maniera prepotente negli ultimi anni, anche per dare una risposta all'incapacità di funzionamento del sistema di sicurezza collettiva a causa della mancata attuazione degli articoli 43 e seguenti della Carta.

Come è ben noto, il CS, nella pratica impossibilità di utilizzare tutti i mezzi ad esso conferiti dalla Carta delle Nazioni Unite per assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ha individuato strumenti alternativi per poter comunque adempiere ai suoi compiti.

Oltre al ricorso alle operazioni di mantenimento della pace (*peace-keeping operations*), esse pure non disciplinate espressamente dalla Carta delle Nazioni Unite, il CS ha utilizzato, specie in tempi recenti, l'istituto dell'autorizzazione a favore di coalizioni *ad hoc* di Stati ad intraprendere determinate operazioni di *peace-keeping* o, addirittura, di *peace-enforcing*.

Questa prassi ha dato vita a dubbi e problemi di tipo giuridico e politico.

In primo luogo, questa prassi deve essere analizzata alla luce di quanto prevede il Capo VII della Carta, interamente dedicato agli accordi regionali, nel quale viene delineato quello che dovrebbe essere il quadro dei rapporti tra il sistema delle NU e le organizzazioni regionali.

La norma più significativa in questo contesto è indubbiamente l'art. 53 secondo cui,

"Il Consiglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali, o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza....".

Questa norma subordina la legittimità delle operazioni coercitive intraprese dalle Organizzazioni regionali alla previa autorizzazione del CS. Si noti, poi, che l'azione

17) L'importanza di questo passaggio è stata sottolineata anche nell'intervento del rappresentante italiano in seno al CS, Ambasciatore Fulci, il quale ho inteso sottolineare come

"The Multinational Protection Force has conformed in every respect to the dispositions contained in Resolution 1101".

Il testo dell'intervento è stato pubblicato come documento della Missione italiana presso le NU.

autorizzata dovrà comunque avvenire sotto "la direzione" del CS stesso, condizione che è poco gradita normalmente dalle organizzazioni regionali: non è un caso, infatti, che ad oggi praticamente mai(18) si è fatto ricorso a tale norma.

Un attento esame del caso in questione, quello albanese, consente peraltro di rilevare immediatamente come esso non rientri nella fattispecie disciplinata dall'art. 53: ciò per la mera constatazione che non si tratta di operazione di peace-enforcing ma di operazione non solo concordata con il sovrano territoriale ma addirittura richiesta dallo stesso.

Ne consegue che, correttamente a nostro avviso, nella Risoluzione 1101 il CS non faccia alcun riferimento specifico al Capo VIII né, tantomeno, all'art. 53.

Il caso in esame deve essere annoverato, quindi, tra quelli in cui, andando al di là di quello che prevede espressamente la Carta, il CS autorizza un gruppo di Stati, disponibili a farlo, ad intraprendere un'operazione internazionale sul suolo albanese.

Questa "autorizzazione", come già menzionato, trova alcuni interessanti e rilevanti precedenti. Si tratta delle seguenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: Somalia(19), ex Jugoslavia (20), Rwanda (21), Haiti (22) e Zaire(23).

Non tutti i precedenti menzionati presentano, invero, caratteristiche simili al caso albanese: nella maggior parte dei casi, infatti, l'autorizzazione aveva per oggetto lo svolgimento di un'attività di peace-enforcing da parte della coalizione di Stati disponibili a raccogliere l'invito del CS (Somalia, ex Jugoslavia, Haiti). Il precedente che presenta, invece, caratteristiche maggiormente vicine a quelle in esame è, indubbiamente, quello della Risoluzione con la quale il CS ha autorizzato la missione IFOR in Bosnia(24). Anche in quel caso, infatti, tutte le parti del conflitto avevano dichiarato espressamente -negli Accordi di pace di Dayton-, il proprio consenso al dispiegamento dell'IFOR una volta che questa missione fosse stata autorizzata dal CS delle NU. La situazione, pertanto, si presenta in termini molto simili a quella albanese: in entrambi i casi l'operazione internazionale è stata accettata e richiesta dal sovrano territoriale (e, nel caso della Bosnia, dalle altre parti del conflitto) che ha però preteso che vi fosse anche una preventiva autorizzazione da parte del CS al dispiegamento della missione.

Nel precedente dell'IFOR non si sono levate voci significative di contestazione della legittimità della delibera del CS: ciò, probabilmente, proprio a causa del

18) Le uniche eccezioni sono...

19)

20)

21)

22)

23)

24) Risoluzione

rilievo che gli Stati hanno voluto dare alla richiesta proveniente dal sovrano territoriale. Anche in quel caso, peraltro, l'autorizzazione del CS è stata intesa come uno strumento per garantire una solida copertura politica agli Stati disponibili a partecipare all'operazione e come un mezzo per assicurare la piena implementazione del mandato dell'IFOR anche a prescindere da eventuali decisioni del sovrano territoriale di revocare il proprio consenso al dispiegamento dell'operazione stessa.

Essendovi, dunque, il consenso delle parti ed operando il Consiglio di Sicurezza ex Capo VII come si può ricavare, al di là di qualsiasi ragionevole dubbio, dal preambolo della Risoluzione dove il CS espressamente afferma che "the present situation of crisis in Albania constitutes a threat to peace and security in the region", si può ritenere che il fondamento della Risoluzione possa essere ricondotto, oltre che nel consenso dello Stato territoriale, anche nella norma che attribuisce al CS la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

In secondo luogo sembra opportuno rispondere al dubbio sull'effettiva necessità della Risoluzione stessa. Secondo alcuni, infatti, si potrebbe ben obiettare che la Risoluzione in esame sarebbe, da un punto di vista strettamente giuridico, di fatto superflua: la legittimazione all'invio della FMP sul suolo albanese sarebbe già insita nel consenso dato a questo riguardo dalle autorità albanesi. Pertanto, l'autorizzazione successiva del CS non servirebbe ad altro che ad assicurare una copertura "politica" all'operazione stessa.

Tale tesi si basa anche sulla formulazione letterale di un paragrafo della lettera albanese al Presidente del CS, dove viene precisato che, tenuto conto della situazione albanese, si reputa che la FMP "needs also the necessary support and authorization of the Security Council of the United Nations" (25).

In verità, una conclusione di questa natura sarebbe errata: un attento esame della lettera del Governo albanese al Presidente del CS consente, infatti, di dedurre in maniera chiara ed incontrovertibile che il Governo di Tirana non ha autorizzato *sic et simpliciter* l'invio e la presenza della FMP sul proprio territorio ma ha solo chiesto al CS di voler autorizzare tale missione: in altri termini il consenso albanese fungerebbe come causa legittimatrice della presenza della FMP sul suolo albanese solo ove sia intervenuta una previa espressa autorizzazione del CS: quello albanese, infatti, sembra essere un consenso al dispiegamento della forza condizionato all'approvazione della Risoluzione del CS.

Accertato quanto sopra si deve concludere, sotto questo profilo, che la Risoluzione autorizzatoria del CS provoca anche altre conseguenze pratiche. Essendo la base legittimatrice della presenza della FMP sul territorio albanese la Risoluzione in esame del CS e non il mero consenso delle autorità di Tirana, si deve ritenere che il venire meno dell'eventuale consenso albanese non provocherebbe più alcuna conseguenza sul quadro giuridico della missione che potrebbe continuare -cionostante- ad operare fino allo scadere del termine fissato nella Risoluzione stessa.

Un ulteriore problema politico molto dibattuto, sia prima della Risoluzione 1101 che durante i lavori di preparazione della stessa all'interno del CS, riguarda la delicata questione di identificare quale sia l'autorità politica alla quale deve rispondere la missione durante l'espletamento del suo mandato. La questione, come è facile intuire, è molto delicata, anche per le sue evidenti implicazioni pratiche e per i problemi che si sono posti in passato. Se si esaminano, sotto questo profilo, i precedenti casi di autorizzazione data dal CS ad una coalizione di Stati, emerge che il CS aveva richiesto agli Stati partecipanti di assolvere al mandato loro conferito dal CS tenendo in considerazione le raccomandazioni del Segretario generale delle NU ((26) o di altri organismi della famiglia ONU (Alto rappresentante, Agenzie umanitarie, ecc.)) (27).

Nella Risoluzione 1101(1997) il tema è stato risolto in termini abbastanza simili: il paragrafo 8, infatti, dispone che il CS

"Encourages the member States participating in the multinational protection force to cooperate closely with the Government of Albania, the United Nations, the OSCE, the European Union and all international Organizations involved in rendering humanitarian assistance in Albania".

Dalla formulazione della norma si ricava che, tenuto conto della complessità dell'operazione in Albania, e tenuto conto della molteplicità degli attori coinvolti sul teatro delle operazioni, il Consiglio di Sicurezza ha voluto estendere in maniera significativa l'elenco dei soggetti referenti politici della FMP in Albania. Il fatto che nell'elenco siano ricompresi molti attori, pur essendo comprensibile per la complessità della situazione in Albania, solleva ciononostante molte perplessità quanto all'efficacia concreta di un tale riferimento politico. In altri termini, il tentativo delle NU di assicurare un riferimento politico alla missione militare nel teatro sembra in gran parte annacquato, inevitabilmente, proprio per l'eccessivo numero di referenti che rendono, di fatto, improponibile in situazioni di emergenza, un loro effettivo coinvolgimento nell'attività di supporto politico alla FMP.

Alla luce di tutto ciò è comunque significativo ricordare che, aderendo a sollecitazioni provenienti da varie parti, l'Italia ha deciso di costituire uno Steering Committee della Forza, composto da rappresentanti di tutti i Paesi partecipanti alla FMP, al fine di consentire che, anche nelle singole decisioni operative, fosse possibile tenere in adeguata considerazione il punto di vista degli Stati partecipanti. Questo Comitato Direttivo, che si è riunito con una frequenza settimanale, ha effettivamente conseguito l'obiettivo di cercare promuovere un più forte coordinamento politico tra gli Stati partecipanti alla Missione.

26) Cfr. la Risoluzione 940(1994) relativa ad Haiti nonché la Risoluzione 1080 (1996) relativa alla operazione in Zaire autorizzata dal CS ma mai effettuata.

27) Cfr. ultra la Risoluzione 1031 (1995) relativa alla Bosnia.

Il tema testè esaminato deve essere valutato, altresì, nel contesto più globale della questione delle modalità di esercizio del controllo da parte dell'organo autorizzante la missione, il CS, sull'operato degli Stati che hanno fornito le truppe o che hanno assunto il comando dell'operazione stessa. All'approfondimento di questo aspetto, che risulta estremamente delicato e complesso per le sue evidenti implicazioni, è dedicato il successivo paragrafo 6.

L'autorizzazione al dispiegamento della FMP rilasciata dal CS prevedeva un limite temporale ben definito: secondo il para. 6 della Risoluzione in esame, infatti, il CS

"Decides that the operation will be limited to a period of three months from the adoption of the present resolution, at which time the Council will assess the situation on the basis of the reports, referred to in paragraph 9 below".

Anche in questo caso il Consiglio di Sicurezza, facendo tesoro dell'esperienza maturata negli anni precedenti, ha ritenuto preferibile indicare precisamente il limite temporale della missione, riservandosi, ovviamente, la possibilità di prorogare successivamente l'autorizzazione stessa.

Molteplici, ed in gran parte condivisibili, sembrano essere le ragioni che ispirano questa scelta del Consiglio:

- l'esigenza che il mandato della missione sia rinnovato induce spesso le parti in lotta a collaborare per la riuscita della missione per evitare che questa venga ritirata;

- gli Stati partecipanti all'operazione sono incentivati a conformarsi al mandato contenuto nella Risoluzione e a rispettare tutte le condizioni ivi poste al fine di non rischiare il mancato rinnovo dell'autorizzazione;

- il Consiglio di Sicurezza è in grado di esercitare in maniera più efficace il proprio controllo sull'attività autorizzata e a prendere decisioni sempre adeguatamente ponderate.

A fronte di questi aspetti sicuramente positivi si deve considerare, peraltro, che l'esistenza di un termine (anche se solo provvisoriamente) finale comporta alcune difficoltà per il buon andamento dell'attività sul campo e per una pianificazione ed utilizzazione accorta e ottimale delle risorse umane e di quelle finanziarie. L'incertezza su quella che sarà effettivamente la data di chiusura dell'operazione non consente, spesso, la programmazione ideale degli interventi e delle attività con le conseguenze, sul piano prettamente operativo, facilmente immaginabili.

6. Esame dei compiti per il cui espletamento è stata autorizzata la costituzione della FMP.

Alla luce di quanto evidenziato nel paragrafo precedente circa l'importanza della Risoluzione del CS per legittimare l'operazione della FMP in Albania, diviene assai importante identificare con precisione l'esatta portata dell'azione autorizzata al fine di ricostruire le attività che possono essere realizzate dalla Forza sul territorio albanese.

Al fine di individuare puntualmente i contenuti dell'azione autorizzata da parte del CS è necessario fare riferimento non solo alle due Risoluzioni del CS ma anche alle

lettere inviate dall'Italia e dall'Albania già menzionate in precedenza.

Nella Risoluzione 1101 il CS conferisce alla FMP il mandato

"to conduct the operation in a neutral and impartial way to achieve the objectives set out in paragraph 2 above"

nonché quello di

"ensure the security and freedom of movement of the personnel of the said multinational protection force".

Nel paragrafo 2, cui viene fatto rinvio nella Risoluzione ora citata, il CS aveva espresso il proprio compiacimento per

"the offer made by certain Member States to establish a temporary and limited multinational protection force to facilitate the safe and prompt delivery of humanitarian assistance, and to help create a secure environment for the missions of international organizations in Albania, including those providing humanitarian assistance".

Ulteriori precisazioni sui compiti della Missione si possono ricavare dalle due lettere inviate al Presidente del CS dall'Italia e dal Governo albanese.

Nella lettera del Governo Italiano, in particolare, si legge che

"The objective of the force will be to help create a safe and secure environment for the action of the international organizations to provide support in the areas of international assistance. The force will also have to ensure the protection and the safety of international personnel operating in Albania. The concept of operations for the force will reflect these objectives, in particular the need to ensure early protection of ports, the Tirana airport and the main lines of communication, as well as stocks of humanitarian aid".

Nella lettera del rappresentante albanese, poi, si aggiunge che

"The objective of the force will be to provide safety for the delivery of humanitarian aid throughout Albania and help create a durable safe environment for the safe provision of international assistance... The force would perform such duties as accompanying of humanitarian convoys, protection of international humanitarian personnel, protection of some key ports or airports where humanitarian goods are expected to enter Albania, guarding of depots and other places where humanitarian goods are kept, securing of safe corridors for humanitarian convoy in part of national roads".

Il mandato della FMP è stato ampliato successivamente, con l'adozione della Risoluzione 1114 (1997) nella quale, tenuto conto che erano state convocate le elezioni politiche in Albania e che all'OSCE era stato conferito il delicato compito di monitorare le medesime, viene dato atto che la FMP dovrà assicurare anche la protezione del personale OSCE impegnato nel monitoraggio elettorale.

Da quanto ora riportato emerge che il mandato affidato dal Consiglio di Sicurezza alla FMP consiste, in verità, nell'assolvimento di più compiti:

- assicurare la protezione dei depositi alimentari e proteggere la consegna rapida e sicura degli aiuti umanitari;
- creare un clima di sicurezza per le missioni internazionali, ivi incluse quelle che operano nel settore dell'assistenza umanitaria, attive in Albania;
- assicurare la sicurezza e la libertà di movimento del personale della FMP stessa.

Questi obiettivi dovranno essere conseguiti in maniera neutrale ed imparziale, con forze non eccessive ed entro limiti temporali predeterminati.

7. Il controllo esercitato da parte del CS sullo svolgimento della Missione: l'obbligo degli Stati partecipanti alla FMP di inviare regolari rapporti al Consiglio di Sicurezza.

Come si è già avuto occasione di sottolineare, la questione del controllo esercitato dal CS sull'operazione autorizzata, risulta essere assai delicata e disciplinata in termini insoddisfacenti.

Quale punto di partenza per cercare di chiarire alcuni aspetti controversi, ci pare si debba partire dalla constatazione che l'istituto dell'autorizzazione implica, inevitabilmente, l'esercizio di qualche forma di controllo sull'attività svolta dall'autorizzato.

Tale controllo, in effetti, risulta assai importante ove si ponga mente al fatto che, seguendo le regole generali, l'autorizzazione può sempre essere revocata, a meno che nell'atto autorizzatorio non sia disposto diversamente: tale revoca, per non costituire un atto abusivo, può essere motivata, ad esempio, da uno svolgimento improprio delle attività esercitate dall'autorizzato.

Da qui l'esigenza, implicita nel concetto di autorizzazione, di esercizio di controlli da parte dell'autorizzante sull'autorizzato. La questione, che era già stata discussa nei casi precedenti di autorizzazione, è stata ripresa anche in occasione del dibattito sulla Risoluzione 1101 (1997). Nelle precedenti Risoluzioni "autorizzatorie", al problema erano state soluzioni che, alla prova dei fatti, sono risultate insoddisfacenti.

Ad esempio, nella Risoluzione 940 (1994) relativa all'operazione ad Haiti, veniva richiesto agli Stati partecipanti alla Forza multinazionale di presentare dei rapporti ad intervalli regolari (28) cosa che è realmente avvenuta e che ha consentito al CS di monitorare in qualche modo l'evoluzione della situazione sul campo.

Alla luce dell'esperienza così maturata, esperienza che generalmente è stata considerata piuttosto deludente, il Consiglio di Sicurezza ha colto l'occasione della Risoluzione 1101(1997) per cercare di affinare gli strumenti di monitoraggio e "controllo" sull'esecuzione delle attività autorizzate.

Nel paragrafo 9 della Risoluzione, infatti, si legge che il CS

"requests the member States participating in the multinational protection force to provide periodic reports, at least every two weeks, through the Secretary General, to the Council, the first such report to be made no later than 14 days after the adoption of this resolution, inter alia, specifying the parameters and modalities of the operation on the basis of consultations between those Member States and the Government of Albania".

L'obbligo configurato in capo agli Stati partecipanti alla Missione è più impegnativo rispetto agli obblighi previsti in precedenti Risoluzioni: la cadenza bimensile dell'inoltro dei Rapporti costituisce, infatti, un'indubbia novità rispetto alla situazione precedente.

A dimostrazione dell'importanza attribuita dal CS a tali rapporti, è stato inserito nella Risoluzione un paragrafo aggiuntivo nel quale viene espressamente indicato che l'eventuale proroga del mandato della Missione sarà decisa dal CS proprio sulla base dei rapporti che gli verranno presentati.

Si tratta, a parere di chi scrive, di un chiaro segnale che il CS ha inteso far pervenire agli Stati partecipanti alla Forza affinché considerino con la necessaria serietà la richiesta di presentare i rapporti regolari e adempiano a tale obbligo nella maniera più completa possibile.

Un attento esame degli undici Rapporti trasmessi al CS attraverso il SG consente di affermare che gli Stati hanno preso effettivamente in seria considerazione l'obbligo in questione e hanno trasmesso Rapporti completi e sostanzialmente esaustivi.

Senza pretesa di entrare nei dettagli di tali Rapporti è comunque interessante evidenziare che la struttura degli stessi è stata sempre sostanzialmente omogenea articolandosi in 7 Sezioni:

- Introduction;
- Political guidance;
- Co-operation with Albanian authorities;
- Co-operation with International Organizations;
- Force Deployment;
- Summary of Operations e
- Conclusions.

L'articolazione testè descritta dei rapporti della FMP risponde, sostanzialmente, all'esigenza di dare una puntuale risposta alle indicazioni specifiche contenute nella Risoluzione del CS 1101(1997) e nella successiva Risoluzione 1114(1997): così, ad esempio, le Sezioni dedicate alla "Co-operation with Albanian Authorities" ed alla "Co-operation with International Organizations" rispondono al relativo invito, codificato nel punto 8 della Risoluzione 1101(1997), di assicurare forme puntuali di collaborazione tra la Forza, le Autorità albanesi e le organizzazioni internazionali presenti, mentre la Sezione "Summary of Operations" dà conto dell'espressa richiesta del CS, codificata nel par. 4 della medesima Risoluzione.

I rapporti predisposti dalla FMP sono stati regolarmente esaminati dal CS: così, ad esempio, nella riunione del CS del 27 maggio 1997, all'ordine del giorno della quale vi era anche

l'esame del quarto rapporto sulla FMP in Albania, vi è stata un'ampia discussione sul rapporto stesso cui hanno partecipato praticamente tutti gli Stati membri del CS. Alcuni Stati, e particolarmente la Cina, non hanno esitato a chiedere spiegazioni dettagliate sul contenuto del rapporto e a richiedere, nei rapporti successivi, alcune ulteriori precisazioni su punti non sufficientemente chiariti.

Conferma dell'attenzione dedicata dal CS ai rapporti in esame può essere ricavata, sia pure indirettamente, anche da un paragrafo inserito nella Risoluzione 1114 (1997) nel quale il CS esprime il proprio apprezzamento

"for the neutral and impartial way in which the Council mandate has been carried out by the multinational protection force, in close cooperation with the Albanian authorities" .

Tale apprezzamento, ovviamente, è stato formulato sulla base delle informazioni raccolte dal CS attraverso i rapporti della FMP.

8. La conclusione della Missione.

Come previsto espressamente nelle Risoluzioni del CS, la missione della FMP avrebbe dovuto completarsi entro un determinato periodo: alla scadenza di tale periodo, che era stato prorogato di 45 giorni nella Risoluzione del 19 giugno 1997, tutte le truppe dei Paesi partecipanti all'operazione erano state ritirate dal Paese. Come si deduce, infatti, dall'undicesimo Rapporto(29) inviato dalla FMP al SGNU, il ritiro della Forza è stato ultimato l'undici agosto 1997.

Nella riunione del 14 agosto 1997, il CS ha avuto occasione di esaminare tale Rapporto finale di attività e, a seguito della discussione interna al CS, è stato emanato uno *statement* del Presidente del CS(30).

In questo *statement* il CS esprime tutto il suo compiacimento per il fatto che la Forza abbia raggiunto tutti gli obiettivi per il conseguimento dei quali era stata autorizzata ad operare, Secondo il CS, infatti,

"The presence of the multinational protection force has contributed to the facilitation of safe and prompt delivery of humanitarian assistance in Albania. Its presence has also helped to create a secure environment for the mission of international organizations in Albania, as part of the efforts of the international community, particularly the Organization for Security and Cooperation in Europe and the European Union, to find a peaceful solution to the crisis and to assist international organizations in their role in the electoral process in close cooperation with the Albanian authorities".

Si tratta di un riconoscimento ampio e pieno che rappresenta sicuramente una conferma della qualità dell'impegno e della dedizione dimostrata dalla FMP e dagli Stati che vi hanno partecipato. Non a caso, infatti, il Presidente del CS, nello stesso *statement*,

29) S/1997/632.

30) S/PRST/1997/44.

"recognizes the role played by the multinational protection force and the Governments of the participating countries under Italian leadership in the full discharge of the mandate in assisting Albanian authorities and the international organizations involved"(31).

31) Per un commento all'operazione nel suo complesso si veda TRIPODI, "Alba": Italy's multinational intervention in Albania, in *Contemporary Review*, October 1997, p. 178 ss.

isi ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 18376

25 MAR. 1998

BIBLIOTECA



SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

FABRIZIO PAGANI

**MANDATO E STATUS DELLA FORZA
MULTINAZIONALE DI PROTEZIONE**

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE

Mandato e *status* della Forza Multinazionale di Protezione

Fabrizio Pagani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Pisa

Pisa, marzo 1998

A. Il Mandato della Forza Multinazionale di Protezione

- 1. La legittimazione della Forza Multinazionale di Protezione*
- 2. Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e l'esecuzione del mandato della Forza*
- 3. Aspetti giuridici del mandato della Forza Multinazionale di Protezione*
- 4. I precedenti significativi*
- 5. Il mandato umanitario come limite all'autorizzazione agli Stati all'utilizzo di mezzi coercitivi da parte del Consiglio di sicurezza*
- 6. Il mandato della FMP in rapporto a quello delle altre organizzazioni internazionali presenti nello scenario albanese*

B. Lo *status* della Forza Multinazionale di Protezione

Draft - Do not quote

A. Il Mandato della Forza Multinazionale di Protezione

1. La legittimazione della Forza Multinazionale di Protezione

L'individuazione dell'atto o della pluralità degli atti che hanno fornito la necessaria legittimazione giuridica alla Forza Multinazionale di Protezione per l'Albania risulta esercizio preliminare ad un'analisi del mandato della Forza stessa. Tre sono i documenti che possono venire in rilievo:

- ◆ Le Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 24 marzo 1997 ⁽¹⁾;
- ◆ La Decisione No. 160 del Consiglio Permanente dell'OSCE, adottata il 27 marzo 1997 ⁽²⁾;
- ◆ La Risoluzione No. 1101 (1997) del Consiglio di sicurezza del 28 marzo 1997 ⁽³⁾.

Già da un esame sommario dei tre documenti risulta che il fondamento del mandato risiede esclusivamente nella Risoluzione No. 1101 (1997). Prima di passare all'esame di questo testo, è interessante vedere quale sia il valore degli altri due documenti sopra menzionati e la loro relazione con la risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

Nelle conclusioni del 24 marzo, il Consiglio dell'Unione Europea auspicava l'imminente istituzione, sotto l'appropriata egida internazionale, di una forza multinazionale con il compito di creare un ambiente sicuro per la distribuzione degli aiuti umanitari. Il Consiglio dell'Unione Europea si limitava quindi a rilevare la necessità di ottenere un mandato da un'organizzazione internazionale, senza però indicare quale fosse la sede più appropriata se, ad esempio, le Nazioni Unite oppure l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). E' chiaro tuttavia che tale mandato non poteva provenire dall'Unione Europea stessa.

¹) V. *Bollettino dell'Unione Europea*, III, 1997, 1.4.63. Il documento è riprodotto anche in UN doc. S/1997/251, 25 March 1997.

²) PC.DEC/160 in PC Journal No. 108, 27 marzo 1997.

³) UN doc. S/RES/1101 (1997), 28 March 1997.

Il Consiglio Permanente dell'OSCE, riservata la prima parte della decisione No. 160 del 27 marzo 1997 a definire la "presenza OSCE" in Albania ⁽⁴⁾, dedicava la seconda parte alla costituenda forza multinazionale. Il Consiglio Permanente, nel prendere nota della richiesta di assistenza fatta dalle autorità albanesi e della decisione di alcuni Stati di rispondere a tale richiesta, ribadiva in questi termini il contenuto che tale assistenza doveva assumere:

The Permanent Council

...

Expects any assistance to be given in accordance with the United Nations Charter and OSCE principles and in accordance with appropriate action by the United Nations Security Council.

E' opportuno indagare quale sia il valore da attribuire a questa decisione che non provvede certamente a definire il mandato della Forza, ma che sembra piuttosto delinearne il quadro giuridico di riferimento. Essa deve essere interpretata alla luce delle disposizioni che l'OSCE ha posto in essere in materia di soluzione dei conflitti ed in particolare di peace - keeping e della relativa pratica.

Si deve anzi tutto porre la questione se questa decisione sia riconducibile nell'ambito dell'istituto del "third party peace - keeping". Sono così indicate, in un istituto introdotto dal Consiglio Ministeriale di Roma del 1993, quelle operazioni condotte da un paese o un gruppo di paesi e legittimate dall'Organizzazione attraverso uno specifico accordo di cooperazione che le sottoposte ad un controllo al fine di garantire che le azioni intraprese siano coerenti con i principi e gli obiettivi dell'Organizzazione ⁽⁵⁾. Com'è noto questo meccanismo, pensato essenzialmente per ricondurre in ambito OSCE le operazioni intraprese da forze militari russe in vari paesi dell'ex - Unione Sovietica, non ha mai trovato formale realizzazione, data la mancata elaborazione delle linee guida che avrebbero dovuto indicarne i criteri applicativi ⁽⁶⁾. Tuttavia certe operazioni militari russe, quali, ad esempio, quella in Ossezia del sud, il cui operato è stato sottoposto a controllo da una missione OSCE dispiegata parallelamente, sono state ricondotte, almeno in termini sostanziali,

⁴) V. il contributo di in questo volume.

⁵) Sul "third part peace - keeping" v. Greco, "Third Party Peace - keeping and the Interaction between Russia and the OSCE in the CIS Area", in Bothe, Ronzitti, Rosas (eds.), *The Osce in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peacefull Settlement of Disputes*, The Hague, 1997, p. 267 ss.

⁶) V. *ibidem*, p. 272 ss.

all'istituto del "third party peace - keeping" (⁷). Tuttavia nel caso dell'Albania, senza qui affrontare il problema del carattere di peace - keeping o meno della Forza, è mancata una qualsiasi forma di controllo da parte dell'OSCE, elemento che risulta essere invece requisito sostanziale essenziale del "third party peace - keeping". Nel quadro dei compiti attribuiti all'OSCE di coordinamento delle diverse organizzazioni internazionali (⁸), quest'Organizzazione, tramite il Rappresentante personale del Presidente in esercizio, Franz Vranitzky, ha strettamente interagito con la Forza, ma senza svolgere alcuna funzione di controllo del suo operato.

Pertanto il significato della Decisione No. 160 risiede principalmente nel rinvio della questione albanese al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il Comitato permanente ha infatti percepito necessario l'intervento del Consiglio di sicurezza per i poteri di enforcement che si sono voluti mettere a disposizione della Forza. L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa può infatti, anche al di fuori dell'istituto del "third party peace - keeping", dare mandato e svolgere un ruolo di legittimazione politica per operazioni che si limitino al mantenimento della pace in senso stretto. Una volta che siano necessarie misure di enforcement l'unico foro capace di fornire la legittimazione giuridica dell'operazione multinazionale rimane il Consiglio di sicurezza (⁹). Questo limite è previsto da quelle stesse proposte che mirano ad un ruolo forte dell'Organizzazione in questo settore, quali, ad esempio, quella tedesco - olandese "OSCE first" presentata al Vertice di Budapest del 1994 (¹⁰). Esso è ricordato anche nel Documento di Lisbona del 1996, che prevede che il ricorso al Consiglio di sicurezza avvenga:

in exceptional circumstances...whenever action by the Security Council may be required under the relevant provisions of Chapter VII of the Charter of the United Nations (¹¹).

⁷) V. Virally, *L'OSCE dans l'Europe post - communiste, 1990 - 1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, 1996, p. 277.

⁸) Questa funzione era prevista nella stessa Decisione No. 160.

⁹) Su questi aspetti v. Burci, "Division of Labour between the UN and the OSCE in Connection with Peace - keeping", in Bothe, Ronzitti, Rosas (eds.), *The Osce in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peacefull Settlement of Disputes*, op. cit., pp. 302 ss.

¹⁰) V. ibidem, p. 305.

¹¹) V. anche Bothe, Ronzitti, Rosas, "Conclusions and Perspectives", in Bothe, Ronzitti, Rosas (eds.), *The Osce in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peacefull Settlement of Disputes*, op. cit., p. 518.

E' stato questo il caso della Forza Multinazionale in Albania. Ad assicurazione di questo principio andava peraltro la dichiarazione della delegazione russa interpretativa della Decisione No. 160:

While considering the question of the multinational protection force in Albania, the Russian side assumes that any operation envisaging the use of an element of compulsion or force must be sanctioned by the United Nations Security Council.

E' stato quindi il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la Ris. 1101 (1997) a fornire la necessaria legittimazione giuridica alla Forza e a indicarne il mandato.

2. Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e l'esecuzione del mandato della Forza

Nel secondo paragrafo della Ris. 1101 (1997) il Consiglio di Sicurezza accoglieva l'offerta avanzata dall'Italia ⁽¹²⁾ di creare una forza multinazionale di protezione a carattere temporaneo e limitato e ne indicava gli obiettivi. La risoluzione si esprimeva in questi termini:

The Security Council,

...

Welcomes the offer made by certain Member States to establish a temporary and limited protection force to facilitate the safe and prompt delivery of humanitarian assistance, and to help create a secure environment for the missions of international organizations in Albania, including those providing humanitarian assistance.

Il mandato della Forza era dunque duplice: da un lato garantire in maniera rapida e sicura la distribuzione dell'assistenza umanitaria, dall'altro creare un ambiente sicuro per le missioni delle organizzazioni internazionali in Albania. A questo fine il Consiglio di sicurezza indicava nel par. 4 della risoluzione i mezzi che la Forza avrebbe potuto disporre per portare a termine il mandato:

¹²) V. Letter of 27 March 1997 from the Permanent Representative of Italy to the United Nations to the Secretary - General (UN doc. S/1997/258, 27 March 1997).

The Security Council,

...

Authorizes the Member States participating in the multinational protection force to conduct the operation in a neutral and impartial way to achieve the objectives set out in paragraph 2 above and, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, further authorizes these Member States to ensure the security and freedom of movement of the personnel of the said multinational protection force.

Si attribuivano quindi alla Forza poteri coercitivi ex Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, anche se limitati ad assicurare la sicurezza e la libertà di movimento del personale della Forza stessa.

Sulla base della risoluzione del Consiglio di sicurezza, gli Stati interessati procedevano nei primi giorni dell'aprile 1997 a costituire la Forza Multinazionale di Protezione per l'Albania (FMP). Il mandato previsto dal Risoluzione costituiva il quadro entro cui dovevano essere sviluppati il concetto operativo e le regole di ingaggio della FMP.

La traduzione del mandato della Forza in obiettivi concreti non poneva particolari problemi. Questi infatti venivano così sintetizzati (¹³):

- Rendere sicuri i principali punti di entrata del territorio albanese, quali i porti di Durazzo e Valona e l'aeroporto di Tirana, così da permettere in maniera sicura il trasporto degli aiuti e il loro stoccaggio;
- Assicurare la libertà di movimento sui gli assi stradali che collegano i principali centri di distribuzione, così come, se necessario, i centri abitati o i punti di destinazione secondari;
- Estendere progressivamente il dispositivo di sicurezza ad altre regioni chiave e ad altre vie di comunicazione, sempre con la finalità di assicurare la distribuzione dell'aiuto umanitario. La FMP non era chiamata quindi a svolgere funzioni di polizia o di pubblica sicurezza, che rimanevano compito delle autorità albanesi. Tuttavia la presenza stessa della Forza avrebbe contribuito a rassicurare la popolazione civile;
- Facilitare la predisposizione delle attività di assistenza e la distribuzione dei beni;

¹³) V. Présentation de la Force Multinationale de Protection pour l'Albanie, preparata dal Comitato Direttivo della FMP, 24 aprile 1997 (questo documento si può citare ???).

- Mantenere uno stretto contatto con le organizzazioni umanitarie, sia inter - governative che non governative, in modo che queste possano notificare preventivamente la data, l'itinerario, il contenuto e la destinazione dei loro convogli. Tuttavia questo non implicava un impegno ad un servizio di scorta dei convogli, anche se di fatto il controllo delle principali vie di comunicazioni permetteva una sicurezza molto maggiore per il lavoro delle organizzazioni umanitarie (¹⁴).

Sulla base di questi obiettivi e dell'autorizzazione all'utilizzo di poteri coercitivi attribuiti alla Forza dal Consiglio di sicurezza, venivano determinate le regole d'ingaggio della FMP. Queste si ispiravano ai seguenti principi (¹⁵):

- Rispetto del diritto internazionale;
- Diritto alla legittima difesa;
- Impiego della forza sulla base del principio di proporzionalità e necessità;
- Obbligo di identificazione e avvertimento prima dell'utilizzo della forza;
- Obbligo di limitare i danni collaterali;
- Divieto di rappresaglia;
- Diritto di difendere le posizioni della Forza Multinazionale, cioè possibilità di utilizzare mezzi coercitivi al fine di evitare ripiegamenti o perdita di materiali.

La Ris. 1101 (1997) prevedeva un mandato temporale della Forza pari a tre mesi (par. 6). Allo scadere di questo periodo il mandato veniva rinnovato per altri quarantacinque giorni con la Ris. 1114 del 19 giugno 1997 (par. 6) (¹⁶). Con questa risoluzione si esprimeva apprezzamento per il modo neutrale ed imparziale con cui il mandato veniva eseguito dalla Forza e si provvedeva, pur senza mutarne i termini, a specificare un aspetto del mandato stesso. La FMP infatti veniva chiamata ad assicurare un ambiente sicuro per gli osservatori internazionali nel quadro della missione elettorale dell'OSCE. La Ris. 1119, senza entrare nel dettaglio, si limitava a confermare che questo compito rientrava nel quadro complessivo del mandato della Forza e rinviava al sesto

¹⁴) In questo ambito la Forza provvedeva anche a garantire l'assistenza e la protezione di funzionari stranieri in visita ufficiale nel paese.

¹⁵) V. Second Report to the UN Security Council on the Operation of the Multinational Protection Force in Albania, UN doc. S/1997/335, 25 April 1997.

¹⁶) UN doc. S/RES/1114 (1997), 19 June 1997.

rapporto presentato dai paesi della FMP al Consiglio di sicurezza (¹⁷). In questo modo il Consiglio di sicurezza approvava il limitato aumento degli effettivi del contingente resosi necessario per garantire la sicurezza della missione elettorale dell'OSCE (¹⁸).

Sul piano operativo questo specifico impegno della FMP si traduceva nella necessità di procedere ad un dispiegamento effettivo sull'intero territorio del paese e in un aumento delle attività di visibilità, quali le ricognizioni, i pattugliamenti e le scorte. Inoltre nei giorni delle elezioni la FMP si impegnava in molti casi nella scorta diretta degli osservatori ed era chiamata a fornire tutto il sostegno logistico e di telecomunicazioni necessario per facilitare la missione elettorale dell'OSCE.

La FMP terminava il proprio mandato nell'agosto 1997 e procedeva al ritiro scaglionato dei propri contingenti. Il Consiglio di sicurezza, con una Dichiarazione del Presidente del 14 agosto 1997 (¹⁹), apprezzava il ruolo svolto dalla Forza ed in particolare riconosceva che il mandato era stato adempiuto con successo.

3. Aspetti giuridici del mandato della Forza Multinazionale di Protezione

Da questo breve esame del mandato, dei compiti della Forza e delle regole di ingaggio emerge un insieme di problemi giuridici non limitati esclusivamente alla FMP, ma di interesse generale per un esame dei limiti dei poteri del Consiglio di sicurezza e delle recenti tendenze di utilizzo del meccanismo di sicurezza collettiva del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite.

La risoluzione istitutiva della Forza pone una serie di problemi stratificati, quali il fondamento normativo della risoluzione, il suo valore giuridico, il significato dell'autorizzazione all'utilizzo di mezzi coercitivi e la natura della operazione. Questi problemi seppure strettamente collegati devono essere esaminati separatamente, con particolare attenzione a quelli che si riflettono in modo diretto sul mandato della FMP e sui mezzi messi a sua disposizione per dargli esecuzione.

¹⁷) UN doc. S/1997/460, 13 June 1997.

¹⁸) V. anche decimo considerando del preambolo della Ris. 1114 (1997).

¹⁹) UN doc. S/PRST/1997/44, 14 August 1997.

Riguardo al fondamento normativo della risoluzione è sufficiente in questo contributo ⁽²⁰⁾ indicare che essa si colloca senza ambiguità nel quadro del Capo VII della Carta. Infatti, da un lato, nel preambolo della risoluzione, la crisi albanese veniva caratterizzata come una situazione di minaccia alla pace e alla sicurezza nella regione ⁽²¹⁾, rievocando i presupposti dell'art. 39, e, dall'altro, nel citato par. 4 del dispositivo, si operava un espresso riferimento al Capo VII ⁽²²⁾.

Tuttavia, una volta operata la valutazione che la situazione albanese costituiva una minaccia alla pace, il mandato che il Consiglio di sicurezza affidava alla Forza si esauriva esclusivamente in attività, dirette o indirette, a carattere umanitario. Riguardo ai mezzi affidati alla Forza per svolgere il mandato, il par. 4 della Ris. 1101 (1997) autorizzava la FMP all'utilizzo di mezzi coercitivi. Questa autorizzazione era peraltro limitata, nella lettera della risoluzione, a garantire la sicurezza e la libertà di movimento del personale della Forza stessa. Non risulta pertanto chiaro se la FMP fosse autorizzata all'utilizzo di mezzi coercitivi per dare esecuzione al proprio mandato. Tuttavia ove si consideri che la libertà di movimento della Forza e dei suoi uomini costituiva il presupposto necessario per l'espletamento del mandato, si deve ritenere che l'autorizzazione in esame intendeva coprire, seppure con una formulazione non priva di ambiguità, ogni tipo di situazione capace di inibire l'operato della Forza.

4. I precedenti significativi

La risoluzione in esame si inserisce in una tendenza della prassi recente del Consiglio di sicurezza che ha autorizzato l'utilizzo di mezzi coercitivi in una serie di casi che presentano aspetti comuni alla crisi albanese ⁽²³⁾. E' qui opportuno richiamare questi precedenti ⁽²⁴⁾.

²⁰) V. ultra contributo di??? in questo volume.

²¹) Sull'indifferenza con cui il Consiglio di sicurezza utilizza le espressioni "minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale" e "minaccia alla pace e alla sicurezza nella regione", v. Kerbrat, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris., 1995, pp. 22 ss.

²²) Frulli, "La risoluzione 1101 del Consiglio di sicurezza relativa alla situazione albanese: ancora un'evoluzione nella prassi del Consiglio?", *Rivista di diritto internazionale*, 1997, pp. 786 ss.

²³) Per un esame di questa prassi v. anche Kerbrat, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, op. cit., pp. 66 ss.; Freudensuß, "Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council", *European Journal of International Law*, 1994, pp. 492 ss.

In una delle prime risoluzioni sulla crisi bosniaca il Consiglio di sicurezza, per far fronte all'emergenza umanitaria, chiedeva, agendo ex Capo VII, l'intervento degli Stati. La Ris. 770 (1992) ⁽²⁵⁾, par. 2, disponeva:

The Security Council,

...

Calls upon States to take nationally or through regional agencies or arrangements all measures necessary to facilitate in coordination with the United Nations the delivery by relevant United Nations humanitarian organizations and others of humanitarian assistance to Sarajevo and wherever needed in other parts of Bosnia and Herzegovina.

Al momento dell'emergenza umanitaria in Somalia il Consiglio di sicurezza adottava la ris. 794 (1992) ⁽²⁶⁾, che, al par. 10, prevedeva:

The Security Council,

...

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Secretary - General and Member States ... to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia.

Successivamente, nella crisi ruandese il Consiglio di sicurezza interveniva con una risoluzione simile (ris. 929 (1994), par. 3 ⁽²⁷⁾):

The Security Council,

...

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States co - operating with the Secretary - General to conduct the operation ... using all necessary means to achieve the humanitarian objectives set out ...

²⁴) Non si riporta in questo elenco il caso dell'intervento di alcuni Stati occidentali nel nord dell'Irak a protezione della popolazione curda a seguito della guerra del Golfo del 1991, in quanto è largamente condivisa l'idea che esso non trovasse il proprio fondamento giuridico nella risoluzione del Consiglio n. 688, v. Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict", *American Journal of International Law*, 1991, p. 469; Malanczuk, "The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War", *European Journal of International Law*, 1991, pp. 128 ss.; Gaja, "Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial", *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 314;

²⁵) UN doc. S/RES/770 (1992), 13 August 1992.

²⁶) UN doc. S/RES/794 (1992), 3 December 1992.

²⁷) UN doc. S/RES/929 (1994), 22 June 1994.

Parimenti, nella crisi dei Grandi Laghi dell'autunno del 1996, con la ris. 1080 (1996) ⁽²⁸⁾, il Consiglio di sicurezza autorizzava la costituzione di una forza multinazionale, il cui intervento peraltro sarebbe stato superato dagli avvenimenti successivi. Il par. 3 della risoluzione prevedeva:

The Security Council,

...

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

...

Welcomes the offers made by Member States, in consultation with the States concerned in the region, concerning the establishment for humanitarian purposes of a temporary multinational force to facilitate the immediate return of humanitarian organizations and the effective delivery by civilian relief organizations of humanitarian aid to alleviate the immediate suffering of displaced persons, refugees and civilians at risk in eastern Zaire, and to facilitate the voluntary, orderly repatriation of refugees by the United Nations High Commissioner for Refugees as well as the voluntary return of displaced persons, and ...

Per l'assolvimento di questo mandato la forza era autorizzata all'utilizzo di tutti i mezzi necessari. Al proposito il par. 5 della Ris. 1080 (1996), prevedeva quanto segue:

The Security Council,

...

Authorizes the Member States cooperating with the Secretary - General to conduct the operation ... to achieve, by all necessary means, the humanitarian objectives set out therein.

Queste risoluzioni assieme a quella che autorizzava la Forza Multinazionale di Protezione in Albania, presentano, seppure con le specificità dei singoli casi, rilevanti aspetti comuni ⁽²⁹⁾. In questo senso sembra essersi consolidata una prassi che permette al Consiglio di sicurezza, constatata una situazione di pericolo per la pace e la sicurezza internazionale, di autorizzare, ex Capo VII, alcuni Stati a porre in essere un'operazione militare che, servendosi anche di mezzi coercitivi, sia capace di facilitare la distribuzione dell'aiuto umanitario e, più in generale, di creare un ambiente sicuro per l'operare delle appropriate organizzazioni umanitarie. E' opportuno approfondire alcuni problemi posti da questo meccanismo.

²⁸) UN doc. S/RES/1080 (1996), 15 November 1996.

²⁹) Picone, "Interventi delle Nazioni Unite e obblighi *erga omnes*", in Picone (ed.), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, p. 546.

5. Il mandato umanitario come limite all'autorizzazione agli Stati all'utilizzo di mezzi coercitivi da parte del Consiglio di sicurezza

Com'è noto la prassi in esame ha sollevato dubbi di legittimità alla luce della Carta data la difficoltà di ricondurre l'autorizzazione ad uno specifico articolo della Carta. Peraltro il problema del controllo da parte dell'Organizzazione delle forze autorizzate e la struttura della relativa catena di comando fanno sì che il meccanismo dell'autorizzazione non possa essere considerato una semplice alternativa organizzativa né al sistema previsto dagli art. 42 e seguenti né all'utilizzo da parte del Consiglio di sicurezza delle organizzazioni regionali *ex art. 53*.⁽³⁰⁾

Le misure in esame pongono pertanto degli interrogativi che sono al centro di un dibattito in relazione sia al loro fondamento normativo che alla loro natura giuridica. Da un lato vi è chi mette in dubbio, con una tesi "conservatrice" peraltro ormai minoritaria, la legittimità di questa autorizzazione, rivendicando una centralità assoluta del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e quindi l'impossibilità per quest'organo di una attribuzione ad altri di funzioni proprie⁽³¹⁾. Dall'altro, vi è una pluralità di tesi che legittimano il ricorso al meccanismo dell'autorizzazione. Per alcuni l'autorizzazione rientra nell'insieme dei poteri che la Carta affida al Consiglio di sicurezza *ex* Capo VII⁽³²⁾ oppure, più genericamente, è compatibile con il sistema della Carta⁽³³⁾. Altri autori, invece, rilevano un processo di formazione

³⁰) V. Gaja, "Use of Force Made or Authorized by the United Nations", in Tomuschat (ed.), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, The Hague, 1995, pp. 40 ss.

³¹) Si tratta dei 'Charter fundamentalists' - come suggestivamente definiti da Freudensuß, "Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council", *op. cit.*, p. 526 - in particolare v. Le Bouthillier, Morin, "Réflexion sur la validité des opérations entreprises contre l'Iraq en regard de la Charte des Nations Unies et du droit canadien", *Canadian Yearbook of International Law*, 1991, pp. 149 ss.; Quingley, "The United States and the United Nations in the Persian Gulf War: New Order or Disorder", *Cornell International Law Journal*, 1992, pp. 23 ss.; Djiena Wembou, "Réflexions sur la validité et la portée de la Résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité", *Revue africaine de droit international et comparé*, 1993, p. 340 ss. Questa tesi è stata sostenuta per un certo periodo anche da Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1986, IV ed., pp. 194 ss.

³²) Schachter, "Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations", in Damrosch, Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, 1991, pp. 65 ss.; Corten, Klein, "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?", *European Journal of International Law*, 1993, pp. 506 ss.

³³) Gaja, "Use of Force Made or Authorized by the United Nations", *op. cit.*, p. 45; White, Ülgen, "The Security Council and the Decentralised Military Options: Constitutionality and Function", *Netherlands International Law*

di una norma consuetudinaria modificatrice della Carta, che permetterebbe al Consiglio di sicurezza l'autorizzazione all'uso della forza da parte degli Stati membri ⁽³⁴⁾, oppure, infine, un'ulteriore tesi rinviene la legittimità di queste operazioni nel diritto internazionale generale, piuttosto che nella Carta delle Nazioni Unite ⁽³⁵⁾.

Tuttavia, nonostante la questione sia stata autorevolmente affrontata, la dottrina ha trascurato aspetti importanti del tema in questione. In particolare, a parere di chi scrive l'analisi si è spesso limitata ad un esame della base normativa delle risoluzioni, senza approfondire il loro dispositivo ed in particolare il mandato delle operazioni autorizzate.

Dalla prassi sopra ricordata risulta che non può più ormai essere messa in discussione la legittimità dell'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza agli Stati per misure coercitive. In questo quadro risulta opportuno e preliminare ad un'eventuale ricerca del fondamento normativo di tale meccanismo delineare il contenuto dell'autorizzazione.

Un esame sistematico delle risoluzioni rilevanti dimostra che il Consiglio di sicurezza ha sinora autorizzato gli Stati ad azioni coercitive nell'ambito di un mandato umanitario. In realtà il meccanismo stesso dell'autorizzazione sembra proprio "incardinarsi" sulla ipotesi dell'emergenza umanitaria. Si è infatti fatto ricorso all'autorizzazione agli Stati pressoché esclusivamente per compiti di assistenza umanitaria. Il mandato che le forze appositamente costituite hanno ricevuto dal Consiglio di sicurezza è stato limitato a funzioni quali "facilitare la distribuzione di aiuti umanitari", "creare un ambiente sicuro per le operazioni umanitarie", "raggiungere certe finalità umanitarie". Nelle prime risoluzioni di questo tipo, ad esempio in Bosnia, Somalia e Ruanda, l'azione che veniva autorizzata dal Consiglio di sicurezza era collegata, in termini di coordinamento o assistenza, ad attività di aiuto umanitario già intraprese da forze di peace - keeping delle Nazioni Unite presenti sul terreno ⁽³⁶⁾. Nei casi successivi le operazioni autorizzate si sono svolte, come nello scenario dell'Albania, senza alcuna presenza delle Nazioni Unite. Le forze multinazionali sono passate

Review, 1997, pp. 385 s. Per una rassegna della dottrina meno recente si rinvia a Kerbrat, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, pp. 72 ss.

³⁴) Freudensuß, "Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council", *op. cit.*, p. 526; e secondo la sua opinione più recente Conforti, *Le Nazioni Unite*, *op. cit.*, (Ved.), pp. 201 ss.

³⁵) V. Picone, "Interventi delle Nazioni Unite e obblighi *erga omnes*", *op. cit.*, pp. 559 ss.

³⁶) V. Bothe, "Peacekeeping and the Use of Force - Back to the Charter or Political accident", *International Peacekeeping*, 1994, pp. 2 ss.; Picone, "Interventi delle Nazioni Unite e obblighi *erga omnes*", *op. cit.*, pp. 559 ss.

quindi dallo svolgere un'attività di sostegno e supporto ai compiti umanitari delle forze delle Nazioni Unite ad una di vera e propria supplenza dell'attività umanitaria dell'Organizzazione.

Conviene a questo punto porre l'interrogativo se il mandato umanitario non costituisca proprio un presupposto per l'operare del meccanismo dell'autorizzazione. Vale a dire si deve esaminare se la possibilità di ricorso all'autorizzazione si sia affermata proprio in esclusiva relazione all'attribuzione di un mandato umanitario per le forze così costitutesi. In tal caso il mandato umanitario finirebbe per costituire non solo un presupposto, ma anche un limite all'utilizzo dell'autorizzazione, impedendo il ricorso a questo meccanismo per operazioni diverse da quelle strettamente umanitarie.

Nella ricostruzione di questo limite il caso dell'Albania presenta degli aspetti di particolare interesse. E' infatti largamente condivisa la valutazione che nella crisi albanese del 1997 l'aspetto dell'emergenza umanitaria non costituisse un problema drammatico in termini né di effettiva carenza di generi di prima necessità né di impossibilità di intervento per le agenzie umanitarie ⁽³⁷⁾. L'emergenza umanitaria non costituiva peraltro neppure una delle componenti all'origine della crisi, che com'è noto, erano piuttosto da rinvenire nell'implosione degli schemi finanziari "piramidali". Ben diversa appare dunque la situazione albanese da quella degli altri casi in esame. Questo giudizio sembra trovare conferma nella stessa valutazione del Consiglio di sicurezza. A differenza infatti delle altre risoluzioni sopra citate, nel preambolo della Ris. 1101 (1997) nessun accenno veniva fatto all'esistenza di un'emergenza umanitaria o all'impossibilità di fornire la dovuta assistenza. Sembra quindi rilevabile uno "scollamento" tra le condizioni effettive sul terreno e il mandato della Forza Multinazionale di Protezione. Questo fenomeno potrebbe forse essere spiegato proprio con la necessità che il ricorso al meccanismo dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza all'utilizzo di mezzi coercitivi non abbia proprio determinato un'inevitabile restrizione del mandato della Forza al solo svolgimento di compiti umanitari. Quest'interpretazione corroborerebbe dunque la tesi che il Consiglio di sicurezza può spogliarsi dei propri poteri e affidare agli Stati funzioni coercitive esclusivamente per compiti umanitari.

³⁷) V. ad esempio Frulli, "La risoluzione 1101 del Consiglio di sicurezza relativa alla situazione albanese: ancora un'evoluzione nella prassi del Consiglio?", *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 788.

Prima di esaminare alcuni aspetti di debolezza che questa tesi pone, è il caso di delineare meglio il suo contenuto. Essa si incentra sull'assunzione che la prassi sinora sviluppatasi indicherebbe che il Consiglio di sicurezza possa ricorrere nell'ambito del Capo VII ad autorizzare gli Stati all'uso di mezzi coercitivi esclusivamente per un mandato umanitario. Questa ricostruzione lascia peraltro impregiudicato il fondamento normativo della autorizzazione, che potrà continuare ad essere ricercato sia nel quadro degli strumenti generali che la Carta attribuisce al Consiglio di sicurezza, che in una norma consuetudinaria modificatrice della Carta stessa.

Sul piano generale questo "limite umanitario" troverebbe peraltro una ragione d'essere nei timori che un incondizionato potere del Consiglio di sicurezza di delega dell'uso della forza a singoli Stati sembra ingenerare. Questi timori sono stati e sono ancora periodicamente espressi non solo in dottrina, ma anche dagli Stati ed in particolare da certe componenti della comunità internazionale quale quella dei paesi in via di sviluppo ⁽³⁸⁾.

In questo ambito un ulteriore aspetto meritevole di attenzione è costituito dal valore da attribuire alla risoluzione di autorizzazione. Non si trattava di una decisione in quanto il Consiglio di sicurezza non impone agli Stati - né poteva farlo in assenza dell'approntamento di quei meccanismi previsti dall'art. 43 e seguenti ⁽³⁹⁾ - la costituzione della forza. D'altro canto essa non può neppure costituire una delibera operativa in senso proprio, in quanto il Consiglio di sicurezza non agisce in prima persona né delega l'attività prevista al Segretario generale. In dottrina, alcuni lo hanno considerato come una raccomandazione con "funzione direttiva" ⁽⁴⁰⁾, mentre altri, al contrario, ne hanno sottolineato la natura autonoma, in ogni caso non assimilabile a quella delle comuni raccomandazioni ⁽⁴¹⁾. Si trattava quindi di un atto difficilmente tipicizzabile nelle categorie tradizionali degli atti del Consiglio di sicurezza. In realtà il problema sottostante ad una caratterizzazione dell'atto, risiede nell'individuare quali siano i suoi effetti nei confronti degli Stati verso cui si rivolge. Come si è detto queste risoluzioni non pongono obblighi a carico degli Stati, ciò nonostante non risulta realistico prospettare che uno Stato che abbia offerto la propria

³⁸) V. Corten, Klein, "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?", *op. cit.*, pp. 529.

³⁹) V. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1996, Ved., pp. 204 ss.; Frowein, "Article 43", in Simma (ed.), *The Charter of United Nations. A Commentary*, Oxford, 1994, pp. 636 ss.

⁴⁰) Conforti, *Le Nazioni Unite*, *op. cit.* (Ved.), p. 204.

⁴¹) Picone, "Interventi delle Nazioni Unite e obblighi *erga omnes*", *op. cit.*, p. 549, n. 107.

disponibilità a porre in essere l'operazione, si rifiuti quindi di parteciparvi. Rimane tuttavia aperta la questione se un'operazione autorizzata dal Consiglio di sicurezza possa essere conclusa, in assenza di un ulteriore intervento del Consiglio stesso, senza che il suo mandato sia stato debitamente espletato.

La tesi sin qui ricostruita deve essere vagliata alla luce di un ulteriore aspetto. Non si può infatti nascondere che, ad un esame complessivo della prassi del Consiglio di sicurezza, essa mostri alcuni elementi di debolezza. Si deve analizzare se il Consiglio di sicurezza, oltre alle ipotesi qui in esame, ha autorizzato gli Stati all'uso della forza anche in altri casi ed eventualmente valutare il loro significato nel quadro complessivo sin qui prospettato. Al di fuori delle ipotesi inquadrabili nell'ambito dell'art. 51 della Carta (⁴²), il Consiglio di sicurezza è ricorso ad autorizzare gli Stati (⁴³) all'utilizzo di mezzi coercitivi nella crisi di Haiti del 1994 (⁴⁴). In quest'ipotesi il mandato che veniva affidato alla Forza multinazionale a comando statunitense era assai ampio e comprendeva la destituzione della giunta militare al potere, il ripristino del governo legittimamente eletto e il mantenimento di un ambiente sicuro e stabile al fine dell'applicazione degli accordi di Governors Island. L'intervento ad Haiti rimane l'unico in cui l'utilizzo della forza è stato autorizzato per ragioni diverse da quelle della distribuzione di aiuti umanitari. Risulta difficile valutare il significato di questo precedente ed in particolare indicare se si tratti della manifestazione di una prassi nuova che permetterebbe l'autorizzazione all'uso della forza al fine di ristabilire la democrazia (⁴⁵). Tuttavia solo il consolidarsi in futuro di una prassi che allarga l'utilizzo del meccanismo dell'autorizzazione a ipotesi come quella di Haiti oppure ad altre ancora permetterebbe lo "scardinarsi"

⁴²) Si tratta di quei casi in cui l'azione, è comunque giustificata a titolo di legittima difesa, ad es. l'autorizzazione alla coalizione anti - irachena a porre in essere le misure per la liberazione del Kuwait (Ris. 678 (1990)).

⁴³) Non rientrano evidentemente in questa ipotesi le autorizzazioni all'uso della forza da parte di forze di peace - keeping delle Nazioni Unite (v. Gestri, "Le Forze di pace e l'uso della forza armata con particolare riferimento ai contingenti italiani: *jus ad bellum* e *jus in bello*", in Rozitti (ed.), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni 'fuori area' condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, Roma, 1996, p. 103 ss.) oppure quelle, ex art. 53, ad organizzazioni regionali (v. Gioia, "The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security", in Bothe, Ranzitti, Rosas (eds.), *The Osce in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peacefull Settlement of Disputes*, op. cit., p. 191 ss.). Non vengono neppure in rilievo, in quanto rientranti nell'ambito dell'art. 41, le operazioni navali a garanzia di sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza, per queste sia consentito rinviare a Pagani, "Le misure di interdizione navale in relazione alle sanzioni adottate dall'ONU", *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 720 ss.

⁴⁴) V. ris. 940 (1994) (UN doc. S/RES/940 (1994)), 31 July 1994.

⁴⁵) V. *ultra* Corten, "La résolution du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haiti: L'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?", *European Journal of International Law*, 1995, pp. 116 ss.

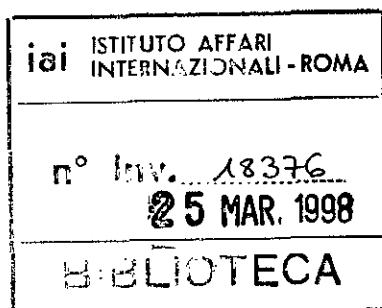
dell'autorizzazione dal limite del mandato umanitario. Il caso di Haiti, seppure importante, non appare in questo senso precedente sufficiente.

6. Il mandato della FMP in rapporto a quello delle altre organizzazioni internazionali presenti nello scenario albanese

...

B. Lo status della Forza Multinazionale di Protezione

...





SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

Stefano Grassi

L'ITALIA E LA FORZA MULTINAZIONALE
DI PROTEZIONE IN ALBANIA
ASPETTI GIURIDICI E PROCESSI POLITICI

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE

L'ITALIA E LA FORZA MULTINAZIONALE DI PROTEZIONE IN ALBANIA. ASPETTI GIURIDICI E PROCESSI POLITICI.

Stefano Grassi

Introduzione 1. Il fenomeno delle finanziarie piramidali, l'esplosione della crisi albanese e le prime reazioni della comunità internazionale. Il fallimento dell'accordo politico del 9 marzo e il precipitare della crisi 2. La risoluzione 1101/97 delle Nazioni Unite. La collisione tra la corvetta Sibilla e il battello albanese Kates y Rades nel canale di Otranto ed il conseguente aprirsi di una frattura tra le forze politiche italiane. 3. Il dibattito parlamentare dell'8 e 9 aprile e l'avvio della missione Alba 4. I meccanismi elaborati dalle Camere per assicurare il controllo parlamentare sullo svolgimento della operazione 5. Il finanziamento della partecipazione italiana alla missione della FMP 6. L'accordo sullo Status della FMP ed il riaffiorare delle tematiche legate alla procedura di esecuzione anticipata degli accordi 7. Frammentazione e coordinamento nell'azione dell'esecutivo. La nomina del Generale Angioni quale "Commissario straordinario per le iniziative italiane di supporto all'Albania" (D.P.R. 2 giugno 1997) 8. Le relazioni tra presidente della Repubblica ed esecutivo. Il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa 9. Conclusioni

Le vicende che hanno portato l'Italia a promuovere e guidare la Forza Multinazionale di Protezione in Albania ed a coordinare le iniziative intraprese dalla comunità internazionale per rispondere alla crisi nel Paese balcanico tendono a delineare una situazione in certa misura originale nella relazione tra Stati membri ed organizzazioni internazionali nell'ambito delle operazioni di peace-keeping.

a) Lo Stato promotore (*framework nation*) viene a trovarsi in una situazione intermedia tra le operazioni di peace-keeping classiche, nel quale i *troop contributing States* si innestano nella cornice giuridica e organizzativa collettiva fornita da una organizzazione internazionale e le operazioni condotte autonomamente da una coalizione puramente associativa di Stati.

Lo Stato promotore viene infatti da un lato a trovarsi privo della rete di strutture e di procedure predeterminate di cui dispongono le organizzazioni internazionali, dall'altro esso non gode della assoluta libertà di gestire e condurre la operazione perché deve agire nel quadro del mandato deliberato con la enabling resolution, deve riferire periodicamente sulla attuazione di tale mandato e, soprattutto, costruire il consenso intorno alla sua azione e ricercare il supporto delle istituzioni internazionali per completare con iniziative di accompagnamento l'attività della forza di peace-keeping da esso guidata.

Si tratta quindi di una situazione che pone sollecitazioni specifiche e diverse da quelle normalmente poste dalla cooperazione istituzionale nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza e che rende necessario indagare quali problemi essa ponga nel sistema giuridico dello Stato-promotore e quali strutture siano necessarie perché essa sia governata

*Caratteristiche
Viol. - insurrez.*

collez. ed hoc
(a) stato e proced. mand.
(b) viol.

Espr. di PK class. → organ. intern.
(a) struttura di peace-keeping
(b) viol.

efficacemente. L'indagine assume un profilo ancora più interessante per le caratteristiche peculiari del sistema costituzionale italiano che non presenta un quadro nè particolarmente aggiornato nè comunque sufficiente per governare la relazione con le organizzazioni internazionali, in particolar modo per quanto riguarda la partecipazione ad azioni implicanti il coinvolgimento di contingenti militari¹.

Il fondamento costituzionale per la partecipazione nazionale ad operazioni di mantenimento della pace nel quadro di organizzazioni internazionali, o comunque autorizzate da organizzazioni internazionali, si trova infatti nell'art 11 della Carta fondamentale ai sensi del quale l'Italia "- consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni; - promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo."²

La Carta costituzionale non detta però alcuna procedura specifica per la recezione degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento interno nè affronta la questione delle modalità con le quali le decisioni assunte nell'ambito di organizzazioni interanzionali siano trasposte nel nostro ordinamento. Nè a questa carenza soccorrono nel caso specifico della partecipazione ad operazioni di *peace-keeping* le norme costituzionali applicabili in materia di invio di corpi militari all'estero.

La Costituzione, infatti, prende in esame solo due ipotesi nelle quali si può verificare la partecipazione ad azioni comportanti l'impegno di contingenti militari al di fuori dei confini nazionali. Gli articoli 78 e 87 disciplinano la situazione estrema nella quale il Paese sia chiamato ad un conflitto bellico e disciplinano le procedure necessarie per la dichiarazione dello stato di guerra e l'attribuzione al governo dei poteri necessari, fattispecie nella quale non rientrano le operazioni di *peace-keeping*.³ Lo spazio residuo di ipotesi nelle quali potrebbe verificarsi il

¹ Sui riflessi costituzionali dell'invio di corpi militari all'estero vi è ormai una cospicua letteratura con particolare riguardo alla partecipazione ad operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite. Lo studio più completo e aggiornato è A. de GUTTRY, *Le missioni delle forze armate italiane fuori area. Profili giuridici della partecipazione nazionale alle "peace-support operations"*, Milano, 1997. Tra le altre opere si indicano CABRAS, *Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace*, in GRECO, RONZITTI, Roma, 1996, pp. 61 e ss.; A. de GUTTRY (ed.), *Italian and German Participation in Peace-keeping: from Dual Approaches to Co-operation*, Pisa, 1996;

² Cfr. A. Cassese, *Commento all' art. 11*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca, Principi fondamentali*, art. 1-12, Bologna-Roma, 1975, p.579-581; L. Chieffi, *Il valore costituzionale della Pace*, Napoli, 1990, pp. 22-26 e 29-35. Una visione più problematica è proposta da U. Allegretti, 'Guerra del golfo e Costituzione', in *Foro Italiano*, 1991, V., p. 382 e ss., secondo il quale una eventuale deliberazione dell'ONU che decidesse una azione militare rientrante tra le ipotesi di uso della forza armata vietate dalla prima parte dell' art.11, sarebbe "illegittima perché viola uno dei principi fondamentali, il ripudio della guerra, costituenti limite invalicabile agli atti delle organizzazioni internazionali alle quali l'Italia è autoorizzata a partecipare", p. 411. Nello stesso senso anche M. Cecchetti, 'Il "ripudio della guerra" contenuto nella carta Costituzionale, alla luce del diritto e della prassi internazionali', in *La Comunità Internazionale*, vol. XLVIII, n. 2, 1992, p. 178 e ss. Sull'assenza di un organo terzo che valuti la conformità alla Carta delle decisioni del Consiglio di Sicurezza, che rinvia agli organi politici di ciascun Stato tale valutazione richiama l'attenzione D. Cabras, *op. cit.*, p. 56.

³ Sull' interpretazione di tali norme si veda: F. Giardina, 'Commento all'art. 78', in *Commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca), *La formazione delle leggi*, art. 76-82, Bologna Roma, p. 94 e ss., e A. Cassese, *Il IX comma dell' articolo 87, seconda parte*, in *Commentario*, cit., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, 1978, p. 270 e ss.

ricorso all'uso della forza rimane coperto solo dall'art. 80 che disciplina la modalità classica di connessione con l'esterno del nostro ordinamento, cioè la conclusione di accordi internazionali la cui ratifica deve essere preceduta da un intervento di autorizzazione da parte delle Camere e controfirmata dal Presidente della Repubblica.

La partecipazione alle operazioni di *peace-keeping* viene decisa nell'ambito di procedimenti decisionali collettivi dove la volontà dello Stato membro non diventa che un elemento concorrente a deliberazioni comunque sovranazionali e si perfeziona mediante intese che non assumono più la forma classica dell'accordo retto da norme di diritto internazionale, ma i più sfuggenti contorni di *soft law*. Nel sistema delle Nazioni Unite, ma anche nel quadro della OSCE, e del "sistema" Ue-UEO, il reclutamento dei contingenti degli Stati membri a seguito della adozione della *enabling resolution* che istituisce la operazione avviene mediante una varietà di atti, quali corrispondenza con i Rappresentanti permanenti degli Stati, contatti personali con i più alti rappresentanti dello Stato, comunicazioni informali, che costituiscono una rete di impegni tra politici e giuridici che manifestano la volontà dello Stato di prendere parte alla missione ma che non si formalizzano in accordi retti dalle norme di diritto internazionale.

Rispetto a tali prassi le procedure costituzionali previste per la conclusione e la ratifica dei trattati internazionali appaiono del tutto impotenti a fare presa. Nonostante ricorrenti dibattiti e numerosi progetti di riforma presentati, il testo costituzionale non è mai stato riscritto né integrato da per via di legislazione ordinaria. Nel vuoto costituzionale, la partecipazione a numerose operazioni di mantenimento della pace ha lasciato ai soggetti partecipi del processo decisionale un notevole grado di libertà nel scrivere le procedure e nel determinare le forme e le sedi nelle quali tale rapporto si realizzava, potendo avere a parametro di riferimento il piano dei principi generale posti dalla costituzione e dai principi che essa pone in materia di potere estero. E' nell'incrocio di queste due dimensioni, internazionale ed interna, che sarà ricostruito il processo decisionale relativo all'invio della FMP in Albania, cercando di porre gli elementi che risultano da tale ricostruzione a confronto con gli elementi che risultano dalla prassi che si è evoluta in materia di partecipazione nazionale ad operazioni di *peace-keeping* in modo da sottolineare gli sviluppi che ne emergono sia in termini di diritto interno che di relazioni tra Stati e organizzazioni internazionali.

1. Il fenomeno delle finanziarie piramidali, l'esplosione della crisi albanese e le prime reazioni della comunità internazionale. Il fallimento dell'accordo politico del 9 marzo e il precipitare della crisi

La crisi albanese, apertasi nel gennaio del 1997 con il fallimento della finanziaria piramidale Xaferri, si sviluppa nelle settimane seguenti per esplodere, non inattesa ma comunque improvvisa, nei primi giorni del mese di marzo. Il 2 marzo, la proclamazione della legge sullo

stato di emergenza per una durata illimitata e l'imposizione del coprifuoco e della legge marziale su tutto il paese⁴ da parte di un Parlamento abbandonato dalle opposizioni, scatena la rivolta popolare e a Valona, Argirocastro e nelle altre zone meridionali del Paese si moltiplicano episodi di assalti alle caserme e alle prigioni, dove vengono liberati i detenuti.

In Italia l'escalation della crisi suscita una immediata preoccupazione sia per il timore del ripetersi dei massicci afflussi di rifugiati dal Paese vicino, sia per la preoccupazione di un propagarsi della violenza all'intera area dei Balcani. Le linee della strategia che l'Italia intende seguire di fronte alla crisi sono espone in una intervista rilasciata ad un quotidiano⁵ dal Ministro degli Affari Esteri Dini, che richiama partner europei e la comunità internazionale a non restare inerti di fronte al precipitare degli eventi, ricordando che le vicende albanesi sono "un problema di tutta l'Europa" e riferendo che l'Italia ha richiesto la convocazione d'urgenza di un incontro dei direttori politici degli Stati membri per valutare la crisi in corso⁶. Dini auspica inoltre l'instaurazione di un dialogo tra governo ed opposizioni albanesi come premessa per un intervento della comunità internazionale che coinvolga l'Unione europea, le istituzioni finanziarie internazionali e gli Stati Uniti.

Il giorno successivo, la rielezione di Sali Berisha a Presidente della Repubblica, compiuta da un Parlamento nel quale siedono ormai solo deputati del Partito democratico, determina un ulteriore deteriorarsi della situazione. Nel corso di un vertice interministeriale tenuto presso la Presidenza del Consiglio, il governo delinea la linee maestre della strategia per affrontare la crisi e definisce come prioritaria la garanzia dell'incolumità dei cittadini italiani. L'ipotesi di eventuali interventi di evacuazione dei cittadini italiani si traduce in iniziativa concreta di lì a poco allorché, a fronte del precipitare della situazione nel sud del Paese, lo stesso 3 marzo unità italiane compiono, con il consenso delle autorità albanesi, una operazione di evacuazione di 36 cittadini italiani e stranieri da Valona⁷.

L'efficace e tempestiva azione portata a termine dalle unità italiane solleva l'apprezzamento e l'elogio di tutte le forze politiche e consolida nell'opinione pubblica la sensazione che, di fronte alla riluttanza con le quali sembrava materializzarsi una risposta della Unione europea e della altre organizzazioni internazionali, l'Italia avrebbe dovuto assumere una più marcata iniziativa per la gestione della crisi albanese⁸.

⁴ Cfr. 'Albania Votes Emergency as Rioting Rages Out of Control', in *The International Herald Tribune*, 3 marzo 1997, p. 1.

⁵ Umberto de Giovannangeli, 'Dini: l'Europa si mobiliti', in *L'Unità*, 3 marzo 1997, p. 2.

⁶ Analoga richiesta era avanzata dalla Grecia. Cfr. 'L'état d'urgence a été décrété en Albanie après les révoltes qui ont fait treize morts', in *Le Monde*, 4 marzo 1997, p. 3;

⁷ Cfr. Carlo Vulpio, *Ore 14 Blitz italiano nella città del caos*, Corriere della Sera, 4 marzo 1997p. 2. Francesco Grignetti, *E Prodi disse: parta l'esercito*, La Stampa, 4 marzo 1997 p. 2.

⁸ Scrive ad esempio Franco Venturini, 'Affari nostri', in *Corriere della Sera*, 4 marzo 1997, p. 1 Sulla stessa linea Enzo Bettiza, 'Mano ferma nei Balcani', *La Stampa*, 4 marzo, 1997, p. 1. ed anche Livio Caputo, 'Si all'invio di aiuti ma se tornerà l'ordine', in *Il giornale*, 4 marzo, 1997, p. 19.

In una intervista resa l'indomani, Dini, confermava l'impegno italiano per una soluzione politica della crisi e la costituzione di un governo di riconciliazione nazionale che possa costituire un credibile punto di riferimento per l'azione di risanamento economico e di ricostruzione democratica della comunità internazionale. Per la prima volta Dini faceva cenno alla eventualità che un contingente militare italiano fosse dispiegato in Albania per garantire il raffreddamento della crisi e contribuire alla ricostituzione di condizioni di ordine e di legalità nel Paese⁹.

La prima occasione per il governo di confronto formale con le forze politiche si presenta il 5 marzo allorché il Ministro Dini riferisce di fronte alla Commissione Affari Esteri del Senato sulle iniziative politico-diplomatiche assunte dall'Italia ed il giorno seguente, il Ministro Andreatta illustra alla Commissione Difesa della Camera i dettagli tecnico-militari della operazione di evacuazione compiuta dalle forze armate italiane a Valonà il giorno 3 marzo¹⁰. Al Senato Dini riferiva come il governo si fosse mosso da subito per sensibilizzare i *partner* europei e promuovere l'azione delle organizzazioni regionali di sicurezza, dall'altro sollecitare la costituzione in Albania di un governo di riconciliazione nazionale che favorisse le condizioni per il superamento della crisi e l'avvio di un programma di risanamento finanziario. Sia Dini che, il giorno seguente, Andreatta escludevano che fossero in considerazione ipotesi di interventi diretti della comunità internazionale in Albania. La linea seguita dal governo in questa fase riceve il positivo apprezzamento delle forze politiche, che tuttavia manifestano la preoccupazione per i possibili riflessi di una *escalation* della crisi sulla situazione nei Balcani e l'auspicio che il governo potesse assumere pienamente la responsabilità di favorire la composizione della crisi. Il Senato esprimeva formalmente questa posizione in una risoluzione nella quale si impegnava il governo ad intensificare l'azione intrapresa nelle sedi multilaterali internazionali e a perseguire l'impegno per un dialogo tra le forze politiche che avesse come obiettivo il ripristino della normalità e lo svolgimento di nuove elezioni¹¹.

Nei giorni successivi comincia lentamente a mettersi in moto la macchina diplomatica internazionale. Il 7 marzo il Ministro degli esteri olandesi Van Mierlo, dopo aver incontrato a Roma il ministro Dini, vola a Tirana per manifestare la disponibilità della Unione a fornire aiuti umanitari e alimentari. L'OSCE nomina un proprio rappresentante speciale, l'ex Cancelliere Austriaco, Franz Vranitzky, la cui partenza per l'Albania era tuttavia ritardata dall'opposizione del governo albanese¹².

⁹ Paolo Garimberti, 'I soldati italiani pronti per una missione di pace', in *La repubblica*, 5 marzo 1997, p. 3.

¹⁰ Si vedano ATTI, XIII Leg., Senato, Resoconto, Commissione Affari Esteri e Immigrazione, Intervento del Ministro degli Esteri Dini e del Sottosegretario allo stesso dicastero Fassino sulla situazione in Albania, 5 marzo 1997 p. 28 e ss e ATTI, XIII Leg., Camera, Resoconto, Commissione Difesa, Comunicazione del Ministro della Difesa, on. Andreatta, sull'operazione effettuata dalle Forze armate italiane in Albania il 3 marzo 1997, 6 marzo 1997, p. 25 e ss.

¹¹ Si tratta della risoluzione Senato, Doc. XXIV, n. 3 a firma Migone il cui testo completo è riprodotto al termine del contributo.

¹² Cfr. Roberto Stagno, 'Dini: meglio Berisha che il vuoto di potere', in *Corriere della Sera*, 6 marzo, 1997, p. 6.

Le iniziative della diplomazia internazionale ed italiana pervengono ad un importante risultato il 9 marzo, quando il Presidente Berisha, il governo dimissionario e i rappresentanti delle forze di opposizione siglano a Tirana, alla presenza del Ministro Dini, un Accordo in nove punti che avrebbe dovuto costituire la piattaforma per la riconciliazione nazionale. L'accordo prevedeva la concessione di una amnistia generale, la costituzione di un governo di riconciliazione nazionale, la restituzione di tutte le armi, la proclamazione del 16 marzo come giornata di lutto nazionale, la fissazione di nuove elezioni politiche entro giugno sotto il monitoraggio della comunità internazionale, l'adozione di misure di assistenza verso le aree colpite dalla crisi, la fine dello stato di emergenza ed infine la prosecuzione del dialogo tra le forze politiche¹³.

L'impegno di mediazione dell'Italia prosegue nel tentativo di coinvolgere anche i comitati di insorti, che si affermano ormai come un embrione di autorità locale: il 10 marzo l'ambasciatore Foresti incontra a bordo della nave S. Giorgio, al largo di Valona, 8 rappresentanti del comitato locale con i quali sigla una dichiarazione di intenti che impegna le parti a restituire le armi e riportare l'ordine in cambio della fornitura di aiuti umanitari. La nomina del nuovo governo, guidato dal premier Fino, ex sindaco di Argirocastro e figura di non primo piano del partito socialista il 12 marzo, sembra restituire un margine di spazio all'iniziativa diplomatica italiana e della OSCE, che inizia a valutare l'opportunità di un intervento per il disarmo delle fazioni e il ritiro dietro pagamento delle armi sequestrate¹⁴. La formazione del nuovo governo non vale però a frenare il precipitare della crisi che minaccia di trasformarsi in guerra civile, mentre il propagarsi della jacquerie popolare si avvicina sempre più alla capitale Tirana ed assume dinamiche proprie che sfuggono alla presa non solo delle autorità ma delle forze politiche di opposizione con il profilarsi del ruolo dei "comitati" delle città in rivolta come terza forza rispetto alla dialettica delle forze politiche parlamentari. Anche nel nord del paese si verificano episodi di assalti alle caserme e la costituzione di formazioni paramilitari favorevoli al presidente Berisha. In una atmosfera sempre più tesa vengono portate a termine le operazioni di evacuazione dei cittadini italiani e stranieri dall'Albania. All'indomani della più importante e delicata di tali operazioni, conclusasi nella notte tra il 14 ed il 15 marzo, il governo ha l'opportunità di verificare le reazioni delle forze parlamentari allorché il Sottosegretario agli Esteri ed il Ministro della Difesa riferiscono di fronte alle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera. Nel corso della seduta il Sottosegretario agli Esteri Fassino, pur segnalando che il Premier Fino ha esplicitamente rivolto all'inviato speciale della Osce la richiesta di un rapido intervento della comunità internazionale, invita ad una valutazione prudente della situazione albanese e dei caratteri di un eventuale intervento militare, che, precisava, era in via di discussione presso le varie sedi internazionali e si presentava comunque complesso¹⁵. Analoga

¹³ L'Accordo si trova pubblicato al termine del contributo.

¹⁴ Francesco Grignetti, Dini: bisogna togliere le armi ai ribelli', *La Stampa*, 13 marzo 1997, p. 6.

¹⁵ Affermava Fassino che "la dizione intervento militare é probabilmente deviante rispetto alla discussione: in Albania non é infatti in corso una guerra (...) classica, con una parte che combatte contro un'altra parte; non c'è

cautela era espressa dal Ministro della Difesa, Andreatta, che manifestava la propria percezione che l'Italia dovesse comunque giocare un ruolo di promozione e di aggregazione della volontà della comunità internazionale, anche proponendo ipotesi concrete di intervento¹⁶. In questo senso Andreatta riferiva che erano allo studio tre scenari diversi per mandato e per volume di forze impegnate: una missione con finalità di ristabilimento dell'ordine e disarmo della popolazione; una missione volta alla creazione di corridoi umanitari e di difesa dell'accessibilità dei porti; una operazione volta alla ricostituzione e al supporto dell'azione della polizia e dell'esercito locali. Andreatta segnalava in particolare come non si registrassero ancora le condizioni internazionali favorevoli ad un intervento militare a causa delle cautele politiche e dei ritardi tecnici dell'intervento di risanamento finanziario da parte delle istituzioni finanziarie internazionali, concludendo che da parte italiana "non c'è l'intenzione di imbarcarsi in nessuna avventura militare. Se la situazione lo richiederà, se un sufficiente numero di paesi *willing and able* potrà essere messo a disposizione, faremo la nostra parte"¹⁷.

Dal dibattito emergeva un ampio consenso delle forze politiche sulla necessità di procedere ad una azione di *peace-support*, che avrebbe dovuto concretizzarsi sotto l'egida delle organizzazioni per la sicurezza, OSCE, Ue, ONU e con il consenso di tutte le parti coinvolte nella crisi albanese, governo, opposizione e comitati spontanei. In questo senso le forze politiche premevano perché il governo assumesse una più marcata azione di sensibilizzazione e di promozione dell'azione delle organizzazioni internazionali¹⁸. Dietro un generico consenso di

neanche una guerra civile, ma si è di fronte ad uno stato (che non è meno drammatico, anzi, per alcuni aspetti lo è ancora di più) di collasso e di dissoluzione (uso due espressioni assolutamente chiare) di un'intera nazione, di un intero stato, con tutti i conseguenti processi di anarchia e di dissoluzione di qualsiasi potere costituito, di qualsiasi ordine e quindi di qualsiasi regola di convivenza civile che presiedono una società organizzata. (...) Il problema non è tanto quello di dividere dei contendenti o di schierarsi da una parte contro una altra parte; il problema posto dal primo ministro Fino è piuttosto volto a capire come la comunità internazionale possa aiutare il governo di unità nazionale (sotolineo questo aspetto), presieduto ora dal principale partito che fino a qualche giorno fa era di opposizione, affinché riesca a costituirsi come autorità in grado di prendere in mano la situazione." ATTI, XII Leg., Bollettino, 15 marzo 1997, p.56-57.

¹⁶ Concludeva il Ministro Andreatta "Nessuno di voi, mi pare ci ha chiesto una azione unilaterale e siamo stati tutti d'accordo nel cercare una soluzione a livello internazionale, assumendoci le nostre responsabilità, come abbiamo fatto, perché abbiamo iniziato noi a portare in sede internazionale il problema dell'Albania." p. 90

¹⁷ ATTI, XIII Leg., cit, p. 63.

¹⁸ Affermava l'On. Evangelisti "Credo che vada richiamato con forza che sono gli organismi internazionali, tutti a dover concorrere ad una soluzione pacifica della crisi albanese, a partire dalla OSCE per arrivare quanto meno alla UE. (...) Sento però che più che un intervento in armi, di polizia - che pure in prima battuta mi sembra difficilmente procrastinabile e comunque in qualche modo andrà concordato con il governo, con i comitati autonomi, con le forze politiche che riusciranno a sopravvivere a questa situazione - servirà solidarietà e cooperazione. Sosteneva l'on. Tremaglia "Non possiamo parlare della Nato, della UEO, della OSCE: dobbiamo fare in modo che l'Italia faccia immediatamente la sua parte. Si ritiene che da sola non possa, perché un intervento del genere è costoso. Certo è vero: costerà molto finanziariamente, ma sempre molto meno di migliaia di vite umane. Ecco perché è necessario raccordarsi sul piano europeo e internazionale. Se non ce la facciamo, dobbiamo metterci d'accordo con la Francia, che già dà adesione ad una operazione di questo tipo. (p. 67) Paissan "Non ho alcuna obiezione di principio nei confronti di un intervento anche militare - che sia praticabile ed efficace - alle condizioni politiche che il governo ha qui esposto: con una chiara finalizzazione politica, con il consenso effettivo di tutte le parti in Albania (compresi i comitati, vista la poca rappresentatività delle stesse forze politiche) con un governo che riacquisisca un minimo di credibilità. Sono anche d'accordo sul fatto che noi non dobbiamo aspettare che queste condizioni si realizzino, ma dobbiamo operare perché si verifichino."(p. 68)

principio veniva tuttavia in rilievo una diversità di valutazioni riguardo alla strategia politica che avrebbe dovuto ispirare la missione ed in particolare sulla posizione da tenere nei confronti del Presidente albanese Berisha. In modo dissonante dal coro si esprimeva Rifondazione comunista, che sottolineava come l'uscita dalla scena politica del Presidente Berisha fosse la condizione preliminare per un impegno della comunità internazionale, che avrebbe dovuto configurarsi come un intervento pacifico e di interposizione realizzato nel quadro della OSCE o dell'ONU a conclusione e a garanzia di una soluzione politica della crisi¹⁹.

Il governo ha inoltre una ulteriore occasione di raccogliere le valutazioni e le indicazioni del parlamento nel corso di due dibattiti che la Commissione Affari esteri e la Commissione Difesa del Senato dedicano agli sviluppi della situazione albanese il 18 e 20 marzo²⁰. Nel corso degli incontri il Sottosegretario agli Affari esteri Fassino ed il Ministro Andreatta hanno modo di aggiornare le Commissioni sulle iniziative politico-diplomatiche in corso e sulle operazioni di evacuazione dei connazionali dall'Albania svoltesi nei giorni precedenti. Principale oggetto dei rilievi critici del Parlamento é in questo caso la politica adottata dal governo per fronteggiare l'afflusso di immigrati dal paese adriatico e garantirne l'accoglienza. Tra le posizioni espresse dalle forze politiche non emergono sostanziali differenze, nè significative evoluzioni rispetto alle indicazioni emerse dal precedente dibattito alla Camera.

Il 19 marzo il Ministro degli Affari esteri albanese Arian Starova, in visita a Roma, rinnova nel corso di colloqui con i Ministri degli Esteri e della Difesa la richiesta di una collaborazione italiana per il riequipaggiamento delle forze militari e di polizia segnalando inoltre la necessità di urgenti aiuti umanitari e di assistenza finanziaria. Nei colloqui viene inoltre deciso di riattivare gli accordi siglati nel 1991 sul pattugliamento delle coste albanesi. A margine dell'incontro il Ministro della Difesa Andreatta smentisce recisamente la possibilità di un intervento militare unilaterale italiano, sottolineando come Albania ed Italia concordino sul carattere multinazionale di ogni eventuale operazione²¹.

Nei giorni successivi si consuma in modo infruttuoso il tentativo della diplomazia italiana e greca di promuovere una risposta unitaria degli Stati europei nel quadro Ue-UEO. Il Consiglio Affari Generali, tenutosi alla vigilia del Consiglio Europeo Straordinario di Roma si limita a

Pisanu "siamo convinti che occorra una forte iniziativa internazionale del nostro paese, che finora non c'è stata in maniera adeguata, per sollecitare un largo intervento internazionale in Albania, che sia mirato (...) agli aiuti militari, quelli economici, alla ricostruzione dello stato, all'emergenza profughi." (p. 73) Ranieri, "E' necessaria una iniziativa multilaterale. Ma attenzione: nelle iniziative multilaterali o c'è un elemento trainante, uno Stato, un Paese che ne assume la guida o non si riesce a concretizzarle. Se una iniziativa multilaterale, con i caratteri che ho ricordato, con finalità cioè di ricostruzione e anche sostegno all'attuale governo, deve essere decisa - come ritengo - é evidente che l'Italia non può che esserne l'elemento trainante." p. 74.

¹⁹ Si vedano gli interventi dell'On. Mantovani e dell'on. Nardini, ATTI, XIII Leg., cit., p. 70 e p. 76.

²⁰ Si vedano ATTI, XIII Leg., Senato, Bollettino, Commissione Affari Esteri ed Immigrazione, Comunicazioni del Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri Fassino sulla situazione in Albania, 18 marzo 1997, p. 68 e ss. e ATTI, XIII Leg., Senato, Bollettino, Commissione Difesa, Comunicazioni del Ministro della Difesa Andreatta sulla situazione in Albania, 20 marzo 1997 p. 54 e ss.

²¹ Cfr. Gerardo Pelosi, 'Albania, la Ue pronta ad agire', in *Il Sole 24 ore*, 21 marzo 1997, p. 7.

deliberare l'invio di una missione di *fact finding* in Albania e di nuovi aiuti umanitari che sarebbero stati distribuiti tramite la Croce Rossa. Il Consiglio rinvia inoltre una eventuale missione militare, con mandato e dimensioni limitate, ad una "coalition of the willing", che avrebbe dovuto muoversi nel quadro di legittimità della OSCE ed eventualmente con l'avallo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.²²

L'impossibilità di una azione della Ue costringe l'Italia a riprendere nelle varie direzioni un'opera di tessitura che consenta di arrivare ad una risposta multinazionale alla crisi.

Una prima occasione in questo senso è offerta dalla presenza al Consiglio europeo di Roma del Primo ministro albanese Fino, che a margine della riunione incontra il Presidente del Consiglio. Nell'incontro Fino rinnova la sua richiesta di una forza multinazionale che garantisca le condizioni di sicurezza per la distribuzione degli aiuti alimentari e il riavvio della ricostruzione del Paese²³ e conferma la volontà di siglare il protocollo di intesa relativo al contenimento in mare dell'immigrazione clandestina. In un successivo vertice interministeriale presso la Presidenza vengono inoltre messe a punto con la delegazione ministeriale albanese le strategie per l'assistenza umanitaria e la ricostruzione economica e civile del Paese. Al vertice segue un incontro alla Farnesina con i direttori esecutivi della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale sulle forme e le modalità degli interventi per il risanamento del sistema economico e finanziario del Paese.

Intanto viene a chiarirsi il quadro internazionale nel quale si collocherà l'iniziativa italiana. Il 27 marzo il Consiglio Permanente della OSCE, dopo due giorni di difficili negoziazioni, approva le linee dell'azione internazionale verso l'Albania accogliendo favorevolmente l'offerta di una coalizione di Stati di realizzare una Forza in Albania. In attesa del via libera definitivo da parte delle Nazioni Unite la pianificazione operativa e la fisionomia delle operazioni venivano affinate. Si profila così una missione con la partecipazione di Austria, Grecia, Portogallo, Francia, Italia, Spagna e Turchia con una consistenza di circa 6000 uomini che avrebbero dovuto prendere il controllo dell'aeroporto di Tirana e dei porti di Valona e Durazzo.

Il 28 marzo il Consiglio di Sicurezza, prendendo atto della richiesta avanzata dall'Albania e dell'offerta di guidare una operazione multinazionale formulata dall'Italia, adottava la Ris. 1101(97) che autorizza la costituzione di una Forza Multinazionale di Protezione in Albania per una durata di tre mesi.

Mentre le vicende della costituzione della operazione sembrano seguire dinamiche del tutto autonome, nel versante interno inizia a profilarsi una crepa nella maggioranza che sostiene il

²² Cfr. Andrea Bonanni, 'Europa e Albania: intervento in ordine sparso', in *Corriere della Sera*, 25 marzo 1997, p. 6.

²³ Cfr. R.S., 'Pattugliamento, accordo fra Prodi e Bashkim Fino', in *Corriere della Sera*, 25 marzo 1997, p. 6.

governo, a seguito delle riserve, sempre più marcate che Rifondazione comunista manifesta a riguardo della natura e delle finalità politiche dell'intervento²⁴.

Nella notte tra il 28 e il 29 marzo nello stretto di Otranto si verifica la tragica collisione tra una imbarcazione albanese, la motovedetta *Kates y Rades*, e la corvetta della marina militare italiana *Sibilla*²⁵, che provoca l'affondamento della motonave e la morte di un elevato numero di cittadini albanesi, modificando il contesto internazionale ma soprattutto interno nel quale avrebbe dovuto essere avviata la missione internazionale.

2. La collisione tra la corvetta Sibilla e il natante albanese Kates y Rades ed i suoi riflessi sugli equilibri politici interni.

La tragica vicenda del 29 marzo aveva una duplice, ravvicinata, eco parlamentare. Il 1 aprile i Ministri degli Affari Esteri e della Difesa intervengono presso le Commissioni Esteri e Difesa in seduta congiunta al Senato riferendo sull'azione intrapresa dal governo per il controllo e l'interdizione dell'afflusso via mare di cittadini albanesi e in particolare sulle circostanze nelle quali si è verificato il drammatico incidente nel canale di Otranto. Entrambi i ministri confermano che l'azione di interdizione navale sarebbe proseguita e che l'avvio della operazione umanitaria sotto l'egida delle Nazioni Unite si sarebbe concretizzato nei primi dieci giorni del mese, dopo che il governo abbia ottenuto la "necessaria autorizzazione parlamentare"²⁶. La presenza del Presidente del Consiglio che il giorno seguente avrebbe risposto in prima persona nell'ambito del *question time* alla Camera alle interrogazioni urgenti presentate da esponenti di tutti i gruppi politici sull'evoluzione della situazione albanese offre l'occasione per le forze politiche per un confronto più politico sull'operato del governo e per definire la propria posizione in merito alla partecipazione italiana alla forza multinazionale di protezione.

Nel proprio intervento il Presidente del Consiglio rivendica l'impegno del governo per contenere e governare l'eccezionale afflusso di cittadini albanesi sulle coste italiane mediante una linea capace di coniugare l'accoglienza con il rigore nei confronti della malavita. In questo contesto Prodi precisa che "l'azione della marina italiana si svolge sulla base di accordi

²⁴ In un intervento sul quotidiano *Liberazione*, il responsabile della politica estera di RPC affermava "In questa situazione il governo italiano sta commettendo degli errori gravi. Annunciare una azione militare, per quanto mascherata da scopi umanitari, nell'attuale contesto significa aiutare Berisha e dunque correre il rischio di precipitare l'Albania in una spirale di violenza ancor più grave. Sarebbe ingiusto e avventurista (...) Abbiamo più volte detto che non siamo contrari in linea di principio ad un intervento anche militare. Ma una cosa è preparare una forza di pace su mandato ONU e OSCE che aiuti il governo nel riprendere il controllo della situazione con aiuti umanitari e con la garanzia di libere elezioni, un'altra è inviare una forza senza mandato internazionale che finirebbe inevitabilmente con il prendere parte ad un conflitto appoggiando per giunta Berisha. Ramon Mantovani, 'Berisha deve andare via, la missione italiana servirà solo ad aiutarlo, in *Liberazione*, 27 marzo 1997, p. 10.

²⁵ In proposito si rinvia al contributo di Vincenzo Cannizzaro in questo stesso volume.

²⁶ Così si esprimeva il Ministro Andreotta. Più cauto il Ministro Dini che poneva l'accento sulla necessità di una azione concertata con le organizzazioni multilaterali e con gli Stati che avevano espresso la volontà di contribuire alla missione. Cfr.

internazionali stipulati con l'Albania in conseguenza di una richiesta del governo albanese stesso in conseguenza della dissoluzione di ogni capacità di controllo costiero" ricordando che "lo scopo della cooperazione era e resta, ovviamente, la prevenzione degli atti illeciti che ledono l'ordine giuridico dei due Paesi", respingendo in modo reciso che l'azione della marina possa essere qualificata giuridicamente come un blocco navale.

Prodi assumeva inoltre l'impegno a nome del governo di concorrere alla piena chiarificazione dell'incidente verificatosi nel canale di Otranto e delle responsabilità da esso eventualmente ingenerate, annunciando l'intenzione del governo di non apporre alcun segreto militare né ostacolo all'opera della magistratura e di costituire una commissione di inchiesta internazionale della quale avrebbero fatto parte anche esperti albanesi.

L'impegno dell'Italia per la soluzione della crisi albanese, concludeva Prodi, doveva continuare con la partecipazione ad una forza militare richiesta dall'Albania che sarebbe stata ispirata alla massima trasparenza e consapevolezza delle difficoltà tecniche ed organizzative e che avrebbe dovuto contare sull'atteggiamento costruttivo delle forze albanesi come egli stesso aveva potuto verificare personalmente nel corso dell'incontro con il Premier Fino avvenuto poche ore prima ad Argirocastro.

Nella replica, i parlamentari esprimevano unanimemente il cordoglio per il lutto delle famiglie albanesi e la fiducia nella correttezza dell'azione della marina italiana. In merito alla sostanza politica delle vicende emergeva un ventaglio di posizioni nelle quali si combinavano diversamente i giudizi sull'operato del governo, sulla vicenda del 29 marzo e sulla strategia da seguire per la soluzione della crisi. Tra le forze della maggioranza prevaleva, con alcune sfumature, il positivo apprezzamento della linea esposta dal Presidente del Consiglio e si profilava la preoccupazione per i dissensi che si manifestavano all'interno della coalizione di governo²⁷. Dalla linea esposta da Prodi si discostava infatti il gruppo dei Verdi, che, pur esprimendo il proprio sostegno ad una missione umanitaria internazionale, chiedeva la

²⁷ L'on. Marini prendeva atto "positivamente e globalmente" della linea esposta dal Presidente del Consiglio, rispetto alla quale non vedeva "posizioni veramente alternative", pur suggerendo che "se quel pattugliamento può configurare momenti di crisi, di difficoltà e di pericolo, si rivedano le norme, le modalità del pattugliamento stesso." Marini richiamava infine la necessità di "creare condizioni politiche per uno sforzo consapevole ed unitario del Paese" e avanzava la richiesta di una verifica politica che contribuisse a risolvere le crescenti tensioni che emergevano nella maggioranza. L'on. D'Alema manifestava apprezzamento per la linea di equilibrio mostrata dal governo nel non cedere alle pressioni della stampa e di una parte dell'opinione pubblica che invocavano la "chiusura delle frontiere" assicurando la pronta accoglienza e soccorso nelle situazioni più dolorose ed allo stesso tempo la dissuasione ed il controllo dell'immigrazione illegale. D'Alema riteneva inoltre indispensabile l'avvio di una operazione umanitaria per garantire il decorso positivo della crisi nel paese adriatico e definiva "incomprensibili" le posizioni espresse contro la missione, ritenendo una defezione dell'Italia "una disfatta per il nostro Paese, della quale non ci possiamo assumere (almeno non noi) la responsabilità, oltretutto un errore politico".

In sostegno del governo si esprimeva anche l'on. Manca. Più cauto l'on. La Malfa che suggeriva "inviare domani stesso gli aiuti alimentari al governo legittimo dell'Albania, aspetterei di vedere l'evoluzione della situazione politica in Albania ed attenderei, signor Presidente del Consiglio, ripeto, attenderei a decidere l'invio della spedizione militare in quel vicino paese." Per tutti gli interventi si veda Atti Parlamentari, XIII Leg., Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 2 aprile 1997, p. 14231 e ss..

"sospensione del pattugliamento navale nelle forme assunte a partire dal 25 marzo, il che, non significa far rientrare le navi nei porti, ma assicurare una presenza che sia di effettiva vigilanza e di soccorso".²⁸ La posizione espressa dal gruppo di Rifondazione Comunista appariva in completa dissonanza rispetto alla linea della maggioranza. L'on. Bertinotti dichiarava che la soluzione alla crisi albanese poteva arrivare solo attraverso un impegno politico per favorire il dialogo tra le parti e denunciava "la politica dello scoraggiamento, del blocco, di un pattugliamento che può diventare blocco che ha certamente condizionato reazioni e determinato le condizioni ambientali di una tragedia", concludendo recisamente che "va sospesa questa modalità del pattugliamento e per questo, signori del governo, bisogna non effettuare l'intervento militare con la presenza italiana."²⁹

Gli interventi degli esponenti della opposizione muovevano al governo critiche per le incertezze e la mancanza di tempestività della risposta adottata al profilarsi della crisi. I diversi interventi esprimevano comunque la comune convinzione della necessità dell'avvio di una operazione umanitaria secondo le linee indicate dalla risoluzione delle Nazioni Unite e manifestavano la disponibilità dei propri gruppi a sostenere una decisione del governo in tal senso³⁰. La Lega Nord, infine adottava una posizione di censura dell'operato del governo³¹.

Dal tenore degli interventi il governo poteva cogliere due indicazioni: in primo luogo esisteva un ampio schieramento di forze che concordavano nel sostenere una partecipazione italiana all'azione deliberata dalle Nazioni Unite; in secondo luogo una componente significativa della maggioranza aveva maturata una posizione di aperto e marcato dissenso dalla linea che l'esecutivo andava costruendo che rendeva incerto non solo l'avvio della missione ma la tenuta del governo stesso.

²⁸ Così si esprimeva l'on. Paissan. Atti Parlamentari, XIII Leg., Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 2 aprile 1997, p. 14235.

²⁹ Intervento dell'on. Bertinotti, in Atti Parlamentari, XIII Leg., Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 2 aprile 1997, p. 14241.

³⁰ L'on. Casini riteneva l'azione del governo "inadeguata" ma considerava indispensabile "che l'Italia assuma la responsabilità di una missione internazionale di pace in Albania". Per l'on. Fini il governo aveva peccato di "sottovalutazione" del potenziale di crisi della situazione albanese e di "una gestione improvvisata e, per certi aspetti, sciagurata" ma riteneva doveroso accogliere l'invito del presidente del Consiglio ad un largo consenso verso la missione "perché è nell'interesse dell'Italia, in quanto scompariremmo - come è stato detto - dalla lista dei paesi affidabili, non solo in sede europea, ma anche in sede internazionale, se ci rifiutassimo di far fronte ad un impegno che ci chiede l'Europa." In modo consonante si esprimeva l'on. Berlusconi che chiedeva al Parlamento una "prova di responsabilità" mediante la costituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sull'incidente del 29 marzo, e osteneva che occorreva "aggredire le cause del caos albanese, cercando di ristabilire in quel paese le condizioni minime di pace civile occorrenti ad un sano ed ordinato sviluppo: questo bisogna fare. Per questo scopo avremmo dovuto fare meglio e di più nel recente passato, e comunque dovremo dare tutti, ora, un forte e convinto sostegno agli italiani in divisa che affronteranno la linea del rischio." Si veda anche l'intervento dell'on. Buttiglione. Per tutti gli interventi Atti Parlamentari, XIII Leg., Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 2 aprile 1997, p. 14231 e ss.

³¹ Intervento dell'on. Lembo Atti Parlamentari, XIII Leg., Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 2 aprile 1997, p. 14242 e ss.

3. Il profilarsi di una crisi di governo, il dibattito parlamentare relativo all'avvio della missione e l'inizio della operazione Alba.

La frattura all'interno della coalizione di governo emersa nel corso del dibattito alla Camera dominava il quadro politico dei giorni successivi, nei quali le forze politiche intraprendevano un tentativo di mediazione diretto ad evitare l'apertura di una crisi di governo e ad assicurare una maggioranza politica solida alla missione in Albania prima dell'apertura dei dibattiti sull'avvio della operazione fissati per l'8 e 9 aprile al Senato ed alla Camera. Sollecitazioni all'Italia per un pronto avvio della operazione venivano dal Pontefice e dal Segretario Generale delle Nazioni Unite³².

A fronte della reiterata opposizione di Rifondazione comunista, il governo esplorava la possibilità coinvolgere le forze dell'opposizione nel voto favorevole alla missione mediante la presentazione di un comune documento di indirizzo o mediante una tattica di astensioni incrociate sulle rispettive risoluzioni. L'ipotesi veniva a cadere allorché una componente dell'opposizione poneva come condizione preliminare che l'esecutivo rassegnasse le dimissioni al termine del dibattito parlamentare³³.

Caduti anche ulteriori tentativi di individuare una formula procedurale che potesse essere accolta dalle forze della coalizione di governo e dalle forze di opposizione, il dibattito al Senato si apriva in una atmosfera di incertezza e di tensione.

Di fronte al Senato e, il giorno successivo, alla Camera, il Presidente del Consiglio illustrava le ragioni e le determinazioni del governo con una novità rispetto alla prassi precedente nella quale erano stati il Ministro degli esteri e della Difesa a svolgere le comunicazioni di fronte alle Camere.

Nell'intervento svolto di fronte al Senato il Presidente del Consiglio riepilogava la sequenza di avvenimenti che aveva portato la Comunità internazionale a decidere l'invio di una operazione di mantenimento della pace in Albania e le ragioni che imponevano una assunzione di responsabilità da parte dell'Italia. Il Presidente sottolineava le finalità umanitarie affidate alla missione dal mandato delle Nazioni Unite e il vasto concorso di componenti civile e del

³² Nel corso di una conferenza stampa tenuta il 6 aprile presso la sede delle Nazioni Unite di New York, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, dopo aver rilevato che il Consiglio di Sicurezza aveva riconosciuto "l'urgenza e l'importanza di dare assistenza umanitaria al popolo albanese", dichiarava "Sono stato responsabile delle operazioni di pace per conto dell'ONU e so bene quanto sia decisivo muoversi con rapidità". Cfr. Vittorio Monti, 'Prodi incassa il sì dell'ONU', in *Corriere della Sera*, 7 aprile 1997, p. 2.

³³ In una nota diramata il 7 aprile il Presidente di Alleanza Nazionale Fini affermava che "il Polo potrà accettare la proposta della maggioranza di un voto comune sull'Albania solo se Romano Prodi si dimetterà. Impegnare congiuntamente il governo significa di fatto chiudere gli occhi di fronte alla dissoluzione della maggioranza e quindi salvare l'esecutivo." La divulgazione della nota aveva come immediata conseguenza la sospensione di una riunione congiunta maggioranza-opposizione convocata presso il Presidente del Senato e l'abbandono delle iniziative per la presentazione di un testo comune. Il testo della nota è riprodotto in Gianna Fregonara, 'E la mozione con l'Ulivo divide anche il Polo', in *Corriere della Sera*, 8 aprile 1997, p. 3. Concita de Gregorio, 'Prodi chiede aiuto al Polo', *La Repubblica*, 8 aprile, 1997, p. 2.

volontariato internazionale al suo svolgimento, illustrando inoltre con ampiezza e precisione gli aspetti strategici ed operativi della componente militare della missione, soffermandosi sulla neutralità politica della forza internazionale, sulla sua composizione, catena di comando, regole di ingaggio e durata, per concludere tracciando il quadro delle iniziative bilaterali e multilaterali per la ricostruzione ed il rilancio della economia e della vita della società albanese.

Dalle posizioni espresse nel corso del dibattito emergeva un ampio consenso verso la missione, che assumeva toni e contenuti diversi nelle forze che si riconoscevano nella maggioranza e nei gruppi di opposizione. L'ampio consenso non valeva però a fornire un supporto politico solido al governo poiché il gruppo di Rifondazione comunista si dissociava dalla linea d'azione presentata dal Presidente del Consiglio e annunciava il voto negativo sulla mozione presentata dalle forze di maggioranza³⁴. Al dissenso di Rifondazione si aggiungeva, con motivazioni diverse, anche quello della Lega nord.

Al termine del dibattito, il Senato adottava una ampia ed articolata risoluzione nella quale si esprimeva l'assenso alla missione³⁵. Il dissenso di una componente della maggioranza caricava tuttavia di tensione la seduta della Camera dove i diversi rapporti numerici non permettevano di adottare una risoluzione senza riassorbire tale dissenso o coinvolgere le opposizioni in un documento comune.

A conclusione del suo intervento alla Camera il Presidente del Consiglio, prendendo atto della situazione verificatasi il giorno precedente in Senato, invitava la Camera a superare le divisioni di schieramento e ad esprimere il consenso alla missione in forme e modi coerenti con l'indirizzo già espresso dall'altro ramo del Parlamento³⁶. Prodi annunciava infine la sua determinazione a recarsi dal Presidente della Repubblica per esporre la situazione politica venutasi a verificare e rimettersi alle sue valutazioni.

Le dichiarazioni del Presidente del Consiglio costituivano la base sulla quale potevano convergere le valutazioni dei partiti che si riconoscevano nella coalizione dell'Olivio e dei gruppi parlamentari del Polo della libertà. Questi ultimi tenevano a sottolineare come il proprio consenso doveva essere inteso come manifestazione di responsabilità istituzionale ma che ad

³⁴ Si veda l'intervento del Senatore Marino in Atti Parlamentari, XIII leg., Senato, 8 aprile, Res. Sten., pp. 49-50.

³⁵ Si tratta della risoluzione n.4, Salvi ed altri, il cui testo integrale è riprodotto al termine del capitolo.

³⁶ Affermava il Presidente del Consiglio "La risoluzione approvata ieri dal Senato è, nel suo contenuto, ampiamente soddisfacente e adeguata alle necessità del momento, così come lo era anche, è giusto riconoscerlo, la risoluzione presentata dai principali gruppi di opposizione, sulla quale infatti larghissima parte della maggioranza si è astenuta. Chiedo a tutti coloro che in quest'aula condividono nei fatti i contenuti della risoluzione approvata dal Senato e, più in generale, sono consapevoli delle ragioni profonde che oggi obbligano l'Italia a onorare i suoi impegni, di voler assumere nelle forme che si riterranno più opportune, una analoga determinazione. E' di grandissima importanza, infatti, che Camera e Senato esprimano un comune sentire in ordine a questi problemi e che il mandato parlamentare su questi temi sia chiaro, netto, e sostanzialmente identico in entrambi i rami del Parlamento. Lo ripeto, e so di dire una cosa che tutti voi condividete: non il governo soltanto, ma il Paese, e i nostri soldati e i nostri concittadini, ciascuno singolarmente e tutti insieme, hanno diritto di avere dal Parlamento un indirizzo forte e netto." Atti parlamentari, XIII leg., Camera, Seduta del 9 aprile, Boll., p. 14625.

esso si associava un giudizio di censura politica sull'operato del governo e sulla fragilità politica della coalizione che lo sosteneva³⁷.

I due schieramenti potevano così presentare una stringata risoluzione congiunta nella quale, alla luce delle determinazioni espresse dal Presidente del Consiglio, si impegnava il governo "a dare immediata esecuzione a tali deliberati e ad assumere le iniziative previste"³⁸.

Il gruppo di Rifondazione comunista, manteneva invece ferme le ragioni della propria opposizione alla missione, votando contro la risoluzione³⁹, alla quale esprimeva voto contrario anche il gruppo della Lega Nord⁴⁰.

La crisi aperta con il voto sulla missione si chiudeva due giorni dopo, una volta che il Presidente del Consiglio, presentatosi alle Camere verificava di poter ancora contare sul sostegno della maggioranza dei parlamentari per la realizzazione del programma del proprio esecutivo.

Lo svolgimento delle relazioni tra parlamento e governo nelle vicende che hanno condotto alla decisione di promuovere e realizzare la operazione Alba appare corretto sotto il profilo giuridico costituzionale. La forma di governo monista alla quale è improntata la nostra costituzione

³⁷ In questo senso si esprimevano l'on. Gasparri che sottolineava "Non creda che la responsabilità del Polo nel dire "sì" ad una missione sia un modo per poter respirare ancora di più. Noi diciamo "sì" non al suo governo ma al decoro della nostra nazione, ai doveri che l'Italia deve assumere in una area geografica dove non possiamo delegare ad altri la soluzione di una crisi grave. Siamo favorevoli a questa missione non solo per dare soccorso umanitario, ma anche per evitare che dall'Albania prosegua una invasione sconsiderata e scomposta di clandestini che giungono con ogni mezzo e con i rischi che abbiamo constatato." Atti parlamentari, cit., pp. 14659-14660, l'on. Mastella, "Ci siamo quindi responsabilmente adoperati per distinguere tra la sorte del Governo e quella della missione di pace, considerando la prima, un affare della maggioranza e, la seconda, un dovere del Paese. (...). Si vada dunque in Albania, ma nel modo più meditato e prudente possibile, assumendo e facendo in pieno il nostro dovere di nazione che non si trova a dover scegliere l'Albania perché è l'Albania che in qualche modo ha scelto noi." Atti parlamentari, cit., p. 14712, e dell'on. Berlusconi, "Il nostro voto determinante è offerto affinché l'Italia faccia la parte che ha deciso di fare e che deve fare sulla scena adriatica, ma è anche un incoraggiamento a lei e ai suoi partner nella coalizione dell'Ulivo affinché vi decidiate a tirare le conclusioni della constatazione che non avete più una maggioranza credibile ed autosufficiente per guidare questo Paese, tanto meno nella gestione di una impegnativa impresa militare all'estero." Atti parlamentari, cit., p. 14723. Si vedano anche gli interventi degli onorevoli Fini, Buttiglione, Pisanu, Marinacci, Selva, Tremaglia, Giovanardi.

³⁸ Si tratta della ris. n. 6-00017 Mussi ed altri sulla missione multinazionale in Albania, riprodotta al termine del capitolo.

³⁹ Concludeva l'on. Diliberto "Rifondazione Comunista voterà contro la missione italiana in Albania. Abbiamo deciso questa posizione, non facile ma fortemente condivisa, innanzitutto per motivazioni di principio che attengono alla nostra scelta di fondo pacifista senza tatticismi. (...) Ma ci animano nel nostro "no", anche motivazioni squisitamente politiche. Intendiamo infatti rimarcare la nostra contrarietà, rispetto alla scelta del governo di non prendere chiaramente le distanze ed anzi in qualche caso di avere sostanzialmente coperto il Presidente albanese Berisha, isolato, viceversa, dal resto del mondo democratico perché a capo di un regime autoritario e corrotto. Avremmo voluto vedere partire per l'Albania un contingente militare dell'ONU, i caschi blu, ed avremmo votato a favore. Invece partiranno i soldati italiani, contravvenendo proprio ai più elementari principi delle Nazioni Unite, quelli cioè secondo i quali, non si inviano in missione di pace soldati di paesi che hanno, o hanno avuto, un contenzioso nei confronti del Paese che li riceve. Partiranno i soldati italiani ed insieme ad essi, paradossalmente, tra gli altri, ci saranno soldati greci e turchi, cioè soldati di Paesi storicamente nemici dell'Albania. (...) Ci troviamo dunque di fronte ad una iniziativa che così come è concepita, appare costosissima, certamente assai pericolosa e in definitiva neanche la più idonea a ristabilire la pace e a portare i soccorsi alle popolazioni albanesi; un'iniziativa che potrebbe trasformarsi - e noi non ce lo auguriamo, facciamo anzi gli auguri ai soldati ed ai volontari italiani - in un'autentica avventura." Atti parlamentari, cit., p. 14714.

⁴⁰ Si vedano gli interventi dell'on. Comino e dell'on. Bossi, Atti Parlamentari, cit., pp. 14715 e ss. e pp. 14674 e ss.

impone infatti che la formazione dell'indirizzo politico debba svolgersi nel costante raccordo tra esecutivo e parlamento che trova il suo momento genetico nel rapporto fiduciario. Il governo ha ricercato nelle diverse fasi di evoluzione delle crisi il sostegno del parlamento, sondando la posizione delle forze politiche prima di impostare la propria azione nelle diverse sedi internazionali. Il parlamento ha poi avuto modi di esprimersi in un intervento di indirizzo e di aggiustamento della posizione impostata dall'esecutivo in due ampi dibattiti che si sono conclusi con l'adozione di atti di indirizzo, seppur con la anomalia del contenuto stringato del documento adottato dalla Camera. Il parlamento ha quindi svolto un intervento non formale ma capace di influire sul contenuto e sulla dimensione dell'impegno internazionale che il Paese stava per assumere ed ha costituito anche l'arena nella quale si sono confrontate le posizioni delle forze politiche catalizzando l'attenzione della opinione pubblica. La vicenda descritta sembra perciò rappresentare un punto fermo nella evoluzione di una prassi, formatasi negli anni '80 in corrispondenza del crescente ruolo assunto dall'Italia nel settore del mantenimento della pace, che aveva tuttavia assunto un andamento oscillatorio e dai contorni ambigui.

In corrispondenza degli impegni che l'Italia assume nel mediterraneo⁴¹, e poi nel quadro delle Nazioni Unite⁴², emerge infatti traiettoria di riconduzione delle ipotesi di partecipazione a operazioni militari all'estero nell'alveo della relazione governo parlamento che raggiunge il suo punto di equilibrio, sia sotto il profilo procedurale che degli strumenti impiegati, in occasione dei due impegni più importanti di quegli anni, la partecipazione alla operazione Desert Storm in Kuwait e le operazioni in Somalia e Mozambico⁴³. In tali occasioni, il governo informa le Camere nel corso delle negoziazioni precedenti all'avvio della missione e provvede a sottoporre la decisione di prendere parte alle operazioni ad un dibattito di indirizzo nel quale acquisisce il consenso del parlamento mediante la approvazione di due atti di indirizzo dal contenuto identico. Negli anni successivi invece il pendolo dei rapporti tra governo e parlamento conosce

⁴¹ Nel corso della prima metà degli anni ottanta l'Italia ha preso parte a tre operazioni militari multinazionali all'estero: la Forza Multinazionale di Osservatori in Sinai, nel 1982, a cui parteciparono alcuni cacciamine impegnati in operazioni di pattugliamento dello stretto di Tiran (Sinai) e le due missioni della Multinational Force (1 e 2) in Libano, nello stesso anno. A tali operazioni si è aggiunto, nel 1984, l'invio, su richiesta del Governo Egiziano, di alcuni dragamine nel Mar Rosso, con compiti di sminamento nella zona del canale di Suez. Su queste vicende, che hanno posto in rilievo il problema dell'inadeguatezza delle procedure previste dall'art. 80 di fronte ai cosiddetti "trattati urgenti", accordi "rispetto ai quali la tempestività dell'esecuzione rappresenta condizione essenziale per l'espletamento dell'impegno assunto" (A. Massai, *op. cit.*, p. 577) si rimanda a A. Massai, *Il controllo parlamentare e le operazioni della forza di pace*, in A. Migliazza (a cura di.), *Le Forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, Milano, 1988, nonché, F. Tana, *La lezione del Libano. La missione delle forze multinazionali e la politica italiana*, Milano, Angeli, 1985. A. Massai, *La spedizione dei cacciamine nel Golfo di Suez*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 3., pp. 806-809.

Sul caso dell'invio della squadra navale nel Golfo Persico nel 1987 si vedano A. Massai, *La spedizione navale nel Golfo Persico*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 1988, pp. 208-216, nonché dello stesso autore, *La spedizione navale nel Golfo Persico*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, pp. 127-130, nonché A. de Guttry, *Italy*, in A. de Guttry, N. Ronzitti, (ed.) *The Iran Iraq War and the Law of the Naval Warfare*, Cambridge, 1993, pp. 123-146.

⁴² Cfr. V. Lippolis, 'La crisi del Golfo Persico in Parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero', in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 1991, pp. 1709-1739.

⁴³ Per la ricostruzione di tali vicende si rinvia a D. Cabras, *op. cit.* nota 1

uno scarto in direzione contraria, allorché la partecipazione italiana alle operazioni navali condotte dalla NATO e della UEO per assicurare la attuazione delle misure sanzionatorie deliberate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nei confronti dei Paesi appartenenti alla ex Jugoslavia⁴⁴ e alla operazione Deny Flight viene infatti attuata dal governo senza che le Camere siano coinvolte nella decisione né al momento dell'avvio delle missioni né a seguito dei posteriori ricalibramenti del mandato intervenuti con successive risoluzioni delle Nazioni Unite⁴⁵. L'episodio più significativo della traiettoria di oscillazione del pendolo dei rapporti tra parlamento e governo si verifica in merito alla decisione di partecipare alla forza multinazionale costituita dalla NATO in attuazione della Ris. 1031/95 del 15 dicembre 1995 per assicurare il rispetto e l'applicazione dell'Accordo di Pace siglato a Parigi, che costituisce anche l'immediato *background* nel quale si colloca la partecipazione alla missione Alba. La decisione di partecipare alla IFOR viene sottoposta al dibattito solo alla Camera dei deputati, mentre al Senato, diversamente da quanto accaduto nelle precedenti occasioni, non si svolge alcuna seduta destinata ad acquisire il consenso di tale ramo del parlamento alla missione. L'imperfezione del processo decisorio seguito in questo primo tempo ha trovato una parziale compensazione nella sede della discussione del decreto legge che dispone la copertura finanziaria della operazione e il trattamento economico e assicurativo del personale impegnato⁴⁶. Ad ogni modo nel corso delle discussioni dedicate a tale decreto numerose voci hanno manifestato il dissenso rispetto alla procedura seguita dal governo⁴⁷.

⁴⁴ Si tratta delle operazioni Sharp Fence e Maritime Guard deliberate con le ris. 713(1991) e 757(1992) e che hanno assunto nel tempo compiti progressivamente più intensi a seguito delle ris. 787(1992) e 820 (1993), fino a ricomprendere la facoltà di ricorrere a misure di tipo coercitivo per assicurare il rispetto delle sanzioni. Cfr. G. Cataldi, 'La risoluzione n. 787 (1992) del Consiglio di Sicurezza e il controllo in mare del rispetto dell'embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, n. 1, pp. 139 e ss e Fabrizio Pagani, 'Le misure di interdizione navale in relazione alle sanzioni adottate dall'ONU' in *Rivista di Diritto Internazionale*, p. 1993, pp. 258 e ss. Vale la pena notare che sia dal punto di vista del fondamento giuridico che delle modalità di esecuzione le operazioni citate costituivano una ipotesi del tutto simile alle operazioni condotte nel Golfo Persico nel 1990 allorché le Camere espressero il proprio assenso alla partecipazione italiana mediante l'adozione di due atti di indirizzo prima ancora che il Consiglio di Sicurezza adottasse formalmente le misure di embargo.

⁴⁵ Va rilevato inoltre che l'Italia ha contribuito alla operazione di monitoraggio sul corso del fiume di Danubio messa in atto dalla UEO a seguito dell'invito contenuto nelle ris. 787 (1992) e 820 (1993) al fine di cooperare con gli Stati rivieraschi nell'assicurare il rispetto delle misure di embargo citate. La partecipazione italiana, che si è concretizzata nell'invio di due motovedette con circa ottanta uomini, è stata deliberata mediante il D.L. 1 giugno 1993, n. 167 convertito nella legge 30 luglio 1993, n. 261.

⁴⁶ Nell'articolo 1 del D.L. 2 gennaio 1996, n. 1 viene infatti introdotta una clausola mediante la quale "si autorizza la partecipazione alla missione in conformità alle risoluzioni delle Nazioni Unite" Si può notare che tale decreto è decaduto per mancata conversione nei termini costituzionali ed è stato successivamente reiterato prima con il D.L. 1 marzo 1996 n. 99, anch'esso decaduto e poi con il D.L. 29 aprile 1996, n. 236 convertito in legge con la L. 7. Fino a tale data dunque si doveva ritenere che le Camere non avessero espresso la loro autorizzazione alla missione.

⁴⁷ Nel corso della seduta della Commissione Difesa del Senato del 17 gennaio 1996, il senatore Ramponi segnalava la sua intenzione di presentare un ordine del giorno teso ad impegnare il governo a non inviare contingenti militari all'estero prima di aver acquisito l'assenso di entrambe le Camere a tali iniziative. In direzione diversa si esprimeva il Presidente della Commissione nella successiva seduta del 23 gennaio, che osservava che l'invio di contingenti militari in operazioni di peace-keeping configurava una fattispecie diversa dal ricorso alla violenza bellica e dal conseguente applicazione delle procedure previste dall' art. 78 e 87 che

Le forme più corrette nelle quali si è manifestato l'intervento del parlamento devono essere ulteriormente lette alla luce di alcune dinamiche di fondo di evoluzione del sistema italiano ed in particolare della dialettica maggioranza-opposizione. In questa prospettiva si spiega la paradossale convivenza nelle vicende che hanno condotto alla decisione di lanciare l'operazione Alba di una tendenza al raggiungimento di un ampio consenso *bipartisan* e della radicale opposizione di una componente della maggioranza di governo che ha messo a rischio la stessa sopravvivenza dell'esecutivo. Da un lato vi è un processo di depotenziamento del carattere ideologico del confronto politico sulla politica estera, che diviene non luogo di scontro simbolico tra astratte scelte di campo ma il terreno di confronto tra opzioni alternative per raggiungere obiettivi condivisi. Dall'altro vi è la natura incompleta di un processo di transizione che lascia convivere elementi di carattere maggioritario ed elementi tipici del proporzionalismo e conduce a governi formati da coalizioni non sempre omogenee al loro interno. Di qui la possibilità di raggiungere in modo chiaro e trasparente di un consenso tra maggioranza ed opposizione su scelte fondamentali, che il bipolarismo non elimina anzi, incentiva, e contemporaneamente, l'irresistibile tentazione dei settori minoritari della coalizione di governo ad agire come "opposizioni incorporate nel governo" per massimizzare la propria influenza e la propria visibilità elettorale.

4. I meccanismi elaborati dalle Camere per assicurare il controllo parlamentare sullo svolgimento della missione Alba.

Sin dal primo avvio della missione Alba il parlamento ha manifestato la volontà di esercitare il proprio controllo sulla corrispondenza dell'azione del governo con gli impegni assunti nelle risoluzioni adottate dal Senato e dalla Camera l'8 e 9 aprile. Sulla base delle esperienze maturate nelle precedenti occasioni, le Camere hanno tuttavia avvertito la necessità di procedere ad una razionalizzazione delle sedi e della modalità dell'intervento parlamentare come premessa per un efficace confronto con l'esecutivo. In questa prospettiva le Camere hanno messo a punto, in una serie di incontri ai quali hanno preso parte anche membri dell'esecutivo, un insieme di regole di comportamento e di procedure destinate a guidare l'azione di sindacato e di indirizzo del parlamento secondo principi di economia procedurale⁴⁸. Le Camere hanno deciso di evitare la creazione di un Comitato permanente ristretto con il compito di seguire costantemente l'azione della Forza Multinazionale in Albania ritenendo che il rapporto con il governo si dovesse

richiedevano l'adozione di un atto bicamerale ai fini della dichiarazione dello stato di guerra. Il Presidente sottolineava inoltre come le Commissioni esteri e difesa del Senato avessero espresso in precedenti occasioni un corale orientamento positivo verso una più intensa partecipazione dell'Italia al processo di pace nella ex-Yugoslavia, alludendo così al fatto che l'orientamento del Senato poteva considerarsi acquisito sin da allora.

⁴⁸ Si vedano in proposito le osservazioni svolte dal Presidente della Commissione Affari esteri ed immigrazione del Senato nella seduta del 30 aprile (ATTi, XIII Leg. Senato, Commissione Affari esteri, Emigrazione, 30 aprile 1997, Bollettino, p. 3 e ss.)

strutturare secondo modalità più pragmatiche e flessibili. Di conseguenza la formula della riunione degli Uffici di Presidenza integrati da rappresentanti dei gruppi presenti nelle Commissioni riunite di entrambe le Camere è stata indicata come strumento eccezionale da attivare in situazioni di emergenza, sia al fine di non comprimere le opportunità del resto dei membri del parlamento di intervenire in materia sia in considerazione del limite procedurale proprio della sede bicamerale, nella quale non possono essere adottati atti di indirizzo. Nella stessa ottica la riunione congiunta delle Commissioni riunite Esteri e Difesa dei due rami del Parlamento è stata riservata per occasioni di particolare gravità ed urgenza. In questa prospettiva è stato infine previsto che i due rami del Parlamento procedessero alternativamente alle audizioni dei Ministri competenti e dei funzionari responsabili della missione in Albania. Una particolare attenzione è stata dedicata alla qualità del flusso di informazioni di cui il Parlamento avrebbe disposto in modo da assicurare un flusso costante di informazioni e di estendere il ventaglio di fonti dalle quali acquisire elementi di giudizio. Alle Commissioni Esteri e Difesa sono state infatti fornite le relazioni che il Comitato di Direzione della Forza redigeva secondo la scadenza quindicinale prevista dalla Ris. 1101/97 e, giornalmente, un rapporto sull'andamento della missione redatto dal Centro Operativo Interforze dello Stato Maggiore Difesa contenente informazioni non coperte da vincoli di riservatezza⁴⁹. Le Commissioni hanno inoltre rivolto la propria attività ispettiva e conoscitiva non solo nei confronti di esponenti del governo ma anche delle amministrazioni, italiane e internazionali, più intensamente coinvolte nella conduzione delle iniziative verso l'Albania⁵⁰. Infine le Commissioni Affari Esteri e Difesa di entrambi i rami del parlamento hanno potuto raccogliere impressioni ed elementi di giudizio diretti mediante le visite compiute presso la Forza Multinazionale di Protezione e mediante la partecipazione come osservatori alle consultazioni elettorali del 29 giugno. Si è spesso rilevato utile nel corso dei dibattiti l'apporto dei parlamentari membri delle Assemblee parlamentari della OSCE e della UEO che hanno portato l'eco dei lavori svolti in tali sedi⁵¹.

Lungo tutto l'arco della crisi il governo si è mostrato disponibile a fornire con tempestività e con ampiezza di particolari le informazioni richieste dal parlamento. Il controllo svolto dal parlamento sullo svolgimento delle missioni ha seguito un andamento in due tempi: nella prima parte della missione sono stati oggetto del sindacato e dei rilievi dei parlamentari gli aspetti

⁴⁹ Tali rapporti sono stati resi disponibili nelle commissioni per la consultazione. Rapporti più riservati sarebbero stati trasmessi esclusivamente ai Presidenti delle Commissioni o, eventualmente ai vicepresidenti delle Commissioni

⁵⁰ Presso il Senato si sono svolte le audizioni del Generale Angioni, Commissario Straordinario per le iniziative italiane in Albania (ATTI, XIII Leg., Senato, Commissioni riunite Esteri e Difesa, seduta del 2 luglio 1997) e del Segretario Generale della Ministero degli Affari Esteri, Boris Biancheri e del Direttore Generale degli Affari Politici, Amedeo de Franchis (ATTI, XIII leg., Senato, Commissione Affari Esteri, Bollettino, seduta del 28 maggio 1997). Presso la Camera si sono svolte audizioni del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, e del Direttore generale della Banca Mondiale, Passacantando.

⁵¹ Si vedano ad esempio gli interventi del Senatore Duva, Presidente della Assemblea Paarlamentare della OSCE, del Senatore Bonatesta (Atti, XIII leg. , Senato, 24 giugno 1997, p. 24).

tecnico-operativi della missione. Nella seconda parte il controllo parlamentare ha assunto un profilo più politico e l'interesse dei parlamentari si è concentrato sulle dinamiche di evoluzione della situazione politica albanese e sugli aspetti relativi alla predisposizione ed allo svolgimento delle elezioni del 29 giugno.

Nella prima fase l'interesse dei parlamentari si è concentrato in particolare sul mandato della Forza e sulle regole di ingaggio. All'origine dell'interesse dei parlamentari vi erano, dopo circa un mese dall'avvio della missione della FMP, il ripetersi di episodi di violenza e delinquenza nelle città albanesi e alcuni episodi di cronaca nei quali imprenditori italiani, rimasti presso i propri stabilimenti in Albania, erano caduti vittime di atti di aggressione da parte di bande criminali. Nel corso dei dibattiti svoltisi alla Camera, in aula il 7 maggio e in sede di Commissioni Esteri e Difesa riunite il 20 maggio, numerosi interventi esprimevano insoddisfazione per l'atteggiamento assunto dalla FMP, invocando un più incisivo impegno della Forza per il disarmo delle fazioni e la repressione della criminalità ed una specifica azione a protezione dei connazionali⁵². A fronte di questi rilievi il Ministro della Difesa replicava con una duplice serie di argomenti. In merito all'azione di ristabilimento dell'ordine pubblico invocata da alcuni interventi, Andreatta richiamava i termini del mandato contenuto nella Ris. 1101/97, ricordando che "il ruolo più significativo della Forza, che rappresenta comunque un importante fattore di fiducia per la popolazione, è quello di concorrere a ricreare un ambiente di maggiore sicurezza al cui interno le autorità albanesi e le istituzioni internazionali possono portare avanti il compito fondamentale di ripristino della vita democratica, politica e di riabilitazione istituzionale, finanziaria e produttiva dell'Albania. La Forza assolve quindi un compito essenziale ma indiretto per quanto attiene alle condizioni dell'ordine pubblico e all'imposizione della legge in Albania attraverso una azione di presenza in punti critici del territorio, che concorre a determinare una più generale cornice di sicurezza"⁵³ e sottolineando come tale azione non potesse dispiegare i propri effetti che con gradualità. La repressione della criminalità costituiva dunque un compito che poteva essere svolto solo dalle autorità albanesi e su questo

⁵² In questo senso nella seduta del 7 maggio 1997 alla Camera dei Deputati, si esprimevano l'on. Selva che si chiedeva "se non fosse il caso di rinegoziare oggi, soprattutto con il governo albanese una nuova e più specifica funzione della missione guidata dall'Italia" e l'on. Sbarbati, che domandava se "il governo non intenda - anche con una certa urgenza - ridefinire i compiti di questa forza di pace multinazionale, il suo ruolo e soprattutto se intenda dirci entro quanto tempo si provvederà a disarmare queste bande che continuano a seminare il terrore in Albania e rendono vana la nostra missione di pace" in Atti, XIII Leg., Camera dei Deputati, Resoconto Stenografico, Seduta del 7 maggio 1997, p. 15671 e 15673. Il tema veniva nuovamente sollevato nella seduta del 20 maggio negli interventi degli on. Zaccheroni, dall'on. Gasparri e dall'on. Tremaglia, che rilevando come le regole di ingaggio non apparissero ancora sufficienti a conseguire gli obiettivi della missione, suggeriva di invitare l'Ambasciatore de Franchis, direttore del Comitato di direzione della Forza ad esporre "una interpretazione autentica" di esse (p. 18). L'on. Spini auspicava invece una interpretazione estensiva del mandato che consentisse interventi della Forza per evitare il verificarsi di "crimini efferati nei confronti delle popolazioni inermi". (p.21)

⁵³ Atti Parlamentari, XIII Leg., Camera dei Deputati, Resoconto Stenografico, Seduta del 7 maggio 1997, p. 15669.

piano diverso andavano collocate invece le ulteriori iniziative che l'Italia su un piano bilaterale e altri organismi internazionali svolgevano per la ricostituzione delle forze di polizia albanesi⁵⁴.

In merito alle richieste di protezione per i connazionali in Albania, Andreatta sottolineava come interventi a tutela degli interessi dei connazionali non rientrassero all'interno del mandato della Forza e che piegare a tali funzioni il contingente italiano avrebbe incentivato gli altri componenti della missione a rivendicare un analogo diritto, provocando la frammentazione della missione e violando il carattere multinazionale e neutrale della forza⁵⁵.

Le considerazioni svolte dal governo su questo punto appaiono corrette⁵⁶. La Ris. 1101/97 circoscrive in modo preciso i poteri della FMP, forza "temporanea e limitata" volta a "facilitare la fornitura rapida e in condizioni di sicurezza di aiuti umanitari, e ... aiutare nella creazione di un ambiente sicuro per le missioni delle organizzazioni internazionali in Albania, comprese quelle per la fornitura di aiuti umanitari". La natura umanitaria della operazione é sottolineata ancora al paragrafo successivo, mediante il rinvio alle finalità sostanzialmente identiche, formulate nella lettera con la quale il Rappresentante permanente italiano alle Nazioni Unite ha formulato l'offerta dell'Italia di guidare una coalizione multinazionale in Albania⁵⁷.

Il paragrafo IV della Ris. 1101 (1997) infine "autorizza gli Stati membri partecipanti alla forza multinazionale di protezione a condurre l'operazione in modo imparziale e neutrale" per raggiungere gli scopi citati, e, "agendo ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, autorizza inoltre tali Stati membri a render possibile la sicurezza e il movimento del personale di detta forza di protezione multinazionale".

Il mandato circoscrive in modo inequivoco i compiti della forza alla creazione delle condizioni ambientali necessarie per la distribuzione degli aiuti umanitari. In tale quadro rientrano una serie di comportamenti, quali la protezione della sicurezza dei maggiori porti e dell'aeroporto di Tirana, la garanzia della sicurezza delle vie di comunicazioni principali mediante pattugliamento e presenza mobile, la scorta di convogli umanitari. Non rientrano nel mandato nè compiti di

⁵⁴ Andreatta riprendeva e chiariva ulteriormente questa linea di argomentazione nel corso dell'intervento reso di fronte alle Commissioni Esteri e Difesa Riunite della Camera il 20 maggio. Atti Parlamentari, XIII Leg., Camera dei Deputati, Resoconto Sommario, Seduta del 20 maggio 1997, pp. 11 e ss. Sulle iniziative adottate dall'Italia in questo settore e sulla Missione di una Componente Avanzata di Polizia si vedano in questo stesso volume i contributi di Luisa Chiodi e di Graham Messervy Whiting.

⁵⁵ ATTI, XIII leg., Camera dei Deputati, Commissioni Esteri e Difesa riunite, 20 maggio 1997, Res. Sommario, p. 23.

⁵⁶ Una significativa ricostruzione della prassi in materia di poteri riconosciuti alle operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite e di ricorso all'uso della forza si trova in Natalino Ronzitti (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impiegate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, Roma, 1996.

⁵⁷ Nella lettera la finalità della forza é indicata nel "contribuire a creare un ambiente idoneo e sicuro per l'intervento di organizzazioni internazionali atto a dare sostegno nelle aree di assistenza internazionale. La forza garantirà anche la protezione e la sicurezza del personale internazionale operante in Albania. Il concetto delle operazioni della forza rispecchierà tali obiettivi, con particolare riguardo alla esigenze di fornire anzitutto la protezione dei porti, dell'aeroporto di Tirana e delle principali linee di comunicazione, nonché le provviste degli aiuti umanitari." Cfr. Lettera del 27 marzo 1997 del Rappresentante Permanente di Italia presso le Nazioni Unite, indirizzata al Segretario Generale, doc. S/1997/258.

polizia ordinaria per la repressione della criminalità comune nè azioni su larga scala per la smobilitazione di bande criminali organizzate sul territorio o per il disarmo coercitivo della popolazione. Si tratta di compiti non infrequenti nella prassi recente in materia di operazioni di peace-keeping. In tali casi tuttavia tali compiti sono stati esplicitamente affidati alla forza dal mandato o l'estensione ad essi è stata giustificata dalla condizione di anarchia e di dissoluzione della autorità di governo sul territorio. Nel caso in esame una eventuale estensione *de facto* dei compiti della Forza ad attività di mantenimento di legge e ordine attraverso azioni competitive o sostitutive della amministrazione e delle forze dell'ordine albanesi, avrebbe invece costituito una lesione delle prerogative sovrane che la Comunità internazionale ha ritenuto di riconoscere allo Stato albanese pur essendo il loro esercizio affievolito dalla dissoluzione delle strutture amministrative e di polizia e da estesi fenomeni di criminalità in alcune porzioni del territorio⁵⁸. Su di un altro piano si collocano invece le forme di cooperazione a livello bilaterale messe in atto da alcuni Stati e da organizzazioni internazionali nel settore dell'amministrazione e della ricostituzione delle forze di polizia, che hanno il loro fondamento in espliciti accordi con lo Stato albanese.

In relazione all'intensità delle misure coercitive consentite alla FMP va rilevato che il mandato prevedeva un ricorso all'uso della forza più ampio rispetto al classico principio della autodifesa, ma circoscritto e finalizzato alla protezione del personale umanitario. Le regole di ingaggio predisposte per la missione subordinavano il ricorso all'uso della forza ad una serie di cautele, quali il dovere di intimazione e avvertimento, il dovere di usare una forza minima e proporzionata, il dovere di evitare danni collaterali, la proibizione dell'uso punitivo della forza. Anche il riferimento allo *jus necessitatis* costituiva uno strumento per garantire la necessaria elasticità nell'apprezzare e affrontare le situazioni di rischio e non una valvola destinata a ampliare indefinitamente il potere della forza fino a legittimare l'assunzione di azioni per il controllo del territorio e la repressione della criminalità.

In modo analogo anche le funzioni di presidio e di tutela dei beni e della sicurezza di connazionali appaiono al di fuori del mandato. La sottrazione alla direzione del Comandante della Forza di una parte del contingente incorporato nella Forza Multinazionale di Protezione per lo svolgimento di compiti di protezione dei beni e della sicurezza dei connazionali avrebbe configurato una sorta di *detournement de pouvoir* violando i principi di "neutralità e

⁵⁸ Un primo elemento in questo senso risulta dal testo della Risoluzione 1101(1997). Nel preambolo viene infatti affermata "la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale della Repubblica di Albania" e al paragrafo 8 la risoluzione "incoraggia gli Stati membri che partecipano alla Forza di Protezione multinazionale ad agire in stretta collaborazione con il governo albanese." Un secondo elemento in questo senso emerge dalle modalità di conclusione dell'Accordo sullo Status della Forza Multinazionale di Protezione, sottoscritto dagli Stati membri della Forza e dal governo della Repubblica di Albania. L'art. II.2 di tale Accordo dispone inoltre che "Il Governo si impegna a rispettare la natura esclusivamente internazionale della FPM la quale, nel corso della propria attività in Albania, dovrebbe contattare e cooperare con le legittime autorità locali e centrali della Repubblica Albanese." Cfr. Accordo tra il Governo della Repubblica Albanese e il governo delle nazioni che compongono la forza di protezione multinazionale influente sulla condizione di detta forza".

internazionalità della forza" posti nel mandato. Sul piano politico esso avrebbe inoltre costituito un elemento di polemica e di divisione tra gli Stati componenti la Forza.

Se sul piano internazionale non vi è spazio per ritenere fondata la richiesta avanzata da alcuni parlamentari della opposizione, non è nemmeno possibile trovarvi un fondamento sul piano interno degli impegni assunti dal governo nei confronti delle Camere. La risoluzione adottata al Senato, dopo aver rilevato che le modalità mediante le quali è stata decisa la operazione "configurano in modo chiaro e inequivoco la missione per fini umanitari, di pace e di stabilità democratica" impegna il governo a "salvaguardare il carattere essenzialmente umanitario della iniziativa". Nel corso del proprio intervento alle Camere per l'adozione degli atti di indirizzo relativi alla missione, il Presidente del Consiglio ha specificato con ampiezza di particolari la natura della missione e le regole di ingaggio, che successivamente erano anche distribuite in modo confidenziale presso le Commissioni Esteri e Difesa delle due Camere. Il quadro giuridico nel quale si delinea la missione della forza Multinazionale appare dunque chiaro nei suoi limiti e lascia prive di agganci le richieste avanzate da alcune voci della opposizione. A queste considerazioni sembrano essersi piegate anche tali voci inizialmente critiche, che hanno successivamente riformulato le proprie richieste, invocando una modifica del mandato o una più intensa azione sul piano bilaterale.

Nella seconda fase della vita della operazione Alba, il controllo sugli aspetti tecnico-operativi tende a essere sostituito da una maggiore attenzione agli aspetti politici della missione. Le Camere hanno esercitato un controllo puntuale sull'azione svolta dal Governo, soffermandosi sulle iniziative adottate per garantire il rispetto degli accordi del 9 maggio, sulle vicende che hanno portato alla sostituzione dell'Ambasciatore italiano a Tirana⁵⁹, sulla organizzazione del processo elettorale, sul rafforzamento del contingente italiano in vista dello svolgimento delle elezioni e sull'andamento delle consultazioni del 29 giugno e 6 luglio⁶⁰. Dall'insieme dei dibattiti emerge una costante e pressante azione delle Camere per la realizzazione di elezioni

⁵⁹ A seguito della divulgazione su un giornale albanese del contenuto di una intercettazione telefonica dalla quale traspariva un comportamento non imparziale dell'Ambasciatore italiano in Albania, Paolo Foresti, il governo decideva di procedere alla già prevista sostituzione del rappresentante diplomatico, nominando a tale incarico l'Ambasciatore Manfredo Incisa di Camerana. Mentre era ancora in via di definizione tale nomina, Incisa rilasciava due interviste, prima al Corriere della Sera e poi alla Repubblica, esprimendo apprezzamenti personali sulle iniziative adottate dal Governo che l'esecutivo riteneva non opportuni e in contrasto con il profilo di riservatezza e di imparzialità che la rappresentanza in Albania avrebbe dovuto assumere. Il diplomatico veniva così rimosso dall'incarico, al quale il Consiglio dei Ministri nominava l'Ambasciatore Marcello Spatafora. Le vicende della sostituzione trovavano una duplice eco parlamentare il giorno 4 giugno al Senato dove il governo rendeva comunicazioni alle Commissioni Affari esteri e Difesa riunite e il giorno successivo alla Camera quando il Sottosegretario agli Esteri Fassino ed il Ministro della Difesa Andreatta rispondevano ad una pluralità di interpellanze presentate da pressoché tutti i gruppi parlamentari. Cfr. Atti, Senato, Commissioni Esteri e Difesa Riunite, seduta di mercoledì 4 giugno, Comunicazioni del Governo sui più recenti sviluppi della situazione in Albania, Res. Sommario, pp. 3 e ss.; Atti, XII Leg., Camera dei deputati, seduta di giovedì 5 giugno 1997, Resoconto Stenografico, pp. 17605 e ss.

⁶⁰ Sullo svolgimento delle elezioni e sulle iniziative che l'Italia e la Comunità internazionale avrebbero assunto per guidare il processo di ricostruzione e di rilancio della economia albanese riferiva al Senato il Ministro degli Affari Esteri Dini nella seduta della commissione Affari Esteri del Senato del 10 luglio. Atti, XIII Leg., Senato, 10 luglio 1997, Resoconto sommario, pp. 38 e ss.

politiche libere e corrette come premessa per la stabilizzazione della situazione albanese e l'indicazione di mantenere una posizione di equidistanza e di imparzialità nei confronti degli schieramenti della politica albanese, individuando nel governo del premier Fino l'unico interlocutore per le iniziative. Nel rispondere alle sollecitazioni del parlamento, il governo ha sempre confermato che la sopravvivenza del governo Fino costituiva la condizione inderogabile per la prosecuzione dell'impegno italiano nel paese adriatico, e che se essa fosse venuta meno anche le ragioni dell'impegno italiano sarebbero venute meno.

Nel quadro del costante e continuo raccordo con l'Esecutivo le Camere hanno avuto l'opportunità di ricevere le informazioni e di esprimere le proprie valutazioni in merito ad alcuni momenti cruciali della evoluzione della FMP: il prolungamento del mandato della Forza, il rafforzamento del contingente italiano al fine di garantire una adeguata cornice di sicurezza allo svolgimento delle consultazioni elettorali ed infine sul termine della missione ed il rientro in patria dei contingenti.

In particolare le Camere hanno manifestato la propria determinazione di essere coinvolte nella decisione relativa alla prosecuzione della missione della FMP che la Ris. 1101/97 fissava in tre mesi, termine ripreso nella risoluzione adottata dal Senato l'8 aprile. Il coinvolgimento del parlamento non si è tuttavia concretizzato in un momento di dibattito formale e nella adozione di specifici atti di indirizzo⁶¹. Il governo, disattendendo quanto inizialmente riferito alle Camere, ha infatti ritenuto che non vi fosse necessità di un secondo dibattito generale di indirizzo e che il consenso del parlamento potesse essere acquisito mediante la discussione e adozione del decreto legge, che, a seguito della ris. 1114/97, che prolungava il mandato della Forza, ha provveduto a disciplinare la prosecuzione della partecipazione italiana e a regolarne la copertura finanziaria. L'art. 1 del decreto disponeva infatti che "è autorizzata la ulteriore prosecuzione della partecipazione di un contingente militare delle Forze Armate Italiane alla Forza Multinazionale di Protezione".

⁶¹ Nel corso della seduta della Camera dei Deputati del 17 giugno veniva adottato a margine della discussione e approvazione del Disegno di Legge di conversione in legge del D.L., un ordine del giorno accolto dal governo come raccomandazione impegnava l'esecutivo a informare il parlamento prima di avviare qualsiasi iniziativa in relazione al prolungamento della missione. Tale impegno veniva ricordato nella seduta del 24 giugno dal copogruppo del maggior partito di opposizione, on. Pisanu, che riteneva opportuno un dibattito seguito dalla adozione di strumenti di indirizzo. A nome del governo il Ministro per i rapporti con il parlamento replicava assicurando l'impegno del governo a informare le Camere prima della adozione degli atti necessari. Bogi mostrava comunque di ritenere che tale decisione appartenesse al Consiglio dei Ministri e che non fosse necessario replicare in tale occasione la procedura seguita per l'avvio della missione. ATTI, XIII Leg., Camera, Assemblea, seduta del 24 giugno 1997, Res. Stenografico, p. 18649. Nella seduta del 30 luglio dedicata alla conversione in legge del decreto successivamente presentato dal governo la condotta del governo era oggetto di censura da parte dell'on. Giannattasio. Rilevando il mancato coinvolgimento del Parlamento egli affermava che "nel settore della difesa, e soprattutto nel settore della politica militare connessa alla politica estera, ci troviamo di fronte ad un giardinetto privato: i responsabili dei due dicasteri praticamente fanno quello che vogliono e poi ci mettono di fronte al fatto compiuto. Sinceramente il Parlamento non può apprezzare questo atteggiamento". ATTI, XIII Leg., cit., pp. 21373-4.

All'indomani dello svolgimento delle elezioni e della formazione del nuovo governo albanese, insediatosi il 24 luglio, i contingenti militari hanno iniziato le procedure per il rientro in patria, che sono state completate il 12 agosto.

Le Camere hanno seguito questa fase attraverso il canale costituito dall'iter di conversione del Decreto Legge 14 Luglio 1997, n. 214, recante prosecuzione delle iniziative italiana alle iniziative internazionali in favore dell'Albania. In entrambi i rami del Parlamento i dibattiti in Assemblea sulla conversione in legge del decreto hanno offerto alle varie forze parlamentari l'occasione di tracciare un bilancio della azione della FMP che ormai si avviava a conclusione⁶². Le forze politiche hanno espresso un corale apprezzamento per la azione svolta con professionalità e intelligente rispetto del mandato da parte dei contingenti italiani e un unanime invito al governo a proseguire nelle forme della cooperazione civile il sostegno nei confronti del processo di ricostruzione e di rilancio della società e della economia albanese⁶³.

5. Il finanziamento della partecipazione italiana alla Forza Multinazionale di Protezione.

La Ris. 1101/97, secondo uno schema che si è venuto affermando in materia di operazioni autorizzate dalle Nazioni Unite, ha disposto che "i costi del dispiegamento di questa operazione temporanea verranno sostenuti dagli Stati membri che vi partecipano".⁶⁴

Mancando una legislazione generale a livello costituzionale o ordinario, le misure necessarie per la definizione del quadro giuridico ed economico nel quale doveva svolgersi la partecipazione nazionale alla FMP è stata operata ricorrendo, *faute de mieux*, allo strumento della decretazione d'urgenza, secondo una prassi ormai consolidata. Nel Decreto legge 24 aprile 1997, n. 108, Partecipazione italiana alle iniziative internazionali in favore dell'Albania, convertito in legge, con alcune modifiche con la legge 20 giugno 1997, n. 174 sono state disciplinati sia gli aspetti relativi al trattamento economico ed assicurativo del personale ed alla copertura degli oneri che ne derivano, sia altri elementi contestuali quali il regime penale applicabile ai corpi militari

⁶² Il partito di Rifondazione Comunista giudicava infatti superate le ragioni del dissenso espresso al momento dell'avvio della missione e votava a favore del decreto Legge. (Si veda l'intervento dell'on. Nardini in ATTI,) Esprimeva in vece la propria censura alla conduzione della missione e la contrarietà alla prosecuzione dell'intervento italiano la Lega Nord. Si vedano i dibattiti svoltisi, per il Senato, ATTI, XIII Leg., seduta del 24 Luglio 1997, Res. Sommario, p. 11 e ss. e per la Camera, ATTI, XIII Leg., Camera dei deputati, Assemblea, seduta del 30 luglio 1997, Res. Stenografico, pp. 21344 e ss.

⁶³ Nella seduta del 24 luglio al Senato veniva presentato un ordine del giorno firmato dai capigruppo dei gruppi di maggioranza e accolto dal Governo, nel quale si impegnava il governo a promuovere l'azione delle organizzazioni internazionali e delle Istituzioni finanziarie internazionali per il risanamento e lo sviluppo della economia albanese e a "prestare assistenza, consulenza e collaborazione, sulla base di accordi con il governo albanese, per la ricostruzione delle fondamentali istituzioni dello Stato: dalle forze armate alle forze di polizia, dall'organizzazione giudiziaria alla pubblica amministrazione, alla sanità, al sistema della istruzione" e a "intensificare i rapporti economici tra Italia e Albania" Cfr. ATTI, XIII Leg., Senato, Assemblea, seduta del 24 Luglio 1997, Res. Sommario, p. 11.

⁶⁴ Ris. 1101/97, para. 7. Sul finanziamento nelle operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in TOMUSCHAT, *The United Nations at Age 50*, The Hague/ London/Boston, 1995, pp. 39 e ss.

impegnati in missione e la cessione a titolo gratuito di materiali dell'amministrazione militare. Secondo una prassi inaugurata a partire dalla missione IFOR in Bosnia nel primo articolo del decreto é stata introdotta una clausola di autorizzazione allo svolgimento della missione, che autorizzava "per la durata di tre mesi e con effetto dal 10 aprile 1997, la partecipazione di un contingente militare italiano alla Forza Multinazionale di Protezione, in attuazione della risoluzione n. 1101 in data 28 marzo 1997 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e su richiesta delle autorità albanesi".

Negli articoli successivi venivano individuati lo *status* del personale e la copertura degli oneri, quantificati in 65 miliardi, mediante "l'utilizzo dell'autorizzazione di spesa relativa alla quota dello Stato dell'8 per mille IRPEF....ai sensi dell'art. 48 della L. 20 maggio 1985, n. 22, ampliando le finalità previste dal medesimo articolo".

Nonostante alcune iniziali riserve manifestate dalla opposizione sulla scelta del governo di finanziare la missione ricorrendo ad una soluzione originariamente proposta da una mozione presentata dalla opposizione e respinta dal Senato⁶⁵, l'iter del decreto non ha incontrato ostacoli ed il provvedimento é stato convertito in legge con alcuni emendamenti minori.

A seguito della risoluzione 1114, adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 19 giugno 1997, che autorizzava il prolungamento di 45 giorni della missione Alba, ed in previsione della scadenza del decreto legge precedente, il governo ha presentato un nuovo decreto al fine di legittimare la prosecuzione della presenza italiana in Albania e prevedere la copertura finanziaria degli oneri derivanti dal prolungamento della operazione oltre i termini previsti dal precedente provvedimento. Il decreto-legge 14 luglio 1997, n. 214, all'art. 1 ha disposto così che "a decorrere dall'11 luglio 1997 e fino al 12 agosto 1997, é autorizzata l'ulteriore prosecuzione della partecipazione di un contingente militare delle Forze Armate italiane alla Forza Multinazionale di Protezione in Albania" estendendo al periodo considerato il trattamento economico stabilito con il precedente decreto.

In questo secondo caso la definizione della copertura finanziaria ha determinato una diversità di valutazioni tra le forze parlamentari e la necessità di una correzione in corso d'opera del testo del

⁶⁵ Nella seduta del 6 maggio 1997 della Commissione Bilancio, il Senatore Vegas segnalava il problema della compatibilità della copertura finanziaria mediante ricorso all'8 per mille disposta dal decreto in esame con la reiezione compiuta dal Senato nella seduta dell'8 aprile di una risoluzione presentata dal proprio gruppo politico che impegnava il governo a ricorrere all'8 per mille per finanziare l'intervento in Albania. La reiezione dell'atto da parte dell'Assemblea pregiudicava, ad avviso di Vegas, la possibilità di riproporre la stessa copertura finanziaria in un successivo decreto. Vegas richiedeva perciò la sospensione dell'esame del decreto (ATTI, XIII Leg., Bollettino, 6 maggio, p. 52). Il giorno seguente il Presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia segnalava il problema al Presidente del Senato mediante una lettera che il Presidente provvedeva a trasmettere al Presidente del Consiglio. Nella lettera di risposta, il Presidente del Consiglio affermava che l'utilizzo dei fondi previsti dagli art. 47 e 48 della Legge n. 222 del 1985 non era ne' giuridicamente ne' politicamente precluso dalla reiezione della precedente risoluzione presentata dal gruppo di Forza Italia. La Commissione Bilancio, nella seduta del 13 maggio, formulava parere favorevole al testo del disegno di legge (ATTI, XIII Leg., Senato, Bollettino, 13 maggio 1997, p. 48.)

Cfr. F. Bechis, *L'Albania costa 2 miliardi al giorno*, in Milano Finanza, 6 maggio 1997 e M. Calabria, *Chi paga Alba? Storia di una idea da rubare*, in Il Manifesto, 13 maggio 1997.

decreto⁶⁶. Un emendamento approvato al Senato, ha disposto che gli oneri fossero reperiti a carico degli accantonamenti relativi al Ministero della Difesa (per 5.500 milioni) al Ministero degli Esteri (5.500 milioni) e alla Presidenza del Consiglio (5301 milioni).

L'iter dei due decreti legge si è così svolto senza particolari inconvenienti. In diverse occasioni le forze politiche hanno manifestato il loro dissenso su alcuni aspetti della politica del governo o apportato correzioni al decreto, senza tuttavia che vi fosse mai la volontà di forzare la situazione. Nella parte conclusiva della missione l'iter del decreto di finanziamento ha inoltre fornito al parlamento un utile sede per esprimere le proprie valutazioni sulla evoluzione della azione internazionale.

Si tratta di una evoluzione che sicuramente restituisce maggiore linearità e certezza al finanziamento delle operazioni e di uno scostamento significativo rispetto alla prassi precedente maturata in relazione alla partecipazione nazionale ad operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite⁶⁷. Il ricorso allo strumento del decreto legge infatti, invece di assicurare un sicuro e celere percorso alla definizione della copertura finanziaria della missione, finiva per esporla alle incognite tipiche della negoziazione parlamentare, ed in particolare al fenomeno della reiterazione dei decreti e della formazione di catene di decreti iterati che prolungano nel tempo la disciplina dettata nel primo decreto affidando la conservazione ed il recupero degli effetti giuridici alla sanatoria da compiersi con l'ultimo decreto, una volta raggiunto un accordo sul testo definitivo del provvedimento, con negative conseguenze sia in termini di qualità della allocazione degli oneri finanziari che di lesione della certezza del diritto.

Le risorse per finanziare la missione dovevano così essere individuate mediante artifici contabili e nei punti dove minore era la resistenza delle coalizioni tra Commissioni parlamentari di settore e burocrazie ministeriali, o scaricate sui bilanci della Difesa. Il prolungamento del contrasto per l'arco di vita di più decreti inoltre ledere la certezza del diritto, lasciando incerti sia sull'esito del processo di conversione che sull'effettivo contenuto del decreto.

Un fattore che può spiegare questa evoluzione rispetto alla situazione delle precedenti missioni è la sentenza 360 del 1996 della Corte Costituzionale⁶⁸ che ha modificato i termini del gioco parlamentare, sanzionando la pratica della reiterazione dei decreti fotocopia e richiamando parlamento, governo e Presidente della Repubblica ad un maggior rispetto dello schema

⁶⁶ Nel testo originario presentato al Senato, gli oneri derivanti dal prolungamento della missione, quantificati in 32.602 milioni, erano finanziati per una metà dal bilancio del Ministero della Difesa, che avrebbe dovuto farvi fronte mediante una riprogrammazione della propria attività istituzionale e per la restante metà mediante una riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro, utilizzando a tale scopo l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro per il triennio 1997-1999.

⁶⁷ Anche nel caso di operazioni di peace-keeping condotte nel quadro delle Nazioni Unite gli Stati membri devono provvedere autonomamente al finanziamento di una quota considerevole degli oneri derivanti dalla partecipazione dei contingenti nazionali in una singola missione. Cfr. R.C.R. Siekmann, *National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces*, Dordrecht, Boston, London, 1991, specialmente pp. 169 e ss.

⁶⁸ Si tratta della sentenza 24 ottobre 1996, n. 360 pubblicata su G.U. n.44, 30 ottobre 1996, pp. 41 e ss.

previsto dalla Costituzione in materia di decreti legge⁶⁹. Non vi sono però indizi che si tratti di una evoluzione duratura piuttosto che di uno sviluppo contingente. La condanna della Corte Costituzionale non colpisce infatti in modo assoluto la reiterazione dei decreti, lasciando aperte diverse scappatoie mediante le quali lo stesso decreto può essere ripresentato⁷⁰. Parlamento e governo potrebbero quindi essere portati ad allentare il proprio *self restraint* riproponendo in caso di contrasto, un braccio di ferro portato avanti fino a che l'assoluta indilazionabilità di provvedere al finanziamento delle spese in corso non pieghi la resistenza di una delle due parti. Si verrebbero a creare una sorta di *brinkmanship* pericolosa con un effetto di precarietà e di incertezza del diritto ancora maggiore che in passato.

7. Le vicende dell'Accordo sullo Status della Forza e il riaffiorare delle tematiche della esecuzione provvisoria degli accordi.

Al momento della genesi della Forza Multinazionale di Protezione si è reso necessario per gli Stati partecipanti stipulare un accordo sullo *status* della Forza per regolare i rapporti con lo Stato ospite, disciplinando il regime dei diritti, delle immunità e dei privilegi che spettavano al personale impegnato nella missione⁷¹. Nella prassi tali accordi sono d'abitudine conclusi dalle Nazioni Unite o dalla organizzazione regionale sotto la cui egida si attua la operazione di peace-keeping. Sotto il profilo costituzionale italiano, gli accordi di Status sono considerati dall'esecutivo come accordi tecnici, non rientranti nelle categorie indicate dall'art. 80 e conclusi in forma semplificata senza essere sottoposti al vaglio del parlamento.

Nel corso delle negoziazioni sul testo dell'Accordo sullo *Status* della FMP⁷², si è profilata la eventualità che fossero introdotte alcune disposizioni in materia di regolamento del contenzioso

⁶⁹ Sulla sentenza 360/96 vi è ormai una letteratura piuttosto cospicua. Su tutti, per un primo commento, si veda R. Romboli, *La reiterazione dei decreti legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)* in Foro Italiano, 1996, I, 3264. A. Pizzorusso, *Gli effetti della sentenza della Consulta sull'abuso della decretazione di urgenza*, in Corriere Giuridico, 1996, 12, 1357; S. Bartole, *La rinnovata (e più severa) condanna della reiterazione dei decreti legge*, in Studium Iuris, 1996, 1335; V. Angiolini, *La 'reiterazione' dei decreti-legge: la Corte censura i vizi del governo e difende la presunta virtù del parlamento*, in Diritto Pubblico, 1997, I, 113-122. Per una impostazione più generale del problema del decreto legge G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in Politica del Diritto, n. 3, 1996, pp. 421- 444.

⁷⁰ Ad esempio modificando i presupposti di urgenza e necessità, contando sulle sanatoria finale mediante la conversione in legge o sulla improbabilità che le norme contenute nel decreto vengano ad essere oggetto di un giudizio incidentale Cfr. V. Angiolini, *op. cit.*,

⁷¹ In materia di status del personale militare impegnato in operazioni di peace-keeping nel quadro delle Nazioni Unite e sulla natura dei SOFA si veda R. Siekmann, *National contingents in United Nations Peace-keeping Forces*, Dordrecht/Boston/London, 1991. Una trattazione agile e sintetica in italiano si trova in A. Gioia, *Lo status delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali con particolare riguardo alle Nazioni Unite*, pp. 84 e ss. in N. Ronzitti, *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, Roma, 1996.

⁷² *Agreement between the Government of the Republic of Albania and the Governments of the Nations Contributing to the Multinational Protection Force Bearing on the Status of the Said Force signed on the 21 of April 1997 in Rome.*

e soluzione delle controversie insorte a seguito dell'applicazione dell'Accordo che avrebbero configurato la fattispecie di regolamenti giudiziari prevista dall'art. 80 e dunque avrebbero richiesto per l'Italia la sottoposizione dell'accordo alle procedure di autorizzazione alla ratifica da parte del legislativo. In una situazione analoga venivano a trovarsi altri Stati ed in particolare l'Austria. Poiché tuttavia la tempestività dell'entrata in vigore dell'accordo, ancora in corso di negoziazione mentre le prime unità della FMP si trovavano già in Albania, appariva necessaria per garantire un quadro giuridico certo alla azione delle unità militari, si sarebbe reso indispensabile prevedere l'immediata entrata in vigore dell'Accordo facendo ricorso allo strumento della esecuzione provvisoria.

In questa prospettiva il Ministro degli Esteri segnalava al Senato tale situazione, sottolineando che si trattava di una scelta che il governo considerava "quanto mai opportuna" di fronte alla urgenza di rendere immediatamente operativo l'accordo⁷³. L'intervento del Ministro non sollevava alcuna reazione da parte dei parlamentari. Ad ogni modo l'esecutivo, valutando che il testo finale dell'accordo, siglato a Roma il 21 aprile 1997, non contenesse previsioni rientranti nell'ambito di operatività dell'art. 80, decideva di procedere alla firma in forma semplificata. La incompatibilità del testo dell'Accordo con alcune norme della propria carta costituzionale veniva invece segnalata dall'Austria, che al momento della firma decideva di apporre una riserva allegando all'Accordo una dichiarazione interpretativa nella quale alcune delle disposizioni del SOFA venivano interpretate in modo da renderle congruenti con le norme legislative austriache rilevanti⁷⁴.

L'episodio, apparentemente minore, è rivelatore di una certa evoluzione nei rapporti tra esecutivo e parlamento in materia di conclusione dei trattati, perché proprio il ricorso alla clausola dell'esecuzione provvisoria ha costituito in passato un punto di notevole frizione tra i due organi. La clausola della esecuzione provvisoria, che ha una precisa e incontestata configurazione nell'ambito del diritto internazionale⁷⁵, codifica infatti un comportamento che è inconciliabilmente in contrasto con il principio posto dall'articolo 80 che impone l'obbligatorio intervento del parlamento prima che le disposizioni di un trattato siano attuate dall'esecutivo. Nonostante la inammissibilità di tale clausola nel nostro ordinamento, nella prassi il governo ha invece fatto frequente ricorso alla esecuzione provvisoria per dare anticipata attuazione alle disposizioni di accordi internazionali evitando di sottoporre il proprio operato al controllo delle

⁷³ ATTI, XIII Leg., Senato, Commissioni Esteri e Difesa riunite, Seduta del 16 aprile 1997, Res. Sommario, p. 10.

⁷⁴ Si tratta della "Declaration on behalf of the Government of Austria on the occasion of signing the Agreement between the Government of the Republic of Albania and the Governments of the Nations Contributing to the Multinational Protection Force Bearing on the Status of the Said Force" riprodotta nella parte documentale del volume.

⁷⁵ La ricostruzione più ampia e precisa dell'istituto della esecuzione provvisoria si trova in N. Picone, *L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali*, Napoli, 1973.

Camere⁷⁶. In particolare l'esecuzione provvisoria è venuta in rilievo proprio in occasione della partecipazione italiana ad operazioni militari multinazionali nella prima parte degli anni '80 a motivo della incompatibilità delle procedure di ratifica con la necessità di dare tempestiva attuazione agli impegni contenuti negli accordi fondativi delle missioni⁷⁷. In tali occasioni l'esecutivo ha tentato di costruire una "via politica" alla esecuzione provvisoria che costituisse un percorso alternativo all'art. 80 coinvolgendo il parlamento riferendo in sede di Commissioni prima della attuazione dell'accordo⁷⁸.

Come è stato più volte rilevato tale impostazione non può essere accolta sotto il profilo costituzionale. La *ratio* dell'art. 80 consiste proprio nel disporre che tutti gli accordi rientranti nelle categorie esplicitamente determinate siano sottoposti all'esame parlamentare prima della loro attuazione e non vi è modo di derogare a tale norma se non attraverso una legge di revisione costituzionale adottata secondo le debite procedure. Ne' appare possibile per ragioni formali e sostanziali attribuire ad un dibattito di indirizzo il valore di autorizzazione alla conclusione ed alla attuazione di un accordo⁷⁹. In breve il ricorso alla autorizzazione provvisoria è costituzionalmente illegittimo ne' può trovare una giustificazione sulla base di una consuetudine integratrice della costituzione a motivo del dissenso manifestato in modo continuo anche se non costante da parte delle Camere⁸⁰. Le contestazioni sempre più decise da parte delle Commissioni Affari esteri hanno infine costretto negli ultimi anni il Governo ad evitare di riproporre tale strumento che sembrava ormai scomparso dalle cronache.

L'annunciato ricorso alla clausola di esecuzione provvisoria in occasione della sottoscrizione del SOFA emerge quindi come un elemento inaspettato nell'articolarsi delle relazioni tra parlamento

⁷⁶ Sulla prassi in merito al ricorso alla esecuzione provvisoria si veda, per il periodo compreso fino all'inizio degli anni '70 la ricostruzione di Picone, *op. cit.*, ed i casi elencati in Giuliano, Lanfranchi, Treves, *Corpo indice degli Accordi bilaterali in vigore tra l'Italia e gli Stati Esteri*, Milano 1968 ed infine A. Cassese, *Commentario all'art. 80*.

⁷⁷ Un esame critico di tale prassi si trova in A. Massai, 'Parlamento e politica estera: l'Italia', in *Quaderni Costituzionali*, n.3, 1984, pp. 577-585. Per la ricostruzione delle vicende attinenti alle singole operazioni si rimanda alla bibliografia citata supra nota.

⁷⁸ La prassi seguita dall'esecutivo trova una eco nella costruzione elaborata da Ferrari Bravo. A parere di tale autore il ricorrere di circostanze di necessità e di comprovata urgenza integrano una fattispecie "politicamente equivalente" a quella della decretazione di urgenza prevista dall'art.77 e giustificano "l'applicazione provvisoria, specie se sostenuta da una rapida informazione del parlamento e da un voto politico di assenso dello stesso: voto che manifesta l'impegnopolitico del Parlamento alla ratifica del trattato". In quest'ottica Ferrari Bravo ritiene che l'esecuzione provvisoria sarebbe inevitabile sia per le circostanze nelle quali si richieda una azione internazionale rapida in materie coperte dall'art. 80 sia nel campo di alcuni trattati multilaterali quali quelli negoziati in ambito comunitario sui c.d. prodotti di base o i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali non aventi sede in Italia per quanto attiene al finanziamento delle spese sollevate dalla loro azione nel nostro Paese. L. Ferrari Bravo, *Alcune riflessioni sui rapporti tra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati, in Il diritto internazionale al tempo della sua codificazione. Studi in onore di Roberto Ago*, Milano 1987.

⁷⁹ Si veda Franchini, 'Il potere estero', in *Trattato di diritto amministrativo*,

⁸⁰ Se le ragioni giuridiche hanno ceduto alle considerazioni politiche in casi contingenti, la contrarietà del Parlamento è apparsa chiaramente quando l'esecutivo ha tentato di legittimare ed istituzionalizzare la prassi del ricorso alla esecuzione provvisoria cercando di costituire un fondamento normativo. In tale caso le contestazioni del comportamento costituzionalmente scorretto dell'esecutivo sono state unanimi ed hanno costretto il governo a ritirare il progetto e lasciar cadere per sempre l'iniziativa.

ed esecutivo nella crisi albanese. Nonostante le cautele e le assicurazioni espresse dal Ministro degli Esteri segnalino la buona fede dell'esecutivo e costituiscano un ulteriore indizio della maturazione dei rapporti tra governo e parlamento nel settore della politica estera, esse non valgono a velare la considerazione che il comportamento annunciato dal governo, se tradotto in pratica, avrebbe costituito una violazione della Costituzione. e inducono a sfumare la considerazione che l'aggiustamento della prassi e la maturazione degli attori sono in grado di superare solo fino ad un certo punto la rigidità e le limitazioni della Carta costituzionale.

8. Frammentazione e tendenza all'unitarietà nell'azione del governo. Il coordinamento delle iniziative di aiuto umanitario e la nomina del "Commissario straordinario del governo per le iniziative italiane di supporto all'Albania."

Terminata la analisi delle modalità della relazione tra governo e parlamento conviene seguire i riflessi che l'elaborazione e soprattutto l'attuazione delle iniziative italiane per rispondere alla crisi albanese hanno determinato nella sfera dell'organo complesso governo ed in particolare nell'atteggiarsi dei rapporti tra singoli ministeri, Presidenza del consiglio e Consiglio dei ministri.

Nella gestione della crisi sono emerse due tendenze, apparentemente opposte ma in realtà correlate: da un lato una propensione alla "disseminazione" del potere estero tra i diversi dicasteri, dall'altro una tensione verso la ricerca di un maggior coordinamento e di un *focus* unitario dell'azione dell'esecutivo.

Un primo elemento che indica la rottura dell'immagine tradizionale della politica estera come speciale indirizzo di settore elaborato dal *tandem* Ministro degli Affari Esteri-Presidente del Consiglio, è l'inserimento ormai evidente e stabile del Ministero della Difesa nel processo decisionale. Il rilievo cruciale della dimensione militare nella complessa strategia di gestione della crisi elaborata dall'Italia, ha attribuito al Ministero della Difesa una presenza nel processo di *decision making* su un piede di parità con gli Esteri. Il Ministro della Difesa ha potuto inoltre avvalersi delle "risorse" di legittimazione e di accesso alle decisioni fornite da una presenza diretta negli organismi multilaterali europei di sicurezza, in particolare la NATO e la UEO e da una rete di contatti e di conoscenze personali con i propri omologhi che si intrecciano anche grazie ad una trama di frequenti visite internazionali e contatti bilaterali che costituiscono ormai una vera diplomazia parallela della Difesa.

Alla autorevolezza della Difesa ha contribuito anche il recente processo di revisione delle strutture interne del dicastero e della catena di comando militare, promosso proprio nell'ottica della crescente esposizione internazionale della Difesa e approdato nella adozione della legge di riordino delle attribuzioni del Ministro della Difesa e dei vertici militari avvenuta proprio alla vigilia della crisi albanese. In particolare la più chiara attribuzione di poteri di comando al Capo

di Stato maggiore della Difesa, del quale è stata sancita la sovraordinazione gerarchica rispetto agli Stati maggiori di Forza armata ha consentito una più lineare e celere catena di comando militare ed una chiara imputazione di responsabilità che hanno permesso al Capo di Stato maggiore della Difesa di svolgere in modo autorevole ed efficace il ruolo di Comandante della FMP⁸¹.

Un ulteriore accesso al processo decisionale per la Difesa è stato costituito dal Comitato di Direzione della Forza, costituito presso il Ministero degli Affari Esteri. Il Comitato, che ha costituito in una certa misura una soluzione innovativa per la direzione di operazioni multinazionali di peace-keeping, ha svolto una importante funzione sul piano internazionale assicurando un momento di sintesi tra indirizzo politico-strategico e attività operativa, armonizzando la posizione degli Stati partecipanti, riducendo al minimo l'eventualità di contrasti a livello di comandi della Forza e presentando in modo unitario nei confronti della Albania e delle organizzazioni internazionali i cui rappresentanti prendevano parte alle riunioni con lo *status* di osservatori. Sul piano dei riflessi interni vale la pena di notare che nel Comitato, presieduto dall'Italia, siede delegazioni di tutti gli Stati partecipanti alla missione, composte da rappresentanti diplomatici e da esperti della Difesa e il Comandante della Forza, il Capo di Stato Maggiore della Difesa italiano, il quale forniva il legame con gli aspetti operativi. La necessità di presiedere il Comitato e di impostare i lavori secondo un disegno organico ha fornito un ulteriore incentivo a un costante lavoro di confronto e di sintesi delle posizioni tra gli Esteri e la Difesa.

Un secondo e più forte impulso alla "disseminazione" del potere estero è stato determinato dalla natura della crisi albanese e dalla conseguente necessità di predisporre una strategia complessa di peace support, affiancando all'azione della FMP una varietà di azioni di accompagnamento sul piano bilaterale e multilaterale. Questo ha condotto ad una esposizione e proiezione internazionale di dicasteri "tecnici" in una misura mai verificatasi nelle precedenti esperienze di partecipazione nazionale ad operazioni di peace-keeping.

L'impegno per la definizione dei programmi di assistenza all'Albania ha coinvolto il Ministero dell'Interno, che ha avviato, in collaborazione con la UEO, un programma per la ricostruzione delle forze di polizia, il Ministero di Grazia e Giustizia, che ha predisposto un programma di assistenza alla ricostruzione del sistema giudiziario e penitenziario albanese in collaborazione con il Consiglio d'Europa, il Ministero della Sanità, che ha avviato un progetto bilaterale per la cooperazione nella ricostruzione del sistema sanitario, il Ministero delle Finanze che, in collaborazione con la Ue ha avviato iniziative di cooperazione nel settore doganale e fiscale e infine il Ministro per la Solidarietà Sociale che, nella fase iniziale della crisi, ha curato il coordinamento delle iniziative intraprese dalle organizzazioni non governative.

⁸¹ Legge 18 febbraio 1997, n. 25, 'Attribuzioni del Ministro della Difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze Armate e dell'Amministrazione della Difesa', pubblicata in G.U., n. 45 del 24 febbraio 1997.

Ciascuno dei dicasteri ha tessuto una rete autonoma di contatti con le autorità albanesi e con le organizzazioni internazionali impegnate nel proprio settore così che si è creata una trama di politiche dicasteriali parallele con rischio di perdere l'unitarietà dell'azione di assistenza e di duplicazione e dispersione delle iniziative.

La propensione alla "disseminazione" si è però incrociata con una seconda tendenza, che a nostro avviso ha finito per prevalere sulla prima, al coordinamento ed alla riconduzione delle iniziative ad un punto di equilibrio unitario.

La Presidenza del Consiglio ha svolto nel processo di *crisis management* un ruolo marcatamente più incisivo e influente a quanto avvenuto nel recente passato, grazie ad alcuni fattori interni e internazionali che hanno permesso una lettura più coraggiosa degli spazi offerti dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria.

La Presidenza ha saputo avvalersi delle opportunità offerte da una tendenza contemporanea delle relazioni internazionali che lascia ai Capi di Stato e di governo il compito di chiudere le negoziazioni sui punti politici fondamentali attraverso contatti informali e diretti al di fuori dei canali formali della diplomazia, contando sulla presenza nei vertici internazionali, in particolare al Consiglio Europeo, al Summit della Nato e al G 7 e sulle relazioni personali con gli omologhi degli altri Paesi coinvolti nella gestione della crisi e ad un supporto informativo diplomatico e militare più solido che in passato. In questa ottica la Presidenza ha saputo imporre la propria presenza nei momenti cruciali del processo decisionale, attraverso incontri diretti con il Primo ministro Albanese, l'assunzione della rappresentanza generale dell'esecutivo di fronte al Parlamento e compiendo alcune visite in Albania che hanno anche visivamente sottolineato l'assunzione di responsabilità della Presidenza.

Nelle giunture critiche dell'evoluzione della crisi la Presidenza ha inoltre convocato summit ritretti dei ministri di settore, ai quali hanno preso parte normalmente il Ministro degli Esteri, della Difesa, degli Interni e del Tesoro per concordare le linee maestre dell'azione italiana di fronte all'evolversi della crisi, mentre le strutture del Nucleo Politico Militare hanno svolto un ruolo di costante interfaccia tra le varie amministrazioni. Di fronte alla disseminazione delle iniziative e delle competenze interne come punto di equilibrio e come garante del rispetto della collegialità delle decisioni. In questa prospettiva deve essere inquadrato anche la ridefinizione del sistema di gestione delle iniziative di assistenza bilaterali all'Albania e la istituzione di una figura in una certa misura inedita del Commissario Straordinario, anch'esso significativamente collocato nella sfera della Presidenza del Consiglio. La figura del Commissario Straordinario, istituito con il DPR 2 giugno 1997⁸² che ha contestualmente attribuito tale incarico al Generale

⁸² DPR 2 giugno 1997, 'Nomina del generale di corpo d'armata in aus. Franco Angioni a commissario straordinario del Governo per le iniziative italiane di supporto all'Albania' in G.U., n. 135, 12 giugno 1997, p.9. Il testo integrale del provvedimento è riprodotto al termine del contributo.

Angioni, ha la finalità di assicurare la programmazione e la allocazione razionale degli interventi e il coordinamento delle iniziative bilaterali e multinazionali.

Per lo svolgimento di questi compiti il Commissario straordinario dispone del potere di rivolgere concrete indicazioni operative alle amministrazioni interessate e si avvale di un comitato costituito presso la Presidenza del consiglio e composto da rappresentanti delle amministrazioni interessate, cui si aggiunge un rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle regioni, e di un esperto per il risanamento finanziario e la stabilizzazione economica. A supporto di tale attività opera una snella struttura amministrativa fisicamente collocata presso la Presidenza del Consiglio.

Il Commissario straordinario ha operato come giuntura in Italia tra le richieste espresse dalle autorità albanesi e le iniziative progettate da parte delle amministrazioni italiane. In concreto l'ufficio del Commissario straordinario riceve le richieste trasmesse dalla Delegazione Diplomatica Speciale costituita dal Ministero degli Affari Esteri per affiancare l'azione dell'Ambasciata a Tirana e destinata a ricevere e a compiere una prima valutazione delle proposte avanzate da parte albanese. Tali richieste sono state messe a confronto con le disponibilità espresse dalle amministrazioni italiane, talvolta su sollecitazione del Commissario stesso, per essere organizzate secondo una programmazione razionale. Tra le altre attività, nei primi mesi della sua azione, l'Ufficio del Commissariato ha promosso il censimento dei beni che le amministrazioni italiane, in particolare nel settore sanitario, carcerario e della pubblica sicurezza, intendevano dismettere per organizzarne la cessione a titolo gratuito alle autorità albanesi ed ha contribuito attivamente alla organizzazione delle consultazioni elettorali del 29 giugno - 6 luglio curando la stampa delle schede elettorali.

A fronte di queste dinamiche si sono rimodellate anche le funzioni realmente svolte dal Consiglio dei ministri che si sono attestate in limiti non del tutto coincidenti con le funzioni di promozione "dell'indirizzo di politica estera" che la legislazione gli affida. Anche se il Consiglio si è riunito con frequente periodicità e spesso in modo ravvicinato, le riunioni sono apparse più come il sigillo di una istruttoria o di un arbitrato già svolti dai ministri di settore d'intesa con il Presidente del Consiglio.

In linea generale si è delineata una tendenza a limitare la frammentazione e la "feudalizzazione ministeriale" a favore di una ricerca di fissazione di programmi e di ordini di priorità che ha trovato un *focus* centrale non più nel Ministero degli esteri, ormai materialmente incapace di coprire orizzontalmente tutte le iniziative di rilievo esterno della pubblica amministrazione, ma nella Presidenza del Consiglio. Più che di una tendenza nuova si tratta però di un rafforzamento di una direttrice di evoluzione dell'istituto complesso governo già in atto per dinamiche interne che portano a rompere l'ambiguità della coesistenza dei principi monocratico, collegiale e di responsabilità individuale dei ministri a favore di una più intensa assunzione di responsabilità da parte del Presidente del consiglio.

8. *Le relazioni tra il governo ed il Presidente della Repubblica. Il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa.*

La relazione tra presidente della Repubblica ed esecutivo è la terza area nella quale la cooperazione istituzionale in materia di operazioni di mantenimento della pace sottopone a tensione gli organi di vertice della forma di governo⁸³.

A portare allo scoperto la (potenziale) problematicità della relazione tra Capo dello Stato ed esecutivo, forse la meno accertabile e documentabile, è un episodio non direttamente legato alle vicende della crisi albanese ma intervenuto mentre la operazione della Forza Multinazionale di Protezione era in pieno svolgimento e nel contesto politico disegnato dalla attualità di quell'impegno. Nelle prime settimane del mese di giugno, su un settimanale a larghissima diffusione nazionale appaiono alcune rivelazioni, corredate da materiale fotografico, riguardo a episodi di violenza che sarebbero stati commessi da militari italiani nei confronti di civili somali nel corso della operazione Ibis in Somalia. Di fronte alla gravità dei fatti denunciati, mentre l'opinione pubblica reagisce con sorpresa e con sdegno, il Governo, dopo aver reagito con qualche incertezza e con una iniziale cautela, decide di nominare una Commissione di inchiesta presieduta dal Prof. Ettore Gallo e composta da quattro esponenti che si affianca alle inchieste in corso da parte della magistratura ordinaria e militare. A fronte del crescere della polemica, che porta alcune forze politiche a richiedere lo scioglimento di una Brigata i cui effettivi sono impegnati in Albania, e che le iniziative del governo non sembrano in grado di contenere, il Presidente della repubblica annuncia il 14 giugno la avvenuta convocazione del Consiglio Supremo della Difesa, previsto per il con all'ordine del giorno "una relazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa sulle missioni internazionali delle Forze armate". La riunione che si svolge il 19 giugno si conclude senza particolari seguiti legislativi esaurendo il suo significato sul piano politico.

L'intervento del Capo dello Stato in questa crisi si è quindi materializzato nella convocazione del Consiglio Supremo della Difesa, organo che era stato riunito nel corso del mandato solo due volte. Lasciando da parte la questione della configurazione da riconoscere a tale organo, che non può essere affrontata nei limiti di questo contributo, sembra tuttavia confermare una lettura prevalente ormai nella critica secondo la quale il Consiglio costituisce un "mezzo di collegamento tra organi costituzionali" nei quali possono essere affrontate e impostate le questioni della sicurezza. Le modalità ed il *timing* della convocazione del Consiglio inducano tuttavia a considerare che essa abbia costituito lo strumento mediante il quale il Presidente della

⁸³ Cfr. la Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame delle problematiche costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate, (c.d. Relazione Paladin), pubblicata in allegato a G. Motzo, 'Politica della Difesa e comando costituzionale delle Forze Armate', in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 1988, pp. 318 e ss.

Repubblica ha cercato di imporre una propria presenza nel flusso decisionale che altrimenti non avrebbe avuto modo di esercitarsi. Nel disegno costituzionale l'azione di garanzia del Presidente, chiamato a vigilare che gli impegni adottati dall'esecutivo non siano contrastanti con i principi fondamentali posti dalla carta o con le procedure decisionali da essa descritte, trova una concreta e certa esplicazione come controllo su atti dell'esecutivo. Tali atti sono sottoposti all'assenso del Presidente che deve, a seconda dei casi, sottoscriverli od provvedere a emanarli nella forma di decreti presidenziali. Nel procedimento che porta alla formazione della decisione vi è un momento tipico, documentabile e preventivo nel quale il Capo dello Stato esercita il proprio controllo, sindacando la conformità dell'atto alla costituzione ed eventualmente rinviando l'atto al governo per un riesame o, in caso di attentato alla costituzione, negando in modo insuperabile il proprio assenso alla formazione dell'atto, eventualmente coinvolgendo le Camere o l'intero Paese per mezzo di un messaggio.

Diversamente nel caso della partecipazione nazionale ad operazioni di peace-keeping, a fronte dell'assenza di atti sui quali può materialmente esercitarsi un controllo del Capo dello Stato e nella rapidità della sequenza di passaggi decisionali che segnano l'avvio e la gestione nei momenti critici delle operazioni, il coinvolgimento del Presidente della Repubblica può realizzarsi solo mediante una tempestiva informazione e un contatto ravvicinato con l'esecutivo. Si tratta però di contatti informali e politici, che, come tali possono assumere una frequenza ed una precisione diverse a seconda delle circostanze. Per reagire ad un eventuale scavalco da parte dell'esecutivo, al Capo dello Stato rimangono i rimedi del messaggio alle Camere o dell'appello alla nazione che tuttavia sono rimedi estremi che aprono una situazione di crisi costituzionale le cui conseguenze sull'impegno assunto dall'Italia sul piano internazionale sarebbero gravissime.

In questo contesto la dialettica tra Presidente della Repubblica ed esecutivo viene a impostarsi secondo situazioni di fatto a seconda della autorità e del peso rispettivo dei due organi. Sul piano interno questa flessibilità garantisce equilibrio e assorbimento delle tensioni, ma sul piano internazionale essa rischia di creare una impressione di variabilità e di confusione.

Conclusioni

La ricostruzione sin qui condotta consente di svolgere in sede conclusiva alcune considerazioni di carattere generale.

Le vicende della crisi albanese disegnano sul piano costituzionale un quadro a tinte contraddittorie nel quale convivono da un lato numerosi elementi che segnalano una maturazione dei rapporti tra le istituzioni coinvolte nella gestione della crisi, un perfezionamento degli strumenti e delle procedure mediante le quali si realizza l'impegno italiano sul piano

internazionale ed anche una notevole capacità di adattamento e di elaborazione di soluzioni innovative, dall'altro riaffiorano incertezze, comportamenti costituzionalmente poco corretti ed una eccessiva conflittualità istituzionale. L'impressione che si ricava da questo quadro è quella di un sistema istituzionale che ha esaurito i suoi margini di adattamento e di aggiustamento di fronte alle domande che vengono poste dalla cooperazione istituzionale nelle organizzazioni internazionali. Sempre più opportuno sembra quindi un intervento di revisione e di sistemazione della materia che sia capace di estrarre dalla prassi le evoluzioni positive e di guidarne lo sviluppo mediante formulazioni normative chiare e realistiche. In questa direzione sembra essersi mosso il lavoro della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali sul cui lavoro le contemporanee vicende della crisi albanese hanno probabilmente esercitato una certa influenza. Nel quadro di una ampia e innovativa riscrittura del testo costituzionale e della stessa forma di governo, la cui analisi esula dai limiti del presente contributo, la Commissione ha dedicato una speciale attenzione ai problemi della azione dello Stato nella dimensione internazionale. Nel testo presentato all'esame dell'Aula della Camera dei Deputati⁸⁴ viene infatti inserito un nuovo articolo, l'art. 100 che disciplina esplicitamente le ipotesi di ricorso all'uso della forza *short of war*, disponendo che "la Camera dei deputati delibera, su proposta del governo, l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione". In materia di accordi internazionali l'art. 102 introduce inoltre il principio del parlamento diligente, secondo il quale tutti gli impegni internazionali sottoscritti dal governo devono essere comunicati al parlamento e sottoposti al procedimento di autorizzazione alla ratifica qualora un terzo dei componenti di ciascuna camera lo richieda, rimanendo fermo il principio che i trattati che "importano modificazioni di leggi o dispongono su materie riservate alla legge" devono obbligatoriamente ricevere l'autorizzazione parlamentare alla ratifica. L'ultimo comma dell'articolo pone al governo l'obbligo di "informare periodicamente le Camere sui negoziati in corso, salvo che l'interesse della Repubblica non ne imponga la riservatezza", attribuendo alla Camere uno strumento importante per inserirsi nei processi decisionali sovranazionali.

Pur attenendo principalmente ai profili di diritto costituzionale interno ed al sistema delle relazioni tra organi di vertice della forma di governo, l'analisi condotta fornisce anche alcuni elementi utili per inquadrare le operazioni condotte sotto la guida di una *framework nation*.. Questo modello presenta innegabili vantaggi in termini di rapidità del dispiegamento della operazione e di semplificazione della catena di comando. La azione di individuazione delle necessità e dei programmi di assistenza da parte dello Stato promotore, che conosce con la consuetudine storica del vicino geografico la situazione nel paese colpito dalla crisi colma inoltre

⁸⁴ Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, Progetto di legge costituzionale, *Revisione della parte seconda della Costituzione, Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1*, Camera dei Deputati, XIII Leg., N. 3931-A.

un gap cognitivo delle organizzazioni internazionali, che, senza la sollecitazione iniziale e l'impulso di tale Stato avrebbero difficoltà a elaborare tempestivi programmi di azione. Ma l'attribuzione ad un singolo Stato di un ruolo di "supplenza" dei meccanismi delle organizzazioni internazionali sottopone le sue strutture istituzionali ad una forte tensione che non sempre produce un positivo rendimento istituzionale, incentivando il sovraccarico, la duplicazione delle iniziative, i conflitti tra i diversi organi decisionali. Lo Stato deve inoltre elaborare strutture *ad hoc* di gestione e di coordinamento della azione collettiva con notevole dispendio di mezzi e di energia e senza poter contare su esperienze precedenti. Ne' al termine della missione si può avere un momento comune di revisione della operazione con tutti gli Stati partecipanti, creandosi così una "memoria istituzionale" che aiuti a perfezionare i meccanismi di gestione delle crisi. La necessità di procedere al finanziamento delle operazioni dal proprio bilancio impone spesso di ricorrere a nuove tasse, rendendo difficile il rapporto con il parlamento e con l'opinione pubblica. L'intero impegno internazionale diventa infine eccessivamente dipendente delle capacità della amministrazione diplomatica e militare dello Stato framework e dal variare delle vicende della sua politica interna. Ed anche questi sono elementi che devono essere tenuti in considerazione sulla bilancia dei meriti e dei demeriti del modello della *coalition of the willing peace-keeping*.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 1837C
25 MAR. 1998

BIBLIOTECA



SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

Generale Giuseppe Cucchi - Dr. Federico Eichberg

LA GESTIONE DELLA CRISI DA PARTE DELLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE

“LA CRISI ALBANESE E LA COMUNITA' INTERNAZIONALE”
SCUOLA SUPERIORE DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO S.ANNA
PISA 6/7/1998

La gestione della crisi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Analizzeremo dapprima in queste pagine il ruolo svolto dal governo italiano negli anni della transizione albanese '91-'95, in quella che viene definita la fase dell'emergenza e, successivamente, della **cooperazione**.

In seguito ci soffermeremo sul ruolo svolto dalla Presidenza del Consiglio nel '96-'97 (fase della crisi) cercando di cogliere elementi di giudizio e di analisi

L'emergenza Albania va considerata nel suo complesso: vi è una logica ed una continuità d'azione con riferimento all'opera svolta dall'Italia. Nel biennio '90 - '91, l'Albania paga duramente il riacquisto delle più elementari libertà, e il conseguente abbandono, a tratti violento, delle pratiche imposte dal regime: alla fine del '91 l'inflazione è a più del 200%; il reddito nazionale registra un declino del 62%; la produzione industriale addirittura del 69%; quella agricola, nella quale è impegnata la metà circa della popolazione attiva, registra un decremento del 18%

Complessivamente il PIL crolla del 27.7 %. In questo contesto prendono vita i celebri esodi del '90-'91 che portarono in Italia quasi 50.000 albanesi. Complessivamente l'emigrazione di quegli anni si attesterà su cifre da capogiro: dati approssimativi parlano di circa 350.000 albanesi che legalmente o illegalmente hanno raggiunto paesi stranieri.

A questi dati si sommano fattori di instabilità sociale con dimostrazioni di studenti, operai, contadini. Numerosi sono gli “assalti ai forni” e le richieste a gran voce del minimo indispensabile.

Ne' la situazione politica offre un panorama più chiaro. In meno di un anno si alternano tre differenti governi con a capo rispettivamente Fatos Nano , Ylli Bufi e Vilson Ahmeti.

Al superamento di questa fase di emergenza contribuisce in maniera decisiva l'Italia. Ricordiamo che già dal 1989 il nostro Paese aveva stipulato un Accordo bilaterale di cooperazione economica, firmato a Tirana dal Ministro pro-tempore del Commercio Estero Renato Ruggiero. Ugualmente, dopo le prime avvisaglie di democratizzazione, l'Italia aveva stipulato un accordo di cooperazione culturale e scientifica nel gennaio del '91, premessa di più ampi accordi in campo turistico ed ambientale (13 luglio 1991).

Quando, alla metà del '91, la situazione sembra assumere caratteri di crescente instabilità, e gli esodi diventano continui, il governo italiano fa suo dapprima un programma creditizio volto a sostenere le importazioni albanesi e, in un secondo momento, decide di assumere un ruolo guida nella gestione dell'emergenza. Il 18 settembre 1991 prende il via l'operazione ITALFOR Pellicano,

condotta dal Ministero della Difesa, con il supporto dei vari Dicasteri interessati (Esteri, Marina Mercantile e Finanze). gli uomini della ITALFOR Pellicano, nonostante la situazione logistica sfavorevole, coprono, negli 804 giorni di permanenza (di cui 648 lavorativi), 10.505.961 chilometri, al ritmo di 2.243 chilometri giornalieri, andando a raggiungere le più remote province montuose e distribuendo un totale di 342.634 tonnellate di beni di vario genere. Simultaneamente la Pellicano garantisce alla popolazione albanese un'indispensabile assistenza sanitaria. Si conteranno alla fine 205.369 interventi, fra visite mediche ed operazioni chirurgiche effettuate.

Questo tipo di intervento garantisce all'Albania le condizioni minime per una ripresa, che nei fatti si verifica di lì a poco. Nella seconda metà del '92 si registra una seppur lieve ripresa, in coincidenza con il programma di liberalizzazione delle importazioni varato dal Governo Meksi e con i sempre maggiori introiti determinati dalle rimesse della enorme colonia di emigrati (si calcola che questa cifra ammonti a più di _ miliardo di dollari l'anno).

Nel novembre '92 l'Italia, già paese *leader* nell'interscambio con l'Albania, pone le basi per un più organico intervento di supporto: viene infatti inaugurata a Roma la "Grande Commissione Mista" per la Cooperazione incaricata di redigere un piano triennale per l'aiuto all'Albania.

La Commissione individua alcuni settori strategici di intervento:

- - riabilitazione delle reti infrastrutturali essenziali elettriche ed idriche
- - sostegno al settore agricolo, all'occupazione ed alla lotta alla povertà nelle zone rurali
- - rafforzamento istituzionale con particolare riguardo alla riforma della magistratura
- - sostegno alle attività delle Organizzazioni non Governative (ONG) italiane attive nei settori della formazione, della sanità di base e dell'assistenza all'infanzia.

L'Italia dunque inaugura la fase della cooperazione, stanziando per l'Albania più di 250 miliardi, finalizzati alla realizzazione di un numero ingente di progetti che coinvolgono Dicasteri, ONG e imprese. Più dell' 80% dei progetti sarà portato a termine entro il triennio.

La fase della cooperazione è un pullulare di iniziative e di scambi. L'Albania diviene il paese con la più alta percentuale di aiuti pro capite annui di tutta l'Europa orientale (270 ECU a fronte di un reddito medio annuo di 550 dollari), aiuti peraltro che si vanno ad indirizzare ad una popolazione, quella albanese, con un'età media di 25 anni (addirittura il 37% della popolazione non ha compiuto i 15 anni) e quindi fortemente motivata.

In più gli indicatori economici riprendono nettamente il segno positivo: la crescita del PIL è dell'8/11 % annuo, l'inflazione si attesta sul 6/8%, una quantità enorme di paesi (65) intreccia rapporti economici con l'Albania

L'Italia, come detto, mantiene in questa fase la *leadership* negli investimenti (circa 1/3 del totale) seguita dalla stessa Unione Europea (31% del totale) e via via dagli altri paesi. Stesso discorso per le O.N.G., il volontariato e le Piccole e Medie Imprese, facenti capo al Programma per la Cooperazione allo Sviluppo del MAE.

L'Italia è arrivata a contare per il 37% delle importazioni albanesi ed il 51% delle esportazioni. E ciò grazie ad un oculato "Programma Paese" realizzato nel 1994 (il primo nel suo genere della Cooperazione italiana), documento analitico-programmatico che individua strategie e priorità d'intervento, quantifica gli obiettivi e stabilisce gli impegni reciproci che Italia ed Albania assumono nell'ambito del rapporto di cooperazione allo sviluppo. Su queste basi si arriva nell'ottobre del 1995 alla Dichiarazione di Intenti sulla Cooperazione allo Sviluppo, firmata dai due Ministri degli Esteri, in cui si individuano una serie di priorità operative:

- rafforzamento delle istituzioni democratiche e dell'amministrazione
- adeguamento del tessuto infrastrutturale e tutela ambientale
- realizzazione dei presupposti normativi ed amministrativi per lo sviluppo del settore privato
- sviluppo delle attività economiche private nella produzione di beni e servizi
- sviluppo delle attività nel campo sanitario, sociale e dell'educazione

L'esplosione della crisi: la percezione italiana

La crescita economica, però, veniva di mese in mese minata alla base da quel vicolo cieco rappresentato dai sistemi di "credito informale", le famigerate finanziarie piramidali. E i rischi intrinseci a questo sistema furono paventati, per tempo, proprio dall'Italia.

A seguito della Dichiarazione di Intenti sulla Cooperazione allo Sviluppo, firmata dai due Ministri degli Esteri in data 13 Ottobre 1995, infatti, Italia ed Albania cominciano un lungo negoziato volto a rinnovare il Programma triennale di cooperazione '93-'95, ormai in scadenza. Ma nel '96 la formalizzazione del nuovo Programma triennale è bloccata per contrasti relativi al mancato impegno da parte del Governo albanese di adottare concrete misure per combattere il fenomeno dei fondi piramidali.

Il Governo italiano non solo individuò per primo la natura perversa delle finanziarie ma sottolineò il rischio di frizione fra maggioranza e opposizione che si andava creando nei mesi, soprattutto a seguito delle elezioni del maggio '96. La vittoria del Partito Democratico, che si vede assegnati 122 seggi in Parlamento su 140, generò, infatti, un vero e proprio "muro contro muro" nel panorama politico albanese, con i Socialisti, e in generale le opposizioni, convinti della non - democraticità delle elezioni e quindi dell'illegittimità del nuovo Parlamento e dell'Esecutivo, espressione di quest'ultimo. In vista della rimozione di questi ostacoli al dialogo, il Governo italiano si fece promotore di diverse missioni di diplomatici italiani in Albania per tutto il secondo semestre del '96

E' in questo scenario, per giunta complicato dalla assenza in Albania di una vera e propria Costituzione che possa regolare pesi e contrappesi, e dall'ulteriore successo democratico (questa volta

riconosciuto dalle opposizioni e sotto il controllo di osservatori italiani) alle amministrative di ottobre, che scoppia lo scandalo delle finanziarie.

Come è noto la crisi ebbe una gestazione di circa un mese e mezzo (dalla metà di gennaio alla fine di febbraio) per poi esplodere con violenza nei primi giorni di marzo. L'improvviso collasso albanese apriva numerosi scenari per l'Italia. Vennero subito individuate 3 *priorities*

- evacuazione dei non albanesi che ne facessero richiesta
- controllo delle coste
- intervento *in loco* secondo una doppia opzione che vedremo più avanti

L'improvvisa emergenza, soprattutto per ciò che si riferisce all'implosione dello Stato ed alle conseguenze in termini di ordine pubblico, porta alla decisione maturata in data 6 marzo, d'accordo con le più alte cariche, di far assumere alle nostre Forze Armate la condizione di "Vigilanza e Allertamento".

In adempimento alla prima *priority* vengono portate a termine un numero ingente di operazioni di sgombero degli stranieri residenti in Albania: complessivamente, in poco più di una settimana, lasceranno l'Albania grazie all'opera delle Forze Armate italiane circa 1.500 persone di cui meno di un terzo di nazionalità italiana.

La vertiginosa evoluzione della crisi farà sì che la Presidenza del Consiglio diventi in quei giorni crocevia di esperti, luogo di elaborazione di piani (il più celebre dei quali, l' *offense - response* è elaborato dalle più alte cariche politiche e militari e prevede le mosse da seguire nei diversi casi di offesa) e di raccordo di informazioni: ci furono, in quei giorni, diverse riunioni ristrette del Consiglio dei Ministri, e, quotidianamente, telefonate fra il Presidente del Consiglio Prodi e i principali attori della politica albanese (di volta in volta Berisha, Fino, Nano).

Un altro settore di intervento della Presidenza del Consiglio ha riguardato l'esodo, di notevoli proporzioni, che in quei giorni si stava registrando lungo la fascia del basso Adriatico. Mezzi di ogni genere partiti dalle città portuali albanesi carichi fino all'inverosimile trasportavano sulle coste pugliesi migliaia di rifugiati bisognosi di assistenza. Questi (circa 17.000 in tutto l'arco della crisi) vengono sistemati provvisoriamente in centri di prima accoglienza della Puglia e, via, via delle altre regioni, in uno sforzo congiunto di volontariato e Dipartimento della Protezione Civile in seno alla Presidenza del Consiglio. Quest'ultimo mobilita in pochi giorni 1.510 *roulotte* presso 28 campeggi e centri di accoglienza in 22 province diverse. Le operazioni vengono gestite al meglio da un Comitato interministeriale, promosso dalla stessa Protezione Civile e composto da numerose O.N.G., con il compito di regolare al meglio la vita nei centri di accoglienza.

Successivamente, in sede di riunione multinazionale di pianificazione, il progetto di intervento ha assunto caratteri più definiti. Le ipotesi sono divenute tre:

- la prima ricalcava quella elaborata pochi giorni prima ed era finalizzata all'acquisizione della disponibilità dei principali terminali (2/3.000 unità)
- la seconda prevedeva l'immissione in teatro della forza, lo schieramento e la creazione della cornice di sicurezza (5.000 unità). In sostanza era prevista una penetrazione sino a Scutari a Nord, sino a Tirana al centro e sino a Gjirokaster a Sud.
- la terza prevedeva invece il consolidamento del dispositivo multinazionale e il controllo dei punti idonei alla distribuzione di aiuti.

Ugualmente si andavano definendo i rischi che la missione avrebbe incontrato:

- presenza di bande armate
- azioni non coordinate di gruppi
- azioni di ritorsione effettuate da personale del disciolto SHIK
- intervento di guerriglieri islamici
- presenza di mitragliatrici pesanti e di sistemi missilistici potenzialmente pericolosi per i velivoli operanti a bassa quota

La forza doveva inoltre prevedere una partecipazione multinazionale. Venivano coinvolti in questo progetto, in prima istanza, i paesi promotori di EUROFOR ed EUROMARFOR nonché, per evidenti motivi, la Grecia.

Il 28 marzo infine il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvava la Risoluzione 1.101 con la quale nell'accogliere l'offerta di alcuni membri di costituire una forza multinazionale di protezione, si autorizzavano gli stessi a condurre l'operazione in modo neutrale ed imparziale, agendo, per un periodo di tre mesi, sotto il capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Meno di due settimane dopo, il 10 aprile, a Roma, la Conferenza Finale di Pianificazione approvava il Piano operativo per l'invio della Forza Multinazionale di Pace (FMP).

Il successivo dibattito parlamentare con la definitiva presa di posizione a favore dell'invio, fa registrare l'appoggio (tra l'altro dimostratosi essenziale per il governo) non solo di numerose forze che compongono la maggioranza ma di altrettante schierate all'opposizione. E' un fenomeno di *bipartitanship* progettuale in politica estera che, in questi termini, si registra per la prima volta in Italia: anche su temi fondanti per l'interesse nazionale come l'adesione all'Alleanza Atlantica la spaccatura iniziale si è protratta a lungo e la *bipartitanship* si è avuta solo per l'accettazione della posizione da parte di una delle due parti *ex post*. La decisione è stata accettata, quasi subito.

Qui invece l'interesse nazionale è stato, meritoriamente anteposto.

Essenziali nella più ampia ottica della gestione della crisi le visite del Presidente del Consiglio rispettivamente a Gjirokaster (2/4) e a Valona (14/4). Quest'ultima città, in particolare, era stata teatro anche nei giorni immediatamente precedenti la visita, di manifestazioni antiitaliane, a causa del sentimento provocato dall'incidente del Canale di Otranto. In realtà l'accoglienza in piazza fu molto

calorosa e i colpi di mitra, che a tratti intervallavano i nostri colloqui facendo tremare i vetri delle precarie strutture in cui si svolgevano gli incontri, andavano letti come manifestazioni di entusiasmo espresso nel "linguaggio delle bande".

Il D-Day dell'operazione ALBA, il 15 aprile, segna l'inizio di un grande sforzo congiunto fra i paesi membri della FMP e, per ciò che riguarda l'Italia, paese *leader*, fra militari, diplomatici e politici perché all'efficienza dell'intervento si abbinino il rispetto delle Regole d'Ingaggio e la correttezza nella gestione dei vari comandi congiunti. In particolare nelle due strutture direttive, quella politica (lo *Steering Committee*) e quella militare (Comando Operativo delle Forze Internazionali in Albania - COFIA), la presenza di rappresentanti di tutti i paesi contributori è una garanzia dell'effettiva collegialità del sistema decisionale.

Se la *ratio* dell'intervento era quella di proteggere l'effettiva distribuzione degli aiuti, questi ultimi dovevano materialmente prendere forma in tempi brevi, gli stessi che si erano rivelati necessari per dar vita alla FMP. In quei giorni la Presidenza del consiglio ha operato in stretta connessione con ECHO (European Commission Humanitarian Office) e con il Commissario incaricato, l'italiana Emma Bonino, raggiungendo l'obiettivo prefissato e conseguendo un buon quantitativo di beni in pochi giorni.

Nei quasi 4 mesi di permanenza la FMP, la cui consistenza numerica si è andata attestando sui 6/7000 uomini, di cui la metà circa italiani, ha effettuato una quantità enorme di missioni operative, di sicurezza e di ricognizione (più di 3.000), impiegando quasi 2.000 mezzi (fra ruotati da trasporto/protetti, blindati e cingolati) e percorrendo più di 2.700.000 chilometri per attività operative e logistiche.

Alla FMP è affidato un ruolo decisivo per lo svolgimento di quello che la Comunità Internazionale ritiene il *turning point* della convulsa situazione albanese: il processo elettorale. In realtà anche questa scadenza rischiava di essere vanificata a causa dello scontro aperto in tema di legge elettorale. Nello specifico la Presidenza del Consiglio albanese e il Parlamento hanno giocato ruoli contrapposti: solo la mediazione della Presidenza del Consiglio italiana - ricordo l'incontro avvenuto all'aeroporto fra Prodi e Fino, di ritorno quest'ultimo dagli USA - ha sbloccato l'ennesimo "muro contro muro" e reso possibile l'effettuazione della tornata elettorale.

A tal proposito un'altra azione che rimarrà nella memoria è lo sforzo effettuato dal Governo italiano affinché, in un contesto di pressoché totale anarchia, nei giorni di vigilia elettorale, potessero pervenire in Albania con velivoli dell'Aeronautica Militare circa 2.500.000 schede elettorali e 125.000 verbali per Presidenti di seggio. Questo materiale logistico è stato regolarmente consegnato all'OSCE i cui team di monitoraggio, pari ad un numero di 238, hanno operato per le intere giornate di osservazione, grazie al supporto logistico e di sicurezza dalla FMP.

A ridosso delle elezioni, e nell'ottica di una auspicabile continuità d'azione, la Presidenza del Consiglio ha nominato al proprio interno un Commissario Straordinario per le iniziative italiane di supporto all'Albania, nella persona del Gen.le Angioni. Sotto la sua supervisione, e in raccordo con il Delegato Diplomatico Speciale, incaricato di coordinare in loco gli interventi bilaterali di assistenza, stanno prendendo vita numerosi progetti destinati a ricreare in Albania le condizioni per lo sviluppo economico e la crescita del benessere.

Elementi di giudizio

- Innanzitutto, l'operazione ALBA segna la nascita di un embrione di "Polo meridionale d'Europa"; è infatti realizzata da una fascia di paesi della sponda sud d'Europa, che, praticamente senza soluzione di continuità, vanno dal Portogallo alla Turchia. Questo ci consente di individuare una nuova direttrice nella gestione delle crisi. Non più realtà sovranazionali in cui risulta impossibile prendere decisioni (essendo spesso necessaria l'unanimità, o essendovi inseriti paesi senza uno specifico interesse ad operare nell'area), ma gruppi di paesi ad hoc. In questo contesto, oltre alla maggiore assertività e coinvolgimento degli attori, o forse proprio in virtù di questi fattori, talune divergenze anche storiche (si pensi all'annoso confronto fra Turchia e Grecia che sovente si ripropone anche in sede NATO) risultano smussate o vengono del tutto meno.

E allora acquista maggiore credibilità la proposta italo-franco-belga di Amsterdam che pure incontrò, a suo tempo, opposizioni e diffidenze.

- L'Italia, paese investito (prima volta nella storia) da uno specifico mandato di *leadership* dalla risoluzione 1101 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha, sul campo, dimostrato la possibilità di affermare una "via europea" al *peacekeeping* anche attraverso l'uso di un supporto tecnologico *made in Europe*. Ciò ci permette di entrare in una fase in cui si può considerare superato il complesso mentale del *made in USA*: in interventi di grosse dimensioni gli Stati Uniti sono indispensabili, vedi la Bosnia, ma se la dimensione è minore, e la Somalia ci offre un esempio lampante, ed è richiesto maggiore *tuning*, l'intervento statunitense è, anzi, controproducente.

Ruolo degli attori istituzionali

1. Potere politico

- La crisi albanese ci ha fornito maggiori elementi per comprendere, in termini di coinvolgimento istituzionale, la differenza fra crisi e guerra: la seconda, per sua stessa natura, annulla tutto. La vita quotidiana, l'ordinaria amministrazione, subisce un ridimensionamento: *Victory first*. In crisi, meglio nel *crisis management*, si deve convivere con l'ordinaria amministrazione: vanno quindi studiate nuove formule di gestione.

Durante la crisi albanese, in concreto, le decisioni sono maturate in riunioni ridotte di competenti, sotto la presidenza del Presidente Prodi. Quanto emerso veniva successivamente trasferito al Consiglio Supremo di Difesa, pur in assenza del Presidente della Repubblica, il quale, però, dava e riceveva istruzioni in merito.

E' l'idea della gestione *ad hoc* della crisi. Non secondo modalità e schermi predefiniti, ma secondo forme e momenti variabili. L'elasticità di Alba si è avuta non solo nella forma ma anche nella sostanza, secondo la formula "*what if everything goes wrong*". E' la logica tucididea *Ethos, pathos, logos* applicata al *crisis management*.

2. Forze Armate

- E' necessario, a nostro avviso, rianalizzare, alla luce dell'esperienza di ALBA, il ruolo che tali forze debbano avere nelle missioni. Se in sostanza, come già insegna la Bosnia, sia più d'ipotesi un ruolo e dei compiti di polizia vera e propria. E se addirittura sia più auspicabile l'impiego di forze che già in patria esercitano funzioni di ordine pubblico.

Gestione degli attori esterni

1. comunicazione

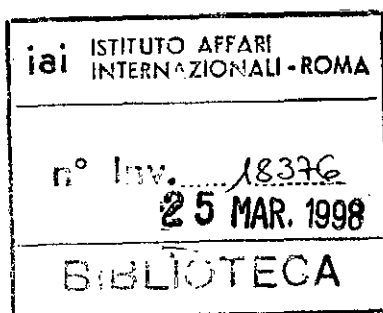
Poteva, è vero, essere meglio curato il ruolo dei media italiani in Albania (non mi riferisco all'*Italian dream*, ma al ruolo durante la crisi): Si sono avute, infatti, situazioni paradossali: da un lato il governo tentava di scongiurare l'imminente "invasione" di albanesi in nome di una pronta risoluzione della crisi e di un sostanziale controllo della medesima (per lo meno dal momento dell'assunzione del potere da parte del governo Fino - 11 marzo), dall'altra i media presentavano una situazione di anarchia e caos descrivendo la situazione albanese come esplosiva (o meglio implosiva) e dipingendo con tinte "infernali" (da "pezzo di colore") quanto avesse un aspetto differente dal terrazzo dell'Hotel Tirana in Piazza Skanderbeg. La più logica delle conseguenze è stato ritrovarsi un'ingente quantità di disperati sulle coste pugliesi.

Si poteva invece, da un lato dissuadere più e meglio alla fuga gli Albanesi, dall'altra rendere più chiaro il ruolo di ALBA (neutralità, fini umanitari, composizione multinazionale...) e l'inopportunità di un uso improprio delle armi massicciamente diffuse (soprattutto da parte dei bambini).

2. ONG

La politica estera è ormai determinata non solo da fattori tradizionali ma anche da una serie di fattori innovativi di carattere economico, umanitario, sociale etc... In Albania questo raccordo è in buona misura mancato - e il rammarico cresce se si pensa che effettivamente il volontariato e le ONG

in generale avevano letteralmente ricoperto l'Albania fino alle estreme province - forse a causa di una sorta di pregiudizio serpeggiante fra attori governativi e non. ma è confortante vedere che ciò è servito d'insegnamento. E' confortante al riguardo rilevare che tale pregiudizio stia scomparendo, al punto che in seno alla Presidenza del Consiglio è stato creato un vero e proprio "tavolo di coordinamento per gli aiuti al popolo albanese" cui partecipano rappresentanti del Governo e delle ONG.





SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

**Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997**

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

Ammiraglio Giampaolo Di Paola

**LA CATENA DI COMANDO
DELLA FORZA MULTINAZIONALE DI PROTEZIONE
ED IL COORDINAMENTO TRA I CONTINGENTI NAZIONALI**

**Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00**

PARTE SESTA

LA CATENA DI COMANDO DELLA FORZA MULTINAZIONALE DI PROTEZIONE ED IL COORDINAMENTO TRA I CONTINGENTI NAZIONALI

(Ammiraglio Giampaolo DI PAOLA)

1. Il carattere ad hoc della Forza Multinazionale di Protezione e l'esigenza di coordinare i diversi Contingenti.
2. Alcuni precedenti. La catena di comando nelle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite. La catena di comando in alcune operazioni multinazionali a carattere puramente associativo.
3. La struttura organizzativa e di comando della FMP.
4. La direzione politica: il Comitato di Direzione della Forza ed il suo Segretariato.
5. Il comando e controllo: il comando operativo (COPER) ed il comando della Forza (COMANFOR).
6. La Cooperazione Civile-Militare (COCIM) e le relazioni con le Organizzazioni Non Governative (ONG).
7. L'articolazione della Forza ed il suo concetto operativo.
8. La catena di comando del Contingente italiano. L'applicazione della recente legge sui vertici. La costituzione del COFIA.
9. La catena di comando degli altri Contingenti nazionali. Osservazioni comparate.
10. Gli addestramenti tratti dalla missione.

1. IL CARATTERE AD HOC DELLA FORZA MULTINAZIONALE DI PROTEZIONE E L'ESIGENZA DI COORDINARE I DIVERSI CONTINGENTI.

Tutto ciò che accade in Albania, data la vicinanza geografica, viene sempre seguito molto attentamente in Italia ("e viceversa", si potrebbe aggiungere) e così è stato anche nel caso della crisi che ha scosso quel Paese nella primavera del 1997.

Pertanto il mandato dell'ONU di cui alla Risoluzione 1101 del 28 marzo '97 non è giunto come una novità per l'Italia, che già da alcune settimane conduceva a scopo precauzionale una propria pianificazione di contingenza. Tuttavia va notato che una risposta così rapida da parte delle Nazioni Unite nel sancire e legittimare l'intervento della Forza Multinazionale di Protezione (FMP) si è potuta verificare grazie alla determinante e determinata azione politico-diplomatica dell'Italia e all'unità di intenti manifestata da un gruppo di Nazioni disposte ad aiutare l'Albania a ritornare ad una situazione di normalità. Questa disponibilità ha generato un tipo di alleanza definibile come "*Coalition of the willings*", un nuovo tipo di soggetto internazionale "una tantum" che non risponde a schemi preesistenti ma si costituisce, di volta in volta, in base alle circostanze. Già nel passato, come nel caso delle Operazioni "*Desert Storm*", "*Restore Hope*" o per la missione umanitaria nella regione dei Grandi Laghi, si è coagulata la volontà di più Nazioni per interventi collettivi ad hoc in *Peace*

Support Operations (PSOs), ma mentre nell'intervento per liberare il Kuwait la volontà multinazionale si è concretizzata con azioni militari decise e risolutive, nel caso della Somalia e della Regione dei Grandi Laghi le intenzioni politiche non si sono tradotte in modo concreto ed efficace sul terreno. Nel caso dell'Operazione "Alba" invece, obiettivi politici chiari e definiti, un intervento circoscritto e con compiti militari perseguibili a sostegno dell'obiettivo politico generale hanno consentito di condurre a buon fine il primo esempio di una operazione di gestione di crisi in Europa condotta da soli Paesi europei. Inoltre, sulla base degli ammaestramenti tratti dalle precedenti esperienze, l'Operazione "Alba" ha fatto registrare due elementi di significativo rilievo.

Il **primo** è stato quello di favorire il coinvolgimento nell'operazione di Paesi in grado di fornire un effettivo contributo alle esigenze della missione. In questo contesto la *Coalition of the willings* è risultata composta da un numero non eccessivo di Paesi, il che ha consentito un più rapido processo di consenso politico-militare.

Il **secondo** è stato quello di rendere operativa in senso decisionale la "coalizione delle volontà", prevedendo meccanismi di integrazione ai vari livelli con pari dignità per tutti i partecipanti ed uno stretto coordinamento con le Organizzazioni Non Governative (ONG).

2. ALCUNI PRECEDENTI. LA CATENA DI COMANDO NELLE OPERAZIONI DI PEACE-KEEPING DELLE NAZIONI UNITE. LA CATENA DI COMANDO IN ALCUNE OPERAZIONI MULTINAZIONALI A CARATTERE PURAMENTE ASSOCIATIVO.

Nell'ultimo decennio sono state pianificate e condotte numerose operazioni multinazionali rientranti nella categoria delle PSO. Per la varietà degli scenari, degli scopi e delle forze impiegate, sono state condotte tutte le tipologie degli interventi compresi nell'ampia gamma delle PSO, che spazia dai bassi livelli di rischio delle operazioni umanitarie e del *Peace-keeping* all'elevata intensità di rischio e di combattimento del *Peace enforcing*.

Di seguito si riportano sinteticamente taluni elementi caratteristici ed ammaestramenti tratti da passate operazioni in supporto della pace:

a. Operazione “Desert Storm” (Kuwait, 1990-91)

L'Operazione “Desert Storm”, esempio di classico *Peace enforcing* che nel '90-'91 ha portato alla liberazione del Kuwait dopo l'invasione irakena, è stata condotta sotto l'egida dell'ONU ma con la direzione politico militare affidata ad un gruppo di Paesi occidentali ed arabi guidato dagli USA. In questo caso, una Coalizione formatasi sotto la *leadership* statunitense ha permesso di conseguire, nell'arco di pochi mesi, gli obiettivi della missione. Essenziali per il successo sono risultati la chiara definizione del mandato,

l'efficace direzione politica dell'intervento e l'unicità di comando delle forze militari schierate sul terreno; elementi questi facilmente conseguibili considerata la indiscussa *leadership* politico-militare degli Stati Uniti sia nella gestione delle crisi che nella condotta delle operazioni militari.

b. Operazione "Restore Hope" (Somalia, 1992 - 94)

L'Operazione "Restore Hope", avviata in Somalia come intervento a sfondo umanitario su iniziativa di una singola Nazione cui si sono associate numerose altre, si è successivamente trasformata in una missione gestita dall'ONU e sotto comando ONU.

E' di tutta evidenza come la missione in Somalia non sia stata, nel complesso, un successo, nonostante la fase iniziale dell'intervento abbia effettivamente consentito di distribuire indispensabili aiuti umanitari salvando dalla fame centinaia di migliaia di Somali.

Tuttavia la poca chiarezza degli obiettivi politici della missione, la mancanza di volontà di collaborazione tra le parti somale in lotta, la scarsa sincronizzazione politico-militare, l'eccessivo numero di partecipanti (ben 37 Nazioni) spesso con forze molto modeste e di insufficiente qualità, ed una non sempre chiara unicità di intenti e di linee di comando hanno inevitabilmente determinato l'insuccesso della missione.

c. Missione "UNPROFOR" (Bosnia, 1992 - 94)

Passando ad analizzare l'azione di UNPROFOR in Bosnia, possiamo osservare come il mancato successo in questo caso non possa certo essere ascrivito alle forze militari di UNPROFOR che, al contrario, hanno assolto il loro compito con un coraggio ed una dedizione meritevole del massimo encomio.

L'insuccesso era purtroppo scritto nella logica di una missione di *peace keeping* in una situazione che richiedeva al contrario un'operazione di *peace enforcing* e, di conseguenza, con regole d'ingaggio e di comportamento impostate per il *peacekeeping* ma assolutamente inadeguate alla situazione da fronteggiare.

d. Missione "UNOMOZ" (Mozambico, 1993 - 94);

La missione di *peace keeping* in Mozambico (UNOMOZ '93 - '94) ha segnato invece significativi progressi nell'impostazione di base delle PSO. Un mandato chiaro e limitato, compiti ben definiti per ciascun complesso delle forze, coordinamento politico-militare unitario e partecipazione circoscritta a cinque Nazioni che ha facilitato unità di intenti, di azione e di comportamento hanno consentito di ottenere un successo ampiamente

riconosciuto. In Mozambico l'ONU è riuscita ad evitare gli errori che hanno caratterizzato precedenti missioni di *peace keeping*.

e. Regione dei Grandi Laghi (1996);

Il mancato intervento umanitario nell'Est Zaire e nella Regione dei Grandi Laghi nel '96 è il prodotto della combinazione di carenze funzionali ed errori di impostazione, fra cui: l'aleatorietà dell'obiettivo da perseguire, l'inadeguatezza delle informazioni sulla situazione nell'area di interesse, l'eccessivo numero di Paesi contattati ed inseriti nello *Steering Committee* senza che gli stessi si fossero impegnati a garantire un significativo contributo di forze, nonché l'assenza di un piano operativo definito e militarmente perseguibile.

La scarsa determinazione da parte delle nazioni coinvolte, inclusa quella *leader*, nel perseguire una missione dai contorni non ben definiti ha poi portato inevitabilmente all'abbandono del compito.

f. Missioni nella ex-Jugoslavia a guida NATO (dal 1996 a oggi);

Le operazioni di *Peace Support* in Bosnia Erzegovina (*Joint Endeavour* e *Joint Guard*), guidate dalla NATO, rappresentano un valido esempio di missioni sotto egida ONU condotte da una organizzazione politico-militare

regionale. Grazie alle collaudate strutture decisionali a livello politico e militare (Consiglio Atlantico e Comitato Militare) ed alle strutture di Comando Militare e alle uniformi procedure operative e di *intelligence* è stato possibile delineare con cura i termini dell'intervento facendo corrispondere sul campo le forze e l'organizzazione necessaria per assolvere il mandato, molto chiaro e ben definito, che era risultato da successivi aggiustamenti e da una attenta sincronizzazione tra gli organi politici ed i Comandi militari preposti alla direzione ed alla condotta dell'Operazione.

Benché sia prematuro trarre giudizi definitivi sull'operato della coalizione guidata dalla NATO, si può certamente affermare che, a tutt'oggi, sono stati raggiunti molti degli obiettivi fissati dalla Comunità Internazionale.

g. Insegnamenti deducibili dall'analisi di alcune missioni passate;

Il breve e sommario esame di alcuni successi e fallimenti nelle operazioni di *peace keeping* ci permettono di delineare alcuni criteri di base che devono governare le operazioni di mantenimento della pace e l'utilizzo delle forze militari nel loro contesto.

Ne citerò alcuni che a mio avviso rivestono particolare rilevanza:

- chiarezza dell'obiettivo politico complessivo della missione;

- mandato ben definito e militarmente perseguibile;
- precise direttive e controllo politico da parte dell'Organizzazione che dà origine al mandato;
- consenso del Paese in cui si svolge l'intervento di *peace keeping*. Qualora l'intervento avvenga in un Paese ove non vi è più una Autorità governativa legittimamente costituita o considerata tale, è necessario acquisire il preventivo assenso di quella entità che gestiscono di fatto il controllo e l'autorità territoriale;
- partecipazione su base volontaria da parte di Nazioni in grado di fornire un contributo effettivo, cioè anche numericamente modesto, ma utile allo svolgimento della missione;
- flessibilità delle direttive politiche, nel senso che al mutare della situazione deve necessariamente potersi adeguare il mandato, ovvero l'interpretazione politica del mandato, in modo tale da conseguire l'adeguamento dei compiti e delle azioni della forza alla nuova situazione;
- un *set* di regole di comportamento, o di "regole di ingaggio" come si dice nel linguaggio militare, coerenti con la situazione in atto sul terreno e con le finalità della missione e sufficientemente ampie e flessibili da essere adattabili con l'evolversi degli eventi;

- imparzialità nella esecuzione della missione, che va intesa non come passiva acquiescenza bensì come fermezza nell'applicazione delle regole di comportamento nei confronti di tutte le parti in causa.

3. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E DI COMANDO DELLA FMP.

L'operazione "Alba" ha cominciato a prendere forma ancor prima del mandato assegnato dalle Nazioni Unite: i possibili lineamenti della missione ed i compiti ad essa connessi erano già stati delineati, a scopo precauzionale e di contingenza, prima che fossero rese note le delibere dell'Unione Europea, dell'OSCE e del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Tutto ciò rappresenta un semplice ma efficace espediente che da un lato consente di tenere il passo con i tempi di evoluzione delle crisi e dall'altro mette in condizione l'ONU di formulare un "mandato" che sia "efficacemente e realisticamente eseguibile". E' stata utile, nella fase di pianificazione di "Alba", la formulazione di presupposti (*assumptions*), in analogia a quanto effettuato nel corso della pianificazione della NATO per l'intervento in Bosnia. Le *assumptions* consentono di enunciare dei concetti o delle limitazioni utili per sviluppare anticipatamente le linee operative e vagliarle successivamente con criteri di fattibilità ed accettabilità sul piano politico ed economico, oltre che militare.

Ciò aiuta molto a superare le numerose difficoltà insite nella pianificazione delle operazioni multinazionali di supporto della pace. Non bisogna dimenticare, infatti, che tali operazioni abbracciano aspetti di carattere politico-

sociale che si aggiungono ai condizionamenti tattici ed accrescono non poco la complessità delle scelte operative.

In tale ottica, anche le aree di schieramento dei singoli Contingenti nel Teatro albanese sono state definite secondo criteri di “*balancing*” tra le varie Nazioni, tenendo anche conto delle realtà storiche, etniche e religiose locali.

Per portare a termine la pianificazione in tempi brevissimi è stato necessario adottare il concetto del *Parallel Planning* (pianificazione parallela), già applicato dalla NATO e dall'ARRC nelle Operazioni *Joint Endeavour* e *Joint Guard*.

In sostanza si è trattato di svolgere attività concettuali ed organizzative, in contemporanea, a tutti i livelli, a cominciare da quello politico-strategico dello *Steering Committee* e da quello strategico-operativo militare, proprio dello Stato Maggiore della Difesa, cui hanno partecipato i rappresentanti dei Paesi contributori. Contemporaneamente, anche il Comando designato della FMP, ricevuti gli indirizzi di carattere generale, ha condotto la propria pianificazione tattica, interfacciandosi con i Comandanti delle singole unità che, a loro volta apportavano aggiustamenti ai propri piani di impiego. Il *Parallel Planning* ha così consentito di rispettare la brevissima scadenza del D-Day (15 aprile), appena due settimane dopo l'emanazione del Mandato delle Nazioni Unite.

4. LA DIREZIONE POLITICA: IL COMITATO DI DIREZIONE DELLA FORZA ED IL SUO SEGRETARIATO.

a. Generalità

Allo scopo di conferire unitarietà alla direzione politica della missione, le Capitali interessate hanno deciso di costituire in ROMA un Comitato di Direzione della Forza (*Steering Committee*) costituito da alti funzionari politici e militari dei Paesi contributori.

Il Comitato di Direzione, affiancato da un Segretariato permanente, era caratterizzato da una certa flessibilità, nel senso che le modalità delle riunioni, a cadenza normalmente settimanale, sono state poi adattate alle esigenze della situazione in atto.

b. Struttura del Comitato Direttivo

Il Comitato è stato strutturato su due livelli, uno costituito da alti rappresentanti delle Capitali (Direttori Politici o equivalenti) e l'altro dai rappresentanti delle Ambasciate a ROMA. Ciò ha contribuito all'efficacia del Comitato stesso. Infatti, la prima struttura garantiva la possibilità di pendere decisioni anche di elevato livello, mentre la seconda si è dimostrata in-grado di svolgere azione di monitoraggio delle operazioni ed ha garantito, quando necessario, la tempestività d'intervento.

Va peraltro precisato che:

- nonostante le previsioni iniziali di convocare il Comitato alternativamente nei due "formati", la necessità di prendere decisioni importanti e di seguire le fasi critiche dell'operazione ha fatto sì che lo stesso sia stato convocato molto più spesso nella configurazione "alti rappresentanti";
- alcune Nazioni, specie quelle che fornivano contributi nazionali più limitati hanno prevalentemente partecipato con un rappresentante residente in ROMA, proveniente dalla locale Ambasciata.
- la periodicità delle convocazioni, settimanale, si è dimostrata idonea per i compiti del Comitato, a cui era richiesto, oltre che un'efficace direzione politico-militare delle operazioni in Albania e relativa pianificazione, anche di fornire con periodicità quindicinale un rapporto al Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U..

c. Rapporti all'interno del Comitato

L'attività del Comitato si è svolta in maniera efficace, anche se alcune "sensibilità nazionali" hanno reso necessaria una particolare attenzione.

In talune circostanze, in cui la sensibilità di una Nazione su aspetti d'interesse globale potevano rischiare di determinare situazioni di stallo o di rallentamento delle decisioni del Comitato, l'azione della Presidenza, cioè

della nazione *leader*, sostenuto da altre nazioni contribuenti in maniera sostanziale alla Forza ha consentito di coagulare il consenso su posizioni accettabili per tutti.

d. Relazioni esterne del Comitato Direttivo

Il Comitato ha mantenuto stretti contatti con tutte le Organizzazioni internazionali interessate alla crisi albanese (ONU e sue Agenzie, OSCE, UEO, EU ecc.) e con le Autorità albanesi. Tutti sono stati invitati a partecipare regolarmente con un loro rappresentante alle riunioni dello *Steering Committee* in sessione plenaria allargata.

Per quanto riguarda le Autorità albanesi, il fatto che il Comitato abbia mantenuto i rapporti, istituzionali e non, con un solo attore della scena politica albanese e precisamente con il Governo di riconciliazione nazionale è stato un forte sostegno all'azione di quest'ultimo ed ha fornito all'Albania un forte messaggio sulla opportunità che i problemi interni venissero affrontati e risolti in primis dagli Albanesi, seppure con un forte sostegno esterno della Comunità internazionale.

Per quanto attiene alle altre Organizzazioni internazionali, i rapporti sono stati efficacemente tenuti sia direttamente dal Comitato sia per il tramite di

quelle Nazioni contributrici che avevano responsabilità dirette nelle Organizzazioni (es. Francia come Presidente di turno della UEO ecc.).

e. Direzione politico militare dell'operazione

La riuscita dell'operazione ha dimostrato che i rapporti tra i Vertici politico-strategici e militari sono stati fruttuosi ed efficaci anche grazie alla presenza nel Comitato Direttivo del Comandante dell'Operazione (il COPER) nel caso specifico il Capo di Stato Maggiore della Difesa della nazione *leader*.

Ciò ha consentito al Comitato di essere costantemente aggiornato, con periodici e completi *briefings*, sull'evolversi della situazione e sullo sviluppo delle operazioni.

In tal modo si è realizzata una efficace interazione tra direzione politica delle operazioni e possibilità della Forza che ha permesso al Comitato di prendere le decisioni solo dopo accurate e approfondite valutazioni tecnico-militari.

Da tali approfondimenti congiunti scaturivano le "*guidelines*" politiche che venivano successivamente trasformate in piani e conseguenti direttive operative, anch'esse presentate ed approvate in Comitato Direttivo.

Anche "l'interpretazione autentica" del mandato ed i conseguenti compiti sul terreno della forza sono stati decisi a livello politico, dopo un'esame

congiunto con vertici militari sulla fattibilità e sulla efficacia delle varie ipotesi.

Inoltre va evidenziato come sia stata realizzata una efficace interazione tra guida politica e possibilità militari anche a livello esecutivo, con continui contatti tra Ministero Affari Esteri e Difesa, ed in particolare tra Segretariato del Comitato e *Staff* del Comando Operativo Interforze dell'Operazione, realizzando così unicità di visione ed eccellente coordinamento.

5. IL COMANDO E CONTROLLO: IL COMANDANTE OPERATIVO (COPER) ED IL COMANDO DELLA FORZA (COMANFOR).

Anche la gestione dell'operazione "Alba", al pari delle altre recenti *Peace Support Operations*, si è rivelata alquanto complessa. Per l'Italia, in particolare, oltre ai maggiori oneri operativi e logistici, inerenti alle responsabilità di nazione *leader* c'era da considerare il delicato ruolo di coinvolgimento dei Paesi partecipanti nella struttura di Comando a base nazionale.

Lo *Steering Committee* di cui al precedente paragrafo 4 si è rilevato un validissimo organo di riferimento per il Comandante dell'Operazione (COPER), coincidente con il Capo di Stato Maggiore della Difesa, Ammiraglio Guido VENTURONI.

Per l'esercizio della sua azione di Comando il COPER si è avvalso della costituzione del Comando Operativo della Forza d'Intervento in Albania (COFIA) che, supportato da una cellula "*Intelligence*" interforze, ha esercitato le funzioni di direzione operativa della missione, trasformando in ordini per il Comandante in Teatro gli intendimenti che il COPER sviluppava a seguito degli indirizzi politici dello *Steering Committee*. La presenza presso il COFIA di

Ufficiali di collegamento dei Paesi contributori assicurava il coinvolgimento degli Alleati anche al massimo livello di Comando militare.

Tale struttura decisionale ha riprodotto, in piccolo, la catena di Comando della NATO per l'operazione in Bosnia, in cui lo *Steering Committee*, organo politico-militare, si identificava con il NAC-MC (Consiglio Nord Atlantico e Comitato Militare), il Comandante dell'Operazione (COPER) poteva essere equiparato al SACEUR, mentre COMANFOR ALBA, Comandante in Teatro, era paritetico al Comandante della NATO in Bosnia, COMSFOR.

Per quanto concerne la struttura multinazionale di comando di "Alba" va osservato che, fermo restando il principio di assicurare all'Italia, nazione "leader" alcune delle posizioni chiave, è stato comunque assicurato il principio della multinazionalità ai vari livelli della catena di Comando.

A livello politico lo *Steering Committee*, con la presidenza dell'Italia e con la vice presidenza vicaria della Francia, vedeva la partecipazione di alti funzionari dei Dicasteri degli Esteri e della Difesa dei Paesi partecipanti e di rappresentanti, in qualità di Osservatori, delle Nazioni Unite, dell'OSCE e dell'Unione Europea al fine di assicurare il coordinamento politico con tali organizzazioni internazionali.

A livello operativo, il COFIA, come citato in precedenza, vedeva la presenza di Ufficiali di Collegamento dei Paesi contributori.

A livello FMP il COMANFOR era coadiuvato da tre Generali di Divisione (un francese, un greco e un turco) con funzione di Vice Comandanti. Tale situazione si realizzava anche a livello di *Staff*, laddove il Capo di SM della Forza aveva alle proprie dipendenze tre Sottocapi di SM responsabili delle branche Informazioni e Sicurezza (Grecia), Operazioni (Francia) e Logistica (Turchia). Tali branche anche al loro interno, rispecchiavano il principio della suddivisione delle responsabilità tra le varie Nazioni.

Infine, i maggiori contingenti nazionali a livello Battaglione/Reggimento, posti alle dirette dipendenze del COMANFOR e responsabili di specifiche aree di responsabilità, inglobavano al loro interno Unità appartenenti ad altri Paesi (es.: Austria nel settore italiano, Danimarca in quello francese, ecc...).

6. LA COOPERAZIONE CIVILE-MILITARE (COCIM) E LE RELAZIONI CON LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE (ONG).

a. La struttura COCIM

Nell'ambito dell'Operazione "Alba" la struttura COCIM (o CIMIC, facendo riferimento alla *Civil-Military Cooperation*) era configurata su una rete di Enti che, ai vari livelli ordinativi, espletavano diversi compiti.

L'apice della struttura era individuabile in una apposita Cellula del COFIA, la Cellula J-9 CIMIC che costituiva interfaccia con l'Autorità politica (la Direzione Generale per la Cooperazione e lo Sviluppo del MAE) e COMANFOR.

Inoltre a livello MAE, che fungeva da collettore unico delle offerte/ richieste avanzate dalle Organizzazioni umanitarie, agiva un Ufficiale di Collegamento Difesa - Esteri (figura non creata ad hoc ma già prevista dalle tabelle organiche e che si è rivelata di particolare utilità). Dalla cellula J-9 dipendeva, in Teatro, il "CIMIC Center" inquadrato nello *staff* del COMANFOR e da questo *Center* dipendevano vari nuclei dislocati nelle pedine a livello Battaglione per realizzare la necessaria copertura territoriale

ed il collegamento “sul terreno” con le varie Organizzazioni non Governative (ONG).

b. Il funzionamento della struttura

La missione ed i compiti assegnati dal mandato hanno richiesto una particolare attenzione nel settore della Cooperazione Civile-Militare. Tenuto conto della debolezza delle strutture governative locali, l'attività si è sviluppata tra notevoli difficoltà, mediante le seguenti attività:

- (1) L'esecuzione di missioni di **ricognizione ed analisi del territorio**, volte all'acquisizione di utili elementi di situazione sulla realtà albanese che hanno consentito di individuare le principali carenze e di definire i settori prioritari di intervento ed in particolare:
 - (a) settore igienico-sanitario, per le gravi carenze rilevate sia nelle strutture sanitarie, sia nel sistema degli acquedotti, ormai fatiscenti, nonché di quello fognario, quasi inesistente o a cielo aperto e quello della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti;
 - (b) settore alimentare, anche se limitatamente a sacche interne di povertà preesistenti alla crisi;
 - (c) settori della Pubblica Amministrazione, della Pubblica Istruzione, della viabilità e dei trasporti;

(2) La condotta di attività sulla **sicurezza** e sul coordinamento della protezione/scorta in favore delle Organizzazioni Umanitarie e degli Osservatori OSCE che si è concretizzata con le predisposizioni necessarie per assicurare l'assolvimento dei compiti previsti dal mandato;

(3) L'instaurazione di **collegamenti diretti con vari Dicasteri**:

(a) inizialmente con il Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per la Cooperazione e lo Sviluppo, per l'acquisizione di elementi di informazione sulla esistenza di "programmi" di aiuti a favore dell'Albania;

(b) successivamente, con il Gabinetto del Ministro della Difesa per lo sviluppo dell'Operazione "*Twinship*", sorta per iniziativa del Ministero della Difesa, che ha perseguito - con notevole successo, per la tempestività e l'efficacia dell'intervento - lo scopo di attivare un flusso di interventi mirati, da parte di alcune municipalità italiane che si sono "gemellate" con altrettante città albanesi, in settori vitali, quali il ripristino dell'efficienza della

rete idrica e del sistema di raccolta e smaltimento rifiuti solidi nelle principali città albanesi.

Rilevante è stato, inoltre, il collegamento-allacciato -con il Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il coordinamento dei concorsi forniti dalle Forze Armate alle ONG italiane aderenti al "Tavolo di Coordinamento" attivato appositamente per gli aiuti umanitari al popolo albanese in molteplici settori d'intervento come quello tecnico-alimentare, quello igienico-sanitario, quello scolastico ecc..

c. Sintesi dell'Attività CIMIC

Nel corso dell'Operazione in Albania sono state fornite complessivamente 912 scorte militari a favore sia degli Osservatori OSCE, sia delle numerose organizzazioni umanitarie (98, di cui 16 italiane) interessate alle attività di ricognizione del territorio, per il trasporto degli aiuti e per il supporto tecnico (campagna vaccinale antipolio, clorazione delle acque, gemellaggio).

Sono stati effettuati controlli sulle condizioni generali in 73 località e contattate, ogni qualvolta possibile, le relative Autorità locali.

Nello stesso periodo le Organizzazioni Umanitarie hanno potuto stoccare - fruendo della cornice di sicurezza della FMP - nei magazzini statali e distribuire ad Enti assistenziali e a famiglie indigenti, circa 5200 t. di generi alimentari, ivi compresi circa 15.000 pacchi famiglia, 176 t. di sementi e circa 350 t. di medicinali.

Sono state inoltre condotte ben 819 missioni di sicurezza e sicurezza e scorta lungo gli itinerari per garantire l'afflusso degli aiuti umanitari.

Particolarmente significativo, inoltre, è stato l'intervento umanitario di alcuni Comuni/Enti italiani (operazione "*Twinship*") a favore di altrettante municipalità albanesi, in settori vitali come il ripristino dell'efficienza della rete idrica e del sistema di raccolta e smaltimento rifiuti urbani.

Per quest'ultima attività, le Forze Armate italiane hanno fornito concorso di escavatori, mezzi ribaltabili e altri mezzi speciali del Genio.

7. L'ARTICOLAZIONE DELLA FORZA ED IL SUO CONCETTO OPERATIVO.

a. Articolazione della Forza

Circa la consistenza della Forza alla luce del mandato del Consiglio di Sicurezza, la missione della Forza consisteva nel "rendere sicuri i principali punti d'ingresso in Albania allo scopo di garantire le condizioni di sicurezza per l'afflusso e la distribuzione degli aiuti umanitari e di garantire la sicurezza delle sedi delle missioni internazionali presenti a TIRANA e delle attività delle altre Organizzazioni che operano nel campo umanitario in Albania". Era previsto altresì che la presenza della Forza contribuisse a creare un ambiente sicuro per opera delle Organizzazioni internazionali nel loro sforzo di assistenza alla riabilitazione politica, economica e sociale del Paese.

Per assolvere a questa complessa e delicata missione le Autorità militari dei Paesi contributori hanno valutato necessario un contingente di non meno di 6.000 uomini e, di conseguenza, ci si è mossi sul piano internazionale per ricercare consensi e contributi di forze che ci permettessero di raggiungere questo obiettivo.

La Francia ha fornito un contributo di circa 1.000 uomini; la Grecia e la Turchia 800 ciascuna; 450 la Spagna; 400 la Romania, mentre contributi più ridotti sono venuti dall'Austria con 120 unità e dalla Danimarca con 60 unità per un totale di circa 3.500 uomini.

In merito ai Paesi contributori va sottolineato che la Slovenia ha partecipato alla Forza con un'unità sanitaria militare, schierata nell'area di VALONA, si è trattato della prima missione all'estero per la giovane repubblica nata dalla dissoluzione dell'ex Jugoslavia.

A queste forze va ad aggiungersi il contributo italiano di oltre 3.000 uomini, composto da un Comando divisionale e relativi supporti, un Comando di Brigata (la "Friuli"), tre Reggimenti meccanizzati (il 187° Paracadutisti integrato da una Compagnia del Reggimento Carabinieri "Tuscania", il 18° bersaglieri, il 151° fanteria "Sassari"), un Battaglione di Fanteria di Marina (del Reggimento "San Marco"), un Reparto blindato di Cavalleria (Reggimento "Savoia" Cavalleria), un reparto elicotteri dell'Esercito (dei Reggimenti "Vega" ed "Antares") e vari reparti di supporto logistico (11° Reggimento Trasmissioni "Leonessa" e 33° Reggimento Logistico/Ambrosiano"), il tutto sostenuto da una componente aerea, navale ed anfibia di trasporto (46a Aerobrigata ed Unità navali "San

Giusto" e "San Marco") e sostegno tattico (velivoli Tornado ed AMX dell'Aeronautica) e di sorveglianza marittima (28° Gruppo navale).

La massiccia entità del Contingente fornito dall'Italia è dipesa dal ruolo guida del nostro Paese, responsabile non solo di fornire un contributo più significativo di forze operative, ma anche le strutture di comando e tutta la logistica di teatro, cioè, in sostanza, tutto il grosso del supporto in termini di trasporti, rifornimenti, comunicazioni, non solo per il nostro Contingente, ma anche per quello degli altri Paesi, specie di i cui contributi sono di ridotta entità.

b. Concetto operativo

Il concetto operativo si è sviluppato in tre fasi, prendendo come riferimento il giorno di avvio dell'operazione, convenzionalmente chiamato nelle operazioni militari il "D-Day". La **prima fase** di circa 10 giorni ha previsto l'ingresso in Albania di circa 2.000 - 2.500 uomini per acquisire il pieno e sicuro controllo di alcuni terminali chiave di accesso, in particolare l'aeroporto di TIRANA, il porto di DURAZZO e, successivamente, quello di VALONA.

Il controllo di questi terminali di accesso ha consentito un rapido arrivo dei primi aiuti umanitari, un loro sicuro stoccaggio ed un prima

distribuzione nei centri di arrivo e nelle zone immediatamente limitrofe. In questa fase ha avuto luogo anche la costituzione a TIRANA del Comando multinazionale della forza, retto dal Generale Luciano FORLANI.

La prima fase è stata seguita dalla **seconda**, dal giorno D-10 al D+90.

Nella prima parte della seconda fase, dal D+10 al D+20, si è realizzato l'ingresso in teatro del grosso delle forze ed il consolidamento del dispositivo militare che ha permesso il controllo delle principali arterie di collegamento tra i terminali di ingresso, ma anche di alcuni centri addizionali e relative strade di accesso.

Nella seconda parte dal D+20 al D+90, il dispositivo è stato gradualmente ed ulteriormente espanso al fine di ampliare la cornice di sicurezza ad altri importanti centri e vie di comunicazione del Paese.

La **terza** ed ultima fase dopo il D+90 ha previsto il ritiro della forza dal teatro al termine della missione.

Lo schieramento è stato accuratamente pianificato dallo Stato Maggiore della Difesa insieme a quelli dei Paesi contributori sulla base di una serie di elementi, tra i quali la disponibilità dei Paesi e la tipologia delle forze fornite, la natura del terreno la centralità delle aree di dislocazione rispetto alle principali arterie di comunicazione del Paese, le indicazioni espresse

dai paesi contributori, nonché di alcuni fattori oggettivi di visibilità politica.

In particolare, per quanto concerne le principali aree di gravitazione delle forze, i reparti francesi si sono schierati a DURAZZO, insieme ai Danesi ed al nostro Reggimento logistico; gli Spagnoli si sono schierati a Nord; nell'area di LEHZE e SHENGJIN e verso SCUTARI, una parte del Contingente italiano si è schierato a TIRANA insieme a reparti greci e turchi, quest'ultimi schierati anche a ELBASAN. Più a Sud si sono schierati i restanti reparti italiani, a FIER, a VALONA, insieme ad una Compagnia greca, e verso SARANDA, mentre le forze rumene hanno gravitato su ARGIROCASTRO.

Tutta l'operazione è stata concepita in stretto raccordo con il Governo e le Autorità albanesi, in primo luogo quelle militari, con le quali ci siamo a più riprese consultati. Lo stesso Ministro della Difesa ANDREATTA si è recato a TIRANA, prima dell'inizio dell'operazione, per illustrarne tutti gli aspetti non solo a quel Ministro della Difesa ed ai suoi collaboratori, ma anche al Primo Ministro ed ai principali Ministri, nonché al Presidente.

Quanto alla tempistica dello schieramento, esso si è concretizzato in tempi ancor più rapidi rispetto a quelli pianificati, pur salvaguardando l'esigenza di garantire l'ordine di afflusso delle Unità in teatro in funzione della

disponibilità di approntamento delle forze da parte di alcuni Paesi, della ricettività delle strutture logistiche di accoglienza e dell'esigenza di assicurare la necessaria cornice di sicurezza degli uomini in ciascuna fase dello schieramento.

Inoltre nel periodo maggio-giugno '97 la forza della FMP è stata incrementata di circa 800 uomini per garantire la sicurezza dei 238 *teams* dell'OSCE (comprendenti 1.200 unità) impiegati quali Osservatori durante le tre tornate elettorali tenutesi nel Paese balcanico.

8. LA CATENA DI COMANDO DEL CONTINGENTE ITALIANO. L'APPLICAZIONE DELLA RECENTE LEGGE SUI VERTICI. LA COSTITUZIONE DEL COFIA.

L'operazione ha ancora una volta dimostrato l'importanza del principio della "unicità del Comando" che prevede che tutta l'Autorità per gestire le risorse umane e materiali si concentri in un una sola persona (*one single key*).

Questo si è facilmente realizzato, anche grazie alla recente legge sui vertici militari, con l'assunzione del Comando Operativo da parte del Capo di SMD.

Per quanto attiene alla catena di Comando nazionale, non si sono determinati inconvenienti di sorta. I due livelli individuati - Comando dell'operazione e Comando di teatro - hanno interagito con relativa facilità e adeguata efficacia.

In merito alla catena di comando multinazionale, va evidenziata la necessità che, a livello Teatro, gli ordini del Comandante, derivanti dalle direttive del Comitato e del COPER, debbano essere eseguite da tutti i Contingenti senza margini di "contrattazioni"; i Comandanti in subordine, cioè si devono "snazionalizzare".

In tale quadro si è rilevato particolarmente efficace il costante aggiornamento di situazione effettuato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa della Nazione guida ai colleghi delle nazioni contributrici.

Tale rapporto periodico, infatti, era volto anche ad anticipare i problemi più delicati, e fornire il "*rationale*" degli sviluppi di una operazione, creando le premesse per la necessaria pianificazione multinazionale.

Solo in alcuni casi si sono resi necessari contatti bilaterali, a livello di Capi di Stato Maggiore, per risolvere problemi tecnici o sbloccare situazioni difficili.

9. LA CATENA DI COMANDO DEGLI ALTRI CONTINGENTI NAZIONALI. OSSERVAZIONI COMPARATE.

Mentre la Catena di comando multinazionale risulta ben definita, oltre che concordata da tutte le parti in causa, le catene di comando dei contingenti nazionali sono rimaste "in ombra".

Infatti, pur avendo ogni Paese realizzato una propria "Catena di comando parallela" per monitorizzare le attività del proprio Contingente nazionale in Albania, tale organizzazione è rimasta in secondo piano e non ha minimamente interferito con l'unica Catena di comando autorizzata, valida ed unanimemente riconosciuta, vale a dire quella multinazionale.

In altre parole ogni Paese, nell'assegnare le proprie forze nazionali alla FMP, le ha in certo senso "dimenticate" per affidarle ad un'"entità" sovranazionale rappresentata dalla *Coalition of the Willings*.

Si tratta, in altre parole, di una parziale "perdita di sovranità nazionale" che però si traduce in una maggiore efficienza complessiva della "coalizione".

Per quanto riguarda la struttura di comando e controllo desidero fare alcune puntualizzazioni in merito al comando operativo¹, controllo operativo² e controllo tattico³ definizioni che non configurano esclusivamente differenziazioni lessicali ma delineano specifici ruoli e specifiche responsabilità.

Per quanto di interesse è da notare che il **Comando operativo** dell'operazione era affidato al Capo di SMD, Comandante dell'Operazione (COPER) che lo disimpegnava, sulla base delle direttive politiche dello *Steering Committee*, attraverso il Comando Operativo della Forza di Intervento in Albania (COFIA).

Il **controllo operativo** era stato delegato dal COPER rispettivamente al COMANFOR per la FMP, al Comandante in Capo della Squadra Navale (CINCNAV) ed al Comandante del Centro Operativo della 3^a Regione Aerea (3° R.O.C.) per i mezzi navali ed aerei operanti a supporto della FMP.

Le Nazioni partecipanti alla Forza Multinazionale avevano, a loro volta, delegato il controllo operativo sulle proprie unità al COPER.

¹ Comando Operativo: è l'autorità conferita ad un Comandante di assegnare missioni o compiti ai Comandanti subordinati, di schierare unità e di riassegnare forze. Non comporta responsabilità in campo amministrativo, del personale e logistico. Il comando operativo concede la possibilità di mantenere o delegare il controllo operativo e/o tattico.

² Controllo Operativo: è l'autorità delegata ad un Comandante di impiegare le forze a lui assegnate in modo da assolvere specifiche funzioni o compiti normalmente limitati per funzione, tempo e spazio. La delega attribuisce la possibilità di dislocare le unità interessate nonché di ritenere o delegare il controllo tattico di tali unità.

³ Controllo Tattico: è l'autorità delegata di direzione e controllo dettagliati, e generalmente locali, delle operazioni necessarie ad assolvere i compiti assegnati.

Infine, il **controllo tattico** era stato delegato ai Comandanti di Reggimento che lo esercitavano su tutte le Unità poste alle loro dipendenze.

10. GLI AMMAESTRAMENTI TRATTI DALLA MISSIONE.

In conclusione, l'analisi dei fattori di successo dell'Operazione "Alba", condotta alla luce delle esperienze più recenti maturate nel campo delle *Peace Support Operations*, rivela una serie di aspetti che contribuiscono a confermare precedenti ammaestramenti e permettono di delineare alcuni principi cardine a livello di alta direzione politico-militare per le operazioni multinazionali di nuova generazione. Di seguito, a titolo di riepilogo, una panoramica dei più significativi ammaestramenti.

a. Disponibilità di informazioni accurate

Innanzitutto si può affermare che prerequisito indispensabile per poter intavolare qualsiasi forma di valutazione è la disponibilità di informazioni accurate, che consentano la giusta previsione della evoluzione della crisi e l'immediata elaborazione di ipotesi di intervento.

b. Sincronizzazione militare-politica

Altro elemento fondamentale è costituito dalla sincronizzazione della pianificazione militare con le iniziative politiche e le azioni umanitarie.

Questa simbiosi può essere attuata in tempi brevi mediante lo sviluppo di presupposti operativi e di idonee linee guida dell'operazione in modo da pervenire, attraverso gli organismi internazionali e regionali, ad una rapida ed appropriata formulazione del mandato da parte dell'ONU, premessa indispensabile per un intervento tempestivo in grado di raccogliere le adesioni di un numero sufficiente di Paesi.

c. Funzioni dell'ONU limitate al più alto livello politico

A tal proposito sembra affermarsi la tendenza da parte dell'ONU a limitare la propria azione al più alto livello politico (con il conferimento della legittimazione internazionale dell'intervento attraverso la Risoluzione) ed a delegare la direzione politico-militare delle operazioni ad una Organizzazione Regionale ovvero ad un Comitato costituito da Paesi aderenti all'iniziativa.

d. Coalition of the willings

Una volta ottenuta la legittimazione e l'incarico internazionale, la Nazione o l'Organizzazione regionale designata come *leader* della coalizione si deve adoperare per coagulare la volontà dei Paesi desiderosi di intervenire. In altre parole si dovrà creare la cosiddetta "*coalition of the willings*" che è

diventata una caratteristica peculiare di tutte le più recenti operazioni in supporto della pace. Occorre però fare attenzione a contenere il numero dei Paesi aderenti all'iniziativa, limitandolo a quelli che forniscono contributi di forze apprezzabili ed utilizzabili per lo scopo. Non sempre però i buoni propositi del primo momento si traducono in altrettanto efficaci misure sul campo.

e. Obblighi della Nazione *Leader*

Investita dal mandato, l'Italia si è subito adoperata per avviare e coordinare tutte le misure necessarie per conseguire il "*building*" della FMP ed in particolare: il rapido sviluppo di un "*Draft Plan*", comprendente le linee guida dell'operazione e la sua successiva presentazione alle Nazioni potenziali contributrici per la definizione congiunta di tutti gli aspetti dell'operazione; la designazione del Comandante della Forza (COMANFOR) e della struttura di Comando multinazionale; la condotta di ricognizioni congiunte in teatro per confrontare quanto delineato nel corso della pianificazione e per verificare l'idoneità dei *Points Of Entry* (POE) e delle aree/sedi di schieramento dei reparti.

Ma l'aspetto più importante, di cui la Nazione *leader* di una Forza Multinazionale deve farsi carico, è quello di fornire un considerevole

contributo di uomini e mezzi, cosa che l'Italia ha pienamente rispettato offrendo una parte consistente dei reparti operativi e degli assetti per il trasporto strategico ed il sostegno logistico generale.

f. Regole d'ingaggio

Per poter impiantare, in tempi rapidi, una Forza Multinazionale chiamata ad operare in supporto della pace occorre che la Nazione (o l'Organizzazione Regionale) cui viene affidata la *leadership* conduca rapidamente una serie di attività congiunte per individuare (e poi costituire) gli Organismi collegiali preposti alla Direzione politico-militare dell'operazione. Essa dovrà, fra l'altro, elaborare le regole d'ingaggio (*rules of engagement*, (ROEs), che devono essere accettate e sottoscritte da tutti i Paesi partecipanti.

Tali regole d'ingaggio dovranno prevedere nel dettaglio i tipi di comportamento da adottare nelle varie circostanze prevedendo ogni possibile evoluzione della situazione politica e militare. Le regole dovranno essere assimilate da Comandanti e gregari che vi si dovranno attenere con scrupolo e convinzione.

La principale regola cui le ROEs dovranno uniformarsi sarà, ovviamente, quella dell'imparzialità di condotta nei riguardi di tutte le parti in causa, sia

allo scopo di fornire un'immagine credibile e responsabile della Forza, sia allo scopo - non secondario - di evitare ritorsioni nei confronti dei componenti della Forza stessa.

g. Unicità di comando

Un ultimo elemento da considerare è l'unicità di comando che deve essere attuata sia a livello politico-strategico dell'organo di direzione collegiale, sia nella gestione dello strumento militare multinazionale che deve far riferimento ad un unico Comandante delle Forze in Teatro.

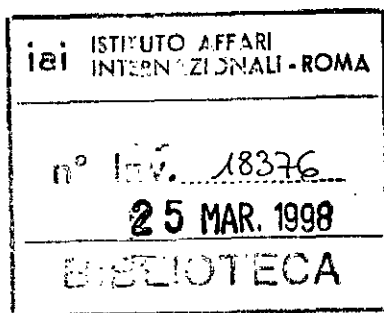
L'analisi condotta ed i fattori qui elencati investono esclusivamente l'alta direzione politico-militare delle moderne operazioni in supporto della pace.

Non bisogna dimenticare però che una corretta operazione della missione è condizione necessaria ma non sufficiente per portare a termine con successo il mandato. E' giusto infatti riconoscere che la riuscita dell'operazione è sempre legata alla competenza dei Comandanti ed alla capacità operativa ed al comportamento delle forze in campo, comportamento che deve essere improntato all'imparzialità e al rispetto delle regole di ingaggio.

Per concludere, possiamo affermare che le Operazioni multinazionali di nuova generazione nascono come vere e proprie "*Joint Ventures*" che perseguono "obiettivi totali" che investono tanto la dimensione militare quanto la sfera politica, il campo umanitario ed i rapporti etnico-sociali, ma sono tutt'altro che semplici facili da portare a compimento.

Il conseguimento del successo dipenderà in larga misura dalla capacità di armonizzare - in modo tempestivo e con visione unitaria - i molteplici fattori che influenzano tali tipi di interventi, facendo sempre tesoro degli ammaestramenti maturati nelle passate esperienze.

La missione "Alba", per come è stata organizzata e condotta, è certamente un valido modello di Operazione in supporto della pace cui ispirarsi per il futuro.



INTERVENTO DI S.E. L'AMBASCIATORE GIOVANNI JANNUZZI, RAPPRESENTANTE
PERMANENTE D'ITALIA PRESSO IL CONSIGLIO ATLANTICO, PRESSO LA SCUOLA
SUPERIORE S. ANNA (PISA, 7 MARZO 1998)

LA NATO DI FRONTE ALLA CRISI ALBANESE

L'azione diplomatica italiana nel corso della crisi albanese della scorsa primavera si e' indirizzata, sul piano multilaterale, a mobilitare tutte le competenti Organizzazioni Internazionali per prestare soccorso ad un Paese europeo in cui le istituzioni si stavano disgregando e cio' implicava il serio rischio che l'intera area balcanica ne subisse conseguenze imprevedibili.

La NATO ed il Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico (EAPC), di cui l'Albania e' tra l'altro membro, non potevano restare esclusi da questa ampia azione condotta dal Governo italiano e fin dall'inizio della crisi abbiamo attirato l'attenzione degli Alleati e dei Partners su un problema che coinvolgeva la sicurezza di tutti, e non solo quella dei Paesi vicini.

Il problema politico che si e' posto sin dai primi giorni e' stato pero' quello di definire il possibile ruolo della NATO in una situazione dove non vi era una minaccia esterna nei confronti di un Paese Partner ne' condizioni di aperto conflitto armato inter-etnico, come in Bosnia. Ci trovavamo piuttosto in presenza di una situazione caratterizzata da un'ampia protesta politica popolare, associata a volte a fenomeni di natura criminale agevolati dalla diffusione di un rilevante numero di armi rubate e dall'assenza di un efficiente apparato di forze di polizia.

E' evidente che un tale quadro si prestava maggiormente ad interventi politici, piu' che militari in senso stretto, anche se l'ordinato afflusso e distribuzione di aiuti umanitari inviati dalla Comunita' Internazionale ed una adeguata cornice di sicurezza per la libera tenuta di elezioni democratiche potevano essere garantiti, in quella situazione, solo dalla presenza di una credibile forza militare sul terreno.

La Forza Multinazionale di Protezione (FMP) guidata dall'Italia ha fatto brillantemente fronte a tali esigenze in modo rapido ed efficace ed ha ricevuto, in ambito alleato, attestati di stima e considerazione che hanno contribuito a rafforzare l'immagine di credibilita' ed affidabilita' del nostro Paese nel campo del mantenimento della stabilita' e sicurezza in Europa.

Benche' la NATO non fosse direttamente coinvolta nelle operazioni, per tutto il periodo della missione "Alba" abbiamo tenuto costantemente informati gli Alleati ed i Partners sia a livello di Consiglio Atlantico che di Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico. In aggiunta, gli stessi Comitati civili e militari della NATO hanno seguito giorno per giorno con attenzione l'evoluzione della crisi albanese anche per il potenziale rischio di ricadute sulla missione SFOR in Bosnia-Erzegovina.

Al termine della missione della FMP si e' comunque posto alla NATO il problema di come aiutare un Paese Partner dell'Alleanza a ricostituire e riorganizzare le proprie Forze Armate che potevano contribuire a restaurare un senso di sicurezza tra la popolazione, essenziale all'opera di ricostruzione del Paese.

Gli strumenti ordinari a disposizione della "Partnership for Peace" non sembravano infatti idonei per interventi d'emergenza di cosi' ampia portata e adattabili ad una situazione cosi' peculiare. Anche su questo piano, ci siamo fatti comunque carico di proporre un intervento straordinario "ad hoc" elaborando un Programma Individuale di Partenariato (IPP) con l'Albania che teneva specifico conto dei reali e piu' immediati bisogni delle Forze Armate del Paese.

L'elemento innovativo rispetto ad altri programmi individuali, sia quelli precedenti con l'Albania che con gli altri Partners, e' consistito nella decisione di effettuare una revisione

sistematica delle condizioni delle Forze Armate albanesi attraverso una ricognizione sul terreno da parte di esperti NATO. Ciò avrebbe consentito di individuare con precisione le iniziative necessarie da intraprendere e la loro scala di priorità'.

Ma accanto alle attività NATO/PfP hanno assunto grande rilevanza le iniziative intraprese a livello bilaterale da parte dei singoli Paesi alleati e Partners che hanno svolto una insostituibile funzione complementare a quella dell'Alleanza. Non tutte le necessità delle Forze Armate albanesi potevano essere infatti soddisfatte unicamente dalla NATO.

Si pensi a titolo di esempio alla fornitura di materiali come uniformi, letti, materassi, carburanti, oppure alla manutenzione dei vetusti mezzi militari in dotazione alle Forze Armate albanesi. Anche in questo caso, il nostro Paese sta svolgendo un ruolo primario attuando un piano d'assistenza che mira a restituire alle Forze Armate albanesi capacità operative nell'ambito delle tre Armi. L'aiuto italiano è coordinato a Tirana da una nostra Missione Militare che segue costantemente, in pieno raccordo con gli Albanesi, le attività previste dal Memorandum d'Intesa che regola gli aiuti bilaterali italiani.

Non mi soffermerò dettagliatamente sui contenuti di tale accordo ma basti pensare che i settori in cui è prevista la collaborazione italiana vanno dall'assistenza alla conservazione e bonifica degli ordigni esplosivi alla telemedicina, dal ripristino dell'efficienza operativa di battelli ed elicotteri alla fornitura di autoveicoli e materiali di consumo.

Vorrei invece soffermarmi più analiticamente sulle attività finora compiute dalla NATO e trarre alcune conclusioni.

Le dodici missioni effettuate dagli esperti NATO tra la metà di agosto e la fine di gennaio hanno evidenziato la necessità di un intervento di ampia portata a causa delle pessime condizioni di una struttura militare di concezione antiquata e male organizzata.

Sono risultate particolarmente urgenti le misure legislative che disciplinino l'organizzazione del Ministero della Difesa e degli Stati Maggiori nonché i rapporti tra questi e l'Autorità politica. Come i recenti avvenimenti nella parte settentrionale del Paese hanno mostrato, oltre alla mancanza di una normativa che stabilisca i rapporti civili-militari, non esiste poi nemmeno una catena di comando e controllo efficace che permetta il ricorso alle Forze Armate per far fronte ad episodi che non siano di mero ristabilimento dell'ordine pubblico.

La diffusione di armi ed esplosivi tra la popolazione civile è inoltre ancora elevata ed i depositi rientrati sotto il controllo delle Autorità non rispondono a requisiti di sicurezza accettabili senza parlare della maggior parte delle munizioni in dotazione che portano una data di fabbricazione risalente ad oltre trent'anni fa'. La logica era infatti quella di accumulare le dotazioni senza provvedere al loro aggiornamento. Timori sono stati anche espressi per la quantità, e stato di conservazione, di materiali chimici presenti nei vari depositi militari.

Anche le infrastrutture ed i sistemi di comunicazione risultano in uno stato di vetustità e degrado tale che le rendono praticamente inutilizzabili. La sorveglianza aerea è di fatto inesistente ed il controllo del traffico aereo inefficace. Quanto al controllo marittimo, il più delicato per noi a causa del fenomeno dell'immigrazione clandestina, ci si augura che la riconsegna, da parte nostra, di parte del naviglio albanese ne consenta una ripresa in collaborazione con la nostra Marina Militare che è molto impegnata da mesi in tale settore.

Proprio in questi giorni i competenti Comitati della NATO stanno valutando la grande quantità di dati raccolti dalle missioni per individuare, oltre i specifici settori d'intervento propri dell'Alleanza, anche la scala di priorità con cui attuare l'assistenza nei prossimi mesi. Mentre è certo che la vera e propria emergenza è terminata, non si può infatti ritenere che la collaborazione NATO/PfP con l'Albania sia ora da incanalare entro binari ordinari.

L'obiettivo che si pone oggi la NATO è l'elaborazione di un nuovo Programma Individuale di Partenariato con l'Albania che consenta di intervenire specificatamente nei prossimi mesi nei settori prioritari che saranno individuati con l'obiettivo di far recuperare rapidamente un minimo di operabilità alle Forze Armate. Probabilmente il coordinamento che viene normalmente

effettuato a Bruxelles sara' anche questa volta affiancato da missioni di esperti in Albania che consentiranno di adattare e meglio calibrare le varie iniziative che si susseguiranno nei prossimi mesi.

In conclusione l'esperienza raccolta alla NATO con il caso Albania ha confermato la grande vitalita' e flessibilita' dell'Alleanza di fronte alle nuove sfide nel campo della sicurezza che si affacciano dopo la fine del mondo bipolare. Quanto all'esperienza PfP nel suo complesso, le iniziative avviate con l'Albania hanno fatto scuola anche nei rapporti di collaborazione che l'Alleanza intrattiene con gli altri Partners. Le procedure di elaborazione dei Programmi Individuali di Partenariato dell'anno in corso sono state infatti modificate alla luce dell'esperienza raccolta con l'Albania e gli stessi Partners hanno fatto stato della loro soddisfazione per quello che hanno definito un salto di qualita' nei rapporti con la NATO.

Il caso Albania e' stato dunque un test importante per la NATO/PfP che ha dimostrato la validita' e vitalita' di questa iniziativa avviata nel 1994 e che in pochi anni si e' trasformata da un esercizio limitato a pochi settori di attivita' ad una complessa rete di collaborazione in campo politico-militare unica al mondo e che non manchera' di far sentire nei prossimi anni i suoi benefici effetti sulla sicurezza e stabilita' dell'area Euro-Atlantica.

BIBLIOTECA	
n° inv. 4837C 25 MAR. 1998	
Isti ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA	



SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

Clare Roberts and Bart Rosengarten

The WEU's Multinational Advisory Police Element in Albania

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

The WEU's Multinational Advisory Police Element in Albania

By Clare Roberts and Bart Rosengarten

INTRODUCTION

It is a common misconception that WEU failed or refused to mount a military intervention in Albania. A request for military intervention never arrived on the WEU Council's table. During March 1997, at the height of the civil unrest in Albania, démarches of a general nature were made by the Albanians to a number of Western organisations for help in restoring the untenable security situation in the country. At the same time, Italy had been investigating European support for a multinational intervention force. It had become apparent that two major European powers were not enthusiastic about the idea. The national political reasons for this will not be explored here. There is no doubt, however, that they are at the origin of why Italy and other European partners decided to press ahead with a coalition of the willing and why leadership of the deployment that became Operation ALBA was never proposed to WEU. This chapter recounts how the WEU came to undertake the Multinational Advisory Police Element (MAPE).

THE REQUEST WHICH LED TO MAPE

During visits to Albania in April and May 1996 Council of Europe police experts reported on the severe deterioration of the police. During the transition period between the resignation of the Communist party in June 1991 and the establishment of democratic rule, policing had virtually ceased. Against the background of repression, disorder, abuse of human rights and distrust of the police, the Democratic

Party elected in 1992 sought to re-establish law and order and to re-structure the Albanian police. As a result of this policy approximately 80% of the police force were newly recruited. These recruits only received very limited training. Thus, a priority of the newly elected government was to undertake a full reorganisation of the police in accordance with Western European models.

Following the unsettled situation in autumn 1996, the failed pyramid investment schemes in Spring 1997 and burgeoning crime, the country's structures including the police collapsed. The 15,000 or so policemen were poorly paid or not paid at all, which left them even more vulnerable to corruption; their facilities were largely destroyed in the riots, and their training, already inadequate, was interrupted.

In response to the overall problem in Albania, the General Affairs Council of the European Union decided on 24 March 1997 to take the initiative to set up an Advisory Mission to Albania to examine humanitarian, economic, political and security related developments in the country. The Advance Team of this Mission, incorporating representatives of the OSCE, WEU and the Council of Europe, visited Tirana from 26 March to 2 April.

The Director of the WEU Planning Cell was tasked by the WEU Council, at an early stage of the crisis, to follow the situation. The Director established a Task Group to gather the relevant information and to develop preliminary military advice for possible WEU actions. One member of the Task Group was the police expert of the Planning Cell, a Norwegian Chief Superintendent, Arve Westgaard, who had gained extensive experience in peacekeeping operations and acted as the Planning Cell action

officer during the police operation in Mostar. He represented WEU in the Advance Team of the Advisory Mission.

The EU team detected a unanimous desire for a foreign security force that would make it possible to provide urgent assistance in different fields. On the basis of UN Security Resolution 1101, adopted on 28 March 1997, Italy would establish a multinational force to facilitate and safeguard the transportation of humanitarian aid and to contribute to the activities of international organisations in Albania. The Advance Party of the Advisory Mission identified a number of areas for emergency and longer-term support to Albania, which would be kept separate from the activities of the multinational security force. Of special importance for the WEU was the conclusion of the Advance Party that the Advisory Mission should include a police advisory element. The report of the team stated that the element should:

- monitor the activities of the regular Albanian police force and provide early warning to the OSCE/Council of Europe as well as the EU of failings liable to jeopardise the holding of free and fair elections, and;
- formulate specific recommendations for short and longer-term assistance to the Albanian police, appropriate to the prevailing political circumstances, in the areas of equipment and logistic support, management, recruiting and training.

The EU team noted the previous work carried out by the Council of Europe with the Albanian police and the operational experience of the WEU in this area. It underlined the desirability of a swift agreement on an international organisation (such as the EU,

WEU or Council of Europe) to provide the framework for the rapid assembly of a multinational police advisory element with an initial strength up to 20 officers.

FACT-FINDING MISSION

On 16 April 1997 the WEU Council (at 18)¹, accepted a proposal from the French Presidency to send a WEU fact finding mission to Albania. The mission should "study the concrete modalities for a police advisory element to help the Albanian authorities to reconstitute police forces needed to maintain law and order in a tense situation". The mission should also take into account the previous work done by the Council of Europe, the Planning Cell and the EU Advance Team related to the possible deployment of a MAPE to Albania.

The fact-finding mission visited Tirana from 23 to 25 April 1997. Representatives from different WEU nations as well as from the OSCE and the Council of Europe participated in the French-led mission. The mission had discussions with the Minister of Interior and other authorities about the Albanian police. The main topics covered were the organisation of the police, public order, border-policing problems and logistics and equipment. Emphasis was put on advice in the field of the reorganisation and restructuring of the Albanian police, training and logistic support.

¹ WEU's membership structure consists of 10 full members (Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, United Kingdom), 3 Associate Members (Iceland, Norway, Turkey), 5 Observers (Austria, Denmark, Finland, Ireland, Sweden) and 10 Central European States as Associate Partners (Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia). The WEU Permanent Council meets alternately with the presence of the first three groups of States, "at 18", and with all four groups of States, "at 28".

MANDATE FOR A MAPE

After the return of the fact-finding mission, the WEU Council at 18 approved a mandate for a Multinational Advisory Police Element on 2 May 1997. In its meeting on 6 May the Council appointed the French Gendarmerie Colonel Gilles Janvier as Head of an Advance Party. Discussions on the MAPE mission were enlarged to 28 nations, enabling the Associate Partners to be fully involved and to offer participation.

The mandate set out the principles guiding the WEU's mission in Albania in the context of the efforts made by the international community. The mission would focus on the provision of advice and training to the Albanian authorities according to their needs.

In the field of advice, the MAPE would give the Albanian police authorities the necessary information and advice on appropriate aspects of policing and restoring order. Training was to be provided in the areas of organisation, public order, monitoring of borders, logistics and communications.

Given the precarious security situation in the country, there was concern that the MAPE should not become involved in specific police operations in Albania. The mandate did, however, foresee a more operational role for the MAPE with respect to the elections, which took place on 29 June 1997. In this case, the mission was authorised to advise the Albanian police on their responsibilities in the electoral process. The MAPE was also tasked to notify the WEU HQ and the other

international organisations present of any deficiencies that might constitute a threat to the holding of free and fair elections.

To ensure that MAPE's activities were well integrated into the overall international effort in Albania, the Element was tasked to establish links with national and multinational activities in the police field and with the multinational protection force.

PREPARATION OF MAPE I

Following the decision in the WEU Council on 6 May, the Planning Cell gave advice on the practical modalities for a mission to Albania. This advice gave an overview of the situation in Albania and made proposals for a possible mission for the MAPE, its operational activities, command and control arrangements, a communication and information system, support arrangements and financial aspects. The advice also included a proposal for the tasks, functional structure and composition of the MAPE.

On 9 May the Council approved a draft decision concerning practical modalities for the MAPE Advance Party, based on the Planning Cell advice, and nominated the Director of the Planning Cell as the Point of Contact between the Council and the head of MAPE.

Advance Party

The Advance Party of the MAPE - composed of the Head of Mission and a small team of 6 police officers - was deployed, to Tirana on 12 May. The Advance Party

was responsible for preparing the way for the smooth arrival of the MAPE's main element. The most important parts of this work were the negotiation of a Memorandum of Understanding with the Government of Albania and establishing interlocutors within the Albanian police and within the Ministry of the Interior. Other work involved establishing contacts with national and international missions present in Tirana to ensure the necessary co-ordination. The Advance Party was tasked to present a report to the Council within 10 days after its arrival in Tirana.

MAPE Main Element

On the basis of the Advance Party's findings, which emerged ten days after its arrival, the WEU Planning Cell proceeded to prepare the deployment of the MAPE Main Element by developing a new advice paper for consideration in the appropriate WEU bodies². The advice paper made detailed proposals for the deployment of the MAPE Main Element, addressing the same items as in the advice paper for the Advance Party.

This work was finalised at the end of May when the Council approved a decision on the practical modalities for the main element of the WEU MAPE. The decision put in place a detailed framework for deploying the MAPE Main element to Albania.

The duration of the MAPE's presence in Albania was set for a period of three months from 12 May -12 August 1997 in an area of deployment including Tirana, Durres and

² Below Council level, decisions on the MAPE and matters affecting its management have been handled primarily in the WEU's Politico-Military Group (PMG) "at 28", drawing on advice from the Planning Cell and Head of Mission, although the Council Working Group and Budget and Organisation Committee have also been involved as necessary.

other safe areas in Albania. The budget for a three-month period, financed according to a cost-sharing arrangement among WEU full members and other participating nations, amounted to approximately \$60,000.

The MAPE Main Element was composed of its Head, Deputy and four senior advisors, one each for the branches responsible for organisation, public order, border policing and logistics. The senior advisors had small teams of police officers to carry out the various tasks assigned within each field.

The Memorandum of Understanding negotiated between the MAPE and the Albanian Government provided the basis for MAPE's legitimacy in Albania. Its provisions included the privileges and immunities of the MAPE and its personnel, jurisdiction, free and unrestricted passage throughout Albania, the immunity of MAPE premises, the arrangements for claims and legal proceedings in case of harm to MAPE personnel or damage to property.

The Rules of Engagement were also a key aspect of the Council's deployment decision. WEU's experience in Mostar³ was helpful in this respect and the Rules of Engagement that had been used for the WEU Police Element there served as a model for those of the MAPE. MAPE members are authorised to carry side-arms (pistols). They may use their weapons to defend themselves against direct attack, acting under

³ In July 1994, following a request by Ministers of the European Community, WEU contributed a police contingent to the EU Administration of Mostar. The aim of the WEU police contingent, which numbered 182 personnel at its maximum strength, was to assist the Bosnian Muslims and Croat parties in Mostar to set up a unified police force for the town. The EU Administration's mandate in Mostar ended in July 1996 and an EU Special Envoy was appointed until 31 December 1996. The WEU police contingent continued to assist him until the transfer of his public order executive powers on 15 October 1996.

the orders of the senior officer at the scene. A series of rules covers the authority to carry personal weapons and their status, how to respond to hostile acts and to attempts to take hostages. A document entitled the "Card" contains the instructions for all members of the WEU MAPE regarding the opening of fire. It is carried by all MAPE personnel at all times.

Modalities covering logistic support, communications, a public information policy, a reporting system and liaison arrangements with other international organisations were also put into place.

The MoU between the Government of Albania and the WEU was signed on 24 June 1997 by the Albanian Minister for Foreign Affairs and the French Ambassador in Tirana representing WEU⁴. This was the trigger enabling deployment of the MAPE Main Element, which began at the end of June and was completed by early July 1997.

MAPE's Short Term Programme

The MAPE began its short-term programme in earnest with a total of 24 personnel from 14 nations. For the first time, all categories of WEU member - full members, Associate Members, Observers and Associate Partners - contributed personnel to a WEU mission, reflecting WEU's collective approach to security and the enhanced operational involvement of non-full members which was one of WEU's policy priorities at the time.

⁴ WEU Presidencies over the period in question were: France (January-June 1997), Germany (July-December 1997) and, as from January 1998, Greece.

The short-term programme was elaborated by the Head of Mission on the basis of the MAPE advance party's conclusions and approved by the Council. The three main aspects of the programme were: advice, training and logistic support.

Advice

The MAPE provided the Albanian police with recommendations and advice on police matters related to the elections. As the Main Element had only just been deployed, urgent advice was given in time for the June 29 election day. The regulations that the Ministry of the Interior issued to the Albanian police were studied by the MAPE and appropriate advice was given, resulting in a general order for police conduct during the elections. The MAPE also made visits to local police units at district level and provided information about the security situation to the OSCE and the EU. MAPE activities during the election period did not involve operational support to the Albanian police on the ground.

Practical guidance was given and adopted by the authorities on restructuring the Albanian police force. Advice was also given on the reorganisation of the Ministry itself. A MAPE office was established within the Ministry of Interior and daily contact was ensured between MAPE Senior advisors and the Secretary of State, his Chief of Staff and the General Director for Police who were responsible for implementing the new structures.

Training

For the training part of the programme, a 'train the trainer' approach was adopted. It was hoped that by preparing Albanian officers to train their own countrymen and thus enabling a multiplier effect, MAPE could (even with its small numbers) provide early and substantial support to the reconstruction of the Albanian police force.

MAPE trainers provided 'train the trainer' courses on patrol organisation, checkpoints and community policing. The Rapid Intervention Forces received training on public order management. During the period from July to August, 100 Albanian officers were trained. The programme concentrated on the police code of conduct, human rights and human dignity. In August, a further training programme was conducted for the Tirana Police Directorate covering road security and patrols, intervention operations and the collection of weapons.

MAPE targeted its training towards those Albanian police officers in charge of border posts and the officers of the headquarters of the border police in Tirana. Training was given in Durres harbour and at Rinas airport on all aspects of border policing and customs liaison. The topics included organisation, fixed and mobile control techniques, documentation checks, elementary foreign language skills and information systems. A variety of courses were run which were followed up with monitoring and quality control of the implementation of the training. About 100 Albanians benefited from such training.

The Police Academy located in Tirana was also a priority area for MAPE's work. MAPE allocated two trainers to retrain 25 academy instructors. A three month basic training syllabus was developed in coordination with MAPE as a model curriculum for the police academy.

Logistic support

MAPE's short-term programme also included a comprehensive analysis of the equipment and logistic needs of the Albanian police. These were evaluated to identify the priorities of the Albanian police in terms of equipment and to keep track of the bilateral and multilateral donations that were being made.

A prioritised list of urgently needed equipment was drawn up. Transport, communications, uniforms and protective clothing were top of the list. The OSCE donated radio sets, which were delivered to the Albanian police under MAPE supervision and in accordance with an agreed command, control and communications plan. MAPE began developing a coherent equipment programme linked to the training progress in close co-operation with the European Commission and other donors.

EXTENSION OF THE SHORT-TERM PROGRAMME

As unavoidable delays had been incurred in starting the short-term programme, due to the late signature of the MoU and the resulting time-lag in beginning work on the short term programme, it became clear that an extension of the mandate was

necessary. The Planning Cell concluded, on the basis of advice from Head of MAPE, that training should continue until 12 October 1997 and that simultaneously planning should start for a longer-term programme. The Planning Cell proposed that 8 additional personnel should be deployed to support the extended short-term programme and preparations for a longer-term strategy

On 22 July the Council decided to prolong the MAPE's mandate in Albania for a further two months from 12 August until 12 October 1997. For this period, the Council appointed Colonel Frederic Denis of the French Gendarmerie as Head of Mission.

RELATIONS BETWEEN THE WEU AND ALBANIA

Two events provided impetus to the relations between the WEU and Albania: the visit of the Albanian Prime Minister Fatos Nano to WEU HQ on 10 September 1997 and that of the WEU Secretary General José Cutileiro to Tirana on 2-3 October 1997.

Visit of the Albanian Prime Minister to WEU

Mr. Fatos Nano's visit to WEU HQ provided an important opportunity to hear first hand from the newly elected Prime Minister his views on the situation in Albania and his plans for the future. In an address to the WEU Council, Mr. Nano gave an outline of his political and economic objectives for Albania, stressing his wish to transform the country into a reliable European partner sharing common democratic values. Restoring public order and rebuilding a civil society were cited as the primary and

urgent challenges ahead. In this context, he welcomed the presence of the WEU MAPE and reiterated his long-term commitment to working closely with the WEU in building a police that “supports the people and protects their fundamental freedoms”.

The Albanian Prime Minister talked of the need to “re-educate the Albanian population to becoming European citizens” and was confident that the recent election results indicated a clear will on the part of the people to reform their ways. Mr. Nano indicated that there was potential for producing well-qualified professionals in Albania but that training in democratic values was required.

This direct testimony from the highest political level in Albania reinforced the view within WEU that MAPE’s efforts had been very well received, that there was much yet to be done and that the perspectives for intensifying the co-operation between the MAPE and the Albanian Government of the Interior were excellent.

Visit of the Secretary General to Tirana

It is customary that the Secretary General visits the personnel serving in a WEU mission. The visit of Mr. José Cutileiro to Tirana on the eve of MAPE’s new mandate provided a valuable opportunity to hear first hand from MAPE personnel their view on the mission. Meetings were also held with the Albanian authorities to assess their readiness to establish a democratic framework and a reorganised police according to European standards.

The MAPE team, composed of highly motivated and dedicated individuals, expressed their full commitment to achieving the aims and objectives set out for the ensuing months. The excellent relations that had been established between the MAPE and the Albanian authorities, in particular between MAPE advisers and the Ministry of the Interior, provided a most encouraging impression of the climate for further cooperation.

In talks with the Albanian authorities, it was clear that there was a sincere desire on their part to modernise and democratise their country and more specifically, a strong commitment to restructuring the police force. The Albanians stressed repeatedly their eagerness to co-operate with the WEU MAPE. The Albanian Government expressed its interest in having MAPE play a co-ordinating role for all assistance, both international and bilateral, directed toward the Albanian police to ensure a coherent package of support and to avoid duplication.

MAPE II

Lessons of first phase

Having trained about one hundred Albanian police trainers and having earned such positive reactions from the Albanian authorities, MAPE had clearly done useful work and WEU was assured that its current efforts were very much appreciated. It also became clear, however, that a number of factors would limit the future viability of the first phase approach. These factors included the short time available, the low level of the Albanian police training, the small numbers of the trainers trained, language

difficulties and instability in the Albanian system of police management. They indicated that in order to increase the impact of MAPE's efforts in the near future, a shift in the approach to training activities would be necessary.

Based on these considerations the Planning Cell, together with the WEU Presidency and the Secretariat General, developed a concept for a long-term programme for MAPE. The concept included important principles for the implementation of the programme. The long-term programme should be implemented according to a step by step approach and mechanisms should be included whereby responsibility for programmes would gradually transfer to the Albanian authorities themselves.

Following examination of the concept proposed for a long-term programme, on 6 September the WEU Council decided to extend the mandate of the MAPE for an initial period of 6 months from 12 October 1997-12 April 1998, with the option of further extensions thereafter.

The new mandate

The extension in mandate from 12 October 1997 -12 April 1998 was also associated with a significant increase in MAPE personnel from 25 to a total of approximately 60, with the option of increasing to approximately 90 in the course of phased implementation. A new budget for the second phase of MAPE was approved amounting to some \$680,000. A programme of MAPE activities to cover this period was agreed on the basis of results that had emerged from the first phase. The programme is divided into five parts.

Basic training

One of the lessons learned from the first phase of MAPE was that the 'train the trainer' approach - which had been the main thrust of the short-term programme - could only have a limited impact since the vast majority of Albanian police lacked the most basic of policing skills. For this reason, the WEU decided to implement a more direct and fundamental approach. Basic training, delivered directly to Albanian police personnel at all levels, became the focus of the WEU MAPE's mandate for the period until 12 April 1998. Such training would equip the Albanian police with the basic tools to operate in a democratic environment according to constitutional laws and accepted values. The basic training courses were developed along well-established principles adopted by the UN as police training guidance, and on OSCE norms for human rights and individual dignity. The training, developed in co-ordination with Albanian authorities, comprised a range of courses including human rights, professional ethics and human dignity, law enforcement in connection with a police code of conduct, criminology, traffic control and check points, service to public requesting help, police duties and responsibilities.

Basic training was to be conducted in cycles of three months. Eventually, 5 classes of approximately 30 students were designed to be run in parallel enabling about 300 policemen to be trained over a six-month period. Albanian participants were selected according to a screening process conducted by the Albanian authorities in co-operation with MAPE personnel.

The first training centre opened in Tirana on 17 November 1997. A second training centre in Durres is currently being refurbished with funds from the European Commission and is expected to become available in June 1998, with the possibility of more to follow.

Advice

MAPE's activities until 12 April 1998 were designed to maintain a strong emphasis on the advice element of the programme. The provision of advice on restructuring the Albanian police force and on reorganisation within the Ministry of the Interior has been an area in which MAPE has made a valuable contribution. MAPE has been allocated an office within the Ministry of the Interior, which provides ready access for MAPE advisers to Albanian interlocutors. This testifies to the very close and fruitful co-operation that has been developed between the MAPE and the Albanian authorities.

A further lesson learned from the first phase of MAPE is that its activities will be of most benefit when there is clear definition on the part of the Albanian authorities of aims and priorities for restructuring the police force. In this context, MAPE has been contributing to the development of an overall police concept in close coördination with the Ministry of the Interior.

Equipment and logistic support to the Albanian police

Advice and training can only be fully effective if the Albanian police have the necessary equipment, logistics and infrastructure to sustain their efforts. Some of these needs are urgent for the start of effective operations. The MAPE itself has an equipment allocation limited essentially to its own operational needs and teaching materials, but it has worked closely with the European Commission as the latter developed a PHARE programme allocating funds for the reform of the police in Albania. These funds will finance the urgent short-term equipment needs of the Albanian police. Longer-term PHARE projects over a 2-3 year period will concentrate on the rehabilitation of police infrastructure (training centres, police stations).

Specialised training

Specialised training courses, including border policing and scenes of crime investigation, will be organised once the results of basic training programmes have been assessed. These results will help identify in more detail the specific areas where specialised training can be most usefully provided. Such training would also include continuing elements of a "train the trainers" programme to enable the gradual transfer of responsibility to the Albanian police. Close co-ordination with bilateral assistance programmes is necessary for specialist training as MAPE itself does not aim to provide the full range of specialist courses.

Evaluation

Evaluation has been added as a further element of the MAPE programme until 12 April 1998. MAPE evaluators are deployed to carry out the task of assessing the performance of the local police. The aim of this work is to gauge how MAPE training courses have influenced the work of the Albanian police on the ground. This work is carried out by 6 evaluation teams which are dispatched throughout the country to local police stations and commissariats to assess whether the training received has been put into practice.

Co-operation with other international organisations

European Commission

Intense co-operation has been developed with the European Commission in the framework of the PHARE programme on Public Administration Reform in Albania. This programme, approved in December 1997, allocates 4.8 MECU for EC support to the Albanian police. MAPE was heavily involved in the programme design and it has been largely drawn up on the basis of MAPE's advice and suggestions. The Commission's programme in the police field will be carried out under the professional guidance of MAPE. As an example, and as mentioned above, a coherent equipment supply programme, funded by PHARE, will be co-ordinated with MAPE. Equipment provided to the Albanian police will be the subject of consultation and coordination with MAPE prior to delivery. Co-ordination is now well established at all levels, both

at the institutional level in Brussels as well as in the field between MAPE and the European Commission delegation in Tirana.

WEU presented its programme of activities at the donors' conference organised by the European Commission and the World Bank, which was held in Brussels on 22 October 1997.

OSCE

The WEU has participated in two conferences organised by the 'Vranitzky Group' on the co-ordination of international efforts in Albania. These meetings have been useful in bringing together the international organisations and bilateral donors present in Albania. The WEU has contributed its part towards the overall co-ordination activities of the OSCE in ensuring a comprehensive package of assistance to Albania in a range of different sectors. A WEU input was contributed to the consolidated paper of the Vranitzky Group, which was forwarded to the Rome Ministerial on 17 October 1997.

Council of Europe

The WEU MAPE and the Council of Europe work in close co-ordination in the field. Although their respective activities do not overlap, they are closely related and converge more specifically in the field of human rights. Council of Europe experts are involved in the police training on human rights issues and copies of a Council of Europe publication on Human Rights and the Police have been donated to the Police

Academy. A Council of Europe legal/human rights advisor to the Ministry of the Interior works in close co-ordination with MAPE advisers.

Cooperation with bilateral initiatives of WEU nations

Reinforcing information exchange at politico-military level in Brussels, liaison on the ground is established between MAPE and the principal bilateral missions in Albania - Italy and Greece - which both have extensive programmes of support to the Albanian police. MAPE is also in liaison on the ground with the missions of Germany and Turkey who also have bilateral initiatives in the police field, and with those of France and the UK who have been considering support for specialised training.

WEU was represented at two international meetings organised by Italy, in July and in October 1997. These meetings have aimed at assessing the situation in the country following the elections and to plan for future action with a view to stabilising Albania socially, politically and economically. On both occasions WEU has contributed its part by presenting its activities in the police field.

Co-operation with non-WEU nations

USA

The US bilateral programme of assistance in support of the Albanian police consists of police training and restructuring courses organised by the ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program). Its focus is on the development

of new operating procedures and regulations and providing short-term transitional training for police officers. MAPE and the US team co-ordinate their activities and co-operate on a regular basis in the framework of informal meetings at working level.

LOOKING AHEAD

The extension of the mandate for MAPE II from 12 October heralded a shift in approach in the training activities. In developing the ideas for the extension of the mandate and evaluating the consequences of this new approach it became clear that a restructuring of the Albanian police and its transformation into a force meeting Western European police standards would demand a considerable effort for a long period of time. In recognition of this, nations agreed to an initial extension of the mandate for six months and, as a first step, the opening of the first Training Centre for basic training in Tirana. At the same time it became clear that much more work will need to be done to assist the Albanian police after 12 April 1998, when the extended mandate expires.

Although no firm decisions have been taken so far, the Planning Cell, in close co-operation with Head of MAPE, has already begun the preparation and planning for a further mandate extension. A careful evaluation of the work done so far will be necessary. It will also be necessary to reflect on the longer-term effects of the programme and to develop a clear strategic view, including an 'exit strategy'. Without prejudging the outcome of this evaluation, it is most likely that a MAPE III will continue to do the same kind of work it is doing now, but on a larger scale. In Summer 1998, a second Training Centre should be available in Durres and there are

options for opening two additional Training Centres, one in the north and one in the south of Albania. In all this work, a gradual transfer of responsibilities for programmes to the Albanian authorities themselves will remain an important principle. Further co-ordination with other (international) organisations and the interplay of national efforts will also be an important issue in the gradually expanding work. Other organisations or nations could for instance take care of parts of the specialist training.

MAPE AND WEU'S OPERATIONAL DEVELOPMENT

WEU's operational role today is defined primarily in terms of being capable to conduct the so-called 'Petersberg tasks'⁵ (humanitarian and rescue tasks, peacekeeping, tasks of combat forces in crisis management including peacemaking) at the request of the EU or at its own initiative. The focus of WEU's effort over the last few years has been to develop the organisation operationally to be able to respond to such contingencies should the need arise. WEU has come a long way towards achieving that goal and now stands ready to be used for military interventions.

At the same time, in recent years the WEU has been acquiring extensive experience in the police field. In the context of the crisis in former Yugoslavia, WEU provided a police element to the European Union Administration of Mostar. This element worked on building a unified police force of Bosnian muslims and Croats in the divided city. The WEU Danube enforcement mission to support the embargoes against Serbia and Montenegro was also a police and customs operation.

⁵ Petersberg Tasks are defined in the Petersberg Declaration adopted at the WEU Ministerial meeting of 19 June 1992

However, it is in no way WEU's objective to specialise in police-type operations or to become a niche organisation for such missions. The composition of the Planning Cell reflects the WEU's military vocation: 49 officers come from the armed services compared with 1 police expert. Organisations, such as the UN, already have much more extensive experience and resources for such missions and others could well enter the field in the future. If WEU, as an organisation dedicated to becoming a credible instrument for use in military situations has, nevertheless, carved itself a role for the "softer style" civil-military operations, the reasons must be put down largely to happenstance and ultimately to the ad hoc choices of nations involved.

Even if the Mostar and MAPE pattern does not hold good for WEU's next phase of development, it has not been without its own developmental value. The challenge of undertaking police operations should not be underestimated and the MAPE has certainly provided WEU with valuable experience in the launch and conduct of an operation:

- MAPE has been the first operation to be truly run from the WEU HQ, making use of agreed crisis-management procedures wherever possible. Admittedly, standard WEU crisis-management procedures cater for military interventions and many have had to be ignored or rewritten for use in this police mission. But one procedure that was adhered to was the appointment of the Director of the Planning Cell by the Council as Point of Contact for the operation. This means that he is the link between the Council and the Head of Mission. His role as point of contact is doubly important given the lack of an intermediate Operational

Headquarters, which would under military circumstances conduct the day-to-day running of the operation.

- MAPE is the first operation conducted at 28. This has provided an excellent opportunity for WEU's ten Associate Partner countries to participate and contribute on an equal basis with other members. Their contribution, often in highly specialised fields, has undoubtedly been a key element in the success of the mission to date and has provided a most encouraging model for the future.
- The procedures for generating police personnel have proved problematic and may need to be reviewed. Personnel are contributed by the nations as individuals and on a purely voluntary basis. Contributions are discussed and co-ordinated in the framework of informal "Police Contributing Nations" meetings (PCN). These have played an important role in tackling practical problems with those most directly concerned and in ensuring the timely deployment of police with the associated logistic support.

Debate will no doubt long continue over whether Operation ALBA was a missed opportunity for WEU. With hindsight, the multinational protection force's mission would have been within WEU's technical capacity and such an operation under the WEU flag would have had political significance as a co-ordinated European response to a European problem.

Yet, while the MAPE operation may not be typical of WEU's longer-term vocation, the organisation has certainly benefited and learned from the experience. The

deployment of 60 police officers has indeed, in some ways proved more time-consuming and more complex (not least as a test of intergovernmental decision-making) than the deployment of a much larger military force.

The MAPE operation has achieved high political profile. Restoring public order has been one of the priorities of the Albanian Government and an effective police force is an essential tool for achieving stability. In this respect, WEU's direct involvement with the Albanian police has brought the organisation into the limelight, which has helped to enhance its credibility as an internationally active and operationally capable body. It is too early to assess the tangible impact of the operation. The advisory aspects are difficult to quantify and basic training has only recently begun on a modest scale.

At the time of writing, MAPE's story is still in its early chapters. The ultimate length and impact of the mission remains to be seen. WEU is fully conscious of the importance of its responsibility in the eyes not just of the Albanians but of the other institutions with which it interacts in Albania and the international community at large. For an organisation founded to celebrate and protect European values, it is entirely appropriate that WEU should bear its share of the effort to restore stability and prosperity to Albania within the European family.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 18376
25 MAR. 1998

BIBLIOTECA



SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

Laura Chiodi

**GLI ACCORDI DI COOPERAZIONE BILATERALE STIPULATI TRA
ITALIA E ALBANIA AL TERMINE DELL'OPERAZIONE ALBA**

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE

Gli accordi di cooperazione bilaterale stipulati tra Italia ed Albania al termine dell'Operazione Alba

La ricerca prende in esame accordi, protocolli e intese di cooperazione bilaterale raggiunti tra Italia ed Albania nel contesto delle iniziative europee a sei mesi dal ritiro della Forza Multinazionale di Protezione.¹ L'obiettivo è evidenziare le strategie individuate e le risorse messe a disposizione dall'Italia per sostenere la stabilizzazione politica ed il rilancio economico dell'Albania.

La prima parte del lavoro presenta il quadro complessivo degli impegni presi dal governo italiano. Nelle conclusioni si intende dare uno spunto per la discussione sulla strategia adottata dal nostro paese per superare la crisi del 1997.

Il quadro complessivo degli impegni italiani

Il primo incontro ufficiale tra il neoeletto governo albanese e quello italiano si svolge a Roma il 30 luglio 1997 alla vigilia della Conferenza Internazionale sull'Albania. In quest'occasione si apre la discussione sui programmi di cooperazione bilaterale tra i due paesi. Le elezioni del 29 giugno 1997 sono considerate il punto di svolta dalla fase di emergenza all'avvio della stabilizzazione del paese travolto dal crollo delle finanziarie piramidali.

Il ministro degli Esteri Dini assicura da parte dell'Italia un'assidua azione bilaterale per il rafforzamento della democrazia ed il recupero della normalità in Albania. L'intervento dell'Italia, dichiara il ministro, sarà integrato, ossia mirato a tutti i settori che necessitano di assistenza, e subito dopo il ritiro della Forza Multinazionale di Protezione (FMP) si avvierà il sostegno alla ricostruzione.²

Il sostegno ai pilastri della sovranità dello stato

I primi accordi siglati al termine dell'Operazione Alba sono indirizzati al sostegno dei pilastri della sovranità dello stato, ovvero il controllo del territorio e della capacità di proteggere i cittadini.

¹ Lo studio tiene presente anche gli impegni presi dall'Italia che diventeranno documenti pubblici solo nelle prossime settimane.

² Lamberto Dini, 'Prefazione', *Albania. Strategia e linee d'azione della diplomazia italiana*. Ministero degli Affari Esteri, gennaio/ottobre 1997, pp.8-11.

L'accordo bilaterale nel settore della Difesa

Mettendo a frutto l'esperienza acquisita nel corso dell'Operazione Alba, il governo italiano si impegna subito a fornire assistenza per la ricostituzione e riqualificazione delle Forze Armate albanesi.

Alla sessione del Consiglio Atlantico del 16 luglio a Bruxelles, il Comitato³ dei Paesi membri della FMP per l'Albania trasmette al Segretario Generale della NATO un parere sulle iniziative eventuali da intraprendere per impostare una cooperazione internazionale nel settore della difesa e degli interni sulla base di un rapporto stilato dal Comandante dell'Operazione Alba.⁴ L'Italia preme perchè la NATO si impegni in Albania con la Partnership for Peace (PfP) e intende integrare ad essa un'intesa bilaterale nel settore della Difesa da definire al più presto. L'Alleanza Atlantica, con la quale l'Albania aveva partnership individuale dal gennaio 1995, aggiorna il piano di cooperazione per adattarlo alle nuove esigenze del paese. La NATO non può soddisfare direttamente le necessità di assistenza materiale dell'Albania ma coordina le offerte bilaterali di assistenza per farle convergere con gli obbiettivi principali della partnership.⁵

Il 12 Agosto 1997⁶ l'Italia conclude il ritiro del suo contingente militare dall'Albania ed il 28 agosto viene siglato il Protocollo per la cooperazione tra i due paesi nel settore della Difesa.⁷ Si tratta di un'intesa sull'assistenza tecnica italiana alla riorganizzazione ed al consolidamento delle Forze Armate albanesi. Il Generale Cantone, a capo del CIMIC⁸ durante l'Operazione Alba, viene incaricato di guidare il lavoro dei venti consiglieri militari membri della Delegazione Italiana di Esperti (DIE) che deve lavorare con la controparte albanese alla pianificazione e attuazione del Protocollo.⁹

L'Italia fornisce consulenza, addestramento ed istruzione, materiali ed equipaggiamenti in vari settori che vanno dalla legislazione militare alle comunicazioni, dalla

³ Organismo temporaneo istituito per seguire gli aspetti politici dell'attività della Forza.

⁴ *Albania. Strategia e linee d'azione della diplomazia italiana*. Ministero degli Affari Esteri, gennaio/ottobre 1997, p.129.

⁵ Forniscono sostegno nel settore della difesa nell'ambito della PfP oltre all'Italia anche Grecia, Svizzera, Repubblica Ceca e Turchia. Brooks Tigner, "Europe to Bail Out Albania", Oct.27-Nov.2, 1997 Defence News, pag.9. La brigata di forze speciali albanesi Zallher partecipa alle esercitazioni Esperia '97 organizzate dall'Italia nell'ambito della Partnership for Peace (PfP). "Italy exercise sets peak PfP performance", Jane's Defence Weekly, 8 October 1997, vol.28, n.14, pag.23.

⁶ La cerimonia dell'ammaina bandiera è l'8 agosto 1997

⁷ Protocollo tra il Ministero della Difesa della Repubblica Italiana e il Ministero della Difesa della Repubblica Albanese sull'attuazione dell'Accordo Intergovernativo di cooperazione nel settore della Difesa. (Roma il 28 agosto 1997). Il protocollo era stato preceduto da una Dichiarazione di Intenti firmata a Roma il 31 luglio 1997.

⁸ cfr. cap. sulla FMP

⁹ "Italy, Albania sign technical assistance deal", Jane's Defence Weekly, 20 September 1997, vol.28, n.10, pag.23.

logistica al servizio sanitario militare con l'intento di contribuire alla riorganizzazione dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica. Le modalità concrete di attuazione del programma vengono stabilite progressivamente di comune accordo valutando le esigenze della parte albanese, la disponibilità italiana ed il contesto generale. L'accordo ha validità di un anno e potrà essere rinnovato con mutuo consenso. Inoltre, si lascia aperta la possibilità che vi sia un dislocamento di militari italiani in Albania a supporto della DIE ed a garanzia della sicurezza delle unità navali italiane schierate a Durazzo per l'attuazione del protocollo navale¹⁰, ma al momento tale eventualità non si realizza.

Tra le iniziative svolte dalla DIE nei primi mesi di applicazione dell'accordo si possono menzionare: un corso di formazione per ufficiali del Genio albanese sul riordino dei depositi di munizioni, la bonifica di aree minate e la difesa dei depositi; l'assistenza tecnica al personale dell'Aviazione Militare nel sistema di controllo del traffico aereo; la riparazione di sei imbarcazioni del naviglio albanese approdate in Italia nei mesi scorsi al cui rientro in Albania, il 15 dicembre 1997, viene organizzata una cerimonia per il rilancio della flotta albanese.¹¹ Inoltre, il Ministero della Difesa italiano intende ripristinare a breve i sistemi di segnalazione marittima del faro del porto di Durazzo e fornire assistenza alla ristrutturazione della base navale dell'isola Saseno, una delle principali basi militari albanesi nel sud dell'Albania. L'accordo non prevede la cessione di armamenti italiani all'Albania ma solo di materiali, di equipaggiamento e mezzi di trasporto cingolati e rotati.

All'indomani della firma, il ministro della Difesa italiano Andreotta sottolinea che si tratta di un accordo di assistenza tecnica poichè uno stato in Albania esiste e a riportare l'ordine nel paese sarà esclusivamente il governo di Tirana. L'intervento italiano è volto a sostenere la pace e la stabilità in Albania mediante il sostegno al rafforzamento delle istituzioni.¹² Lo sviluppo economico e sociale del paese ha bisogno di istituzioni democratiche e strutture amministrative forti e l'Italia si impegna a sostenere il loro consolidamento mediante consulenza e fornitura di materiali quando richiesto dalla

¹⁰ Protocollo tra il Ministero della Difesa della Repubblica Italiana ed il Ministero della Difesa della Repubblica d'Albania di attuazione dello Scambio di Lettere del 25 marzo 1997 relativo alla collaborazione per la prevenzione degli atti illeciti che ledono l'ordine giuridico nei due Paesi e l'immediato aiuto umanitario quando è messa a rischio la vita di coloro che tentano di lasciare l'Albania, firmato a Roma il 2 aprile 1997. Prorogato da uno scambio di lettere il 31 luglio 1997. Cfr. cap. prof. Scovazzi per un'analisi del protocollo.

¹¹ Dichiarazione fatta alla Reuter da Robert Bali, comandante della flotta navale. 'Italy helps Albania relaunch the naval fleet', Reuter News Service Eastern Europe, 15 Dec 1997. Della flotta originaria di 92 imbarcazioni 23 sono andate a fondo e 33 sono arrivate in Italia con i profughi a bordo.

¹² Albania. *Strategia e linee d'azione della diplomazia italiana*. Ministero degli Affari Esteri, gennaio/ottobre 1997, p. 109.

controparte. La concezione di questo accordo viene riproposta in una parte consistente delle iniziative bilaterali italo-albanesi che ci si appresta ad esaminare.

L'accordo bilaterale nel settore degli Interni

A pochi giorni di distanza, il 17 settembre 1997, i due paesi firmano a Roma il secondo accordo bilaterale per la consulenza, l'assistenza e l'addestramento delle Forze di Polizia albanesi.¹³ La parte italiana affianca i vertici dell'amministrazione albanese con circa 70 esperti della Polizia, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza per un periodo iniziale di 180 giorni successivamente prorogabile. Gli obiettivi previsti sono: il miglioramento delle comunicazioni mediante la realizzazione di sale operative raccordate con le volanti; la predisposizione di piani di controllo del territorio e l'addestramento del personale addetto; la consulenza per l'organizzazione interna delle strutture di polizia; la riorganizzazione della polizia di frontiera e marittima, la formazione del personale sulle operazioni di investigazione. La prima area di intervento è costituita dalle province di Tirana e Durazzo e si prevede di poter estenderne le attività al resto del paese.

L'accordo specifica anche quali beni verranno ceduti alla controparte albanese: 30 volanti e due auto blindate, 80 apparecchi radio, 33 computer, 200 letti per allestire i commissariati. Si prevede anche il completamento del ponte radio tra Tirana e varie località del paese già finanziato dal Ministero degli Interni italiano ma non ancora terminato.

Come nel caso dell'accordo militare, il personale italiano non prende parte alle operazioni sul campo che la polizia albanese compie per riportare l'ordine pubblico nel paese. Fa eccezione la Guardia di Finanza che addestra la polizia marittima albanese a bordo di quattro motovedette. Anche la Missione bilaterale italiana del Ministero degli Interni stabilisce un rapporto di collaborazione con le iniziative internazionali dell'Unione Europa Occidentale¹⁴ e dell'Unione Europea.

La partecipazione alla missione europea di assistenza doganale

Accanto al sostegno bilaterale all'Albania nel settore della Difesa e degli Interni, l'Italia assume il ruolo di paese leader nella Missione di Assistenza Doganale delle Comunità

¹³ Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero dell'Interno della Repubblica d'Albania concernente la consulenza e l'assistenza finalizzate alla riorganizzazione delle Forze di Polizia albanesi. (Roma 17 settembre 1997)

¹⁴ Il progetto di assistenza dell'Unione Europa Occidentale chiamata Multinational Advisory Police Element (MAPE) ha preso inizio il 24 giugno 1997 ed è costituito da una missione di assistenza alla Accademia di polizia albanese e di una missione di valutazione delle necessità logistiche e materiali nel settore su tutto il territorio albanese.

Europee (ECCAM) che viene coordinata da un funzionario del Ministero delle Finanze italiano, la dott.ssa Natalina Cea. Il memorandum d'intesa che formalizza l'intervento dell'ECCAM viene sottoscritto il 18 novembre 1997¹⁵ ma la Comunità da giugno coopera attivamente con le autorità albanesi per rimettere in funzione le dogane.

Prese d'assalto e spogliate di tutto, come le altre strutture pubbliche, le dogane avevano smesso di funzionare durante i quattro mesi di rivolta sociale; solo quella di Durazzo era ancora in grado di controllare i traffici di merci assicurando al paese tra il 5 e l'8 per cento degli introiti. Dal momento che le imposte doganali garantivano il 70 per cento del gettito del paese, era indispensabile adottare un programma di emergenza per rimettere in funzione i principali centri di smistamento delle merci.

La Missione provvede ad installare un sistema satellitare PAIS, Pre-arrival Intelligence System, per mettere in contatto l'Albania con i principali porti italiani. Le dogane italiane informano via satellite della merce in partenza dalla penisola e nei porti albanesi si procede allo sdoganamento con informazioni precise sul valore delle merci. La Grecia aderisce un mese e mezzo dopo all'iniziativa seguita dalla Macedonia. Nessun accordo, invece, è stato raggiunto finora con la Federazione Yugoslava. Gradualmente si riaprono i 17 uffici doganali albanesi ed alcuni funzionari dell'UE vengono dislocati in due posti di confine con la Grecia ed uno con la Macedonia. Mediante tali collegamenti satellitari, e nonostante i mesi di assenza di controlli doganali nella maggior parte del paese, nel 1997 vengono raccolti 21 miliardi di lek contro i 16,2 originariamente preventivati dal governo di Tirana. Per il 1998 il governo albanese ha firmato un accordo con il FMI secondo il quale gli introiti dalle dogane dovranno raggiungere i 43 miliardi di lek.¹⁶

Superata la prima fase di emergenza, la Missione si attiva per la modernizzazione del sistema legislativo e amministrativo doganale dell'Albania. Il risultato è la preparazione di un nuovo codice doganale sul modello dei paesi UE che a breve verrà sottoposto all'esame del Consiglio dei Ministri albanese. Le dogane riorganizzate avranno una sezione tecnica anticontrabbando. Il personale riceverà un addestramento per l'utilizzo della banca dati sul valore delle merci messa a punto in questi mesi con l'assistenza della missione. Gradualmente il sistema satellitare sarà ritirato e la normale prassi doganale riprenderà a funzionare supportata tra l'altro da una nuova rete informatica che collegherà i diversi centri secondo un modello già applicato in altri paesi est-europei. La Missione, inizialmente prevista fino a

¹⁵ Memorandum of Understanding on the European Commission/Customs Assistance Mission to Albania (18 novembre 1997).

¹⁶ Il valore attuale del lek è circa: 1 lek = 11,4 lire.

marzo del 1998, è stata prorogata d'accordo con il governo albanese fino alla fine dell'anno.¹⁷

Il sostegno del Ministero delle Finanze e Guardia di Finanza italiane al progetto comunitario di assistenza tecnica alle dogane è stato essenziale al funzionamento dell'ECCAM. La partecipazione italiana, per altro, dovrebbe ampliarsi ulteriormente nelle prossime settimane con la firma di un accordo a tre, Commissione europea, Ministero delle finanze albanese ed italiano, che prevede l'invio di due guardacoste italiane per intensificare la lotta al contrabbando.

L'accordo bilaterale nel settore delle Finanze

Nel settore doganale l'Italia ha impostato anche una cooperazione bilaterale tra Ministeri delle Finanze. Il 12 marzo 1998 il ministro Visco ed il ministro Maglaj dovrebbero firmare un protocollo d'intesa per assistenza tecnica italiana alla riorganizzazione del sistema doganale e tributario albanese.¹⁸ Mentre la Commissione Europea lavora nell'affiancamento dei controlli doganali, l'Italia non assumerà ruoli operativi nell'opera di sostegno alla direzione generale del Ministero delle Finanze. Nell'arco di sei mesi dalla firma del protocollo si intende contribuire alla riorganizzazione degli uffici centrali e periferici, al miglioramento di un servizio di intelligence doganale e alla formazione del personale. Tra i principali impegni che l'Italia dovrebbe assumersi c'è la creazione a Durazzo di un laboratorio chimico di analisi doganale il cui costo previsto sarà di 750 milioni di lire. Inizialmente si limiterà il controllo delle merci in entrata ed uscita dal paese ai campi merceologici principali creando standard adatti alla produzione industriale del paese. Inoltre, anche se meno rilevanti dal punto di vista fiscale, verranno individuati i prodotti alimentari principali per i quali è facile l'adulterazione, come l'olio, allo scopo di tutelare la salute della popolazione. Tra i beni che si intende cedere all'Albania vi saranno metal detector, computer e fax oltre a quattro motovedette il cui equipaggio riceverà specifici addestramenti dalla Guardia di Finanza italiana.

La questione dei fenomeni migratori

Successivamente ai protocolli sulla cooperazione nei settori della Difesa e degli Interni, i due paesi affrontano la questione dolente dei fenomeni migratori. Il 18 novembre 1997, nel corso di una visita ufficiale a Tirana, il Sottosegretario per gli Affari Esteri Piero

¹⁷ L'UE ha stanziato 2,5 milioni di ECU per finanziare la Missione.

¹⁸ La prima missione del Ministero delle Finanze italiano a Tirana, finalizzata a raccogliere dati di riferimento per definire i termini di una cooperazione, si svolge tra il 21 ed il 25 maggio 1997. Nei mesi successivi il dott. Augusto Giordano viene incaricato di delineare con la controparte albanese le necessità più urgenti del paese da includere nel Protocollo di prossima approvazione.

Fassino sigla con la controparte, il Segretario di Stato per l'Integrazione Euroatlantica Maqo Lakrori, l'accordo sulla riammissione delle persone alla frontiera e quello sull'occupazione dei lavoratori stagionali.¹⁹

Con il primo accordo l'Italia ottiene dall'Albania l'impegno a facilitare il rimpatrio di immigrati illegali. Su richiesta di una delle parti contraenti si prevede possano essere riammesse nel paese di origine le persone che non soddisfano le condizioni di ingresso o soggiorno anche qualora la loro cittadinanza sia solo presunta. Inoltre, il documento stabilisce che sia concesso il transito di cittadini di paesi terzi sottoposti ad un procedimento di allontanamento. In entrambi i casi le spese per il rimpatrio sono a carico del paese che fa richiesta di riammissione. Un Protocollo esecutivo stabilisce nel dettaglio le procedure per le Autorità competenti all'applicazione dell'accordo ovvero i Ministeri degli Interni e la Polizia di Frontiera dei due paesi.

L'Italia cercava da tempo un'intesa con l'Albania sul tema della lotta all'emigrazione clandestina.²⁰ Alla fine del 1996, il rifiuto di Tirana a trovare un accordo sulla riammissione alla frontiera sommato ai dissensi sulla questione del credito informale, aveva portato al blocco dei lavori della Commissione Mista incaricata di definire gli interventi in materia di cooperazione economica. La crisi del 1997 ripropone tragicamente il problema del controllo dell'immigrazione ma a quel punto, nei rapporti di forza tra i due paesi, la posizione albanese si era aggravata.²¹ Dall'aprile 1997, l'Albania accetta di limitare la propria sovranità autorizzando formalmente la Marina Militare italiana ad operare nelle acque territoriali albanesi al fine di contenere il flusso di immigrati.

Dopo la crisi, il nuovo governo d'Albania firma un accordo impopolare come quello sulla riammissione delle persone alla frontiera e, per compensare la disponibilità della controparte, l'Italia si impegna con un'intesa sullo stagionalato.

Mediante l'accordo per l'occupazione di lavoratori stagionali, i due paesi cercano di favorire flussi migratori regolati sulla base delle rispettive necessità. In Italia il concetto di stagionalato è appena stato introdotto dalla nuova legge sull'immigrazione ed ora si pone il problema di regolare a livello amministrativo una procedura per la sua applicazione.

Nel caso dell'accordo bilaterale con l'Albania il protocollo per la procedura organizzativa prevede in primo luogo la possibilità che i datori di lavoro italiani facciano richieste di

¹⁹ Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica d'Albania sulla riammissione delle persone alla frontiera e Protocollo esecutivo dell'accordo; Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Albania per l'occupazione dei lavoratori stagionali. (Tirana il 18 novembre 1997).

²⁰ Morozzo della Rocca, *Albania. Le radici della crisi*, Milano, 1997, pp. 53-54.

²¹ Sul Protocollo Navale Cfr. cap. Prof. Tullio Scovazzi.

assunzione stagionali nominative. D'altro canto, si stabilisce che gli uffici del Lavoro italiano comunichino le offerte di impegno disponibili mentre le autorità albanesi selezionino i lavoratori e forniscano agli uffici italiani le liste di persone da assumere per un periodo che non può superare i sei mesi.

I Ministeri del Lavoro dei due paesi stanno lavorando ad un meccanismo sperimentale per dare corso all'accordo. Si intendono predisporre schede individuali da far compilare a chi in Albania fosse interessato ad un impiego stagionale in Italia. Gli elenchi formulati dalle autorità albanesi sulla base delle schede dovrebbero essere forniti agli uffici del Lavoro italiani per favorire l'assunzione della manodopera selezionata. Al momento attuale tale accordo sullo stagionalato costituisce solo una promessa; d'altra parte anche l'efficacia dei meccanismi previsti per la sua realizzazione si potrà verificare solo in futuro. Infine, non è difficile immaginare che il nostro paese continuerà ad attirare immigrati irregolari fino a quando una parte consistente dell'economia italiana si baserà sul lavoro nero.

L'intervento per il rafforzamento delle istituzioni

Nel corso della primavera del 1997 il governo italiano individua l'urgenza di sostenere l'Albania nel rafforzamento delle istituzioni una volta superata la fase acuta della crisi. Gli accordi tra i Ministeri della Difesa e degli Interni dei due paesi, sottoscritti dopo il ritiro della Forza Multinazionale, costituiscono solo le prime e più urgenti iniziative nella strategia formulata dall'Italia. Accanto ad esse si prevede di fornire assistenza alla riorganizzazione di altri settori fondamentali della pubblica amministrazione albanese mediante rapporti di cooperazione da stabilirsi direttamente tra ministeri.

Il 2 giugno 1997 un decreto del Presidente della Repubblica ha nominato il Gen. Franco Angioni Commissario Straordinario per le iniziative di supporto all'Albania.²² Il compito specifico del Commissario e del Comitato Interministeriale che lo assiste è quello di coordinare tutte le attività bilaterali provenienti da organi di governo e dagli enti dell'amministrazione statale. Come interfaccia del Comitato Interministeriale veniva insediata il 12 giugno 1997 a Tirana una Delegazione Diplomatica Speciale incaricata di affiancare l'Ambasciata Italiana nella fase del dopo crisi. Sotto la direzione del Ministro Plenipotenziario Vittorio Surdo, sostituito nel gennaio 1998 dal Consigliere Cherubini, la DDS raccoglie le richieste delle autorità albanesi ed organizza in loco il lavoro di assistenza italiana al cosiddetto *institution building*.

²² Decreto del Presidente della Repubblica, 2 giugno 1998, 'Nomina del generale di corpo d'armata in aus. Franco Angioni a commissario straordinario del Governo per le iniziative italiane di supporto all'Albania', Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Giovedì 12 giugno 1997, p.9.

Il caso Albania introduce una novità di rilievo nella politica italiana ovvero il coinvolgimento diretto delle amministrazioni centrali nella cooperazione internazionale tradizionalmente di competenza esclusiva del Ministero degli Esteri. La nascita delle strutture ad hoc per la cooperazione con l'Albania è un tentativo di razionalizzare gli sforzi già intrapresi da alcune amministrazioni italiane e di coordinare efficacemente la cooperazione che si intendeva predisporre per la fase successiva alle elezioni.

Di fronte all'emergenza sanitaria, il 3 maggio 1997 la ministra per la Sanità Rosi Bindi nel corso di una visita in Albania aveva siglato con la controparte la prima Dichiarazione di intenti per la collaborazione tra strutture amministrative. L'urgenza dell'intervento veniva motivata dal rischio di crisi epidemiche tra la popolazione albanese. Dopo le elezioni politiche di giugno, il nuovo governo di Tirana chiede la revisione degli obiettivi individuati dall'intesa per il medio periodo.²³ Allo stesso tempo il Dicastero della Sanità italiano deve coordinare la propria iniziativa bilaterale con gli obiettivi del Comitato interministeriale che nel frattempo si è insediato. Nei mesi successivi le due amministrazioni dialogano sulla formulazione di un nuovo programma che concili le necessità di assistenza da parte albanese con la nuova strategia italiana di sostegno alle istituzioni. Si lavora ad un piano di intervento di riorganizzazione del Ministero albanese e si programmano gemellaggi per favorire il coinvolgimento delle Regioni italiane nella collaborazione.

Tra il 16 ed il 20 maggio anche una delegazione del Ministero della Giustizia italiano si reca a Tirana per esaminare le esigenze albanesi e prospettare una cooperazione bilaterale in tema di tribunali, carceri, formazione del personale giudiziario e penitenziario da effettuarsi in collaborazione con il Consiglio d'Europa. Durante l'emergenza vengono inviate alcune tonnellate di materiale di base per consentire di rimettere in funzione tre carceri. Successivamente, pur in assenza di una dichiarazione formale, il rappresentante del governo italiano, il dott. Di Gennaro, inizia un'opera di assistenza alla preparazione di schemi legislativi per il sistema penitenziario.

Il Ministero della Pubblica Istruzione e dell'Università, a sua volta, incarica il prof. Ennio Grassi di coordinare in loco il lavoro di cooperazione per la riforma del sistema scolastico, la ripresa della collaborazione tra università, la nascita di gemellaggi tra scuole dei due paesi, la creazione di un liceo linguistico italo-albanese a Tirana. Una commissione tecnica si dovrebbe insediare a breve per lavorare alla riforma del Ministero dell'Istruzione

²³ Nel medio periodo i principali obiettivi individuati dai due dicasteri sono la collaborazione alla stesura di un Piano Sanitario Nazionale, il sostegno al fund raising per la sua realizzazione, il coinvolgimento delle Regioni italiane al piano, la costituzione di un Comitato Tecnico con funzioni di programmazione composto da quattro membri permanenti per ciascuno dei due paesi.

albanese che come le altre amministrazioni soffre, oltre che di mancanza di mezzi materiali, dei retaggi tipici dei regimi autoritari ovvero l'esasperata centralizzazione e la nomina politica del personale tecnico.

Infine, 12 gennaio di quest'anno, una delegazione guidata dal ministro del lavoro Treu si reca in visita a Tirana per incontrare la controparte, il ministro Sherifi, e firmare uno Scambio di lettere che prevede anche in questo caso di sviluppare la cooperazione tra amministrazioni. Si propongono seminari di esperti di alto livello sia dell'Amministrazione pubblica che del mondo imprenditoriale e del lavoro. Si concordano inoltre due o più incontri annuali per favorire lo scambio di informazioni sulle politiche del lavoro, la legislazione, la sicurezza e la prevenzione degli infortuni, la protezione sociale.

Il Commissario straordinario per l'Albania, nella sua funzione di coordinatore di tutte le iniziative di *institution building*, lo scorso autunno presenta al governo un progetto di copertura finanziaria del valore di 60 miliardi che viene approvato e inserito nella legge Finanziaria per il 1998. Non sono compresi in questo pacchetto il finanziamento straordinario di 5 miliardi che ha reso subito operativa la missione del Ministero degli Interni, nè alcuni interventi d'urgenza per la fornitura di materiali compresi nei bilanci ordinari del 1997 dei vari ministeri.

A breve, Italia e Albania firmeranno una dichiarazione congiunta nella quale riassumere le linee di intervento identificate finora dalle varie amministrazioni e ripartire le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Italia in ciascun settore. In linea di massima si prevede che, dei 60 miliardi di lire, 12 miliardi andranno alla Missione di ristrutturazione delle forze di polizia, 6 miliardi alle Finanze, 8 miliardi alla Sanità, 4 miliardi alla Scuola, 18 miliardi alla Giustizia, 1,2 miliardi al sostegno delle Politiche Agricole, 10 miliardi all'Industria che fornirà assistenza nel settore delle privatizzazioni.

Il tavolo di Coordinamento per gli aiuti umanitari

Un segno ulteriore del ruolo dei singoli dicasteri italiani nella cooperazione con l'Albania è costituito dalla Dichiarazione di intenti sulla collaborazione nel settore della solidarietà sociale firmata a Roma il 20 maggio 1997 dalla ministra Livia Turco e dal ministro per il Lavoro e gli Affari Sociali Elmaz Sherifi. Il documento pone le basi per la cooperazione tra i due ministeri per migliorare i servizi sociali in Albania con particolare attenzione all'assistenza ai minori abbandonati, alle donne, agli anziani, ai tossicodipendenti e disabili. A partire dal 7 aprile il Ministero per gli Affari Sociali italiano riunisce attorno ad un Tavolo di coordinamento i rappresentanti del governo, gli enti locali, le organizzazioni non

governative, quelle sindacali e le associazioni di volontariato per realizzare un piano di interventi umanitari per l'Albania. Uno stanziamento complessivo di 20 miliardi viene messo a disposizione dalla legge n.174 del 20 giugno per la 'Partecipazione italiana alle iniziative internazionali in favore dell'Albania'. Successivamente un Comitato Tecnico, creato ad hoc il 17 ottobre 1997 per la valutazione dei progetti, stabilisce la ripartizione delle risorse: 3,4 miliardi sono assegnati ad un intervento dell'UNICEF per la protezione dell'infanzia e della gioventù in Albania; l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ottiene 550 milioni per un progetto di assistenza tecnica al rafforzamento della capacità istituzionale del Ministero degli Affari Sociali albanese; 1,55 miliardi sono attribuiti al Servizio Sociale Internazionale per interventi a favore dell'inserimento dei minori albanesi non accompagnati da rimpatriare; 14,45 miliardi sono ripartiti tra diverse ONG italiane che hanno presentato progetti di intervento nelle aree indicate dalla dichiarazione di intenti.²⁴ In quest'ultimo caso il ruolo di funzionario delegato per l'erogazione dei contributi viene attribuito al capo della Delegazione Diplomatica Speciale.

Il Ministero degli Affari Sociali, a differenza degli altri dicasteri italiani, aveva già maturato un'esperienza diretta nel campo degli interventi umanitari con il Tavolo di coordinamento per la Bosnia ed ora in Albania riafferma la propria partecipazione nella cooperazione internazionale.²⁵

Il sostegno allo sviluppo economico

Le intese tra ministeri già raggiunte o in via di definizione, prese in esame finora, costituiscono parte integrante della strategia dell'intervento italiano in Albania sancita dalla Dichiarazione di intenti sulla cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica di Albania firmata a Tirana il 18 dicembre 1997.²⁶ Con questo documento i due paesi tracciano in maniera complessiva le linee guida per il nuovo programma triennale di cooperazione 1998-2000. Il rafforzamento delle 'capacità istituzionali dello stato albanese' è indicato come primo punto dell'intervento e si concretizza, come già descritto, mediante assistenza tecnica e forniture materiali.

Il secondo punto della strategia comune si delinea, invece, come il 'perseguimento di uno sviluppo economico fondato sulla piena realizzazione dell'economia di mercato con

²⁴ I restanti 50 milioni sono assegnati al ministero della Difesa italiano come rimborso per le spese sostenute nella raccolta ed invio di materiale umanitario.

²⁵ Development Assistance Committee, 'Italy', 1996, n.4, *Development Co-operation Review Series*, OECD, Paris, 1996, p.18-21.

²⁶ Dichiarazione di Intenti sulla cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica di Albania (18 dicembre 1997).

particolare attenzione alle problematiche di carattere sociale'. Questa parte della Dichiarazione di intenti sulla cooperazione ricalca l'analogo documento firmato nel 1995 che nasceva dal primo 'programma-paese' mai elaborato dall'Italia. Il piano allora definito come 'il documento più compiuto nella definizione della strategia di intervento'²⁷ in Albania era stato presentato ufficialmente dai due ministri degli Esteri il 13 ottobre 1995 ma la sua attuazione era stata ostacolata da crescenti contrasti politici tra i due governi. Dopo l'emergenza del 1997, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo riprende il lavoro da dove si era interrotto.

Allo scopo di sostenere lo sviluppo economico dell'Albania, l'Italia si impegna in primo luogo a contribuire al miglioramento delle sue infrastrutture. In quest'ottica l'azione della Cooperazione Italiana si indirizza verso cinque aree prioritarie. In primo luogo si menziona il bisogno di migliorare la trasmissione e la distribuzione dell'energia elettrica in ambito urbano. Al secondo punto si fa riferimento all'approvvigionamento e alla distribuzione dell'acqua potabile oltre all'adeguamento della rete fognaria delle principali città. Per quanto riguarda i primi due settori si precisa che l'obiettivo è quello di adeguare la distribuzione di energia elettrica e acqua alle esigenze di consumo civili e industriali in tutte le stagioni dell'anno ponendo fine alle misure di razionamento. Si vincola l'intervento all'impegno da parte albanese di introdurre efficaci politiche tariffarie e si menziona la possibilità di mettere a disposizione assistenza tecnica per contribuire al miglioramento della capacità di gestione locale.

Al terzo posto sono elencati i trasporti e le comunicazioni includendo la rete stradale nazionale ed i porti. Successivamente si menzionano le telecomunicazioni le cui carenze, insieme a quelle del settore dei trasporti, sono riconosciute tali da compromettere lo sviluppo del settore privato. Infine, si fa riferimento alla salvaguardia delle risorse ambientali: si dichiara che l'obiettivo è favorire lo sfruttamento delle risorse naturali del paese su basi sostenibili a livello ambientale. La Dichiarazione mette in luce la volontà di prestare particolare attenzione alle infrastrutture della capitale dove, viene sottolineato, risiede la gran parte della popolazione albanese. Gli interventi strutturali, si rileva, sono di ordine di grandezza elevato e per questa ragione l'impegno italiano si prevede potrà concretizzarsi soprattutto nella partecipazione ad iniziative internazionali.

Allo scopo di favorire direttamente le attività economiche private si faranno progetti rivolti ai settori agricolo e zootecnico per i quali si intende far valere l'esperienza acquisita

²⁷ *Cooperazione allo Sviluppo dell'Albania. Programma Paese*, Ministero degli Affari Esteri, DGCS-Ufficio V, novembre 1996, p.36.

negli anni precedenti dalla Cooperazione Italiana. D'altro canto si indirizzeranno interventi allo sviluppo della piccola e media impresa e delle attività artigianali nei diversi settori per i quali l'Italia vanta una particolare vocazione. Si menziona la possibilità di concedere finanziamenti direttamente agli imprenditori albanesi e di usare gli strumenti legislativi italiani per favorire la costituzione di società miste.

Infine il documento fa riferimento alla necessità di mantenere l'impegno nel settore della lotta alla povertà in considerazione del fatto che gli strati più indigenti della popolazione sono quelli che maggiormente hanno risentito della crisi politica e sociale. Nella definizione degli interventi di carattere sociale, si specifica, si privilegeranno le iniziative volte al recupero delle aree marginali urbane e quelle indirizzate alla formazione dei giovani per facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro. Si esprime, inoltre, l'intenzione di orientare verso il settore sociale le risorse extra-programmazione, pubbliche e private, ed in particolare i finanziamenti delle ONG e dei fondi messi a disposizione dagli enti locali.

Il Documento chiude l'esposizione delle linee generali della cooperazione italiana in Albania con un paragrafo che evidenzia come il criterio di scelta per gli interventi sia la loro 'attitudine a creare posti di lavoro in loco, contrastando le tendenze incontrollate all'emigrazione'.

Le risorse stanziare

Il valore globale delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Italia per il prossimo triennio di interventi in Albania è di 317,2 miliardi di lire. Di questi, come già spiegato, 60 miliardi serviranno a coprire l'attività di assistenza istituzionale e 20 miliardi sono stati attribuiti agli interventi del Ministero degli Affari Sociali. La Cooperazione Italiana della DGCS potrà finanziare i suoi progetti con 180 miliardi di crediti d'aiuto e 30 miliardi a dono. Poichè la crisi albanese del 1997 aveva comportato il congelamento del precedente programma di cooperazione triennale, una dichiarazione congiunta sugli interventi urgenti di cooperazione rende nota la decisione di recuperare i fondi residui da integrare al nuovo piano di intervento.²⁸ La somma ancora disponibile ammonta a 43,5 miliardi di lire a credito e 2 miliardi a dono. Dal momento che nell'ambito della cooperazione economica si è scelto di procere in continuità con le iniziative individuate in passato, i due governi hanno concordato di riprendere i progetti già previsti per i quali non era ancora stato deciso come allocare lo

²⁸ Dichiarazione Congiunta sugli interventi urgenti di cooperazione tra i governi della Repubblica Italiana e della Repubblica di Albania, 18 dicembre 1997.

stanziamento stabilito. Si tratta, in particolare, di alcuni interventi di riabilitazione della rete stradale ed elettrica e dello sviluppo del settore privato.

La cooperazione tecnica bilaterale e quella scientifico-tecnologica

Oltre alla Dichiarazione di intenti sulla cooperazione, il 18 dicembre 1997 il ministro per gli Affari Esteri Dini firma con il governo Albanese altri due accordi di cooperazione. Il primo costituisce il veicolo per l'applicazione all'Albania della legge 212 elaborata per la cooperazione con paesi dell'Est ed è il Protocollo d'Intesa sulla cooperazione tecnica bilaterale negli anni 1998-1999. Il testo dell'accordo prevede che l'Albania presenti alle autorità italiane progetti da finanziare nell'ambito dell'assistenza tecnica per la promozione di piccole e medie imprese, privatizzazioni, agricoltura, edilizia, servizi sociali, telecomunicazioni, cultura, scienza. L'Italia, si dice, sosterrà i progetti fra organizzazioni italiane senza fini di lucro e partner albanesi con una concessione di un congruo contributo sul costo dei progetti. La parte albanese designata alla negoziazione dei progetti è il Ministero dello Sviluppo e la Cooperazione Economica.

Una volta ratificato l'accordo, la Direzione Generale Affari Economici del MAE potrà stanziare finanziamenti attingendo al bilancio previsto dalla legge 212. Negli ultimi anni i tagli alla spesa pubblica italiana hanno notevolmente ridimensionato le risorse a disposizione per gli interventi previsti dalla legge che oggi viene utilizzata principalmente per progetti di formazione.

L'Accordo di Cooperazione Scientifica e Tecnologica firmato con il ministro della pubblica istruzione albanese Et'hem Ruka, invece, è l'accordo quadro per l'instaurazione di rapporti cosiddetti tecnico-scientifici tra università, centri di ricerca, associazioni, imprese, etc. Il documento elenca i settori nei quali si intende promuovere la collaborazione tra cui la sanità, l'agronomia, la geologia, l'ambiente, l'urbanistica, le telecomunicazioni, le nuove tecnologie per le infrastrutture, l'informatizzazione dei servizi pubblici, l'archeologia. In virtù dell'accordo si potranno realizzare progetti scientifici comuni, creare centri di ricerca, organizzare seminari, mostre, corsi di formazione, scambi di informazioni e organizzare altre forme di collaborazione che si riterranno opportuna. In ambito archeologico, l'accordo prevede di incoraggiare i rapporti tra musei, istituzioni, e servizi archeologici dei due paesi accanto alla cooperazione per la protezione, la conservazione ed il restauro dei beni culturali, artistici e architettonici. I finanziamenti annuali a tali progetti da parte italiana dovrebbero aggirarsi intorno al miliardo di lire l'anno ma si prevede anche di promuovere iniziative congiunte da inserire nei programmi dell'Unione Europea e di altri organismi internazionali.

Un allegato dell'accordo stabilisce anche disposizioni in tema di proprietà intellettuale creata o trasferita nel corso della cooperazione. E' prevista la costituzione di una Commissione Mista per la collaborazione scientifica e tecnologica che esamini periodicamente la realizzazione dei progetti. In questo caso, come per il protocollo d'intesa precedente, non vi saranno immediati risvolti applicativi degli impegni presi dal momento che l'accordo dovrà essere ratificato prima di trovare attuazione.

Conclusioni

Dopo la crisi del 1997, il piano di lavoro formulato dal governo italiano per la cooperazione con l'Albania mette al centro dell'attenzione le politiche di assistenza alla ristrutturazione delle istituzioni. La preconditione per la riabilitazione economica del paese è individuata nel rafforzamento della sua capacità di governo. Accanto a ciò si privilegiano i progetti per la realizzazione di infrastrutture e le misure per la riduzione della povertà. Da questo punto di vista si confermano le linee di intervento individuate negli anni scorsi sia dal piano piano-paese che dai numerosi progetti co-finanziati con la Banca Mondiale.²⁹ Nel caso dell'Albania, invece, non viene introdotta l'esperienza di 'sviluppo umano integrale' collaudata dall'Italia in altre occasioni.³⁰

In termini quantitativi, lo stanziamento previsto per il prossimo triennio è superiore al precedente di circa 60 miliardi, equivalenti al finanziamento per i progetti di *institution building*.³¹ A seguito della crisi del 1997, il governo italiano incrementa l'aiuto pubblico allo sviluppo destinato all'Albania ma non formula un 'piano Marshall' che le scarse risorse destinate alla cooperazione dal nostro paese non consentirebbero.

Nella strategia formulata dal governo italiano, la novità è costituita dal fatto che partecipano all'assistenza all'Albania istituzioni che in passato non erano state coinvolte nella cooperazione allo sviluppo. Il processo decisionale non passa solamente per il Ministero degli Affari Esteri ma interessa direttamente il Consiglio dei ministri e i dicasteri della Difesa, degli Interni, delle Finanze, della Sanità, della Solidarietà Sociale, della Giustizia, del Lavoro, dell'Istruzione, delle Politiche Agricole e dell'Industria.

²⁹ L'Italia ha finanziato con la Banca Mondiale progetti nel settore agricolo per un totale di 69,179 mld. La gran parte di questi progetti è ancora in corso.

³⁰ Cfr. José Rhi-Sausi and Marco Zuppi, (ed.) *Italian Aid Policies for Poverty Reduction*, Working Paper n.101, Overseas Development Institute, London, 1997.

³¹ Per il triennio 1996-98 erano stati stanziati 248,7 miliardi di lire oggi per il triennio 1998-2000 le risorse messe a disposizione sono 314,7 miliardi di lire.

Per contro, con alcune eccezioni di rilievo,³² per il momento non hanno avuto un peso significativo gli attori istituzionali della cooperazione decentrata. A ciò si aggiunge il fenomeno più generale dello scarso interesse manifestato dagli italiani nei confronti dell'Albania per la quale non si vede lo stesso slancio solidale rivolto ad altri paesi del mondo. Il Tavolo di coordinamento del Ministero della Solidarietà Sociale costituisce un'esempio positivo di coinvolgimento della società civile italiana nelle sorti di un paese così vicino ed è proprio l'ampliare il raggio di soggetti attivi nella cooperazione tra i due paesi che può sostenere l'Albania nello sforzo di ricostruire le sue fondamenta.

Oggi sostenere efficacemente l'Albania perchè esca dalla crisi dipende tanto dalle politiche di cooperazione e dalle risorse disponibili quanto dai tempi della loro implementazione. I progetti di sviluppo portati a compimento in Albania dal 1993 ad oggi riguardano l'investimento di alcune decine di miliardi di lire ma la gran parte dei programmi è ancora in corso di attuazione.³³ Come è noto, le procedure amministrative ed i tempi per l'erogazione delle risorse messe a disposizione per la cooperazione non sono adeguati ai tempi dell'economia e della politica internazionale.

L'equilibrio precario su cui si regge l'Albania, tornato evidente nei giorni scorsi quando a Scutari si è assistito all'ennesima rivolta armata, richiede uno sforzo considerevole e rapido tanto più di fronte a nuovi catastrofici scenari su scala regionale provocati dall'aggravarsi della situazione politica in Kosovo.

³² Con l'eccezione di alcune ONG italiane, della Regione Puglia e di qualche comune italiano.

³³ Dal 1993 al 1998 sono stati conclusi progetti per un valore di 37,7 mld. mentre i progetti in corso di attuazione riguardano 169,59 mld.

Protocolli d'intesa e accordi bilaterali firmati tra Italia e Albania dopo l'Operazione Alba

Protocollo tra il Ministero della Difesa della Repubblica Italiana e il Ministero della Difesa della Repubblica Albanese sull'attuazione dell'Accordo Intergovernativo di cooperazione nel settore della Difesa. (Roma il 28 agosto 1997)

Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero dell'Interno della Repubblica d'Albania concernente la consulenza e l'assistenza finalizzate alla riorganizzazione delle Forze di Polizia albanesi. (Roma 17 settembre 1997)

Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica d'Albania sulla riammissione delle persone alla frontiera e Protocollo esecutivo dell'accordo. (Tirana il 18 novembre 1997)

Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Albania per l'occupazione dei lavoratori stagionali. (Tirana il 18 novembre 1997)

Dichiarazione Congiunta sugli interventi urgenti di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed Governo della Repubblica di Albania (18 dicembre 1997)

Dichiarazione di Intenti sulla cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica di Albania (18 dicembre 1997)

Protocollo d'Intesa tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica d'Albania per la cooperazione tecnica bilaterale negli anni 1998-1999 (18 dicembre 1997)

Accordo di Cooperazione Scientifica e Tecnologica (18 dicembre 1997)

Bibliografia

Albania. Directions for Recovery and Growth. An Initial Assessment, Prepared by the World Bank, the European Commission and the European Bank for Reconstruction and Development in consultation with the IMF, July 1997.

Albania Donors' Conference. Sector Investment and Technical Assistance. Programs for Recovery, Prepared by the World Bank, the European Commission and the European Bank for Reconstruction and Development, October 1997.

Albania Emergenza Italiana, Quaderni di liMes, Supplemento al n.1/97, liMes, marzo 1990.

Albania. Strategia e linee d'azione della diplomazia italiana. Ministero degli Affari Esteri, gennaio/ottobre 1997.

Janusz Bugajski, 'The Balkans: On the Brink Again', *The Washington Quarterly*, Vol. 20, n. 4, Autumn 1997, pp. 211-230.

Cooperazione allo Sviluppo dell'Albania. Programma Paese, Ministero degli Affari Esteri, DGCS-Ufficio V, novembre 1996.

Development Assistance Committee, 'Italy', 1996, n.4, *Development Co-operation Review Series*, OECD, Paris, 1996.

Development Assistance Committee Guidelines on Conflict, Peace and Development. OECD, Paris, 1997.

A. Jamieson and A. Silj, *Albanian immigration to Italy a 'criminal' invasion?*, CCS-Ercomer, Ethnobarometer Working Paper n.1, October 1997.

Benjamin Miller and Korina Kagan, 'The Great Powers and Regional Conflicts: Eastern Europe and the Balkans from the Post-Napoleonic Era to the Post-Cold War Era', *International Studies Quarterly*, vol.41, n.1, March 1997.

Roberto Morozzo della Rocca, *Albania. Le radici della crisi*, Milano, 1997.

Anne Oxford, 'Locating the International: Military and Monetary Interventions after the Cold War', *Harvard International Law Journal*, vol.38, n.2, Spring 1997, pp.443-486.

Alessandro Politi, 'European security: the new transnational risks', *Chaillot Paper*, n.29, Paris, October 1997.

The Reality of Aid. An Independent Review of Development Cooperation 1997-1998, Earthscan, London, 1997.

José Rhi-Sausi and Marco Zuppi, (ed.) *Italian Aid Policies for Poverty Reduction*, Working Paper n.101, Overseas Development Institute, London, 1997.

Christensen Svend Aage, 'Security Issues and Social Development', in *Welfare, Development and Security. Three Danish Essays*, The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen 1995, pp.59-83.

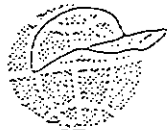
Miranda Vickers and James Pettifer, *Albania. From Anarchy to a Balkan Identity*, Hurst, London, 1997.

Phil Williams, 'Transnational Organized Crime and International Security: A Global Assessment', in Virginia Gamba (ed.), *Society Under Siege. Crime Violence and Weapons*, TCP Series, Vol. II, ISS, Halfway House, South Africa, 1997, pp.11-41.

BIBLIOTECA	
25 MAR. 1998	
n° inv. 48376	
Isti. ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA	



SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

TULLIO SCOVAZZI

LE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE
SULL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE VIA MARE
(con particolare riferimento ai rapporti tra Albania e Italia)

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE

Tullio Scovazzi

LE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE SULL'IMMIGRAZIONE
ILLEGALE VIA MARE
(CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI RAPPORTI TRA ALBANIA E ITALIA)

Relazione presentata al Convegno
"Alla ricerca di un sistema europeo di gestione dei conflitti:
il caso della crisi albanese del 1997"
(Pisa, 6-7 marzo 1998)

Testo provvisorio

1. La libertà dell'alto mare;
2. Le eccezioni al principio della libertà dell'alto mare;
3. La protezione della vita umana in mare;
4. I trattati che consentono ad una parte di interferire in alto mare a bordo delle navi dell'altra parte;
5. Lo scambio di lettere tra Albania e Italia del 25 marzo 1997;
6. Il protocollo di attuazione del 2 aprile 1997;
7. La collisione del 28 marzo 1997;
8. Il rapporto tra lo scambio di lettere e il protocollo di attuazione;
9. Considerazioni conclusive.

1. Dai tempi del Mare Liberum di Ugo Grozio (sec. XVII)¹ il diritto internazionale del mare è caratterizzato dal principio della libertà dell'alto mare. La sovranità dello Stato costiero si estende fino ad un certo limite massimo, corrispondente oggi alle 12 miglia nautiche di ampiezza del mare territoriale². Oltre questo limite, tutti gli Stati sono liberi di usare il mare³.

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare⁴, un trattato di codificazione entrato in vigore il 16 novembre 1994 e oggi applicabile nei rapporti tra numerosi Stati⁵, ribadisce all'art. 87 (Freedom of the high seas) il principio della libertà dell'alto mare⁶:

«1. The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is

¹ GROTIUS, Mare liberum sive de jure, quod Batavis competit ad Indicana commercia dissertatio, pubblicato per la prima volta anonimo nel 1609.

² Per semplicità, non si prenderanno qui in considerazione i problemi derivanti dalla possibile istituzione di una zona economica esclusiva, ampia fino ad un limite massimo di 200 m.n. dalla costa. Per il momento, Albania e Italia non hanno istituito una simile zona.

³ Sulla libertà dell'alto mare cfr., tra i molti autori che hanno trattato del tema: TREVES, Codification du droit international et pratique des Etats dans le droit de la mer, in Académie de Droit International, Recueil des cours, 1990, IV, p. 218; RONZITTI, Diritto internazionale per ufficiali della marina militare, Roma, 1993, p. 127; LUCCHINI & VOELCKEL, Droit de la mer, t. II, vol. 2, Paris, 1996, p. 98.

⁴ Qui di seguito citata come CNUDM.

⁵ L'Italia ha ratificato la CNUDM il 13 gennaio 1995, in base ad autorizzazione data con la legge 2 dicembre 1994, n. 689 (Gazz. Uff. suppl. al n. 295 del 19 dicembre 1994). L'Albania non è parte della CNUDM.

⁶ Sulla genesi delle norme della parte VII (High seas) della CNUDM cfr. NANDAN & ROSENNE, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 - A Commentary, III, The Hague, 1995.

exercised under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and land-locked States:

- (a) freedom of navigation;
- (b) freedom of overflight;
- (c) freedom to lay submarine cables and pipelines, subject to Part VI;
- (d) freedom to construct artificial islands and other installations permitted under international law, subject to Part VI;
- (e) freedom of fishing, subject to the conditions laid down in section 2;
- (f) freedom of scientific research, subject to Parts VI and XIII.

2. These freedoms shall be exercised by all States with due regard for the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas, and also with due regard for the rights under this Convention with respect to activities in the Area».

Un contenuto simile, seppur non identico, ha l'art. 2⁷ della precedente Convenzione sull'alto mare (Ginevra, 29 aprile 1958), un trattato tuttora applicabile nei rapporti tra Albania e Italia⁸.

In alto mare, il collegamento tra uno Stato e una nave non si esprime in base ad un requisito territoriale (giurisdizione esercitabile perché la nave è nel territorio di uno Stato), ma in base al requisito della nazionalità espressa dalla bandiera della nave (giurisdizione esercitabile perché la nave batte la

⁷ «The high seas being open to all nations, no State may validly purport to subject any part of them to its sovereignty. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by these articles and by the other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and non-coastal States: 1) Freedom of navigation; 2) Freedom of fishing; 3) Freedom to lay submarine cables and pipelines; 4) Freedom to fly over the high seas. These freedoms, and others which are recognized by the general principles of international law, shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas».

⁸ Qui di seguito citata come Conv. di Ginevra. L'Albania vi ha aderito il 7 dicembre 1964 e l'Italia il 17 dicembre 1964 (legge 8 dicembre 1961, n. 1658, in Gazz. Uff. n. 75 del 22 marzo 1962).

bandiera di uno Stato). Come precisa l'art. 92 (Status of ships) della CNUDM:

«Ships shall sail under the flag of one State only and, save in exceptional cases expressly provided for in international treaties or in this Convention, shall be subject to its exclusive jurisdiction on the high seas. (...)»⁹.

La parola "giurisdizione" (jurisdiction) è qui intesa nel senso ampio che le proprio nella terminologia giuridica anglosassone e ricomprende anche la c.d. executive jurisdiction (o enforcement jurisdiction), vale a dire il potere di organi dello Stato di esercitare atti coercitivi (inseguimento, abbordaggio, fermo della nave, dirottamento, arresto di persone) nei confronti di una nave che batte la bandiera dello stesso Stato.

E' pacifico che il contenuto degli art. 87 e 92 della CNUDM, sopra trascritti, corrisponde a quello di norme consuetudinarie del diritto internazionale, applicabili come tali nei rapporti tra tutti gli Stati, indipendentemente dal fatto che essi siano parti di specifici trattati.

2. I casi in cui si configurano eccezioni al principio della libertà dell'alto mare sono espressamente indicati nella CNUDM: la pirateria (art. da 100 a 107)¹⁰, il diritto di inseguimento (art. 111)¹¹, le emissioni non autorizzate a partire dall'alto

⁹ Identica, salva una modifica meramente redazionale, è la corrispondente parte dell'art. 5 della Conv. di Ginevra.

¹⁰ E art. da 14 a 21 della Conv. di Ginevra.

¹¹ E art. 23 della Conv. di Ginevra. Il diritto di inseguimento in alto mare presuppone una precedente presenza della nave inseguita nel mare territoriale dello Stato inseguitore.

mare (art. 109)¹². In tali casi, e in presenza di varie condizioni che non è il caso di approfondire in questa sede, è consentito a uno Stato di esercitare la propria giurisdizione nei confronti di una nave straniera che si trova in alto mare¹³. In altri casi, che pure appaiono molto gravi per i loro aspetti criminosi, quali la tratta di schiavi (art. 99)¹⁴ e il traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope (art. 108)¹⁵, la giurisdizione non può venire esercitata, se non dallo Stato di bandiera.

Nessuna norma della CNUDM o della Conv. di Ginevra e nessuna norma del diritto internazionale consuetudinario autorizzano uno Stato ad intervenire in alto mare nei confronti di navi straniere sospettate di trasportare immigranti clandestini¹⁶. Le

¹² Manca una norma corrispondente nella Conv. di Ginevra.

¹³ Sulle attività coercitive esercitabili dalle navi da guerra in alto mare cfr. DE GUTTRY, Lo status della nave da guerra in tempo di pace, Milano, 1994, p. 163.

¹⁴ E art. 13 della Conv. di Ginevra.

¹⁵ Manca una norma corrispondente nella Conv. di Ginevra. Per un caso emblematico dell'insufficienza delle norme in materia di repressione del traffico di sostanze stupefacenti in alto mare cfr. SCOVAZZI, La cattura della nave Fidelio, in Rivista di Diritto Internazionale, 1992, p. 1015.

¹⁶ Correttamente l'art. 2, par. 4, del decreto-legge 20 marzo 1997, n. 60 (Gazz. Uff. n. 66 del 20 marzo 1997), relativo agli interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania, limita al mare territoriale i poteri di intervento delle autorità di polizia italiane: «Nel corso di operazioni di polizia finalizzate al contrasto dell'immigrazione clandestina, gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza operanti nelle province di confine e nelle acque territoriali possono procedere al controllo e alle ispezioni dei mezzi di trasporto e delle cose trasportate, anche se soggetti a speciale regime doganale, quando, in relazione a specifiche circostanze di luogo e di tempo, sussistono fondati motivi di ritenere che possano essere utilizzati per la commissione di taluno dei reati previsti in materia di immigrazione clandestina, di prostituzione, di

violazioni alle norme sull'immigrazione possono costituire illeciti rilevanti per gli ordinamenti nazionali degli Stati che ne sono coinvolti (Stato di partenza o Stato di arrivo o entrambi). Ma è ovvio che qualsiasi reato di immigrazione clandestina si consuma soltanto dopo che i clandestini sono entrati nel territorio di un certo Stato, e non già prima, cioè quando la nave che li trasporta è ancora in alto mare.

Diverso dal diritto di esercitare la giurisdizione è il c.d. diritto di visita di navi straniere in alto mare. E' però parimenti escluso che il sospetto di traffico clandestino di immigranti possa costituire motivo per esercitare tale diritto. Così dispone al riguardo l'art. 110, par. 1, della CNUDM:

«Except where acts of interference derive from powers conferred by treaty, a warship which encounters on the high seas a foreign ship, other than a ship entitled to complete immunity (...), is not justified in boarding it unless there is reasonable ground for suspecting that:

- (a) the ship is engaged in piracy;
- (b) the ship is engaged in the slave trade;
- (c) the ship is engaged in unauthorized broadcasting and the flag State of the warship has jurisdiction under article 109;
- (d) the ship is without nationality; or
- (e) though flying a foreign flag or refusing to show its flag, the ship is, in reality, of the same nationality as the warship»¹⁷.

A difesa di uno Stato destinatario di immigrazione clandestina via mare l'art. 33 della CNUDM prevede la possibilità di istituire una zona contigua di 24 m.n. (vale a dire 12 m.n., che si aggiungono alle 12 m.n. di ampiezza del mare territoriale):

traffico di armi o di sostanze stupefacenti o psicotrope».

¹⁷ Un contenuto simile ha l'art. 22 Conv. di Ginevra, dove però non sono previste le eccezioni contrassegnate con (c) e (d) nell'art. 110, par. 1, della CNUDM.

«1. In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to:

(a) prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea;

(b) punish infringement of the above laws and regulations committed within its territory or territorial sea.

2. The contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured».

L'Italia, che pure sembrerebbe uno Stato destinatario di flussi di immigrazione clandestina, non ha finora ritenuto opportuno istituire una zona contigua¹⁸. Ne consegue che, nel caso dell'Italia, l'alto mare inizia immediatamente dopo le 12 m.n. di mare territoriale, misurate a partire dalle linee di base determinate nel 1977¹⁹.

3. Il quadro, sia pure sommario, delle norme applicabili in alto mare sarebbe incompleto, se non si desse un adeguato risalto a un fondamentale obbligo dello Stato di bandiera: l'obbligo di proteggere la sicurezza della vita umana in mare. Così dispone al riguardo l'art. 94 (Duties of the flag State), par. 3 e 4, della CNUDM, applicabile sia alle navi private che alle navi di Stato:

«3. Every State shall take such measures for ships flying its flag as are necessary to ensure safety at sea with regard, inter alia, to:

(a) the construction, equipment and seaworthiness of ships;

¹⁸ Sui problemi del Mediterraneo e sulle posizioni italiane circa gli sviluppi attuali del diritto internazionale del mare cfr. LEANZA, Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo, Torino, 1993; TREVES, Il diritto del mare e l'Italia, Milano, 1995.

¹⁹ D.p.r. 26 aprile 1977, n. 816 (Gazz. Uff. n. 305 del 9 novembre 1977).

(b) the manning of ships, labour conditions and the training of crews, taking into account the applicable international instruments;

(c) the use of signals, the maintenance of communications and the prevention of collisions.

4. Such measures shall include those necessary to ensure:

(a) that each ship, before registration and thereafter at appropriate intervals, is surveyed by a qualified surveyor of ships, and has on board such charts, nautical publications and navigational equipment and instruments as are appropriate for the safe navigation of ships;

(b) that each ship is in the charge of a master and officers who possess appropriate qualifications, in particular in seamanship, navigation, communications and marine engineering, and that the crew is appropriate in qualification and numbers for the type, size, machinery and equipment of the ship;

(c) that the master, officers and, to the extent appropriate, the crew are fully conversant with and required to observe the applicable international regulations concerning the safety of life at sea, the prevention of collisions, the prevention, reduction and control of marine pollution, and the maintenance of communications by radio».

L'art. 10, par. 1, della Conv. di Ginevra si ispira al medesimo obiettivo, pur avendo un contenuto più sintetico²⁰.

Come è agevole desumere, nell'ambito del generale concetto di tutela della vita umana in mare sono ricompresi due obblighi dello Stato di bandiera: il dovere di assicurare che la nave non costituisca un pericolo per se stessa e il dovere di assicurare che la nave non costituisca un pericolo per le altre navi. La violazione del primo obbligo, che pure configura un illecito internazionale e quindi obbliga lo Stato responsabile a cessare la condotta illecita, non crea danno ad alcuno Stato terzo. La violazione del secondo obbligo può invece determinare un danno

²⁰ «Every State shall take such measures for ships under its flag as are necessary to ensure safety at sea with regard inter alia to: a) the use of signals, the maintenance of communications and the prevention of collisions; b) the manning of ships and labour conditions for crews taking into account the applicable international labour instruments; c) the construction, equipment and seaworthiness of ships».

agli Stati terzi.

Casi di concorso di colpa nella determinazione dell'evento illecito, e cioè di un incidente di navigazione, sono configurabili e vanno valutati alla luce delle specifiche circostanze. Sembra pertanto che il concorso di colpa possa venire escluso quando il mancato controllo da parte di uno Stato sulle condizioni di sicurezza delle navi battenti la propria bandiera derivi da una situazione di conflitto civile, che renda difficile il mantenimento dell'ordine pubblico e che determini un esodo massiccio di persone verso altri paesi²¹.

Nei suoi caratteri generali, l'obbligo di tutelare la vita umana in mare non ammette deroghe, dato il suo obbiettivo di salvaguardare un fondamentale diritto dell'essere umano. Un eventuale trattato con il quale due Stati concordassero di violare, in tempo di pace, l'obbligo in questione sarebbe nullo, ai sensi dell'art. 53 della Convenzione sul diritto dei trattati (Vienna, 23 maggio 1969)²², perché in contrasto con una norma cogente del diritto internazionale generale.

Diretti a proteggere la vita umana in mare sono vari trattati multilaterali conclusi per iniziativa dell'IMO (Organizzazione Marittima Internazionale) in materia di sicurezza della navigazione. Tra questi rientra la Convenzione sul

²¹ E' questa la situazione dell'Albania nel marzo del 1997: «Considerata la grave situazione venutasi a creare a seguito del massiccio esodo di popolazione proveniente dall'Albania dove infuriano combattimenti che hanno causato il riversarsi nel nostro territorio di un anomalo afflusso di cittadini albanesi» (così il preambolo del d.p.r. 19 marzo 1997, in Gazz. Uff. n. 66 del 20 marzo 1997).

²² Resa esecutiva in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112 (Gazz. Uff. suppl. al n. 111 del 30 aprile 1974). La convenzione è in vigore per l'Italia dal 27 gennaio 1980.

regolamento internazionale per prevenire le collisioni in mare (Londra, 20 ottobre 1972, detta COLREG), di cui l'Italia è parte²³, si applica a tutte le navi, comprese le navi da guerra²⁴. Non essendo possibile analizzare in dettaglio le varie prescrizioni del regolamento, è sufficiente ricordare che è comunque, in via generale, obbligatorio l'impiego delle precauzioni che l'ordinaria pratica della navigazione richiede in relazione alle specifiche circostanze:

«Nothing in these Rules shall exonerate any vessel, or the owner, master or crew thereof, from the consequences of any neglect to comply with these Rules or of the neglect of any precaution which may be required by the ordinary practice of seamen, or by the special circumstances of the case» (regola 2).

La CNUDM contiene due norme applicabili qualora si verificano collisioni in alto mare. La prima obbliga lo stato di bandiera a svolgere una propria inchiesta e a fornire la sua cooperazione all'inchiesta condotta dallo Stato vittima

²³ La convenzione è stata resa esecutiva in Italia con legge 27 dicembre 1977, n. 1085 (Gazz. Uff. n. 48 del 17 febbraio 1978). La convenzione è in vigore per l'Italia dall'11 gennaio 1979.

²⁴ «These Rules shall apply to all vessels upon the high seas and in all waters connected therewith navigable by seagoing vessels» (regola 1 a). Si vedano, al riguardo, le istruzioni date dalla marina militare americana: «Most rules for navigational safety governing surface and subsurface vessels, including warships, are contained in the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972, known informally as the "International Rules of the Road" or "72 COLREGS". These rules apply to all international waters (i.e., the high seas, exclusive economic zones, and contiguous zones) and, except where a coastal or island nation has established different rules, in that nation's territorial sea, archipelagic waters and inland waters as well. Article 1120, U.S. Navy Regulations, 1973, directs that all persons in the naval service responsible for the operation of naval ships and craft "shall diligently observe" the 1972 COLREGS» (United States, Department of the Navy, Annotated Supplement to the Commander Handbook on the Law of Naval Operations, Washington, 1989, p. 2-45).

dell'incidente:

«Each State shall cause an inquiry to be held by or before a suitably qualified person or persons into every marine casualty or incident of navigation on the high seas involving a ship flying its flag and causing loss of life or serious injury to nationals of another State or serious damage to ships or installations of another State or to the marine environment. The flag state and the other State shall co-operate in the conduct of any inquiry held by that other State into any such marine casualty or incident of navigation» (art. 94, par. 7)²⁵.

La seconda norma prevede la giurisdizione penale o disciplinare esclusiva dello Stato di bandiera o dello Stato di cittadinanza dell'imputato:

«In the event of a collision or any other incident of navigation concerning a ship on the high seas, involving the penal or disciplinary responsibility of the master or of any other person in the service of the ship, no penal or disciplinary proceedings may be instituted against such person except before the judicial or administrative authorities either of the flag State or of the State of which such person is a national» (art. 97, par. 1).

E' molto dubbio se la norma sopra riprodotta, che contraddice una celebre sentenza resa il 7 settembre 1927 dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale nel caso del Vapore Lotus²⁶, abbia una natura generale o sia invece applicabile soltanto tra le parti della CNUDM o della Conv. di Ginevra, dove pure figura una norma di contenuto identico (art. 11, par. 1)²⁷.

²⁵ Manca una norma corrispondente nella Conv. di Ginevra.

²⁶ Cour Permanente de Justice Internationale, Publications - Série A, n. 10. Cfr. GIULIANO, SCOVAZZI & TREVES, Diritto internazionale, II, Milano, 1983, p. 287.

²⁷ La norma è comunque applicabile nei rapporti tra Albania e Italia, che sono entrambi parti della Conv. di Ginevra, con la conseguenza che l'Italia non suò sottoporre a processo penale i cittadini albanesi che conducevano la nave albanese Kates I Rades, entrata in collisione in alto mare con la nave italiana Sibilla.

4. Come risulta dalle norme sopra menzionate, al divieto di interferire a bordo di navi straniere in alto mare si può derogare con apposito trattato, fatto salvo in ogni caso l'obbligo di salvaguardare la vita umana in mare.

Ad esempio, Italia e Spagna hanno concluso il 23 marzo 1990 un trattato per la repressione del traffico illecito di droga in mare²⁸. In caso di fondato sospetto di traffico illecito,

«(...) ciascuna Parte riconosce all'altra il diritto di intervenire, in sua rappresentanza, nelle acque site al di là del limite del proprio mare territoriale, sopra le navi e qualunque altra imbarcazione o galleggiante che alzino bandiera dell'altra Parte o che ne abbiano comunque la nazionalità. Restano fermi i poteri di polizia attribuiti da ciascun ordinamento sulle navi battenti la bandiera nazionale (art. 5, par. 1)».

Nel trattato italo-spagnolo, l'intervento in alto mare ha natura reciproca e consente, un'ampia serie di attività:

«Nell'esercizio di questa competenza, le navi da guerra o le aeronavi militari o altre navi o aeronavi a tal fine debitamente autorizzate che portano in maniera visibile un contrassegno esterno e che sono identificabili come navi o aeronavi in servizio dello Stato di una delle Parti, potranno inseguire, fermare ed abbordare la nave, verificare i documenti, interrogare le persone che si trovano a bordo e, se permangono i fondati sospetti, visitare la nave stessa, procedere al sequestro della droga e all'arresto delle persone coinvolte e, se occorre, condurre la nave al porto idoneo più vicino, informandone - se possibile prima, altrimenti, subito dopo - lo Stato di cui la nave batte bandiera o di cui abbia comunque la nazionalità» (art. 5, par. 2).

Anche la sicurezza della vita dei trafficanti di droga va comunque salvaguardata:

«Quando una misura è adottata in applicazione del presente articolo, le Parti interessate tengono debitamente conto della necessità di non pregiudicare la sicurezza della vita umana in mare e quella della nave e del suo

²⁸ Gazz. Uff. suppl. al n. 194 del 19 agosto 1993. Cfr. ADAM, La repressione del traffico di droga via mare in un recente trattato italo-spagnolo, in La Comunità Internazionale, 1992, p. 348.

carico e di non recare pregiudizio agli interessi commerciali e giuridici dello Stato di bandiera o di ogni altro Stato interessato» (art. 5, par. 4).

Esistono anche trattati bilaterali in materia di controllo dell'immigrazione illegale. In questi casi, poiché il fenomeno si sviluppa quasi sempre in una sola direzione, lo Stato di partenza dei flussi clandestini di emigranti autorizza l'intervento in alto mare a bordo di navi battenti la propria bandiera ad opera dell'altra parte, destinataria del flusso. Ad esempio, lo scambio di lettere del 23 settembre 1981 tra Haiti e Stati Uniti²⁹, con il quale le parti cooperano in un programma di interdizione delle navi coinvolte nel trasporto illegale di persone provenienti da Haiti, prevede, tra l'altro, quanto segue:

«Upon boarding a Haitian flag vessel, the authorities of the United States Government may, in accordance with this agreement, address inquiries, examine documents and take such measures as are necessary to establish the registry, condition and destination of the vessel and the status of those on board the vessel. When these measures suggest that an offense against United States immigration laws or appropriate Haitian laws has been or is being committed, the Government of the Republic of Haiti consents to the detention on the high seas by the United States Coast Guard of the vessels and persons found on board».

La necessità dell'esistenza di un accordo tra gli Stati interessati, quale condizione per operare interventi in alto mare a bordo di navi straniere sospettate di traffico illegale di immigranti, è confermata dall'Executive Order 12324, emanato il 29 settembre 1981 dal Presidente degli Stati Uniti:

«The Secretary of State shall undertake to enter into, on behalf of the United States, cooperative arrangements with appropriate foreign governments for the purpose of preventing illegal migration to the United States by sea»

²⁹ Testo in International Legal Materials, 1981, p. 1198.

(sez. 1)³⁰.

5. Un altro esempio di accordo concluso in materia di controllo dell'immigrazione clandestina via mare è lo scambio di lettere del 25 marzo 1997 tra Albania e Italia "relativo alla collaborazione per la prevenzione degli atti illeciti che ledono l'ordine giuridico nei due Paesi e l'immediato aiuto umanitario quando è messa a rischio la vita di coloro che tentano di lasciare l'Albania"³¹. Lo scopo dello scambio di lettere è così descritto dalle parti:

«La situazione molto difficile creatasi in Albania in quest'ultimo periodo, caratterizzata da gravi violazioni dell'ordine giuridico e da un massiccio flusso illegale di cittadini verso altri paesi rende necessario un ulteriore rafforzamento della nostra collaborazione nel campo giuridico e umanitario. Scopo fondamentale di tale collaborazione resta la prevenzione degli atti illeciti che ledono l'ordine giuridico nei due paesi e l'immediato aiuto umanitario quando è messa a rischio la vita di coloro che tentano di lasciare il paese.

Su queste basi il Governo italiano offre la propria collaborazione e la propria assistenza per il controllo e il contenimento in mare degli espatri clandestini da parte di cittadini albanesi».

Malgrado l'esplicito riferimento ad un "immediato aiuto umanitario", lo scambio di lettere non prevede alcun impegno

³⁰ Testo in American Journal of International Law, 1982, p. 376.

³¹ Così lo scambio di lettere è denominato nel suppl. alla Gazz. Uff. n. 163 del 15 luglio 1997, dove ne è riprodotto il testo. Un precedente accordo tra Albania e Italia di cooperazione nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata, concluso il 24 agosto 1991 (Gazz. Uff. suppl. al n. 11 del 15 gennaio 1992), prevede, in un protocollo aggiuntivo, che le forme di cooperazione bilaterale si riferiscono anche «allo scambio di informazioni, alla prevenzione ed al contrasto dei flussi migratori illegali fra i due Paesi». Ma nessuna norma di questo accordo autorizza una parte ad intervenire in alto mare a bordo di navi battenti la bandiera dell'altra parte.

specifico dell'Italia di prestare assistenza a persone. La collaborazione fornita dall'Italia si limita ad un'attività di polizia nei confronti di navi albanesi, e precisamente al loro fermo e dirottamento in porti albanesi:

«Qualora il Governo albanese concordi, tale collaborazione si esplicherà per un iniziale periodo di trenta giorni, prorogabile di comune intesa, mediante il fermo in acque internazionale ed il dirottamento in porti albanesi da parte di unità delle Forze Navali italiane di naviglio battente bandiera albanese o comunque riconducibile allo Stato albanese, nonché il fermo in acque territoriali albanesi di naviglio di qualsiasi bandiera che effettui trasporto di cittadini albanesi che si fossero sottratti ai controlli esercitati sul territorio albanese dalle Autorità a ciò preposte».

E' però evidente che le norme sulla tutela della vita umana in mare, che hanno un carattere generale e inderogabile, devono trovare applicazione anche nell'ambito dello scambio di lettere in questione³². E' pertanto obbligo dell'Italia, nel dare corso alle operazioni di fermo e dirottamento di navi albanesi in alto mare, di assicurarsi che non sia svolta alcuna manovra che possa mettere in pericolo la vita umana delle persone che si trovavano a bordo delle navi albanesi. L'obbligo in questione è tanto più intenso in quanto le autorità italiane sono perfettamente a conoscenza, dati i molti casi precedenti che si sono verificati e continuano a verificarsi, che l'immigrazione clandestina di cittadini albanesi avviene quasi sempre a bordo di natanti inidonei a fornire le minime garanzia di sicurezza, in condizioni di grave sovraffollamento e con grave pericolo per la vita dei coloro che tentavano di sbarcare sulle coste italiane. Una simile

³² Né vi è alcun motivo per ritenere che la vita degli emigranti clandestini albanesi valga di meno della vita dei trafficanti di droga italiani o spagnoli, tutelata dall'art. 5, par. 4, dell'accordo italo-spagnolo del 23 marzo 1990 (cit. supra, par. 4).

situazione deve imporre la massima cautela nell'esecuzione di operazioni di fermo e di dirottamento, che pure sono consentite dallo scambio di lettere del 25 marzo 1997.

E' appena il caso di precisare che un'eventuale manovra pericolosa da parte di una nave italiana impegnata nelle operazioni di fermo e di dirottamento non potrebbe mai venire giustificata sulla base dell'esimente dello stato di necessità, e cioè sulla base di una presunta esigenza di respingere un flusso massiccio di immigrazione clandestina. Lo stato di necessità opera, quale causa di esclusione di un illecito internazionale, soltanto se si verificano alcune condizioni, così indicate nell'art. 33 del progetto della Commissione del Diritto Internazionale sulla responsabilità internazionale degli Stati³³:

«1. A State of necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act of that State not in conformity with an international obligation of the State unless:

(a) the act was the only means of safeguarding an essential interest of the State against a grave and imminent peril; and

(b) the act did not seriously impair an essential interest of the State towards which the obligation existed.

2. In any case, a state of necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness:

(a) if the international obligation with which the act of state is not in conformity arises out of a peremptory norm of general international law;

(b) if the international obligation with which the act of the State is not in conformity is laid down by a treaty which, explicitly or implicitly, excludes the possibility of invoking the state of necessity with respect to that obligation;

(c) if the State in question has contributed to the occurrence of the state of necessity».

Quattro delle cinque condizioni indicate nella norma sopra

³³ United Nations, Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Eighth Session, New York, 1996, p. 121.

riprodotta escludono qualsiasi possibilità di giustificare a titolo di stato di necessità un eventuale ricorso a manovre pericolose nel caso specifico: esistono altri mezzi, diversi dallo svolgimento di manovre pericolose in mare, per salvaguardare l'interesse dell'Italia di respingere gli immigrati clandestini³⁴; la navigazione di una nave sospettata di traffico clandestino di immigranti verso l'Italia e l'eventuale sbarco di un gruppo di stranieri indesiderati non possono seriamente pregiudicare un interesse essenziale di uno Stato economicamente molto sviluppato, come è l'Italia; il rischio di ricevere immigranti clandestini non può annullare le cautele necessarie per proteggere la vita umana in mare, imposte da una norma inderogabile del diritto internazionale generale; lo scambio di lettere del 25 marzo 1997, che menziona "l'immediato aiuto umanitario quando è messa a rischio la vita di coloro che tentano di lasciare il paese" esclude implicitamente qualsiasi azione che aggravi, mediante eventuali manovre pericolose, la situazione già precaria di immigranti clandestini che si trovavano a bordo di navi sovraffollate.

Vi è un'ulteriore disposizione dello scambio di lettere del 25 marzo 1997, che assume una certa importanza ai fini di una valutazione giuridica della collisione intervenuta il 28 marzo 1997 tra la nave italiana Sibilla e la nave albanese Kates I Rades. La disposizione è la seguente:

«Le competenti autorità dei due Paesi stabiliranno con

³⁴ Ad esempio, scortare la nave albanese a debita distanza, sorvegliare i suoi movimenti e attendere che la nave entri nel mare territoriale italiano, al fine di adottare provvedimenti nei confronti di coloro che abbiano violato le norme della legge italiana sull'immigrazione clandestina.

un apposito protocollo il più presto possibile le necessarie procedure tecniche per mettere in pratica questa collaborazione nelle acque territoriali albanesi e internazionali».

6. Il protocollo tra Albania e Italia di attuazione dello scambio di lettere del 25 marzo 1997 è stato concluso il 2 aprile 1997 ed è entrato in vigore, come esplicitamente precisa il suo art. 13, il 3 aprile 1997³⁵. Il protocollo, che presenta un contenuto alquanto dettagliato, descrive le modalità di svolgimento delle misure che l'Italia può adottare per prevenire e contenere il flusso via mare di persone dirette illegalmente verso l'Italia. Si tratta di quattro misure e cioè dell'inchiesta di bandiera, del fermo, della visita e del dirottamento. La più impegnativa di tali misure è così descritta:

«Dirottamento: nel caso in cui l'unità rifiutasse la visita o la verifica a bordo rivelasse irregolarità, alla stessa sarà ordinato il rientro in un porto albanese. Qualora la medesima non ottemperi a quanto intimato, l'unità sarà scortata fino al limite delle acque territoriali italiane per essere consegnata alle competenti autorità di polizia per i successivi adempimenti di legge e quindi per la eventuale adozione di provvedimenti di sequestro, arresto e/o rimpatrio» (art. 4 d).

Come si può constatare, il protocollo attuativo del 2 aprile 1997 modifica radicalmente una delle disposizioni dello scambio di lettere del 25 marzo 1997. Mentre era originariamente configurato un "dirottamento in porti albanesi", ora si prevede soltanto una scorta "fino al limite delle acque territoriali italiane". Le navi italiane non possono pertanto imporre un cambio di rotta alle navi albanesi, costringendole a seguire una rotta che le riporti indietro, né eseguire manovre dirette a

³⁵ Testo in Gazz. Uff. suppl. al n. 163 del 15 luglio 1997.

realizzare un simile obiettivo. In altre parole, il "dirottamento" previsto dall'accordo attuativo non è un vero e proprio dirottamento, almeno come il significato ordinario di questa parola farebbe supporre. Il rischio di ricorso, anche involontario, a manovre pericolose è così in gran parte escluso.

Il protocollo attuativo spende qualche parola sull'uso delle armi e sulla tutela dell'incolumità di coloro che sono a bordo del mezzo più debole:

«Fatti salvi gli irrinunciabili diritti di autodifesa e gli eventuali casi di ricorso all'uso delle armi al solo scopo di avvertimento, le unità navali si asterranno dall'impiegare in modo offensivo le armi al fine di non mettere a repentaglio l'incolumità delle persone» (art. 2).

7. I fatti che hanno dato luogo, il 28 marzo 1997, alla collisione tra la nave italiana Sibilla e la nave albanese Kates I Rades, affondata a circa 35 miglia nautiche da Brindisi (e, quindi, in alto mare), non sono stati ancora completamente chiariti. Chiaro è, purtroppo, il tragico esito dell'incidente, che ha comportato la morte di 52 persone. E' probabile che altre persone, tra 20 e 40 secondo le stime, siano da considerare disperse in mare. Tutti i morti e i dispersi erano a bordo della nave albanese³⁶.

Sarebbe prematuro pretendere di fornire una valutazione giuridica dell'incidente, per il quale è attualmente in corso un procedimento penale di fronte al Tribunale di Brindisi. Alcuni

³⁶ Sull'incidente cfr. CANNIZZARO, La tutela della sfera territoriale da intrusioni non autorizzate: in margine al caso Sibilla, in Rivista di Diritto Internazionale, 1997, p. 421; CAFFIO, L'accordo tra l'Italia e l'Albania per il controllo e il contenimento in mare degli espatri clandestini, in Rivista Marittima, giugno 1997, p. 109.

fatti, che sembrano presentare una notevole rilevanza, sono tuttora ignoti a chi scrive. In particolare, non è chiaro:

a) Quali ordini avesse ricevuto il comandante della nave Sibilla;

b) Quali fossero le rotte delle due navi al momento della collisione.

Dati di fatto significativi e attendibili (salvo prova contraria) possono comunque desumersi dal notiziario stampa n. 47, diramato il 28 marzo 1997 dal Servizio pubblica informazione del gabinetto del ministro della Difesa³⁷, e da una lettera scritta a un quotidiano da Massimo Brutti, sottosegretario al ministero della Difesa italiano³⁸. In particolare:

a) La Kates I Rades è stata una prima volta avvicinata dalla nave militare italiana Zeffiro e «identificata come motovedetta costiera da circa 60 t, recante in coperta circa 30 civili»³⁹;

b) La Kates I Rades «ha disatteso tutte le intimazioni di fermo rivoltele da nave Zeffiro⁴⁰, ponendo in atto varie manovre di evasione e continuando a dirigere verso l'Italia»⁴¹;

c) In seguito, «il controllo della vedetta albanese è stato assunto da nave Sibilla che, alle ore 19,00, si è avvicinata a lento moto all'unità albanese dai settori poppieri per ripetere

³⁷ Testo in CAFFIO, op. cit. (supra, nota 36), p. 111.

³⁸ Il Corriere della Sera, 31 ottobre 1997, p. 41.

³⁹ Notiziario stampa (cit. supra, nota 37).

⁴⁰ E' piuttosto strano il linguaggio usato nel notiziario, che toglie alla nave Zeffiro e alla nave Sibilla l'articolo determinativo richiesto dalla lingua italiana ("da nave Zeffiro" invece che "dalla nave Zeffiro").

⁴¹ Notiziario stampa (cit. supra, nota 37).

le intimazioni di fermo. Nel corso di queste manovre la motovedetta ha effettuato una brusca accostata sulla destra, venendo a tagliare la rotta di nave Sibilla. L'unità italiana ha immediatamente fermato e dato indietro con le macchine, ma non ha potuto evitare l'urto che ha determinato il ribaltamento dell'unità albanese»⁴².

d) L'incidente è avvenuto senza che vi fosse l'intenzione di causare un simile evento:

«In base a tutto ciò che sappiamo, non vi sono stati ordini né atti concreti, da parte italiana, che fossero intenzionalmente volti a colpire, ad aggredire l'imbarcazione albanese»⁴³.

Il procedimento penale pendente di fronte al Tribunale di Brindisi accerterà i fatti e determinerà se esistono responsabilità alla luce del diritto penale italiano:

«Per individuare una responsabilità penalmente rilevante, bisogna provare in giudizio e stabilire con una sentenza definitiva che la collisione tra le navi è stata la conseguenza di azioni negligenti o dolose compiute da persone determinate. Certo, se vi fossero stati ordini irragionevoli, a qualsiasi livello, anche questo rientrerebbe nell'accertamento delle responsabilità»⁴⁴.

E' però il caso di precisare che qualsiasi accertamento unilaterale, sia pure risultante da un processo celebrato secondo un diritto nazionale, non ha effetti vincolanti sul piano del diritto internazionale. Alla stregua di quest'ultimo diritto, i fatti potranno venire definitivamente determinati o con il comune accordo dei due Stati coinvolti o sulla base di un accertamento operato da un organo giudiziario o d'inchiesta internazionale cui

⁴² Notiziario stampa (cit. supra, nota 37).

⁴³ Lettera di Brutti (cit. supra, nota 38).

⁴⁴ Lettera di Brutti (cit. supra, nota 38).

le parti abbiano deferito un'eventuale controversia al riguardo.

8. Sembra essere convincimento dell'Italia che i comportamenti tenuti il 28 marzo 1997 dalle navi Zeffiro e Sibilla siano avvenuti in applicazione dello scambio di lettere tra Albania e Italia del 25 marzo 1997:

«L'unità è stata avvicinata da nave Zeffiro in applicazione del recente accordo italo-albanese, con cui il Governo albanese ha richiesto all'Italia di evitare che cittadini albanesi si sottraggano al controllo della giustizia del proprio Paese raggiungendo illegalmente l'Italia»⁴⁵.

«Il controllo sulle barche clandestine e il pattugliamento del mare Adriatico venivano svolti sulla base di un accordo tra il nostro governo e il governo albanese di conciliazione nazionale. Era comune a noi e a loro la convinzione che non si dovesse incoraggiare questo esodo indiscriminato»⁴⁶.

Ci si può tuttavia chiedere se sia proponibile una contraria interpretazione dei dati giuridici rilevanti. L'incidente è avvenuto proprio nel breve periodo intercorrente tra la firma dello scambio di lettere (25 marzo 1997) e la firma (2 aprile 1997) e l'entrata in vigore (3 aprile 1997) del protocollo di attuazione dello scambio di lettere stesso. Non è chiaro quando lo scambio di lettere del 25 marzo 1997 sia entrato in vigore, non essendo alcuna data specificata al riguardo nel testo dello scambio di lettere stesso⁴⁷. Il collegamento tra lo scambio di lettere e il protocollo di attuazione risulta da una disposizione

⁴⁵ Notiziario stampa (cit. supra, nota 37).

⁴⁶ Lettera di Brutti (cit. supra, nota 38).

⁴⁷ La data di entrata in vigore del 25 marzo 1997, e cioè il giorno stesso dell'effettuazione dello scambio di lettere, è indicata nella Gazzetta Ufficiale italiana (suppl. al n. 163 del 15 luglio 1997, p. 1151).

dello scambio di lettere che si è già avuto occasione 'di riprodurre'⁴⁸ e che vale la pena di ripetere:

«Le competenti autorità dei due Paesi stabiliranno con un apposito protocollo il più presto possibile le necessarie procedure tecniche per mettere in pratica questa collaborazione nelle acque territoriali albanesi e internazionali».

Le parole "questa collaborazione" si riferiscono alla collaborazione descritta nel paragrafo immediatamente precedente dello scambio di lettere, vale a dire la collaborazione che "si esplicherà" (si noti il tempo indicativo futuro) "mediante il fermo in acque internazionali ed il dirottamento in porti albanesi da parte di unità delle Forze Navali italiane di naviglio battente bandiera albanese o comunque riconducibile allo Stato albanese".

Un quesito sorge a questo punto spontaneo. Se le procedure tecniche per mettere in pratica il fermo e il dirottamento non erano state ancora stabilite (perché lo saranno soltanto con il protocollo di attuazione del 2 aprile 1997), come poteva il 28 marzo 1997 l'Italia, e per essa le navi Zeffiro e Sibilla, interferire in alcun modo con una nave albanese che si trovava in alto mare? Che diritto aveva la nave italiana Zeffiro di intimare alcunché alla nave albanese Kates I Rades e di indurla a porre in atto varie manovre di evasione? Che diritto aveva la nave Sibilla di assumere in seguito il controllo della Kates I Rades, di avvicinarsi alla stessa, di ripetere le intimazioni, di indurla a porre in essere quelle manovre di evasione cui, per motivi ancora da accertare, ha fatto seguito una collisione?

E' possibile interpretare lo scambio di lettere del 28 marzo

⁴⁸ Supra, par. 5.

1997 come un pactum de contrahendo che vincola le parti a collaborare per la prevenzione di atti illeciti secondo quelle modalità che sarebbero state "il più presto possibile" stabilite dalle stesse parti con un successivo protocollo. La conclusione del protocollo di attuazione costituisce così una condizione sospensiva, cui è subordinata l'entrata in vigore o comunque l'efficacia del precedente scambio di lettere. Se le cose stessero così, come potrebbe una parte mettere unilateralmente in pratica manovre, quali il dirottamento e il fermo, che necessariamente implicano "procedure tecniche", prima che queste procedure siano state stabilite dalle parti di comune accordo? Come avrebbe potuto l'Albania accettare pesanti interferenze sulle navi che battono la sua bandiera e che si trovano in alto mare, senza aver partecipato alla definizione delle modalità secondo le quali tali interferenze dovevano avvenire (assicurandosi, ad esempio, che le navi italiane si sarebbero astenute dall'impiego delle armi, come poi è stato stabilito nel protocollo di attuazione)?

Non risulta che lo scambio di lettere prevedesse alcuna forma di applicazione provvisoria⁴⁹, né che il protocollo di attuazione avesse alcuna efficacia retroattiva⁵⁰. Non è pertanto

⁴⁹ L'applicazione provvisoria di un trattato non può essere presunta: «A treaty or a part of a treaty is applied provisionally pending its entry into force if: (a) the treaty itself so provides; or (b) the negotiating States have in some other manner so agreed» (art. 25, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, cit. supra, nota 22).

⁵⁰ L'efficacia retroattiva di un trattato non può essere presunta: «Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, its provisions do not bind a party in relation to any act or fact which took place or any situation which ceased to exist before the date of entry into force of the treaty with respect to that party» (art. 28 della Convenzione di

il caso di parlare di una "ritardata adozione" del protocollo di attuazione, vertendo invece il problema su di un'eventuale anticipata attuazione dello scambio di lettere. Il comportamento dell'Italia, tramite le due navi Zeffiro e Sibilla, potrebbe rappresentare una prematura esecuzione di uno scambio di lettere che, senza il protocollo di attuazione, non poteva venire attuato (come il nome "protocollo di attuazione" e la logica stesse sembrano suggerire).

9. La diffusione di attività illegali di trasporto di immigrati clandestini via mare ha negli ultimi tempi sollevato le preoccupazioni di vari Stati⁵¹. Il problema non riguarda soltanto il controllo delle frontiere dei paesi dove gli emigranti sperano di arrivare. Il problema riguarda soprattutto la tutela della vita di persone che si trovano a bordo di natanti spesso insufficienti a fornire le minime garanzie di sicurezza. Proprio in questa luce il traffico e il trasporto di immigranti

Vienna sul diritto dei trattati, cit. supra, nota 22).

⁵¹ Non si è qui considerata la questione di una possibile applicazione della Convenzione relativa allo status dei rifugiati (Ginevra, 28 luglio 1951), come modificata dal relativo protocollo (New York, 31 gennaio 1967), della quale l'Italia è parte (legge 24 luglio 1954, n. 722, in Gazz. Uff. n. 196 del 27 agosto 1954, e legge 14 febbraio 1970, n. 95, in Gazz. Uff. n. 79 del 28 marzo 1970). Ma non sembra che gli immigrati clandestini albanesi possano indistintamente rientrare nella definizione di rifugiato data dalla convenzione: «Any person who (...) owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country (...)» (art. 1 A, par. 2).

via mare è stato visto in una risoluzione adottata nel novembre 1997 dall'Assemblea dell'IMO⁵².

La Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale sta attualmente elaborando un progetto di convenzione internazionale relativa alla lotta del crimine organizzato internazionale. La convenzione dovrebbe essere affiancata da protocolli aggiuntivi concernenti reati specifici, quali il traffico di armi, di stupefacenti, di veicoli rubati, la tratta di donne e bambini, il traffico illegale di stranieri e immigranti. L'Italia è uno Stato molto attivo in questo negoziato, soprattutto per la parte relativa all'immigrazione clandestina via mare.

E' quindi prevedibile che, in un prossimo futuro, le norme di diritto internazionale saranno più adatte a fronteggiare fenomeni quali quelli che hanno fatto da sfondo, il 28 marzo 1997, alla collisione tra le navi Kates I Rades e Sibilla. Resta però il fatto che l'incidente si è verificato il 28 marzo 1997 e che esso va valutato alla luce delle norme di diritto internazionale che erano in quel giorno applicabili.

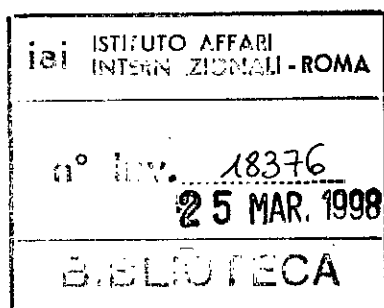
E' fuori discussione che l'Italia e coloro che hanno agito per conto dell'Italia non avevano alcuna volontà di causare un evento così tragico. Subito dopo l'incidente, mezzi navali e aerei italiani hanno iniziato le operazioni di soccorso dei superstiti. In molte altre occasioni, navi italiane si sono prodigate per salvato cittadini albanesi che rischiavano il naufragio a bordo di imbarcazioni in avaria o inadatte a tenere

⁵² Una sintesi della risoluzione A.867.20, intitolata Combatting Unsafe Practices Associated with the Trafficking or Transport of Migrants by Sea, è in IMO News, n. 4, 1997, p. 26..

il mare.

Ma l'assenza di volontarietà non significa necessariamente l'assenza di responsabilità sul piano del diritto internazionale. Eventi che si sono purtroppo verificati negli ultimi tempi - e che, da ultimo, hanno visto anche l'Italia dalla parte degli Stati lesi in un incidente nel quale un aereo militare americano ha spezzato i cavi di una funivia - ribadiscono l'estrema prudenza con cui si deve usare la forza dei mezzi militari in tempo di pace, soprattutto quando vi è il rischio di ledere persone o strutture civili. La collisione tra le navi Kates I Rades e Sibilla è uno di questi eventi.

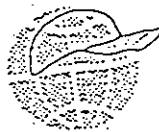
Forse - ma la certezza dei fatti non è stata ancora raggiunta - la nave Sibilla si è impegnata, di sua iniziativa o sulla base di ordini ricevuti, in manovre troppo pericolose, date le circostanze specifiche. Forse - e vale la pena di riflettere sul punto - non esisteva alcun titolo in base al quale l'Italia poteva, il 28 marzo 1997, interferire nei confronti di navi albanesi in alto mare. Se una sola di queste due ipotesi fosse vera, la stessa dignità nazionale di uno Stato come l'Italia imporrebbe di dare corso alle conseguenze che il diritto internazionale ricollega al compimento di un fatto illecito: il riconoscimento dei fatti, il risarcimento del danno allo Stato leso, le scuse formali, le garanzie che comportamenti del genere non saranno più tenuti.



M



SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

EMMANUELA C. DEL RE

THE ROOTS OF THE ALBANIAN CRISIS:
INTERNAL AND REGIONAL DESTABILIZING FACTORS

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE



EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

Emmanuela C. del Re
Researcher
Department of Political and Social Sciences

Via dei Roccettini 9 • I-50016 San Domenico di Fiesole • Italy
Tel: +39 6-5342504 • E-mail: delre@datacomm.iue.it

Abstract

THE ROOTS OF THE ALBANIAN CRISIS: INTERNAL AND REGIONAL DESTABILIZING FACTORS

Emmanuela C. del Re*

In the first part of the chapter the A. analyses some elements which are the key to interpret the crisis of 1997 under the economical and social-political aspect, formulating some hypotheses as for which are the internal and regional factors which have acted as destabilizers. In the second part, the main phases of the crisis are analyzed: from the referendum for the approval of the Constitution in 1994, to today's organization of a new referendum for the Constitution. The chapter is concluded with comments on the process of democratic consolidation and the possible future stability in Albania.

The method of the research is based a) on the continuous direct observation carried out by the A. since the end of the communist regime in 1991, b) the study of scientific and divulgative literature, c) the analysis of the Albanian, Italian, European and American press.

Internal and regional destabilizing factors.

The hypotheses in the analysis of the possible internal destabilizing factors which have brought to the crisis in Albania are based on various facts.

Under the social-political aspect: a) the country has suffered from a lack of construction of a civil society parallel to reforms and political, economical and legislative achievements; b) the society is divided in groups (clans) that in order to guarantee their own continuity and interaction must support their leader on whose power they depend; c) the political culture is influenced by legacies of the past totalitarianism and of the clanic structure of the society: on one hand the power and the leadership are bound to a concept of power as "absolute", which can rule the country because it is the representation of force, and on the other hand the opposition is interpreted as expression of defeat therefore concentrating its efforts on re-conquering the power.

Another destabilizing factor is the "regression of democracy" due to a growing authoritarianism which has become evident in 1994 with a) the referendum for the Constitution called by Berisha and rejected by the population through the vote, and with b) the legislative prescriptions relating to the political elections of 1996, has created a political discontent that has constituted fertile ground for the unrest in 1997.

Under the economical aspect: a) the passage from a centralized economy based on the communist model distorted by the autarchic aspiration of Hoxha, to a market economy has occurred too rapidly; b) the excessive economical liberalism has caused corruption and has generated an upturn in the social structure in which role and status are not anymore based on intellectual, social and political prestige, but on purchasing power; c) the Albanian economic system is strongly influenced by the illicit activities that involve the whole region. With the failure of the investments schemes in which the population had been investing since 1992, the fragility of the new economic system becomes evident: the capitals remain in the hands of a minority while the majority which has lost all its savings, in a country where there is no production feels to have no perspectives for the future.

As for the regional destabilizing factors, the analysis reveals that except for Greece that might have wanted to protect the Greek minority which had often been the object of friction between the Albanian and the Greek government, in reality it seems that the countries in the region had no real interest in contributing to the destabilization in Albania, even though Berisha had often raised the question of Kosovo. The hypothesis of the existence of a Belgrade-Athens axis which would influence the destiny of the area is not sufficiently sustainable with concrete proofs.

* Emmanuela C. del Re is a social and cultural anthropologist. At the moment she is researcher in the department of Social and Political Sciences of the European University Institute of Florence (Italy). Since the end of the communist regime in 1991, Albania has become a central theme in her researches. She has studied the political, economical, social and cultural aspects of transition, and in particular the customary law. She has published essays and volumes on the topics of her researches, amongst which: *Bread, salt and heart. The Kanun of Lek Dukagjini amongst the people of the Albanian mountains* (Lecce, 1993); *Albania punto a capo* (Albania, full stop paragraph) (Rome, 1997).

The crisis.

The crisis which follows the failure of the investment schemes at the beginning of 1997 is characterized by ideological motivations and social discontent which have given impulse to the explosion of a popular protest, degenerated in a conflict created by fights between criminal gangs that has ended up by involving entire towns and small villages.

The hypotheses that in Albania there has been a war between ethnic or religious groups is groundless. Also the hypothesized division between north and south could be acceptable only if applied to the contingent situation of the crisis, even though it is denied by the results of the political elections held in 1997 by which it becomes evident that such allegations went too far: moreover, real traces of such division in the past are not to be found, except when referring to the fact that according to the strong sense of group of the Albanians, whoever is in power (from the south or from the north) favours the members of his own group.

The new political order and the future.

After the dramatic events occurred in 1997, from anarchy to the political overturning, the international community seems to have finally (at least formally) radically changed its attitude towards Albania, concentrating on the elaboration of a strategy of assistance to democratization in order to construct a civil society that should constitute the basis for political and legislative reforms, and not vice versa.

Many new interventions now take place and are programmed for the future: the Council of Europe, for instance, has opened in Tirana a school for magistrates as the problem of the judiciary is felt as a priority. The president Mejdani has in fact proposed constitutional amendments to improve the selection and the composition of the High Council of Justice in order to de-politicize the board of the High Council of Justice, even rendering the process of election of the members excessively complicated; the opposition has criticized the changes as the politicization will be the same as before as the Parliament will select nearly half of the members.

One other major issue today is the effect of the collapse of the "pyramid" schemes on the Albanian economy. The International Monetary Fund has helped Albania to draft a six months economic recovery, but the government seems to be still incapable of controlling the pyramid companies which have not collapsed yet, and part of the population is still expecting the government to refund the loss of savings, which is virtually impossible.

There is a strong influence of cultural features on the political scene still today which is evident in many cases, like the fact that a deputy has shot at another for a question of revenge, according to the customary law: the revival of aspects of the customary law, which have undergone distortion when applied in contexts different from their original ones, simply demonstrates that there is still a lack of firm points of references in the Albanian culture, other than the traditional, even though controversial, ones.

Albania is a country which is still rapidly changing, emerging from a period in which, because of a fierce regime, the population developed indifference towards juridical and social problems -always dealt with from above- concentrating its attention on the survival of the individual within his/her own group.

The construction of a civil society and of a democratic mentality must be the real aim to pursue in order to avoid the continuous passage of the power -which is still intended as "absolute" by the Albanians- from one hand to the other, often in ways which are difficult to be predicted.

LE RADICI DELLA CRISI ALBANESE: FATTORI DI DESTABILIZZAZIONE INTERNI E REGIONALI.

Emmanuela C. del Re*

Sommario: Introduzione - I. Fattori di destabilizzazione interni; I.1 Fattori economici: il passaggio dal sistema economico comunista e autarchico al mercato libero; I.2 Fattori politici e sociali: il difficile percorso dal totalitarismo al pluralismo; I.3 Verso la crisi: la contestazione delle elezioni politiche di maggio e delle elezioni municipali di ottobre 1996 - II. Fattori di destabilizzazione regionali - III. La crisi: Fattori scatenanti, fasi, epilogo; III.1 Il fattore scatenante (o: la goccia che fa traboccare il vaso): il crollo delle "piramidi"; III.2 Lo stato d'emergenza, i Comitati di salvezza e le elezioni politiche del giugno 1997 - IV. Il nuovo assetto politico: possibili scenari futuri - Riferimenti bibliografici.

Introduzione

Le ipotesi di partenza nell'analisi dei possibili fattori di destabilizzazione partono dal fatto che la transizione in Albania ha sofferto della mancanza della costruzione della società civile parallelamente alle riforme e alle conquiste politiche, economiche e legislative e che la cultura politica vede da un lato il potere e la leadership legate ad un concetto di controllo assoluto sulla popolazione e la nazione perché vincenti, dall'altro l'opposizione interpretata come espressione della sconfitta e quindi concentrata sul problema della riconquista del potere.

Il metodo di indagine utilizzato nell'analisi qui proposta si basa sull'osservazione diretta dei fatti da me condotta dal 1992 ad oggi, raccogliendo e analizzando numerose testimonianze (dall'uomo della strada a leaders in vari campi); sullo studio di numerosi materiali scientifici e divulgativi; sull'analisi attenta e continuativa della stampa italiana, albanese, europea e statunitense.

Nella prima parte di questo lavoro delineerò alcuni elementi chiave per l'analisi della crisi albanese del 1997 in campo economico e socio-politico, formulando alcune ipotesi su quali siano stati i fattori di destabilizzazione sia interni sia regionali.

Nella seconda parte ripercorrerò, analizzandole sulla base delle ipotesi, le fasi principali della crisi, dal referendum del 1994 all'attuale preparazione del referendum per la Costituzione.

Concluderò commentando il processo del consolidamento democratico e la possibile stabilità dell'Albania in futuro.

* Emmanuela C. del Re, è antropologa sociale e culturale, attualmente ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze. Dalla caduta del regime comunista nel 1991 l'Albania è divenuta tema centrale delle sue ricerche, conducendo studi sugli aspetti politici, sociali, economici e culturali della transizione e in particolare sulla legge consuetudinaria. Ha pubblicato volumi e saggi sui temi delle sue ricerche, tra cui: *Albania punto a capo*, SEAM, Roma, 1997.

I. FATTORI DI DESTABILIZZAZIONE INTERNI

I.1 Fattori economici: il passaggio dal sistema economico comunista e autarchico al mercato libero.

Il passaggio da un'economia centralizzata, chiusa, su modello comunista, distorta dall'aspirazione autarchica di Hoxha, all'economia di mercato, è avvenuto in Albania apparentemente in modo molto rapido. Diversi analisti hanno affermato che il ritmo del cambiamento in questo paese è stato il più rapido di tutta l'Europa dell'Est nonché quello di maggior successo (*Eurobarometer* 1995-1996; Thimm, 1996). In realtà il cambiamento è avvenuto in maniera frammentata, per quanto la struttura economica della società sia stata effettivamente trasformata, senza che venisse operata alcuna politica globale anche da parte degli investitori e donatori stranieri, e per quanto riguarda gli Albanesi, senza che il concetto di "economia di mercato" potesse essere inteso e interpretato con una razionalità derivante dall'esperienza: il nuovo sistema è applicato senza essere veramente compreso. In questo sta in parte la debolezza del sistema che si è in seguito rivelato estremamente fragile.

Affermare che la trasformazione del sistema economico sia da considerarsi uno dei fattori che ha contribuito alla destabilizzazione in Albania, in questo senso appare sensato, ma per comprenderne il peso occorre scomporre il fattore destabilizzante nelle sue componenti, vale a dire cause ed effetti.

Le cause principali, vanno ricercate soprattutto nel metodo usato negli interventi di riforma e di innovazione.

Gli interventi della comunità internazionale a livello istituzionale sono stati caratterizzati da "frammentarietà" e "impulsività" rendendo difficile l'elaborazione di un progetto di politica economica globale a lungo termine, adottando piuttosto una politica dell' "emergenza" che ha subito rivelato gravi falle. Alcuni esempi:

1- per tamponare massicce migrazioni dal Paese e, in un primo momento, per risolvere i problemi di sopravvivenza della popolazione, la comunità internazionale fece cadere una pioggia di finanziamenti che faranno diventare l'Albania il paese con il più alto valore di donazioni pro capite nel mondo con conseguenze apparentemente positive a breve termine, ma rovinose a lungo termine: unite alla politica dell'*Asistenza* (assistenza, cassa integrazione) adottata dallo stato albanese in un primo momento per tamponare il problema della disoccupazione, le donazioni hanno favorito una cultura della "dipendenza" (Perrone, 1992) senza fornire prospettive, in un contesto sociale già di per sé segnato da forte disinteresse nella cosa pubblica e abituato ad un concetto di Stato-utero (del Re, 1997b) in cui l'essenziale per vivere, seppur minimo, era sempre garantito; questo avrà un ruolo anche nell'accettazione acritica da parte della popolazione degli investimenti nelle "piramidi";

2- le riforme e le innovazioni economiche in molti casi non si è considerato il contesto socio-culturale dell'Albania; un esempio: nella fondamentale questione della redistribuzione delle terre -collettivizzate dal regime per debellare il latifondismo- in un paese ancora prevalentemente agricolo, non si è tenuto conto delle norme consuetudinarie sulla proprietà e l'uso della terra vigenti in larga parte del territorio (del Re, 1996, 1997);

3- l'attenzione al problema della costruzione di una società civile in cui immettere riforme economiche è stata scarsissima da parte delle istituzioni internazionali, mentre questo compito è stato tacitamente demandato alle molte Ong che si sono adoperate allo scopo seppure anch'esse in maniera assolutamente frammentata.

Quali le conseguenze?

Per quanto l'Albania abbia decantato il proprio progresso economico, sostenuta nel suo entusiasmo da organismi internazionali come la Banca Mondiale (del Re, 1997: 28) che alla fine del 1996 lodava l'Albania per il suo particolare successo economico, parallelamente gli effetti negativi di una transizione condotta nel modo che si è detto emergevano.

In questo contesto la corruzione si rivela fattore estremamente rilevante perché va interpretata paradossalmente sia come elemento -seppur negativo- di dinamismo sia come fattore di impedimento all'evoluzione del mercato, in una situazione economica in cui si era passati da assenza di mercato a "frenesia" di mercato che aveva generato un liberismo esasperato, rendendo il sistema difficile da gestire. Il problema maggiore sta nel fatto che la forte improvvisa "offerta" si è scontrata con una "domanda" la cui scarsità era dovuta alla mancanza di potere d'acquisto, senza che peraltro venissero dalle istituzioni indicazioni concrete su come gestire il mercato (la legiferazione è avvenuta ad un ritmo più lento delle trasformazioni sociali ed economiche cosicché la "legge della strada" è spesso prevalsa sulla legge dello stato). Le nuove prescrizioni legislative stesse hanno fornito "occasioni" di corruzione, senza la quale peraltro in alcuni casi non sarebbero state attuabili: ad esempio, il fatto che la privatizzazione delle proprietà fosse gestita dallo stato, ha fatto sì che i bassi salari degli impiegati, in contrasto con il crescente costo della vita, portassero questi ultimi a trarre profitto dalla posizione in cui si trovavano, paradossalmente spesso risolvendo in questo modo situazioni altrimenti "irrisolvibili", poiché di fronte alla discrepanza tra i provvedimenti legislativi e la loro possibilità di applicazione, la popolazione si è dovuta ingegnare a trovare soluzioni, anche illecite.

In questo senso la corruzione si è rivelata addirittura un elemento dinamico, mentre nel caso della corruzione derivante dall'abuso di un potere contingente (mi riferisco ad esempio ai doganieri) questo ha creato un impedimento al mercato. Il traffico delle importazioni di beni di consumo dall'estero ha subito un andamento irregolare in quanto dopo l'iniziale boom, c'è stata una flessione dovuta all'alta incidenza delle tariffe doganali: nel caso degli elettrodomestici si è raggiunta la quota del 67%, giustificata dal governo con il fatto che in Albania la gestione dell'energia elettrica è un problema e gli elettrodomestici ne consumano molta. In questo modo però, le tasse, unite alle "tasse" imposte dalla corruzione ormai divenuta sistema, hanno reso difficile a molti importatori continuare la loro attività perché l'investimento non era più conveniente.

Altra conseguenza rilevante del cambiamento nel sistema economico è l'effetto che esso ha avuto sulla struttura sociale. La struttura sociale ne è risultata sconvolta in quanto lo status e i ruoli (ascritti o conseguiti) degli individui nella società sono venuti ad essere determinati dal potere d'acquisto e non più dal prestigio intellettuale, sociale o politico. L'esempio che più spesso porto a sostegno di questo è il fatto che un autista di macchina in Albania può guadagnare in un giorno quello che guadagna un professore universitario in un mese. Le fasce della popolazione più povere (prive dei mezzi necessari ad iniziare una qualsiasi attività commerciale in proprio) e le fasce tradizionalmente abituate a potere e status legati al ruolo, si trovano spiazzate e difficilmente possono o sanno beneficiare del nuovo sistema.

La soluzione per tutti può venire dal commercio, che in Albania soprattutto nei primi anni della transizione è diventato l'attività più diffusa. Il problema qui sta nel fatto che pochi hanno potuto veramente arricchirsi con la vendita al dettaglio di merci varie che all'inizio erano quelle spedite dagli emigranti ai parenti restati in patria che le rivendevano, e poi invece sono passate in mano a importatori organizzati.

Il guadagno in questo circuito economico va all'importatore e al distributore; il venditore al dettaglio guadagna quello che reinveste subito in beni di consumo provenienti dall'estero, dato che la produzione in Albania è ferma e quindi tutto -o quasi- deve essere importato. Il denaro entra in Albania, di questo una parte resta nelle mani di importatore e distributore, il resto va al venditore che però lo reinveste in beni di consumo esteri, facendo passare il denaro nuovamente oltre confine.

I.2 Fattori politici e sociali: il difficile percorso dal totalitarismo al pluralismo.

L'ipotesi in questo caso è che il processo di democratizzazione non sia andato di pari passo con i successi economici e che anzi una progressiva regressione democratica si sia rivelata fortemente destabilizzante.

Nella formulazione di ipotesi sullo stadio raggiunto nel processo di democratizzazione, bisogna definire i campi d'indagine per dimostrarla: concetto di clan, potere, leadership, leggi e loro applicazione.

La società albanese è regolata da un universo di valori in cui il concetto di leadership, potere, e gruppo sono strettamente connessi, e da cui dipende la posizione dell'individuo.

Va chiarito immediatamente che il concetto di clan legato alla società albanese attuale va interpretato non in termini strettamente antropologici, ma piuttosto sociologici, come concetto di gruppo in una società complessa. I riferimenti alla società tribale e ai clan (cfr. tra altri Daniel, 1989; Elezi, 1988) come ho sostenuto più volte (del Re, 1993; 1996; 1997; 1998) vanno intesi a seconda del contesto sociale e culturale cui si vogliono applicare nella stessa Albania. Qui mi riferisco al clan nel senso che permane anche nella società albanese complessa, urbana, contemporanea, il senso del gruppo, certamente derivante dalla necessità di interazione. Il regime, che pure è intervenuto con drastiche repressioni su molte espressioni della società -dall'ateismo alla legge consuetudinaria- ha conservato questo aspetto (del Re, 1994, 1997) che, mantenendo la società frammentata, favoriva una forte centralizzazione del potere. Il clan è il vero nucleo della società albanese e la famiglia nucleare si muove all'interno di esso. L'individuo si muove all'interno di questa struttura che lo protegge (del Re, 1996, 1998).

Il liberalismo ha generato un'ondata di individualismo mai sperimentata prima dall'Albania. L'individuo si è trovato per la prima volta a dover operare delle scelte, da un lato scoprendo la possibilità di auto-affermarsi senza dipendere dal gruppo, dall'altro senza avere delle vere indicazioni su come muoversi, soprattutto di fronte al bombardamento di nuovi modelli (per lo più occidentali).

Il passaggio alla società pluralista ha portato ad un senso di smarrimento nella società albanese che, provenendo da quella società-utero di cui ho detto (del Re, 1997b) che inseriva l'individuo in un sistema preconfezionato, si è trovata a doversi prendere la responsabilità -e a subire le conseguenze- di ogni sua scelta.

Il potere in Albania resta legato ad una sorta di "assolutismo", che deriva dalla struttura clanica della società in cui necessariamente emerge un leader che deve garantire la continuità, l'equilibrio e l'interazione nel gruppo. Ogni cambiamento politico in Albania con conseguente presa di potere viene seguito dalla dimostrazione del potere come capacità di controllo. Il controllo è l'elemento essenziale del potere.

Il leader si circonda di una élite (anche questo un gruppo) affidabile che deve garantire ad esso il controllo e la continuità del suo potere per garantirsi la continuità nella posizione raggiunta. E' per questo che in Albania, come d'altra parte nel resto dell'Europa dell'Est, all'indomani della caduta del regime le persone al potere sono state rimescolate più che sostituite.

La dimostrazione del controllo è avvenuta tramite un "purga" immediata dei quadri medi, non dei vertici, accompagnata però da qualche caso altamente simbolico: nel settembre del 1992 l'ex-presidente Ramiz Alia, la moglie di Enver Hoxha e diciotto altri prominenti ex-comunisti furono messi in prigione, così come Fatos Nano nel 1993, mentre era segretario del PS (Partito Socialista).

Mentre la comunità internazionale istituzionale comincia a parlare di "avviata democratizzazione" in Albania, dal 1994 in realtà si assiste a mio parere a quel processo definibile come "regressione della democrazia" soprattutto quando il governo, in contrasto con il febbrile lavoro di legiferazione in direzione democratica, comincia ad aumentare gradualmente l'autoritarismo, man mano che aumentano i segni della presenza di un effettivo pluralismo (De Waal, 1997). L'esempio del referendum del 1994 sulla Costituzione, cui più

volte viene fatto riferimento (Krisafi, 1997; Langer, 1994; Dammacco, 1997), è calzante perché è un tentativo di formalizzazione di tale situazione: nella bozza di Costituzione vi era un'eccessiva concentrazione del potere nelle mani del Presidente, non si assicurava la separazione dei poteri, e non si stabiliva un sistema giudiziario indipendente.

La manovra di Berisha per aggirare l'opposizione fu quella del referendum popolare, ma la cosa ebbe esiti imprevisti per il PD (Partito Democratico): il 61% dei voti fu contro la nuova Costituzione.

Si può discutere se questo sia un segno di forte coscienza politica della popolazione o sia invece il risultato del timore e il sospetto che la martellante campagna di Berisha, eccessivamente incentrata su se stesso, aveva suscitato nella popolazione, che forse aveva ravvisato in lui i segni di un possibile (ancor maggiore) eccesso di potere. Nel caso della comunità albanese di religione Ortodossa è certo che essa votò contro una Costituzione che con la sua legge sull'obbligo per i leader religiosi di essere albanesi d'origine o di aver risieduto in Albania per vent'anni, l'avrebbe privata del suo Archimandrita che non rispondeva ai requisiti.

Il referendum ebbe conseguenze rovinose dal punto di vista politico per il PD che sperimentò la prima di molte spaccature interne, dividendosi in due ali: quelli pro e quelli contro il Presidente.

Per poter riconquistare il favore della popolazione, il PD cominciò una campagna "contro la corruzione", giustificando così una ancor maggiore autoritarismo.

La cultura politica intanto mostrava segni dell'eredità del totalitarismo e della inesperienza nella costruzione della democrazia: l'opposizione non si dimostrava in grado di contrastare il PD e il Presidente, anche perché le decisioni legislative continuavano a venir spostate su questioni politiche con discussioni spesso retoriche, astratte e vane, prive di pragmatica (Metaj, 1997).

Ma l'elemento forse più destabilizzante e segno di regressione democratica è la questione della mancata indipendenza della magistratura. L'articolo 15.6 della legge Costituzionale dava al Consiglio Supremo il potere di assumere, licenziare e trasferire giudici, cosa che fu fatta immediatamente, sconvolgendo il sistema giudiziario: lo stato assunse magistrati ed avvocati denominati tali perché appena usciti da un corso accelerato di tre mesi. Il problema stava nel fatto che il PD vedeva nel controllo del giudiziario un elemento essenziale del potere: i giudici che si sospettava appartenessero all'opposizione cominciarono ad essere rimossi; nei tribunali spesso valevano più interessi politici che non giuridici.

Intanto il Consiglio d'Europa accettava l'Albania come membro sulla base della promessa da parte del Parlamento, tra l'altro, di adottare una nuova Costituzione, di attuare una riforma della magistratura, e di garantire la libertà di stampa. Quest'ultima era stata già dal 1993 messa in serio pericolo per una censura (applicata anche con arresti ingiustificati di giornalisti e attentati alle sedi dei giornali), sulla base della Legge sulla Stampa del 1993 che permetteva al governo di impedire la pubblicazione di qualunque cosa fosse giudicata segreto di Stato.

Lo ShiK (*SHerbim Informativ Kombetar*, Servizio Informativo Nazionale), il nuovo servizio segreto succeduto a quello comunista *Sigurimi* (sicurezza) (O'Donnell, 1995) creava ulteriore clima di incertezza: da un lato veniva accusato dai socialisti di organizzare incidenti, dall'altro il PS (Partito Socialista) veniva accusato dal capo della polizia, Agim Shehu, di aver mantenuto in piedi una forma rielaborata clandestina del *Sigurimi*, vero responsabile delle aggressioni, allo scopo di fornire un'arma politica contro il PD. Le macchine senza targhe con vetri oscurati della polizia segreta creano tensione nella popolazione.

Si può dire che l'eredità del totalitarismo riappare dunque in molte forme, più o meno manifeste. In quegli anni mi trovavo paradossalmente ad affermare che in Albania vigeva una forma di "dittatura democratica" (suscitando spesso risentimento in rappresentanti istituzionali stranieri).

I.3 Verso la crisi: la contestazione delle elezioni politiche di maggio e delle elezioni municipali di ottobre 1996

Un forte impulso alla destabilizzazione viene dato dal contrasto tra governo ed opposizione a proposito della nuova legge elettorale nel novembre 1995. Il PD al governo propone una modifica della legge elettorale (Pasko, Perlez, Deniels, Hibbert, Pettifer, 1996) che porta da 40 a 25 i deputati eletti con il sistema proporzionale su un totale di 140, e propone una legge che vieti la candidatura a coloro che hanno ricoperto incarichi durante il regime comunista nell'esecutivo, legislativo o giudiziario (nota come "legge sul genocidio"). I due provvedimenti vengono approvati in Parlamento il 1° Febbraio 1996 in un clima di conflitto soprattutto tra PD e PS senza la presenza dell'opposizione in aula.

In applicazione alla "legge sul genocidio", Berisha nomina una commissione che stabilisca chi debba essere escluso dalla competizione elettorale: la commissione produce liste di nomi ma non prove di colpevolezza. Paradossale questo, se si pensa che la leadership, come si è detto, era formata per lo più da uomini che avevano ricoperto ruoli preminenti nell'ex-regime, tra cui lo stesso Berisha (in passato segretario del Partito del Lavoro per gli ospedali di Tirana e medico di fiducia di Enver Hoxha).

Ad una settimana dal voto Il Presidente della Repubblica instancabilmente prosegue la sua campagna con una media di cinque comizi al giorno, mentre i Socialisti, lamentano di non avere libero accesso ovunque nel paese e denunciano numerose aggressioni ai danni di esponenti socialisti, sottolineando la corruzione e le violazioni dei diritti umani di "questo regime democratico" (volantino elettorale del PS, 1996).

La comunità internazionale non reagiva alle numerose denunce della situazione che provenivano da varie voci: la delicata situazione geopolitica nei Balcani sembrava in quel momento prevalere come interessi mentre l'Albania sembrava comunque in qualche modo sotto controllo (Gustincich, 1997: 174).

Venerdì 24 maggio, a due giorni dal voto, tre esponenti comunisti vengono condannati a morte per crimini che risalgono alla seconda guerra mondiale ed il governo annuncia di aver scoperto un'organizzazione clandestina del PS che si prefigge lo scopo di influenzare l'esito del voto. I socialisti reagiscono denunciando la gestione arbitraria degli spazi elettorali sulla televisione di stato (affermazioni che verranno sostenute dalle relazioni di oltre 400 osservatori internazionali dell'OSCE).

Il 26 maggio, giorno delle elezioni, a sole tre ore dallo spoglio i socialisti ritirano tutti i loro candidati. Lo stesso faranno gli altri partiti d'opposizione poco dopo, accusando brogli e disconoscendo il risultato elettorale, che vede il PD vincere con 122 seggi su 140 (al PS 3 seggi).

Molti osservatori internazionali dichiarano la loro indignazione e chiedono la ripetizione delle elezioni. L'OSCE riconosce solo "irregolarità tecniche".

Italia e Stati Uniti, pur chiedendo l'annullamento e la ripetizione delle elezioni non replicano alla risposta negativa di Berisha. Il Segretario generale dei socialisti europei chiede l'esclusione dell'Albania dal Consiglio d'Europa, senza che la cosa abbia seguito.

Le elezioni si ripeteranno solo in quelle circoscrizioni dove secondo la relazione dell'OSCE si sono riscontrate "irregolarità tecniche".

Nelle elezioni municipali di ottobre, all'OSCE non viene permesso di osservare le consultazioni, cosa che viene concessa invece ad una delegazione tutta italiana, a qualche Ong internazionale nonché al Consiglio d'Europa, che nei loro rapporti parlarono ancora una volta di "irregolarità tecniche".

La reazione dell'opposizione sconfitta fu solo una debole protesta.

Qualche tempo dopo, con il crollo delle società di investimento "piramidali", avrà inizio la crisi.

II. FATTORI DI DESTABILIZZAZIONE REGIONALI

Le varie interpretazioni della crisi albanese durante il periodo in cui era all'apice, hanno rivelato in affermazioni come la "divisione verticale dell'Albania tra due etnie" (CeSPI brief n.35, marzo 1997), superficialità, approssimazione ed *expertise* improvvisato.

Altre interpretazioni, come l'ipotizzata radicata rivalità tra nord e sud, non sembrano avere fondamento, come dimostrerò più avanti.

In Albania non si è assistito ad una guerra civile tra fazioni etniche o religiose: in realtà motivazioni di ordine ideologico e di scontento sociale hanno dato impulso all'esplosione di una protesta popolare, degenerata in un conflitto suscitato da lotte tra bande criminali che hanno finito col coinvolgere intere città e piccoli villaggi in un "tutti contro tutti".

In questo senso si propone qui l'ipotesi che la situazione politica ed economica della regione non abbia influito che in parte come fattore di destabilizzazione nella crisi albanese, e che piuttosto la crisi albanese stessa sia stata (e sia oggi) un potenziale fattore di destabilizzazione nella regione.

Vanno comunque sottolineati alcuni elementi a sostegno delle ipotesi sull'influenza dei Paesi della regione sulla crisi albanese.

La teoria che la Grecia abbia avuto un ruolo nella crisi è sostenuta da alcuni fatti:

- a) nel febbraio 1997, il bandito Myrtezan Çausht, noto come Zani, evade in circostanze misteriose da un carcere di massima sicurezza greco alla vigilia dei primi scontri a Valona; sembra che altre evasioni di criminali albanesi dalla Grecia siano avvenute in quei giorni;
- b) il vice-ministro degli esteri ellenico è il primo diplomatico a visitare Valona, peraltro senza informare il governo legittimo di Tirana; QUANDO
- c) fonti riservate sostengono che i militari italiani del Tuscania, in forza alla FMP (Forza Multinazionale di Protezione) a Valona, hanno fermato e identificato due ufficiali del contingente greco in piena notte e a pochi metri dall'abitazione-fortino del bandito Zani;
- d) i Greci, inoltre, decidono di inviare aiuti umanitari al sud, in particolare a Saranda, per limitare un'eventuale ondata migratoria verso la Grecia (Deliolanes, 1997), peraltro resa quasi impossibile dalla militarizzazione tanto albanese quanto greca del confine;
- e) l'amicizia che lega Fatos Thanas Nano, ortodosso socialista, ad alcuni membri del Pasok, il partito socialista greco, si rivela in quest'ottica non di secondaria importanza.

A questo va aggiunto che Berisha ha sempre adottato una politica di avversione alla Grecia, di cui l'espressione più eclatante può essere il fatto che nel 1993 Berisha espulse dall'Albania un sacerdote ortodosso accusato di attività spionistiche, cui seguì la ritorsione della Grecia che rimpatriò a forza ventimila clandestini albanesi. Si è parlato molto delle mire espansionistiche della Grecia sul cosiddetto "Epiro del Nord": in realtà sembra che tali mire siano l'obiettivo di un ristretto gruppo ultra nazionalista storicamente capeggiato dal Metropolita Sevastianos (Deliolanes, 1997:137), e che il governo greco tenda solo a favorire la minoranza greca che abita il sud dell'Albania.

La possibile influenza della Serbia si lega alla teoria dell'esistenza di un asse Atene-Belgrado, sostenuta da insistenti voci di piazza diffuse a Tirana per cui ci sarebbero stati accordi tra il governo greco e quello serbo per favorire le condizioni che potevano far scoppiare la crisi in Albania. Queste voci non trovano concreta conferma, ma è ipotizzabile che Milošević, infastidito da Berisha che considerava troppo legato al Kosovo (durante il periodo berishano la televisione di stato albanese trasmetteva continuamente lunghe corrispondenze da Pristina e i kosoviani venivano sempre più facilitati nei loro investimenti in Albania) sperasse in un capovolgimento del governo. D'altra parte Milošević ha fatto spesso uso della questione del Kosovo per risolvere problemi interni rinfocolando il nazionalismo serbo, e quindi non gradiva il riaccendersi dell'interesse dell'Albania verso il Kosovo; l'elezione di Fatos Nano, socialista, ortodosso e di origine greca non poteva che incontrare il suo favore.

La Turchia:

Berisha aveva già dimostrato un interesse per l'alleanza Turca stipulando un accordo per l'addestramento e l'equipaggiamento delle forze armate.

Questo rapporto fu reso simbolicamente ancora più evidente quando Berisha si inchinò a baciare pubblicamente la mano di Suleyman Demirel in occasione di una visita ufficiale di quest'ultimo a Tirana. L'episodio fu trasmesso dalla televisione albanese. In realtà non sembra che la Turchia possa aver avuto interesse a favorire la crisi albanese: semmai il volume di scambi commerciali con l'Albania, leciti e illeciti, farebbe presupporre il contrario.

Le pressioni esterne sembrano dunque aver avuto un ruolo poco rilevante nello sviluppo della crisi; è piuttosto la crisi ad incidere profondamente nella regione. Questo per molteplici ragioni:

a) in primo luogo è forte il sospetto che parte delle armi trafugate dai depositi e dalle caserme durante la rivolta siano giunte nelle mani degli irredentisti d'oltre confine (Kosovo, Macedonia, Montenegro); in particolare nel Kosovo, l'Esercito di Liberazione Nazionale (UCK), nato in opposizione alla politica della resistenza pacifica di Rugova, sembra si sia rifornito di armi proprio in Albania;

b) inoltre, come già accaduto per la Ex-Jugoslavia, durante la crisi si interrompe la strada dei traffici in Albania (persino i clandestini disertano la costa meridionale albanese in favore di quella Montenegrina) e il traffico ora segue l'asse Turchia-Macedonia-Montenegro, in cui si sono organizzati nuovi gruppi di trafficanti, con evidenti conseguenze economiche e sociali;

c) l'eco della rivolta è stata variamente interpretata nella regione, ad esempio provocando episodi di irredentismo albanese in Macedonia, come quando il sindaco di Tetovo ha esposto la bandiera albanese nella sede del municipio con conseguente caos e disordine quando è arrivato l'ordine dalla magistratura di rimuoverla.

d) ricominciano i flussi migratori verso paesi stranieri e soprattutto verso l'Italia che si confronta con il problema anche a livello parlamentare: diventa questa una occasione di discussione sulla questione migratoria e la legislazione relativa.

III. LA CRISI: FATTORI SCATENANTI, FASI, EPILOGO.

III.1 Il fattore scatenante (o: la goccia che fa traboccare il vaso): il crollo delle "piramidali"

Le "piramidali" erano presenti in Albania già nel 1992, ben conosciute anche da organismi internazionali come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale i quali, pur ben coscienti della pericolosità di tali investimenti, ritenevano che gli schemi potevano costituire un buon sistema di integrazione dei guadagni della popolazione, permettendo un movimento di capitali (*World Bank Reports*, 1995-1996). Il meccanismo ha avuto però effetti devastanti dal punto di vista sociale: ha abituato gli Albanesi a credere in un'economia magico-miracolistica (del Re, 1997:146), il cui meccanismo era peraltro non solo tollerato ma anche incoraggiato dal partito al potere che lo legittimava, allo stesso tempo traendo consensi dal benessere che la popolazione acquisiva e che ad esso attribuiva.

Le finanziarie piramidali nascono fondamentalmente per alimentare il mercato illegale con capitali puliti, ma il riciclaggio del denaro sporco è solo una delle lucrosissime attività che permette il pagamento di interessi altissimi per ben cinque anni. Attività analoghe (ci sono state piramidali in tutti i paesi ex comunisti) non riescono a sopravvivere così a lungo se applicano esclusivamente lo "schema Ponzi", cioè il pagamento di interessi esclusivamente con i soldi degli investitori al livello inferiore della piramide.

Il primo scricchiolio nel sistema si avverte quando viene a mancare il guadagno procurato dal contrabbando di carburante con la Jugoslavia per la cessazione dell'embargo. Il traffico di benzina e gasolio è noto all'occidente che preferisce averne il controllo più che combatterlo: una squadra dell'allora CSCE (Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) viene preposta all'osservazione dei contrabbandieri che in gran numero percorrono il lago di

Scutari avanti ed indietro. Un poliziotto in una garitta posta all'entrata della città, ferma tutte le autocisterne esclusivamente per tenere una minuziosa contabilità del carburante.

La Banca Mondiale, la CSCE, e gli altri organismi internazionali che operano in Albania, sono a perfetta conoscenza del tipo di traffici che vengono effettuati nel paese, ben conoscendo anche il ruolo delle finanziarie piramidali (che vengono pubblicizzate anche alla televisione albanese).

Il 15 gennaio alcune decine di persone che, come ogni mattina, affollano il marciapiede antistante l'ufficio della "società d'investimento" Sudja, viene respinta allo sportello dove si pagano gli interessi sui depositi versati, perché la finanziaria è fallita.

La notizia si diffonde rapidamente in ogni casa di Tirana e più tardi circa duemila persone si radunano davanti a quell'ufficio. Il quotidiano dell'opposizione *Koha Jonë* il giorno seguente pubblicherà una grande fotografia che rappresenta un motoscafo in alto mare sotto il titolo: "Ecco i risparmi degli Albanesi che fuggono in Italia" (Gustincich, 1997) sostenendo che i soldi investiti nelle società finanziarie sono finiti in attività illecite e che chi le gestiva ora sta inviando i capitali all'estero.

I primi scontri di piazza hanno luogo mentre il sottosegretario italiano agli esteri Fassino è in visita ufficiale a Tirana. Tra le altre cose all'ordine del giorno vi è la prosecuzione della discussione sulle modalità della normalizzazione del dialogo tra maggioranza e opposizione, e sul sostegno che l'Italia può continuare a dare alla ripresa di tale dialogo (ANSA, 16 gennaio 1997).

Il 19 Gennaio le immagini degli scontri di piazza in Albania pubblicate dai quotidiani di mezzo mondo esprimono tutta la drammaticità della situazione: la gente chiede a gran voce le dimissioni del Presidente.

L'attribuzione della responsabilità di ciò che accade al Presidente che pure non ha mai fatto dichiarazioni pubbliche sulle "piramidali", è dovuta all'immediata associazione di idee dei risparmiatori albanesi dovuta a varie motivazioni tra cui:

a) il fatto che la televisione di stato ha trasmesso a ripetizione filmati pubblicitari delle maggiori imprese a schema piramidale: la televisione è di fatto controllata fortemente dal partito al potere; b) il fatto che Berisha ha recentemente inaugurato una stazione di servizio di proprietà di una delle finanziarie.

La responsabilità del tracollo ricade dunque su Berisha (Barjaba, 1997), anche a causa del concetto di potere in Albania, come si è detto, che non ammette mediazione alcuna: la fiducia riposta nel capo non può essere tradita perché dalla lealtà del capo dipende la continuità del gruppo.

Nel tentativo di risolvere la situazione Berisha calma la folla promettendo di restituire quanto perso nel risparmio azzardato. Il 5 febbraio, data indicata dal governo per l'utopica operazione, la delusione dei risparmiatori aggirati dalle finanziarie e da Berisha, si trasforma in rabbiose manifestazioni di protesta, che scoppiano al sud perché zona più ricca dove quindi gli investimenti sono stati maggiori.

Il 28 febbraio, a Valona, durante una delle ormai consuete manifestazioni guidate dai sindaci e dai consiglieri comunali quasi tutti appartenenti al Partito Democratico -cosa che denota una evidente spaccatura interna al partito- la protesta assume la veste di vera e propria rivolta con il sequestro di alcuni agenti dello SHik ed una guerriglia urbana iniziata probabilmente da bande criminali. Questi ultimi hanno investito fortemente nel meccanismo delle "piramidali" potendo disporre di maggiori capitali e anche perché questo conferisce loro un potere rilevante a livello locale, in un paese difficilmente controllabile geograficamente per mancanza di infrastrutture.

III.2 Lo stato d'emergenza, i comitati di salvezza e le elezioni del giugno 1997.

Il più grande errore politico di Berisha, dopo quello di aver sottovalutato la bomba ad orologeria delle finanziarie, è stato probabilmente aver imposto, il 3 marzo, lo stato di

emergenza ed il coprifuoco in tutto il paese. Durante la rivoluzione democratica del 1991, l'allora presidente Ramiz Alia aveva scongiurato un bagno di sangue proprio rifiutandosi di firmare lo stato d'emergenza che il ministro della difesa gli porgeva (Gustincich, 1997).

Quello stesso 3 marzo, anticipando l'ordine del giorno di una settimana, il Parlamento (la forte maggioranza del PD) rielegge Sali Berisha alla presidenza della Repubblica quasi che con un atto simbolico di riaffermazione del potere si potesse risolvere tutto. Con lo stato d'emergenza l'esercito é chiamato a risolvere la situazione, ma nessun soldato sparera' un colpo sulla popolazione.

Il sud é in fiamme: la popolazione insorge e assalta caserme e numerosi depositi di armi, che vengono abbandonati dai soldati alla vista della folla inferocita.

In pochi giorni le bande di criminali, più feroci e spregiudicate degli insorti, approfittando del disordine prendono il sopravvento.

A Valona viene formato un comitato, guidato dal giovane Albert Shyti e composto da notabili della città, nel tentativo di arginare il fenomeno e proporsi come referente politico: viene accolto dalla popolazione con entusiasmo.

Il comitato si dota di una propria polizia che accoglie anche parte di quella legittima; vengono stampati documenti d'identità ed emanate leggi d'emergenza che, ad esempio, vietano l'uso di armi ai minori di 16 anni e la distruzione della cosa pubblica.

Un'organizzazione tale, nel caos, solleva l'ipotesi che ci siano state manovre esterne, come ad esempio che l'operazione sia stata "aiutata" dai servizi segreti italiani (fonti riservate) oppure dai Socialisti europei, o dal Pasok Greco (d'altra parte la formazione dei partiti albanesi aveva avuto forte sostegno dai corrispettivi stranieri).

Il Comitato di Valona apre la strada al formarsi di Comitati in ogni città. Ma ormai il caos é generale e poca cosa sono i risultati, seppur importanti dei Comitati nel mantenimento dell'ordine pubblico.

Da Valona parte l'appello per la costituzione di un'assemblea settimanale dei comitati. Portavoce dei comitati di salvezza del sud viene eletto Dashnor Beja, che inizia a fare la staffetta tra Valona e Tirana, incontrandosi con membri dei vari partiti e della diplomazia internazionale.

Intanto Berisha ribadisce più volte il suo no ad elezioni anticipate perché non pensa che riuscirebbe a mantenere il potere in quel momento storico.

Intanto il Ministero degli Esteri italiano ormai da mesi lavora per il dialogo governo-opposizione. Il 6 marzo il ministro degli esteri olandese Van Mierlo, in visita a Tirana con una delegazione dell'UE (di cui l'Olanda é allora presidente di turno), può annunciare la disponibilità di Berisha ad aprirsi alle opposizioni e ad indire elezioni anticipate seppure a determinate condizioni stabilite in un accordo.

L'accordo é frutto della mediazione condotta per mesi dal governo italiano tra Berisha e i socialisti: viene definito "un miracolo italiano" da alcuni quotidiani. Il miracolo viene annunciato il 9 marzo dallo stesso Berisha che, alle 15.20 interrompe le trasmissioni televisive.

Si tratta di un accordo in otto punti: 1) amnistia per tutti gli insorti; 2) proclamazione di una giornata di lutto nazionale per tutti i morti ; 3) nomina ed insediamento di un governo di pacificazione nazionale; 4) elezioni entro due mesi (anche se i socialisti ritengono ne siano necessari almeno tre perché si deve varare una nuova legge elettorale); 5) con un invito formale il presidente chiede ai deputati socialisti di rientrare in Parlamento; 6) monitoraggio internazionale del processo elettorale; 7) riconsegna delle armi trafugate entro sette giorni; 8) avvio di una trattativa con gli organismi internazionali per un intervento finanziario nelle zone più colpite.

L'OSCE plaude a Berisha per aver accettato gli otto punti "suggeriti da Vranitzky" (dopo due mesi di intensi sforzi diplomatici italiani, praticamente unilaterali).

L'accordo segna la resa di Berisha, che é costretto ad accettare tutto quanto richiesto dall'opposizione.

Si tratta di un forte elemento di stabilizzazione e destabilizzazione allo stesso tempo. Stabilizzazione: finalmente si arriva alle elezioni e la comunità internazionale può operare un controllo sulla situazione; destabilizzazione: c'è il rischio che Berisha, dovendo concedere troppe cose all'opposizione, fomenti il disordine per evitare di arrivare alle elezioni che potrebbero per lui rivelarsi un disastro politico; il PD soffre di una spaccatura che dalle dimissioni del primo ministro Meksi si è fatta più profonda.

Intanto il caos continua e il 10 marzo per evacuare alcuni cittadini italiani, quasi tutti giornalisti, arrivano a Valona due elicotteri da trasporto SH-3D della marina italiana che in una perfetta operazione militare evacuano i giornalisti. In realtà solo uno dei due mezzi volerà fino a Brindisi: l'altro dopo aver raccolto una delegazione dei Comitati di Salvezza li porterà a bordo di Nave San Giorgio dove avranno un colloquio riservato con membri della nostra diplomazia.

E' il primo segno di riconoscimento del ruolo politico dei comitati.

Un riconoscimento che potrebbe sembrare tardivo. In realtà si è atteso prima di riconoscere i Comitati come terzo soggetto politico albanese (di fatto): essi non potevano essere ignorati ma l'attenzione nei loro confronti non si poteva anteporre all'accordo tra governo e opposizione, perché Berisha altrimenti non avrebbe stilato l'accordo.

Il giorno seguente, l'11 marzo, Bashkim Fino, socialista, sindaco di Argirocastro, viene incaricato da Berisha su suggerimento delle opposizioni di formare il governo di pacificazione nazionale. Contemporaneamente si fa avanti nel panorama politico del sud in rivolta un nuovo comitato di salvezza: quello di Argirocastro.

Questo è un giorno difficile per Sali Berisha, che si sente pressato più dall'esterno che dall'interno del paese: il nord inizia ad infiammarsi. Si spara a Kukës, tra le montagne; vi sono tensioni a Scutari dove viene assaltata una caserma.

L'infiammarsi del nord presenta aspetti ambigui. Un episodio è particolarmente illuminante in questo senso: la televisione di stato albanese annuncia che è stata assaltata una caserma e dichiara di aver ricevuto la notizia dal Ministero della Difesa. Viene inviata una troupe sul posto, che però scopre che non vi è segno dell'assalto, e decide di andarsene. Poco dopo, la caserma, in modo estremamente ordinato, viene assaltata.

Dal cosiddetto infiammarsi del nord molti analisti, e la stampa italiana unanime, cominciano a speculare su una presunta divisione nord/sud nel paese, una presunta guerra etnica (tra due presunte etnie), trasformando gli insorti meridionali quasi in leghisti bossiani (sud ricco contro nord povero): non esistono due etnie in Albania e tanto meno una guerra.

In realtà la questione è più complessa, come dimostreranno i risultati elettorali delle elezioni del giugno successivo, in cui tale tesi appare evidentemente azzardata perché i voti pro Berisha al nord sono meno di quelli ottenuti nelle precedenti elezioni.

E' certo però che se Berisha voleva crearsi una sacca di sostenitori, non poteva, ormai, che tentare con il nord, facendo leva su elementi culturali (come la sua terra di provenienza e la sua discendenza da un clan di alto lignaggio), che però si sarebbe comunque scontrata con il tradizionale forte senso di indipendenza di quelle zone, noto fin dai tempi della dominazione Ottomana.

Certamente la diffusione di notizie sul nord come quelle riportate crea tensione in una zona comunque povera, che poco aveva guadagnato dalla transizione.

Intanto il nuovo governo di Fino si trova di fronte ad un paese profondamente mutato, non solo per la rivolta, per gli assalti alle caserme, le evasioni di massa che hanno ridato la libertà anche al futuro premier Fatos Nano, ed il blocco totale delle attività economiche. L'ordine pubblico è sconvolto, l'Albania è in mano a bande di criminali che velatamente sponsorizzate da una o dall'altra parte politica creano in forte disorientamento nella parte sana della società.

In questa situazione è interesse dei socialisti arrivare rapidamente alle elezioni mentre, al contrario, i democratici, ritenuti responsabili del caos e di ogni cosa negativa accada in Albania, possono tentare di recuperare un po' di credibilità solo sul lungo termine e sperano di non arrivare alle elezioni tanto presto.

In realtà la data per le elezioni viene fissata dai mediatori internazionali per il 29 giugno e l'OSCE viene incaricata di organizzare e gestire tutto il processo dall'inizio di maggio.

L'OSCE riesce a portare a termine un così delicato incarico in meno di due mesi: questo è il risultato del sostanziale supporto logistico della FMP (Forza Multinazionale di Pace) che la comunità internazionale ha intanto deciso di inviare in Albania, ed in particolare del contingente italiano.

La campagna elettorale è punteggiata da vari attentati, prevalentemente contro candidati democratici e presidenti di seggio (di cui due vengono uccisi); questa potrebbe apparire come una strategia del terrore al fine di provocare una destabilizzazione che risulterebbe a favore dei democratici qualora riuscisse a far rinviare le elezioni.

I socialisti lamentano l'impossibilità per i propri candidati di fare comizi al nord a causa della minaccia delle bande criminali, ma per i democratici la situazione è analoga al sud. Questo va interpretato non come vera presa di posizione politica della popolazione a nord o a sud, ma come assoldamento di vere e proprie bande mercenarie da parte non tanto dei partiti quanto della polizia segreta (ShIK): questa agisce per mantenere al potere il PD che ha nominato i suoi componenti che perderebbero potere con un nuovo assetto politico (*Albanian Daily News*, giugno 1997).

La giornata elettorale si svolge con una relativa tranquillità, i socialisti con la loro coalizione vincono 100 dei 155 seggi.

Questi risultati dimostrano anche che la profonda spaccatura tra nord pro Berisha ed il sud socialista è un'ipotesi, amplificata dai media, che trova fondamento solo in parte perché voluta dal PD che ha bisogno di trovare consensi.

Infatti Fatos Nano, candidato a Tepelenë (sud) conquista il suo seggio in parlamento con il 90% dei consensi mentre i candidati democratici nella roccaforte democratica di Tropoja, regione dell'estremo nord, vincono con una media solo del 56%. Un'attenta lettura dei dati forniti dalla Commissione Elettorale Centrale ci mostra come i socialisti, pur senza una campagna elettorale nel cosiddetto "profondo nord" di Berisha, ottengano 8 seggi su 20, considerando che in quelle regioni remote il voto in genere va a chi detiene già il potere. Inoltre a Kamsa, il quartiere abusivo nella periferia della capitale, dove vive la maggioranza dei montanari emigrati dal nord, durante la campagna elettorale contesta Berisha, disertandone i comizi, e alle consultazioni elettorali voterà contro il PD.

Le elezioni porteranno ad un capovolgimento della situazione politica. Fatos Nano, socialista, viene eletto primo ministro e Rexhep Mejdani, ex segretario del PS, è il nuovo Presidente della Repubblica d'Albania.

IV IL NUOVO ASSETTO POLITICO: POSSIBILI SCENARI FUTURI.

Dopo gli eventi drammatici del 1997, la Comunità internazionale sembra aver cambiato atteggiamento nei confronti dell'Albania, nel senso che maggiore attenzione viene posta nella costruzione della società civile nell'ottica di una "strategia di assistenza alla democrazia" (Carothers, 1997) che permetta di aggirare quei "problemi e dilemmi democratici" (Schmitter, 1994) che possono portare alla costituzione di "democrazie illiberali" (Zackaria, 1997).

Il Consiglio d'Europa per esempio, ha aperto a Tirana una scuola per magistrati e l'Italia ha costituito una delegazione permanente per la gestione degli aiuti.

La ricostruzione è iniziata, ma le armi restano. La mentalità politica non sembra essere mutata. La stabilizzazione è lontana.

Nel progetto di ricostituzione dell'ordine per un consolidamento della democrazia, emerge in particolare il problema dell'organizzazione dell'ordine giudiziario. Il presidente Mejdani ha proposto emendamenti alla Legge Costituzionale per migliorare la selezione e la composizione dell'Alto Consiglio di Giustizia, soprattutto allo scopo di depoliticizzarlo, tanto da rendere il processo di elezione dei membri anche troppo complesso. L'opposizione ha criticato i cambiamenti che sarebbero solo formali, visto che la politicizzazione non può

essere evitata dato che come prima il Parlamento (con un governo virtualmente monocolore) selezionerà metà dei membri.

La discussione sulle leggi continua con forti accenti politici. Adesso è il PD con Berisha a trovarsi all'opposizione, e la situazione sembra completamente ribaltata.

La Legge sulla Stampa del 1993, ad esempio, che ho menzionato sopra, è divenuta una questione fondamentale: l'opposizione, con Berisha in testa, ha cominciato uno sciopero della fame per avere lo stesso accesso ai media della coalizione al governo. La questione è stata risolta affermando che l'art.1 della Legge del 1993 stabilisce che "la stampa è libera" e quindi non c'è bisogno di emendamenti.

Lo stesso è accaduto per la legge su Radio e Televisione, anch'essa ridiscussa a seguito di uno sciopero della fame di un leader dell'opposizione (Pjeter Arbnori) il cui intervento in Parlamento non era stato trasmesso in TV come era stato fatto con quello dei membri della coalizione al governo.

Sembra che si riproponga una lotta per il "territorio": il dibattito sulla stampa assume l'aspetto di una velata vendetta.

Il problema resta nella mentalità politica, eclatante nel caso della stampa (e dei media): la libertà di stampa era stata oggetto della decisione 14/97 della Corte Costituzionale che si riferisce alla possibilità di limitare la libertà di stampa durante lo stato d'emergenza; la censura preventiva è ovviamente esclusa dalla Costituzione, ciononostante, ci fu una vera battaglia di fronte alla Corte Costituzionale e nell'opinione pubblica albanese sulla questione se durante lo stato d'emergenza la censura preventiva si potesse applicare, legittimando la legge 81/94 e facendo appello all'art.41 della Costituzione che consente la limitazione dei diritti costituzionali in circostanze eccezionali. In quell'occasione (solo un anno fa) la corte decise che l'esistenza dello stato d'emergenza legittimava la limitazione della libertà di stampa (Imholz, 1997).

Mi riferisco a questo caso in particolare, per mostrare quanto la mentalità possa influenzare anche i principi costituzionali, fortemente soggetti a interpretazioni politiche e sociali, dato che gli elementi normativi sono valutativi e non meramente descrittivi ancora oggi in Albania. La mentalità e la cultura influenzano tanto la politica albanese che a settembre del 1997 un deputato del PS ha sparato ad un deputato del PD durante la pausa di una sessione in parlamento per vendicarsi di un'offesa che quest'ultimo gli aveva fatta con un gestaccio una settimana prima, nel rispetto delle norme riguardanti il principio della vendetta previsto dalla legge consuetudinaria.

L'attenzione della Comunità Internazionale resta centrata anche sul problema della restituzione dei beni perduti dalla popolazione nel crollo delle finanziarie. Il Fondo Monetario Internazionale ha collaborato a redigere un programma di intervento in sei mesi, la cui realizzazione resta ancora utopistica, se si pensa che ci sono ancora diverse finanziarie in piedi e la quantità di denaro da rifondere esula dalle possibilità del governo albanese.

Un'attenzione particolare è rivolta alla approvazione di una nuova Costituzione, anche se in realtà le leggi costituzionali del 1991 ancora in vigore, costituirebbero un *corpus* ancora solido se non si pensasse alla Costituzione come ad un elemento stabilizzante nel processo di consolidamento.

E' cominciata una vasta campagna per informare la popolazione sulla questione della Costituzione in vista di un referendum che avrebbe dovuto tenersi nel mese di marzo 1998, ma che sembra verrà rimandato perché i lavori per la redazione della bozza vengono disertati dall'opposizione, che così ne impedisce la prosecuzione.

Credo che in questo si possa ravvisare il nodo del futuro dell'Albania.

La Costituzione, certo, assume un forte valore simbolico, ma in Albania in questo momento non può che costituire più un programma di lavoro, un punto di riferimento per il legislatore, che un punto d'arrivo del consolidamento democratico. La Costituzione ha un senso se riflette la coscienza di un popolo.

Ecco perché ritengo che la costruzione della società civile e della mentalità democratica siano i veri obiettivi da perseguire ora, per impedire che si continui il gioco del passaggio di mano del potere da una parte politica all'altra.

E intanto al nord vi sono stati tafferugli di difficile interpretazione.

Prove tecniche di un colpo di stato?

--ooOoo--

Riferimenti bibliografici

Albania country report on Human Rights Practices, January 1997, U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and labour, internet site.

Albania Daily News, 1991-1997

AlbaniaSot, Rassegna stampa albanese, 1993-1997

Agenzia Telegrafica Albanese (A.T.A.), rapporti, 1990-1997

ANSA, bollettini sull'Albania, 1992-1996

BARJABA, K. 1997, "Dalle piramidi finanziarie alla ribellione armata: connivenze e implicazioni politiche", in: BARJABA, K. (a cura di) *Albania tutta d'un pezzo, in mille pezzi...e dopo?*, *Futuribili*, n.2-3, pp.67-73

CAROTHERS, T., 1997, "Democracy assistance: the question of strategy", *Democratization*, vol.4, no.3, pp.109-132

DEL RE, E. C., 1993, *Bread, salt and Heart. The kanun of Lek Dukagjini amongst the peoples of the albanian mountains*, Argo, Lecce

DEL RE, E. C., 1994, "Albania: dall'ateismo di stato al pluralismo religioso", in: *Politica Internazionale*, no.3, pp.209-220

DEL RE, E. C., 1996, "Il ruolo del *kanun*, la legge consuetudinaria, nell'Albania che cambia", in: *La Critica Sociologica*, no.114-115, pp.104-122

DEL RE, E. C., 1997, *Albania punto a capo*, SEAM, Roma

DEL RE, E. C., 1997a, "Un paese in cerca di identità", in: *Albania emergenza italiana*, LIMES, Roma

DEL RE E., 1997b, "Le motivazioni sociali della crisi", in: BARJABA K. (a cura di) *Albania tutta d'un pezzo, in mille pezzi, e dopo?*, *FUTURIBILI*, no. 2-3, pp.161-168

DEL RE, E. C., 1998, "Albania in transition: the question of identity and the customary law", in: BIANCHINI S., SCHÖPFLIN, G., *State building in the Balkans*, Longo, Ravenna.

DEL RE, E. C., 1998a, "Analisi di un viaggio. Le migrazioni albanesi viste dal paese d'origine", in: CAMPANI G., CARCHEDI F., MOTTURA G. (a cura di), *Migranti, rifugiati, nomadi. Europa degli emigranti in movimento*, L'Harmattan, Torino.

DELIOLANES D., 1997, "Fra Atene e Tirana l'ombra lunga dell'Epiro del nord", in: *Albania emergenza italiana*, LIMES, Roma

DE WAAL C., 1997, "Socio-economic trends in post communist Albania", in: BIANCHINI S., UVALIC M. (a cura di), *The Balkans, the challenges of the economic integration. Regional and European perspectives*, Longo, Ravenna.

East European Constitutional watch, 1992-1997

GUSTINCICH F., DEL RE E. C., 1995, *Albania on the wave of the years*, Argo, Lecce.

GUSTINCICH F., 1997, "Alle radici del caos", in: DEL RE E. C., *Albania punto a capo*, SEAM, Roma.

GUSTINCICH, F. 1997a, "Tirana 1991, bevendo un caffè con Berisha", in: *Albania emergenza italiana*, LIMES, Roma

IMHOLZ K., 1997, "Word play at Albania's Constitutional Court", in: *East European Constitutional Watch*, vol.6, no.4, fall, pp.57-63

INSTAT, 1991, National Institute of Statistics Reports.

KRISAFI K., 1997, "Stato del diritto, del *kanun* o dei cannoni?" , in: BARJABA K. (a cura di), *Albania tutta d'un pezzo, in mille pezzi e dopo?*, FUTURIBILI, no.2-3, pp. 168-178

LANGER A., 1994, "Albania: la transizione verso lo stato di diritto", in: *Politica Internazionale*, no.3, pp.121-143

METAJ K., 1997 "Il discorso politico totalitario e il destino della democrazia", in: in: BARJABA K. (a cura di) *Albania tutta d'un pezzo, in mille pezzi, e dopo?*, FUTURIBILI, no. 2-3, pp.137-145

O'DONNELL J., 1995, "Albania's *Sigurimi*: the ultimate agents of social control", in: *Problems of post Communism*, vol.42, no.6, pp.18-22

PASKO G., PERLEZ J., DENIELS A., HIBBERT R., PETTIFER J., 1996, "Albanian elections 1996", in: *Albanian life*, no.60, pp.2-15

PERRONE L., 1992, "Economia e società in Albania", in: *La Critica Sociologica*, n.103.

SCHMITTER P., 1994, "Democratic dangers and dilemmas", in: *Journal of democracy*, vol.5, no.2, pp.57-74

Tribunë Ekonomikë Shqiptarë (Albanian economic tribune) 1992-1996

World Bank Report for Albania, 1995-1996, Tirana

ZAKARIA F., 1997, "The rise of illiberal democracy", in: *Foreign Affairs*, vol.76, no.6, pp.22-43

4

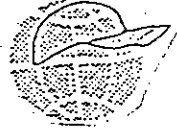
iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 18376
25 MAR. 1998

BIBLIOTECA



SCUOLA SUPERIORE S ANNA
DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO



Training Programme
The Civilian Personnel of Peace-Keeping/Humanitarian Operations and
Election Monitoring Missions: Volunteers, Officers, Observers
Scuola Superiore S. Anna, Pisa, Italy

Seminario

**Alla ricerca di un sistema europeo
di gestione dei conflitti:
Il caso della crisi albanese del 1997**

6-7 Marzo 1998

RELAZIONE

FRANCO BATZELLA

ALBANIA

**Note on the Bretton Woods Institutions' response
to the pyramids phenomenon**

Aula Magna Storica
Via Carducci, 40 -Pisa
6 Marzo ore 14.30
7 Marzo ore 09.00

**VERSIONE PROVVISORIA - NON CITARE
DRAFT - DO NOT QUOTE**

On October 5, 1996, the Bank began withholding disbursements on an ongoing credit line under the Agroprocessing Development Project primarily because of the lack of progress in addressing the pyramids issue. In November, 1996, an IMF Article IV Consultations mission warned again the President and urged the Bank of Albania to freeze the schemes' bank assets; the same Fund mission made its warnings public in a press conference and urged that ALL the schemes be investigated (Parliament had just set up a commission to investigate the "pure pyramid schemes"). One of the Ponzi schemes, Sude, defaulted on the same day of the mission's press conference.

All pyramid schemes suspended payments to creditors at the beginning of 1997. Two of them (Sude and Gjallica) declared bankruptcy in January 1997. The government froze the bank assets of the two "charitable foundations" (Xhafferri and Populli) and began redistributing the recovered funds to depositors (who received on average 50% of the original deposits). The Bank of Albania limited daily withdrawals from any bank account to 30 million Leke (US\$ 300,000) to prevent the other schemes from emptying their accounts. The operators of the Xhafferri, Populli, and Sude schemes were arrested.

Civil unrest broke out in February, 1997, and spread quickly across Albania, causing the fall of the Government and precipitating new elections. The Bank and the Fund advised the interim government to pass special legislation allowing the appointment of international auditors and administrators to the schemes, and assisted the Authorities in drafting a suitable law to that effect; President Berisha, however, blocked the passage of that law. The law was eventually passed as one of the first acts of the new Parliament that took office after the June 29 elections.

The Bank and the Fund have been at the forefront of the effort to coordinate donors' initiatives to address the problem. The resolution of the pyramid schemes was, indeed, one of the key issues debated at the donors' conference held in Rome in July 1997 under the joint sponsorship of the Bank, the Fund, and the EU. The adoption of special legislation to unwind the pyramid schemes, and the appointment of internationally reputable auditors and administrators of the schemes, was made a condition for the resumption of the donors' financial support to Albania. The donors' conference agreed to fund the cost of independent auditors and administrators of the schemes at concessionary terms, and to channel all donors' contributions through a cofinancing mechanism to supplement an existing IDA credit for Technical Assistance.

BIBLIOTECA	
n° inv. 18376	25 MAR. 1998
Isti Istituto Affari Internazionali - ROMA	