

IAI8611

CONTROLLO E GESTIONE DELLE CRISI PER FATTI DI TERRORISMO:  
IL CASO ITALIANO

di Stefano Silvestri, Vicepresidente  
Istituto Affari Internazionali, Roma

Seminario Internazionale "Il caso dell'Achille Lauro. Aspetti giuridici e di  
gestione delle crisi"  
Castelgandolfo, IAFE, Villa Montecuccio, 19-20 maggio 1986

Il moltiplicarsi delle crisi internazionali, la trasformazione del quadro di sicurezza occidentale, la domanda di una maggiore "presenza di Europa" anche nel campo della sicurezza, la collocazione particolarmente delicata dell'Italia all'incrocio (e quasi alla frontiera) di diverse aree di conflitto, tra Est ed Ovest, tra Nord e Sud, nel Mediterraneo, tra paesi consumatori ed esportatori di petrolio, eccetera: si delinea con chiarezza ed urgenza l'esigenza di una presenza internazionale più attiva del governo italiano, in politica estera e nella politica della difesa, una capacità di programmare a lungo termine una politica della sicurezza. I problemi di coordinamento, codecisione e iniziativa sono gravi soprattutto a livello internazionale, perché rimettono oggi in discussione il quadro tradizionale delle alleanze e degli accordi di sicurezza, ma sono gravi anche all'interno del paese, diminuendo la capacità italiana di intervenire coerentemente e con lungimiranza sui problemi aperti.

E' un problema tradizionale dell'Italia, che trova almeno in parte la sua giustificazione storica sia nelle carenze del processo di unificazione nazionale, sia nella reazione democratica all'accenramento totalitario fascista, sia infine nei limiti di potenza dell'Italia (che non ha mai giocato un ruolo internazionale comparabile a quello delle "grandi potenze").

Oggi tuttavia la situazione sta mutando. La relativa sicurezza internazionale, garantita per 37 anni dalla Alleanza Atlantica e dagli Usa, è in diminuzione. Essa già aveva subito un duro colpo in campo economico, dopo il 1973, e aveva risolto alla meglio, con un compromesso piuttosto fragile, il dibattito sulla strategia nucleare dei primi anni sessanta. Attualmente deve confrontarsi con l'accrescersi della conflittualità nel Mediterraneo, con la minaccia del terrorismo internazionale e con un maggior ruolo e una maggiore capacità di iniziativa politico-militare dell'Unione Sovietica.

Il sistema politico-decisionale italiano non è rimasto del tutto immobile. Questi anni, ad esempio, hanno sicuramente visto una progressiva crescita del ruolo dell'esecutivo (Governo) rispetto a quello del Parlamento. Non è però stata una evoluzione a senso unico o priva di battute d'arresto. La crescita contemporanea di ruolo e di iniziativa "para-politica" del potere giudiziario, ad esempio, se da un lato conferma l'esistenza di una crisi più generale dell'equilibrio istituzionale italiano, dall'altro mostra ancora l'esistenza di molte incertezze sul modo di risolvere tale problema. E spesso il Parlamento

prende le sue vendette sul Governo, ne blocca le iniziative e suggerisce diverse soluzioni.

Tipico di questa situazione di grande incertezza sembra essere il caso della determinazione del ruolo del Presidente del Consiglio. Che questo ruolo sia oggi più ampio di quello di ieri, nei fatti, non è in dubbio. La crescente tendenza internazionale di gestire i grandi problemi politici ed economici mondiali ed europei attraverso la convocazione di Vertici dei capi di Stato e di Governo, ha certamente favorito una evoluzione "verticistica" del sistema italiano. Oggi il Presidente del Consiglio ha una responsabilità e soprattutto una capacità di iniziativa politica, diplomatica ed economica, specie in campo internazionale, del tutto sconosciuta nel passato. La nuova legge sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio sottolinea questa realtà e cerca di tradurla in concrete misure normative, affermando la prevalenza del Presidente sui singoli Ministri e concedendo alla Presidenza compiti di coordinamento, decisione e iniziativa più spinti che nel passato.

Tuttavia, proprio mentre passava questa riforma, sono allo studio altre leggi (come quella sulla riorganizzazione del Ministero degli Esteri, o quella che dovrebbe riorganizzare il vertice militare e amministrativo della Difesa) che cercano di recuperare la capacità di iniziativa generale di singoli dicasteri, sottolineano la loro competenza esclusiva ed esaltano la loro autonomia di azione. La stessa decisione della Camera dei Deputati, di prevedere la possibilità di un voto di sfiducia "mirato" o "frazionato", diretto contro un singolo ministro, e non contro il Governo, esalta la singolarità e la autonomia dei vari dicasteri, in senso del tutto contrario a quello della tendenza generale.

Non sembra quindi che il sistema italiano abbia ancora preso una strada precisa. Durante la crisi dell'Achille Lauro, ad esempio, e nelle crisi successive (ma in particolare durante quella prima occasione) il Presidente del Consiglio ha svolto un ruolo chiave, prendendo decisioni anche gravi senza poter riunire il Consiglio dei Ministri (neanche in forma ristretta) e a volte senza consultare il ministro competente: che egli sia stato obbedito fa pensare a una sorta di "executive privilege" inesistente nella forma giuridica italiana, ma accettato intuitivamente e per puro buon senso dalla stragrande maggioranza degli italiani, nel momento della crisi. Durante gli episodi successivi tuttavia il ricorso a un eguale sistema avrebbe creato un pericoloso precedente: esso è stato evitato sia perchè l'Italia fortunatamente ha avuto un ruolo sostanzialmente "passivo" (sin troppo, se si pensa alla totale assenza di reazione di fronte all'attacco missilistico libico contro Lampedusa), sia perchè ha funzionato meglio il coordinamento interministeriale. Restano però due sospetti: a) che la passività italiana non sia stata solo frutto di scelta o di opportunità, ma sia stata anche dovuta alla difficoltà istituzionale di prendere decisioni diverse, e b) che in un certo senso il consenso "politico", raggiunto tra i partiti della coalizione governativa abbia sostituito la ricerca del consenso istituzionale tra i poteri legittimamente responsabili delle decisioni (anche se in alcuni casi, Presidenza del Consiglio e Difesa) vi era una effettiva coincidenza tra rappresentante del partito e rappresentante del potere legittimo.

Il problema è reso più complesso in Italia dalle ambiguità costituzionali e istituzionali in materia di gestione delle crisi di emergenza militare, o di sicurezza. L'art. 78 della Costituzione recita "Le Camere deliberano lo stato di guerra e concedono al Governo i poteri necessari". L'art. 87, tra l'altro, recita: "Il Presidente della Repubblica... ha il comando delle Forze Armate, presiede il Consiglio Supremo di Difesa..., dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere". Vi sono molti problemi impliciti in queste

formulazioni. Uno di essi è che, nel quadro conflittuale internazionale odierno, lo "stato di guerra" è difficilissimo da definire. E' più facile constatare che oggi viviamo in una condizione di non-pace, definibile però anche come non-guerra, quasi-guerra o guerra indiretta. Vi è insomma una situazione di "emergenza militare", che può comportare l'esigenza di azioni belliche senza che venga dichiarato lo stato di guerra. Al contrario, la dichiarazione dello stato di guerra potrebbe ottenere il risultato opposto, di aggravare inutilmente la crisi, accrescerne i costi, provocare una pericolosa escalation. In molti casi inoltre sarebbe del tutto inopportuno, difficile e in qualche caso addirittura impossibile, far seguire allo stato di guerra una dichiarazione di guerra, il che pone il curioso dilemma giuridico se possa esistere uno stato di guerra senza dichiarazione di guerra, o meglio senza chiara identificazione del nemico contro cui si sta agendo. Come comportarsi ad esempio quando si agisce militarmente in operazioni di peace-keeping e di peace-enforcing? Come trattare nemici che sono entità sub-statali, ma controllano forze militari? Come gestire conflitti trans-nazionali che si cerca di far rimanere a tale livello, senza farli diventare veri e propri conflitti internazionali?

E' assurdo pensare che tutto questo non configuri una vera e propria emergenza militare. D'altra parte sono ormai molti anni (almeno da quando è in vigore il terrore nucleare) che le forze militari dei principali paesi occidentali e dell'Urss vengono usate per lo più in "pseudo-guerre", spesso non dichiarate (anche se estremamente violente) che hanno le caratteristiche di gigantesche e prolungate operazioni di polizia. Un sociologo americano, Morris Janowitz, già trent'anni or sono si preoccupava di quello che avrebbe significato, per i militari, la loro sempre più rapida trasformazione da "soldati" tradizionali in una nuova sorta di "constabulary force" (o forza di polizia).

Pretendere di usare le forze militari in stato di non-guerra, da un lato, e di mantenere in vigore regolamenti e norme relative allo stato di pace, dall'altro, può essere estremamente rischioso, è ingannevole per un corretto rapporto tra Governo e Parlamento, e può portare a gravi crisi politiche e istituzionali.

Durante la crisi dell'Achille Lauro, ad esempio, la stranezza della situazione ha portato a una crisi politica grave, e in precedenza ha portato a una certa confusione nel funzionamento degli alti comandi militari e nel loro coordinamento. La cosa potrebbe divenire più grave qualora l'emergenza militare dovesse prevedere misure di ritorsione, oltre che di difesa diretta (sempre più possibile, almeno in teoria) e soprattutto misure preventive di carattere bellico. Quest'ultimo caso non è peregrino: la difesa contro attacchi missilistici (e in certa misura anche contro attacchi aerei) non può essere affidata semplicemente a misure passive o successive al lancio dell'attacco. Essa richiede piuttosto misure "anticipatorie", che precedano l'attacco o la sua ripetizione attraverso la distruzione al suolo dei mezzi bellici attaccanti (misure di "contraviazione"). Tali misure strettamente difensive, hanno però una apparenza offensiva e quindi richiedono certamente una identificazione, quanto meno, di stato di grave emergenza militare e una delibera politica al massimo livello. Ha il governo i "poteri necessari" per procedere, o deve ricorrere alla delibera dello "stato di guerra"? Di più, la situazione permette di ricorrere alla formula della "decretazione d'urgenza", ex-articolo 77 della Costituzione, o esige invece la previa riunione delle Camere? Non sarebbe bene fare chiarezza legislativa preventiva su queste materie? Altrettanto complesso è il problema, irrisolto, della catena di comando politico in stato di guerra (e ancora a maggiore ragione in caso di emergenza militare). Durante le crisi

recenti sono stati sperimentati un pò tutti i sistemi: da quello che abbiamo definito "executive privilege", alla coordinazione tra Difesa, Esteri e Presidente del Consiglio (con una informazione/consultazione del Presidente della Repubblica, che peraltro non è intervenuto durante la crisi, e si è limitato a convocare il Consiglio Supremo di Difesa dopo le crisi), alla riunione di un apposito Comitato Interministeriale per la Sicurezza, sino alla riunione vera e propria del Consiglio dei Ministri (post-factum, o comunque quando la crisi era già avviata a soluzione, e la posizione italiana era definita). Il Parlamento non è stato formalmente consultato e informato, al di là della illustrazione in aula, da parte del Governo, di risposte a specifiche interrogazioni. Non vi è stata nè consultazione di carattere "segreto", nè seduta permanente (neanche a livello di Commissioni), nè richiesta di specifici poteri speciali o di un voto di fiducia.

Il Governo si è quindi comportato, nella emergenza, come se tale emergenza non esistesse, almeno dal punto di vista legale. Ha cioè confermato la finzione della esistenza e continuazione della pace. D'altro lato questa era praticamente l'unica strada percorribile, poichè l'altra (richiesta di poteri speciali o dichiarazione dello stato di guerra) avrebbe aperto il problema di definire più chiaramente la catena di comando e responsabilità politica, nei confronti delle Forze Armate e delle operazioni belliche e di tipo bellico. Vi era poi anche l'esigenza di non alzare unilateralmente il livello politico della crisi (problema che già abbiamo ricordato in precedenza).

I problemi da definire sono molteplici. Cosa significa ad esempio il "comando delle Forze Armate", nel caso del Presidente della Repubblica? Il ruolo non è puramente cerimoniale (almeno in apparenza). Anzi, durante i lavori della Costituente il problema venne discusso a lungo e vennero proposte letture molto diverse, quasi opposte, che però non diminuivano certo la potenzialità di tale ruolo. Un emendamento Terracini e La Rocca, ad esempio proponeva di aggiungere alla frase "ha il comando delle Forze Armate" la specifica "e lo esercita a mezzo di capi militari designati dal Parlamento". A questa visione assembleare della Difesa era del tutto contrario l'emendamento Azzi, secondo il quale tale comando viene invece esercitato "in tempo di pace tramite il Ministero della Difesa, e in tempo di guerra tramite il Capo di Stato Maggiore della Difesa". A queste due soluzioni estreme i costituenti hanno preferito quella di esaltare indirettamente il ruolo del Governo, che sceglie i capi militari (anche se la nomina è poi fatta dal Presidente della Repubblica, come nel caso di molti altri funzionari dello Stato) e dà legittimità agli atti del Presidente della Repubblica, con la sua firma (art. 89 della Costituzione). Restano però da definire i limiti concreti e operativi di questo sistema. In quali casi, ad esempio, è necessaria la controfirma del Presidente della Repubblica, quando si tratta di utilizzare le forze armate o di prendere decisioni belliche? Può e in quali casi il Presidente della Repubblica rifiutare la sua firma di fronte a atti del Parlamento e del Governo, o al limite dimettersi? Possono (e debbono) le Forze Armate rifiutarsi di obbedire a ordini "incompleti"? Come definire la legittimità costituzionale di un ordine bellico (e la cosa non è priva di importanza, visto che i capi militari giurano il rispetto e la difesa della Costituzione)?

E' facile immaginare la confusione e i problemi che possono nascere in caso di crisi grave, l'immediata paralisi istituzionale e forse anche operativa, il rischio della necessità di decisioni di carattere autoritario, la possibilità di gravissimi conflitti tra i poteri dello Stato: si capisce quindi perchè il Governo abbia sinora tentato con successo di mantenere la partecipazione italiana a situazioni di crisi entro i limiti estremamente bassi, evitando ogni connotazione bellica anche quando la situazione era

chiaramente bellica. Siamo stati fortunati, e la finzione ha retto. Lo saremo anche in futuro?

D'altra parte non vi è solo il problema dei rapporti tra Governo, Presidente della Repubblica e Parlamento: per memoria ricordiamo qui quanto già accennato anche sui rapporti interni al Governo. Chi è il responsabile amministrativo e operativo delle Forze Armate? Il Ministro della Difesa, il Presidente del Consiglio, il Comitato Interministeriale, il Consiglio dei Ministri...la cosa è tutt'altro che definita. Il nostro sistema oggi privilegia, in tempo di pace, il Ministro della Difesa, ma è evidente come le emergenze militari siano più complesse di così e richiedono una gestione congiunta di molte e diverse politiche, di cui sono competenti diversi dicasteri: è possibile affidarsi al caso?

E infine la carenza di comando politico si riflette in una simile carenza di chiarezza a livello di comando militare. Anche in questo caso infatti il massimo organo decisionale italiano è...un Comitato! Il Comitato dei Capi di Stato Maggiore, presieduto da un Capo di Stato Maggiore della Difesa che nella realtà è qualcosa di meno di un primus inter pares. E anche in questo caso la cosa provoca non pochi problemi. Durante la crisi dell'Achille Lauro si registrarono problemi di coordinamento tra la Marina e l'Aeronautica; durante le crisi libiche il coordinamento non è stato fortunatamente posto alla prova. Anche in questo caso la tendenza generale (non solo italiana) sembra quella di privilegiare un aumento dei poteri del Capo di Stato Maggiore della Difesa. Non sembra però che il disegno di legge governativo, presentato alle camere l'agosto 1985 (e ancora non discusso) abbia risolto completamente questo problema, poichè nella sua formulazione rimangono ancora ampi margini di ambiguità e diversa interpretazione. E' comunque un miglioramento che non andrebbe lasciato cadere nel dimenticatoio.

Veniamo quindi dal quadro teorico di funzionamento del sistema a quello pratico. La circolazione delle informazioni e la presa delle decisioni dipende evidentemente da un flusso continuo di informazioni nei due sensi (tra vertice e base), in tempo reale, da un effettivo controllo sia politico che operativo, esercitato ai vari livelli e ben collegato tra i vari livelli, in un efficace sistema di scoperta e ricognizione/informazione (nonchè valutazione di tali informazioni) e infine in un buon sistema di comunicazioni, sicuro e adeguato alla bisogna.

Il centro nervoso di tale sistema è costituito dalle cosiddette "sale gestione crisi" o centri operativi. Sono strumenti di carattere militare che tuttavia, nel corso delle emergenze, divengono anche l'unico strumento efficace per assicurare il controllo politico degli eventi e lo stesso funzionamento del sistema decisionale (sia a livello politico che a livello militare).

Tali centri esistono oggi presso gli Stati Maggiori delle singole Forze Armate e a Palazzo Baracchini (Centro operativo interforze della Difesa). Lì hanno anche il comando generale dei Carabinieri, quello della Guardia di Finanza, il Ministero degli Interni, il Ministero degli Esteri, il Sisdè quello della Protezione Civile. Esistono in sede protetta i centri di comando delle forze operative (quello della difesa aerea a Monte Cavo, Monte Venda e Martina Franca; quello della Squadra Navale presso Roma, quello delle Forze terrestri alleati del Sud Europa, a Verona). Il Governo ha una sua sala situazione, utilizzata durante le esercitazioni della Nato, presso il Sismi, a Forte Braschi, che però è piuttosto lontana dal centro della decisione politica e quindi poco frequentata. Il Presidente della Repubblica ha approntato una "sala situazione" (con scopi informativi) presso il Quirinale. Il Governo, seguendo una iniziativa presa all'epoca del Governo Cossiga, e sulla base di una decisione politica dei partiti della maggioranza ratificata nel novembre 1985

dopo la crisi dell'Achille Lauro, sta approntando (o avrebbe già approntato) una sua sala informativa e di gestione delle crisi presso Palazzo Chigi. Ciò dovrebbe permettere un migliore coordinamento.

Tuttavia la gestione delle crisi è un'attività difficile e altamente specializzata che richiede qualcosa di più di un semplice apparato tecnico di comunicazioni. Richiede da un lato una unità di decisione e dall'altro l'apporto di competenze specialistiche, l'elaborazione di scenari, la conduzione di esercitazioni, eccetera. A questo fine, attualmente, è stata costituita una sorta di "Unità per la gestione delle situazioni di emergenza politico-militare", presieduta dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (on. Amato) e composta dai capi di Gabinetto degli Esteri, della Giustizia, della Difesa e degli Interni, dai consiglieri diplomatico e militare del Presidente del Consiglio, dai responsabili del Cesis, Sismi e Sisde, dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, dal Segretario Generale degli Esteri e dal direttore degli Affari Politici dello stesso ministero.

Siamo però ancora allo stadio del "coordinamento". Manca invece una vera e propria "unità di gestione" operativa, equivalente ad esempio ad analoghe strutture esistenti in Francia (presso il Segretariato Generale della Difesa Nazionale, che dipende dal Primo Ministro, e presso l'Eliseo), in Gran Bretagna (presso il Cabinet Office del Primo Ministro), negli Usa (presso il National Security Council e presso il Vice-Presidente, per le questioni di terrorismo internazionale). Senza una tale unità il coordinamento sarà sempre difficile e la informazione frammentaria. La stessa gestione della crisi peserà sempre più sul vertice politico senza efficaci deleghe operative, aggravando il rischio di crisi politica e istituzionale, e quello di escalation della crisi stessa.

La stessa esistenza e funzionalità del Consiglio interministeriale di Sicurezza, del Consiglio di Gabinetto o di quello di crisi può essere messa in dubbio. Essi possono evidentemente essere costituiti, ma sono meri "punti di incontro" o hanno vere responsabilità collegiali?

E infine c'è il problema della completezza e chiarezza delle informazioni. In questo campo le crisi dell'Achille Lauro e della Libia hanno sottolineato gravi carenze tecniche italiane (mancanza di satelliti, carenze in campo radar e della guerra e sorveglianza elettronica), ma hanno anche riproposto il problema della esistenza di troppi e diversi organi informativi ben poco coordinati tra loro. Il Cesis infatti non "comanda" il Sismi e il Sisde, le cui competenze e campi d'azione si sovrappongono tra loro. Esistono quindi i tre Sios di Forza Armata, mentre non esiste più un centro di "intelligence" unico della Difesa (da che lo Stato Maggiore della Difesa ha perso il controllo diretto del Sifar, trasformatosi poi in Sismi). Vi sono problemi di definizione della responsabilità e del controllo del Presidente del Consiglio rispetto ai ministri della Difesa e degli Interni. Gli interni hanno, nell'Ucigos (la vecchia "alta polizia") un altro strumento informativo autonomo. Altrettanto ha la Guardia di Finanza (che ha anche compiti di sicurezza "generali") con i suoi uffici I. L'Arma dei Carabinieri è istituzionalmente nel suo complesso un organo di informazione, che viene centralizzato dal suo Comando Generale. Il ministero degli Esteri ha un suo servizio di Informazione e così persino quello delle Poste. Unificare, coordinare e comandare tutto questo insieme di servizi è compito sino ad oggi inesistente, non affidato ad alcun organo dello Stato.

Le stesse emergenze, d'altro canto, possono investire di volta in volta Ministeri diversi da quelli preposti normalmente a tale bisogno, dai Trasporti all'Industria, dalle Poste e Telecomunicazioni alla Sanità, dalla Protezione Civile all'Agricoltura. Nel caso francese tutti questi ministeri sono strettamente collegati, attraverso specifici funzionari, al SGDN e quindi al primo ministro, e compiono apposite esercitazioni. La confusione italiana è invece notevole, anche nel caso di emergenze civili (vedi l'ultimo caso della "nube radioattiva").

izi 1910 1911  
n° inv. 9448  
L. I. A