

COMANDO E CONTROLLO DELLE FORZE DI PACE ONU

a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI



COMANDO E CONTROLLO DELLE FORZE DI PACE ONU

a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti La presente opera fa parte di una ricerca finanziata dal Cnr

Autori

Mats R. Berdal è ricercatore presso l'International Institute for Strategic Studies (IISS), Londra Daniele Cabras è Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati Carlo Jean è Generale di Corpo d'Armata e presidente del Centro Alti Studi per la Difesa

IAI Quaderni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

Progetto grafico: Antonella Manzo

Stampa: Arti Grafiche Scalia - Via di Vigna Jacobini, 5 - 001149 Roma - Tel 06/5565890 Fax 06/5579037

Indice

Lista delle sigle	4
Introduzione	5
Il sistema di comando e controllo delle operazioni per il mantenimento della pace delle Nazioni Unite, di Mats R. Berdal	9
Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro Forze Armate alle operazioni di pace, di Carlo Jean	21
Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace, di Daniele Cabras	31

Lista delle sigle

CJTF Combined Joint Task Forces
CMO Chief Military Observer

COMITALCON Commands of Italian Contingents

COPI Centro Operativo Interforze

DAM Department of Administration and Management

DHA Department of Humanitarian Affairs

DPA Department of Political Affairs
DPO Department of Peace Operations

DPKO Department of Peacekeeping Operations EOSG Executive Office of the Secretary General

IFOR Implementation Force HUMINT Human intelligence

INMARSAT International Maritime Satellite Organisation
JDISS Joint Deployable Intelligence Support System

NAC North Atlantic Council

ONG Organizzazioni Non Governative

OPCOM Operational Command OPCON Operational Control

PDD Presidential Decision Directive

ROE Rules of Engagement

SOFA Status of Forces Agreements

SRSG Special Representative of the Secretary General

TACOM Tactical Command
TACON Tactical Control
TECHINT Technical Intelligen

TECHINT Technical Intelligence

UNAVEM United Nations Angola Verification Mission

UNOSOM United Nations Operation in Somalia UNPROFOR United Nations Protection Force

UNTAC United Nations Transitional Authority in Cambodia

USG Undersecretary General

Introduzione

Con la fine della guerra fredda le operazione di mantenimento della pace (peacekeeping) sono drammaticamente aumentate sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello qualitativo. La ritrovata unanimità tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, e in particolare le mutate relazioni tra Russia e Stati Uniti hanno consentito al Segretario Generale delle Nazioni Unite di moltiplicare in modo esponenziale le operazioni di mantenimento della pace, che sono state effettuate anche in regioni geografiche, come l'Europa, che la guerra fredda aveva tenuto al riparo di interventi delle Nazioni Unite. L'Unprofor dislocata nella ex-Jugoslavia è l'esempio più cospicuo di questo sviluppo della prassi. Sotto il profilo qualitativo, le operazioni delle Nazioni Unite si discostano dalle precedenti a causa dell'impiego, sempre più crescente, della forza. Tanto che si parla di operazioni di mantenimento della pace di seconda generazione o di operazioni di peacekeeping cui non sono estranei elementi di peace-enforcement.

Altri elementi hanno contributo a mutare notevolmente le caratteristiche delle operazioni di pace delle Nazioni Unite. È venuto costantemente crescendo il numero di contingenti nazionali che partecipano alle operazioni. Ciò richiede uno sforzo di coordinamento e di standardizzazione molto più complesso e impegnativo che in passato. Inoltre, accade sempre più spesso che, al mutare delle condizioni ambientali e dell'atteggiamento delle parti in conflitto, venga mutato il mandato originario della missione. Di conseguenza, i meccanismi di comando e di cooperazione devono essere spesso riconsiderati, per renderli conformi ai nuovi compiti assegnati alle forze sul terreno. È necessaria a tal fine una assai

maggiore flessibilità e adattabilità alle circostanze rispetto alle operazioni classiche di peacekeeping, per loro natura assai più statiche. Si aggiunga che nelle principali operazioni odierne la componente militare deve coordinarsi in modo sempre più stretto con una robusta componente civile (assistenza umanitaria, sostegno allo sviluppo delle istituzioni democratiche e alla ripresa dell'economia, monitoraggio delle elezioni, creazione di condizioni favorevoli al ritorno dei profughi ecc.) e ciò complica notevolmente la loro gestione. In particolare, è venuta sempre più emergendo la necessità di forme di cooperazione più efficaci con le organizzazioni non governative che operano sul terreno. Infine, le missioni risentono in misura crescente dell'influenza di altri attori, la cui importanza era in passato molto più limitata.

Nel suo saggio Carlo Jean pone l'accento sul ruolo svolto dai mass media, osservando come essi tendano a insistere sugli interessi nazionali, contribuendo così a complicare ulteriormente i rapporti tra gli Stati e le organizzazioni internazionali. Altre volte invece i media mostrano la tendenza esattamente opposta: quella di richiamare l'attenzione solo sugli aspetti umanitari - il cosiddetto «effetto Cnn» - trascurando di informare correttamente sulle difficoltà e gli ostacoli che si frappongono all'attuazione delle missioni.

Era inevitabile che, di fronte a tali sviluppi, si ponesse, in modo sempre più evidente, il problema del comando e del controllo delle operazioni di *peacekeeping*. Il saggio di Mats Berdal offre una serie di suggerimenti per il miglioramento dell'attuale sistema di comando e controllo di cui dispongono le Nazioni Unite. Quattro punti meritano di essere qui sottolineati. In primo luogo, è indispensabile che si ponga termine all'attuale frammentazione delle attività e delle competenze all'interno del Segretariato, realizzando quell'integrazio-

ne orizzontale tra i vari dipartimenti che appare come un requisito indispensabile per un'efficace gestione delle missioni. In secondo luogo, è necessario che sin dall'inizio vengano definite chiaramente le linee di comando e che, più in generale, si realizzi un'adeguata pianificazione preliminare. Un aspetto decisivo, in questo quadro, è che vengano definiti mandati effettivamente praticabili, il meno ambigui possibili e pertanto facilmente comunicabili. In terzo luogo, deve realizzarsi una maggiore integrazione tra gli aspetti militari e quelli civili delle operazioni. Anche ciò deve sempre più diventare oggetto di una più attenta pianificazione preliminare. Infine, ad evitare pericolose confusioni di ruoli, occorre che si affermi una più netta distinzione tra la direzione e il controllo politico delle operazioni e il comando militare.

L'altro aspetto cruciale del comando e controllo delle operazioni dell'Onu è costituito dal rapporto che s'instaura tra l'organizzazione e i governi degli Stati partecipanti. In tali operazioni due esigenze vengono infatti prese in considerazione. Da una parte le Nazioni Unite, che sono interessate all'unità del comando e tendono quindi ad escludere ogni interferenza da parte degli Stati nazionali; dall'altra gli Stati fornitori dei contingenti che sono interessati a mantenere un qualche controllo sui propri contingenti posti sotto comando Onu. Il contrasto si è posto drammaticamente, anche per il nostro paese, con la partecipazione italiana alla missione di pace in Somalia (Onusom II).

Traendo spunto da tale esperienza il Segretario Generale delle Nazioni Unite, nel Supplemento all'Agenda per la Pace del 20 gennaio 1995, ha sottolineato come l'unità di comando sia un importante principio cui devono obbedire le operazioni di mantenimento della pace. Ha osservato il Segretario Generale: «L'esperienza della Somalia ha sottolineato di nuovo la neces-

sità che le operazioni di peacekeeping funzionino come un tutto integrato. Tale la necessità è tanto più inderogabile quando la missione opera in condizioni pericolose [...]. Non ci deve essere nessun tentativo da parte dei governi che forniscono i contingenti di dare una guida, o addirittura degli ordini, ai loro contingenti in materia di operazioni». Il riferimento del Segretario Generale al comportamento di taluni Stati impegnati in Somalia, inclusa l'Italia, è trasparente. Ma può uno Stato spogliarsi completamente delle proprie responsabilità in ordine all'impiego dei contingenti affidati alle Nazioni Unite?

Troppo spesso ci si dimentica che la materia è disciplinata dalle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite, che forniscono una preziosa guida intepretativa, benché esse siano state pensate in connessione con altre disposizioni della Carta che non hanno trovato attuazione.

Nella Carta, le disposizioni interessanti il problema del comando e controllo vanno reperite negli artt. 44, 46 e 47, che assegnano un ruolo preminente ad un organo che non ha mai funzionato: il Comitato di Stato Maggiore, composto dai Capi di Stato Maggiore dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Spetta al Comitato di Stato Maggiore coadiuvare il Consiglio in relazione all'impiego ed al comando delle forze a disposizione del Consiglio stesso (art, 47, par. 1); il Comitato di Stato Maggiore ha inoltre, alle dipendenze del Consiglio, la responsabilità della direzione strategica delle forze (art. 47, par. 3). Sempre al Comitato di Stato Maggiore spetta stabilire i piani per l'impiego delle forze (art. 46), mentre si fa riserva di dettare successivamente disposizioni circa il comando delle forze (art. 47, par. 3, ultimo inciso). La Carta assegna dunque una preminenza, nelle questioni relative all'impiego delle forze, al Consiglio di Sicurezza e, all'interno di questo

organo, ad un organo più ristretto: il Comitato di Stato Maggiore. Ma ciò significa che la Carta non lascia spazio alcuno, nella materia del comando e del controllo, ad uno Stato non membro del Consiglio o non membro permanente e quindi non membro del Comitato di Stato Maggiore? Non è affatto così!

L'art. 44 prevede la partecipazione alle riunioni del Consiglio di Sicurezza, dello Stato non membro che abbia messo a disposizione dei contingenti, e l'art. 47, par. 2 stabilisce che lo Stato non membro permanente del Consiglio sia invitato ad associarsi alle attività del Comitato di Stato Maggiore.

Le disposizioni contenute negli articoli 43 e seguenti della Carta delle Nazioni Unite attendono ancora di essere attuate nonostante la fine della guerra fredda. Da esse è comunque possibile ricavare un principio, la cui importanza è fondamentale: lo Stato fornitore di contingenti non deve restare estraneo alle decisioni circa il loro impiego. Tale principio, che sarebbe dovuto servire da guida per l'impiego delle truppe messe a disposizione dagli Stati in conformità ad accordi speciali stipulati secondo l'art. 43, deve ritenersi applicabile alle attuali operazioni di mantenimento della pace, la cui attuazione postula il concorso attivo degli Stati membri delle Nazioni Unite, mediante la fornitura, di volta in volta, di contingenti. Naturalmente, il principio in questione è a maggior ragione applicabile alle ipotesi in cui le missioni delle Nazioni Unite contengono elementi di peace-enrfocement, dove le truppe sono particolarmente esposte ai rischi del combattimento.

Il sempre più crescente impegno italiano nelle operazioni di mantenimento della pace ed il rischio che le truppe siano impiegate in missioni che assumono le caratteristiche di vere e proprie operazioni belliche ha dato vita in Italia ed all'estero, ad un dibattito sul controllo politico, a livello nazionale, dell'impiego delle forze assegnate alle Nazioni Unite. Gli interrogativi che sono stati posti non sono pochi. Il punto fondamentale è il seguente: è legittimo che i destini del contingente nazionale siano decisi completamente al di fuori del quadro nazionale? Tanto più che il disegno prefigurato nella Carta delle Nazioni Unite è diverso, poiché, come abbiamo sottolineato, lo Stato fornitore, non membro del Consiglio di Sicurezza o del Comitato di Stato Maggiore, dovrebbe, a norma degli arrt. 44 e 47, essere coinvolto nelle decisioni circa l'impiego del contingente fornito. La questione, appena dibattuta in relazione alla nostra partecipazione all'Unosom II, merita un serio approfondimento. Essa va valutata anche (e soprattutto) in relazione all'art. 11 della Costituzione che consente limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, purché «in condizioni di parità con gli altri Stati».

Il problema dei rapporti tra la Forza multinazionale e gli Stati fornitori non è un problema di poco momento. Da una parte il criterio dell'efficienza milita a favore dell'unità di comando, senza interferenze da parte degli Stati fornitori, com'è nell'auspicio del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Dall'altra il criterio della democrazia richiede che i governi ed i rispettivi parlamenti nazionali esercitino un controllo permanente delle proprie forze poste sotto comando unificato.

La soluzione di queste contrapposte esigenze non è facile. Una serie di motivi, di natura sia soggettiva che oggettiva, analizzati da Jean nel suo saggio, inducono gli Stati a cercare di mantenere il più possibile il comando e controllo del proprio contingente, limitando i trasferimenti di autorità alle Nazioni Unite. Il risultato è che si crea una catena di comando parallela a quella dell'Onu e ciò dà spesso origine a contrasti e divergenze che incidono negativamente sull'andamento della missione, portando talora a situazioni di crescente confusione o di vera e propria paralisi. Come sottolineano sia Berdal che Jean, non è ipotizzabile che questo problema venga risolto una volta per tutte. Specifici interessi e preoccupazioni nazionali continueranno necessariamente a condizionare ogni futura operazione multinazionale dell'Onu. Né il problema può essere risolto riducendo drasticamente il numero dei paesi che partecipano alle missioni o affidandosi ogni volta ad un'unica potenza dominante. Al contrario, il principio della multinazionalità è venuto giustamente assumendo una crescente importanza. In genere, un'ampia partecipazione alle missioni accresce il credito delle Nazioni Unite come organizzazione imparziale ed è giudicata un elemento aggiuntivo di garanzia dalle parti in conflitto.

Dati i termini del dilemma, è inevitabile che il dibattito si concentri sulle misure pratiche da adottare per ridurre al minimo - o gestire nel modo più efficace - i contrasti che emergono tra i singoli Stati e l'organizzazione mondiale. La creazione di un organo sussidiario, dove sia possibile un continuo contatto tra Forza Multinazionale e Stati fornitori potrebbe contribuire ad appianare le difficoltà. Tra l'altro una soluzione del genere avrebbe il merito di essere possibile senza una modifica formale della Carta delle Nazioni Unite che, com'è noto, è un fatto molto complesso. Secondo Jean, l'intera struttura di comando e controllo delle operazioni andrebbe definita in maniera tale da potersi adattare al «dato ineliminabile delle interferenze nazionali». Berdal pone invece l'accento sul rischio che l'istituzione di un meccanismo regolare di consultazione possa intaccare il ruolo e le competenze del Consiglio di Sicurezza. La via maestra da seguire per Berdal è quella delle consultazioni preventive tra il Segretariato dell'Onu e i paesi fornitori di truppe, consultazioni che debbono mettere a capo alla definizione di mandati univoci e di chiare strutture di comando.

È in questo contesto problematico che vanno inquadrati i problemi specifici che l'Italia si trova ad affrontare, sia dal punto di vista pratico che da quello normativo, quando partecipa con proprie truppe alle operazioni multinazionali. Se Jean ricorda gli inconvenienti derivanti dalla mancanza di un'incisiva catèna di comando politicomilitare e, in particolare, di un efficace coordinamento tra i livelli superiori - politico e strategico - della catena di comando nazionale, Cabras sottolinea, nel saggio conclusivo di questo quaderno, come gli stati di crisi internazionali non riconducibili al modello della guerra classica siano ancora privi di disciplina nell'ordinamento italiano. Ciò naturalmente complica non poco il controllo parlamentare sulla partecipazione nazionale alle operazioni dell'Onu, anche perché si viene a sommare al fatto che la stessa Carta dell'Onu non fornisce una definizione chiara ed esauriente delle finalità e delle procedure delle operazioni. Sulla base di una disamina delle modalità con cui è stato finora concretamente attuato il controllo parlamentare, Cabras osserva come sia necessario disporre di una pluralità di sedi e procedure che consentano di rendere costante ed effettivo il fondamentale circuito parlamento-governo. Al tempo stesso è auspicabile l'introduzione di una specifica normativa che disciplini il potere di autorizzazione del parlamento e, in generale, le molteplici funzioni di indirizzo e controllo che le Camere devono esercitare in materia di partecipazione nazionale alle operazioni dell'Onu.

E.G. e N. R.

Il sistema di comando e controllo delle operazioni per il mantenimento della pace delle Nazioni Unite ¹

MATS R. BERDAL

1. Estensione e limiti dell'esercizio delle funzioni di comando dell'Onu

L'esecuzione di ogni operazione militare richiede un sistema di comando e di controllo in cui l'organizzazione del personale, dei materiali in dotazione e delle procedure consenta una direzione unificata dell'impresa al livello operativo e tattico a sostegno degli obiettivi strategici. Un sistema di comando e di controllo è un «moltiplicatore di forza» e la sua efficacia in ogni punto è funzione di due fattori interdipendenti. In primo luogo, devono essere create strutture di comunicazione e procedure che forniscano informazioni tempestive, a tutti i livelli, per la direzione, il controllo e il coordinamento delle attività terrestri, aeree e marittime. In secondo luogo, è necessario che i rapporti, i livelli e le posizioni di comando siano chiaramente definiti, compresi e comunicati. I livelli di comando tendono ad essere suddivisi in categorie che vanno dal «comando pieno»; da un lato, al «controllo tattico», dall'altro. Il «comando pieno» abbraccia «ogni aspetto delle operazioni e dell'amministrazione militare ed esiste solo nell'ambito dei servizi nazionali»². Nelle operazioni per il mantenimento della pace dell'Onu, il Comandante della Forza (Force Commander) e/o l'Osservatore Militare in Capo (Cmo), sono formalmente investiti del «comando operativo» sui contingenti nazionali. Ciò permette loro di impartire direttive operative (ad es.: assegnare compiti ai comandanti subordinati, schierare forze e assegnare ad esse nuove missioni), ma limita la loro responsabilità nel campo del personale (ad es.: promozioni, amministrazione e misure disciplinari) e della logistica. Il «controllo operativo» permette al comandante di dirigere le forze a lui assegnate per eseguire missioni che sono «generalmente limitate per funzione, tempo e luogo»³. Il principio fondamentale della unità di comando si realizza nella capacità di governare sia la costituzione che i meccanismi operativi di ogni sistema di comando e di controllo.

Tuttavia, diversamente da quanto avviene nelle strutture militari nazionali i dispositivi di comando e controllo delle operazioni di mantenimento della pace dell'Onu sono più inclusivi e, al contempo, soggetti ad una combinazione di vincoli tecnici e poli-

In questo articolo, il termine «peacekeeping» indica una serie di attività basate sul consenso che coprono un ampio spettro di compiti, ma non finalizzate ad imporre soluzioni o a promuovere specifici obiettivi attraverso mezzi coercitivi. In altre parole, i meccanismi e le proposte che vengono qui discusse non sono destinati a sostenere operazioni di enforcement, per la cui realizzazione e direzione l'Onu non è attrezzato.

² Dictionary of Military Terms, London, Greenhill Books, 1990, p. 177.

³ *Ibid*.

tici che hanno notevolmente limitato la possibilità di esercitare efficacemente una direzione centrale ed unificata. Gli elementi di «frizione» che tendono a complicare il comando e il controllo delle operazioni dell'Onu per il mantenimento della pace possono essere riuniti sotto tre rubriche generali:

(i) limitazioni tecniche; (ii) ampiezza dei problemi del controllo; (iii) interferenza politica nella catena di comando dell'Onu.

1.1. Limitazioni tecniche

In ogni coalizione multinazionale, le differenze nei metodi di lavoro e di addestramento del personale, le barriere linguistiche e le incompatibilità dei materiali che esistono tra le forze partecipanti creano difficoltà di comunicazione. Questi problemi sono acuiti dal crescente numero di contingenti nazionali impegnati nelle attuali operazioni per il mantenimento della pace. Ad esempio, oltre 40 Stati hanno partecipato alla missione Onu in Cambogia (Untac) e 13 paesi non appartenenti alla Nato partecipano alla missione per l'attuazione del piano di pace in Bosnia (Ifor) istituita con l'Accordo di Dayton di fine novembre 1995. Se i problemi della inter-operatività sono endemici alla maggior parte delle operazioni multinazionali, nel caso delle operazioni dell'Onu per il mantenimento della pace, i problemi del comando e controllo sono anche complicati dai principi normativi che le regolano. In particolare, l'assenza di misure di protezione dei sistemi di comando e controllo (o l'applicazione non omogenea di tali misure da parte dei vari contingenti) ha creato problemi in situazioni operative complesse, come in Cambogia, Bosnia ed Angola. In tutti questi casi, le reti civili di telecomunicazione sono state totalmente o parzialmente distrutte e le stesse parti belligeranti hanno spesso cercato di ostacolare le operazioni dell'Onu con azioni di guerra elettronica. I rapidi cambiamenti del mandato e i successivi ampliamenti delle missioni hanno causato ulteriori difficoltà alle strutture di comando e controllo dell'Onu, come è risultato nel modo più evidente nel caso della missione dell'Onu nella ex-Jugoslavia (Unprofor).

1.2. Ampiezza dei problemi di controllo

Un aspetto importante dell'espansione delle operazioni per il mantenimento della pace dell'Onu a partire dal 1988 è stata la crescita di operazioni miste - civili e militari - su larga scala. Ciò ha conferito una nuova dimensione ai problemi del comando e controllo, che ora includono anche i rapporti di comando tra le componenti militari e le agenzie civili dell'Onu (politiche, umanitarie e di polizia). Inoltre, accade di frequente che l'Onu venga chiamata a coordinare le attività con agenzie esterne al sistema formale dell'Onu che godono di «uno status autonomo nel loro funzionamento»4. Il crescente coinvolgimento di altre agenzie e organizzazioni non governative (Ong), le cui strutture decisionali e metodi operativi tendono ad essere meno centralizzati e gerarchici, ha inasprito i problemi dell'organizzazione del comando e del controllo. Peraltro, come evidenziato in uno studio di Thomas Weiss e Larry Minear, il coordinamento è sempre stato «qualcosa di estraneo alla cultura delle Ong, che vogliono darsi un'immagine di

⁴ United Nations Document, S/251130, 20 gennaio 1993, par 13.

organizzazioni flessibili, innovative e non burocratiche»⁵.

1.3. Interferenza politica nella catena di comando dell'Onu

La tendenza dei governi nazionali ad intervenire direttamente nella catena di comando di una missione per il mantenimento della pace non è un fenomeno nuovo.

Negli ultimi anni essa si è tuttavia accentuata, raggiungendo il suo culmine con la seconda missione Onu in Somalia (Unosom II) in cui i comandanti dei contingenti di tutti i principali paesi partecipanti prendevano ordini dalle autorità nazionali o sottoponevano i piani operativi all'approvazione di autorità superiori in patria.

Questa tendenza interventista è aumentata proporzionalmente alla percezione del pericolo cui sono esposti i soldati coinvolti nelle operazioni. È stata anche favorita dalla facilità con cui ora i comandanti dei contingenti possono comunicare in modo confidenziale con le rispettive capitali. Pertanto, lo status formale del comando dei contingenti (sotto il controllo operativo del Comandante della Forza) ha finito spesso per essere più apparente che reale, compromettendo seriamente l'integrità del comando. Inoltre, la riluttanza di molti contingenti ad operare sotto il comando di comandanti di altri contingenti (anch'essa apparsa nel modo più evidente in Somalia) ha minato ulteriormente l'unità del comando. È importante riconoscere che non è né possibile né necessariamente desiderabile eliminare tutti i vincoli summenzionati. Le riforme tese a migliorare il sistema di comando e di controllo delle operazioni dell'Onu dovrebbero invece mirare soprattutto a rendere i dispositivi di comando e

di controllo il meno ambigui possibile. Ci sono due fattori, infatti, che rendono probabile il fallimento di ogni tentativo di riprodurre interamente per le operazioni dell'Onu le strutture nazionali di comando e di controllo.

In primo luogo, in operazioni complesse, dove alto è il rischio di subire delle perdite, le considerazioni politiche interne sono ovviamente importanti. Tra i governi occidentali, in particolare, la preoccupazione di subire delle perdite rimarrà forte, soprattutto nel caso di conflitti dove non si può identificare facilmente un cogente interesse politico o «nazionale» a giustificazione dell'intervento. In tali circostanze, i governi e segnatamente i ministri della Difesa saranno restii a rinunciare al loro diritto di trattare direttamente con i propri soldati e comandanti sul campo, anche se tale azione è destinata ad indebolire l'unità del comando.

In secondo luogo, occorre riconoscere che ciò che costituisce un impedimento all'effettivo esercizio del comando e del controllo può, nel peculiare contesto delle operazioni per il mantenimento della pace, servire ad altre importanti funzioni. Ad esempio, è necessario trovare un equilibrio tra il principio della multinazionalità e l'efficienza militare (di cui il sistema di comando e controllo costituisce un ingrediente fondamentale). Come i Comandanti della Forza di alcune recenti operazioni hanno rilevato, esiste una stretta correlazione tra il carattere multinazionale di una forza per il mantenimento della pace e la sua capacità di ottenere consenso e di preservare un'immagine di imparzialità e legittimità. L'esperienza dell'Unosom II ha messo in risalto i pericoli che sorgono quando si consente che un'operazione formalmente dell'Onu sia dominata da uno

⁵ Larry Minear, Thomas George Weiss, *Humanitarian Action in War*, London, Lynne Rienner Publishers, 1993, p. 76.

Stato membro. Sebbene possa apparire vantaggioso sotto alcuni aspetti, affidarsi eccessivamente a una «nazione leader» può, come gli avvenimenti in Somalia hanno ampiamente dimostrato, alimentare risentimento tra gli altri Stati fornitori di truppe e pertanto indebolire la fiducia nella catena di comando dell'Onu e l'impegno a rispettarla.

2. Attuali meccanismi

Per un esame più dettagliato degli attuali meccanismi e dei possibili miglioramenti è necessario focalizzarsi sui tre livelli dell'organizzazione e dell'interazione amministrativa: il Segretariato a New York; i rapporti tra il Quartier Generale dell'Onu e le forze sul terreno; i dispositivi di comando e controllo nel teatro delle operazioni. Un quarto aspetto del comando e del controllo riguarda i rapporti tra l'Onu e i governi degli Stati che forniscono le truppe. Anche quest'ultimo aspetto è venuto prepotentemente alla ribalta in seguito all'impegno dell'Onu nell'ex-Jugoslavia e in Somalia. Esso verrà trattato separatamente in seguito 6.

2.1. Il Quartier Generale dell'Onu a New York

Integrazione orizzontale. Il Segretario Generale esercita il comando generale delle operazioni per il mantenimento della pace dell'Onu sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza. Al fine di assolvere alle proprie «responsabilità in maniera efficace,

efficiente e completa»⁷, egli si avvale dell'esperienza e del supporto gestionale di vari elementi all'interno del Segretariato.

A partire dal 1973, ai livelli più alti della gestione delle operazioni si è avuta una progressiva frammentazione del potere decisionale all'interno del Segretariato e una conseguente dispersione dell'autorità nella struttura centrale di gestione delle operazioni. Questa tendenza si è intensificata negli ultimi anni con l'apparizione di missioni su larga scala, a più componenti militari e civili. Uno sviluppo che ha avuto a sua volta un forte impatto sull'esercizio delle funzioni di comando e di controllo. Il numero relativamente elevato di dipartimenti, uffici e divisioni coinvolti in alcuni aspetti delle operazioni sul terreno ha minato l'unità del comando all'interno del Segretariato. Ciò ha indebolito anche i canali attraverso cui vengono scambiati sia i comandi sia i rapporti tra il Capo Missione (Chief Mission) e il Quartiere Generale dell'Onu. Una conseguenza deleteria di ciò (spesso sottolineata dagli ufficiali impegnati sul terreno) è stata una generale riduzione della capacità di reagire ai rapidi cambiamenti che intervengono sul terreno e un concomitante indebolimento dell'efficienza operativa.

In un rapporto sul «miglioramento delle capacità dell'Onu nel campo del mantenimento della pace», sottoposto al Consiglio di Sicurezza nel marzo 1994, il Segretario Generale ha cercato di chiarire i canali per la comunicazione dei rapporti e di delineare i rispettivi ruoli dei dipartimenti chiave 8. Il Dipartimento degli Affari Politici (Dpa) vi viene descritto come il «braccio politico» del Segretario Generale, il Diparti-

⁶ Per una più completa discussione su qusto argomento, v. Mats R. Berdal «Rerforming the UN's Organisational Capacity for Peacekeeping», Ranesh Thakur, Carlyle Thayer (eds), A. Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 163-81.

⁷ United Nations Document, ST/SGB/Organisation, Section: Dpko, 22 marzo 1995.

⁸ United Nations Document, S/26450, 14 marzo 1994.

mento delle Operazioni per il Mantenimento della Pace (Dpko) il suo «braccio operativo...per la gestione giornaliera delle operazioni per il mantenimento della pace», mentre il Dipartimento degli Affari Umanitari (Dha) è responsabile del «coordinamento e delle operazioni umanitarie». Il tentativo di delineare precise funzioni e responsabilità tra i dipartimenti è in parte il risultato di un compromesso burocratico: per loro stessa natura, le operazioni per il mantenimento della pace includono componenti politiche, militari ed umanitarie che si sovrappongono. È semplicemente impossibile fare una precisa distinzione tra gli aspetti «politici» e quelli «operativi» delle operazioni per il mantenimento della pace.

All'interno di una struttura burocratica come l'Onu, caratterizzata da questa artificiosa ripartizione delle responsabilità funzionali, solo uno stretto rapporto di collaborazione tra i capi dei dipartimenti e i funzionari dei livelli inferiori della gerarchia può consentire un'efficace presa di decisioni. In altre parole, l'attuale sistema, dati i meccanismi che lo compongono, contiene in sé il potenziale per futuri conflitti. Ne deriva anche la necessità di un'efficace integrazione orizzontale tra i dipartimenti responsabili dei vari aspetti delle operazioni dell'Onu sul terreno.

Nel 1993 venne creata, al livello del Sottosegretario Generale, una Task Force per le operazioni dell'Onu al livello del Sottosegretario Generale, quale «strumento primario di coordinamento tra i dipartimenti», che si riunisce settimanalmente ⁹. Essa agisce, tuttavia, più come un forum per lo scambio delle informazioni, che per la formulazione delle politiche e per un processo decisionale integrato. È ancora più importante sottolineare che la *Task Force*, pur essendosi rivelata utile per il suo scopo specifico, non garantisce un'effettiva integrazione ai livelli inferiori della gerarchia, cioè tra i funzionari d'ufficio, dove peraltro tale integrazione è più necessaria.

A partire dal 1992 si è verificato un ulteriore sviluppo che ha complicato l'esercizio del comando e del controllo a New York e sembra aver minato il valore potenziale della Task Force. Si tratta del ruolo sempre più importante assunto dalla cerchia dei consiglieri più stretti del Segretario Generale, come risulta evidente dall'espansione dell'Ufficio Esecutivo del Segretario Generale (Eosg). È difficile valutare le implicazioni a lungo termine di questo sviluppo. Certamente, la creazione di un altro livello tra il Segretario Generale e i dipartimenti competenti del Segretariato ha prodotto a New York una struttura sbilanciata, troppo pesante ai livelli più alti. L'effetto di ciò sull'unità di comando e sulla comunicazione dei rapporti dal Quartier Generale dell'Onu potrebbe essere pregiudizievole alla struttura generale di comando e controllo. Questo fatto aumenta, a dir poco, il rischio che le differenze politiche a New York rallentino il processo decisionale, generando talvolta ritardi decisivi nell'assunzione di decisioni di particolare urgenza per il Rappresentante Speciale del Segretario Generale e/o del Comandante della Forza sul terreno.

Integrazione verticale. Il Dipartimento delle Operazioni per il Mantenimento della Pace (Dpko). Mentre permane la necessità di una centralizzazione delle funzioni gestionali all'interno del Segretariato, progressi assai più rilevanti sono stati compiuti nel consolidamento e nella ristrutturazione dei singoli diparti-

menti, in particolare il Dpko 10. L'organico del dipartimento è stato aumentato in maniera significativa. La componente militare, in particolare, è stata accresciuta con funzionari permanenti e distaccati. Un gruppo di specialisti è stato addetto alla pianificazione; una qualche pianificazione preliminare viene ora realizzata prima della costituzione della missione (come nel caso della terza missione in Angola, Unavem III). Infine, è stato compiuto l'importante passo di incorporare la Divisione delle Operazioni sul Terreno (Field Operations Division) - in precedenza inserita nel Dipartimento dell'Amministrazione e la Gestione (Dam) - nel Dpko, sebbene se ne debba ancora realizzare l'effettiva integrazione. All'interno del Dpko, il Centro di Situazione (Situation Center) è stato negli ultimi anni ulteriormente rafforzato e il suo personale opera ora in base a specifiche e regolate procedure. Il valore potenziale del Centro di Situazione sembra essere ampiamente riconosciuto ed accettato (sia dai funzionari sul campo che al Quartier Generale dell'Onu), sebbene la sua capacità di raccogliere e diffondere le informazioni sia ancora limitata. Allo stesso modo, le disposizioni che regolano la raccolta delle informazioni dai governi degli Stati membri non sono state sviluppate adeguatamente. Ciò va addebitato non tanto all'Onu quanto agli Stati membri che

si sono dimostrati fortemente restii a passare all'Onu importanti informazioni 11.

2.2. Relazioni tra il Quartier Generale dell'Onu e le forze sul terreno

È evidente da quanto precede che l'unità dei rapporti e, quindi, delle istruzioni strategiche comunicate dal Quartier Generale dell'Onu alle forze in campo è spesso carente. Attualmente i Capi della Missione possono ricevere istruzioni dal Dpko come anche dal Dpa, dal Dha e dal Dam (e talora anche dai Sottosegretari Generali, Usg, operanti nell'Eosg). I Comandanti delle Forze hanno spesso denunciato il fatto che manca loro una chiara guida strategica da parte del Quartier Generale. Mentre generalmente risulta difficile anche ad un osservatore molto attento identificare una «grande strategia», è di essenziale importanza che coloro che portano avanti un'operazione sul campo siano pienamente informati delle priorità politiche e strategiche per la ragione fondamentale espressa da Cedric Thornberry: «Il processo di pacificazione (peacemaking), che precede o accompagna il mantenimento della pace (peacekeeping), deve essere strettamente coordinato con il mantenimento della pace, giacché ciascuno di questi momenti può essere pienamente rilevante per la situazione attuale sul campo» 12.

¹⁰ Per un'esame della struttura esistente del Dpko v. United Nations Document, ST/SGB Organisation, Section: Dpko, cit.

Un esempio è il *Joint Deployable Intelligence Support System* (Jdiss) donato dagli Usa al Dpko nel 1993 ed inteso originariamente come un mezzo per la trasmissione e lo scambo di informazioni tra gli Usa e l'Onu. Di recente, un funzionario a New York ha descritto il sistema come poco più di un processore molto avanzato.

¹² Cedric Thorberry, «The Lesson of Yugolsavia», studio presentato alla conferenza, svoltasi presso il Centre for Defence Studies, King's College, Londra, 7 dicembre 1993.

2.3. Dispositivi di comando e di controllo sul terreno

Come è stato rilevato in precedenza, le recenti operazioni per il mantenimento della pace sono state rovinate da una combinazione di fattori tecnici e politici che hanno contribuito a compromettere l'unità del comando. In varie misure, si sono rivelati come ostacoli «tecnici»:

- (i) Le differenze negli strumenti, negli standard e nelle procedure di comunicazione. In un'era in cui le operazioni per il mantenimento della pace avvenivano in un ambiente generalmente non ostile ed erano quindi di natura più statica, l'Onu era in grado di operare nonostante le carenze dei materiali in dotazione; ora, invece, le operazioni si svolgono in un ambiente più ostile e ciò richiede procedure concordate e materiali compatibili. Ad esempio, i soldati italiani impegnati nell'Unosom II hanno lamentato il fatto di non essere stati in grado, all'inizio di settembre del 1993, di assistere i soldati nigeriani catturati in un agguato, in quanto le loro differenti reti di comunicazione non avevano captato la richiesta di aiuto.
- (ii) La mancanza di competenze linguistiche e di traduttori. Le barriere linguistiche e la mancanza di traduttori qualificati hanno complicato le comunicazioni in varie missioni (un problema che non andrebbe sottovalutato).
- (iii) Le limitazioni fisiche. Le limitazioni fisiche imposte dall'ambiente operativo il terreno, la mancanza di cooperazione delle parti al livello tattico e la distruzione di infrastrutture civili di comunicazione hanno inciso negativamente sul comando e il controllo.
- (iv) Comunicazione e sicurezza. La mancanza di comunicazioni sicure e la limitata capacità di trasporto hanno indebolito i collegamenti tra il Quartier Generale della Forza, le unità subordinate e i loro coman-

danti. Il ricorso ai satelliti attraverso l'Inmarsat può essere solo una soluzione temporanea (oltre che costosa).

Tuttavia, una spiegazione altrettanto importante degli insoddisfacenti meccanismi di comando e di controllo sulla scena operativa è la mancata integrazione tra le componenti civili e quelle militari e l'ambiguità dei rapporti di comando. In particolare, il ruolo del Rappresentante Speciale del Segretario Generale (Srsg) rispetto al processo politico e al Comandante della Forza non è mai stato definito con chiarezza.

Inoltre, un efficace esercizio del comando e del controllo sul campo non è stato certo favorito dagli scarsi collegamenti esistenti tra i Comandanti della Forza e i comandanti dei contingenti a causa delle continue interferenze politiche attuate dalle autorità nazionali nella catena di comando dell'Onu.

3. Miglioramento del comando e del controllo delle operazioni per il mantenimento della pace dell'Onu

L'analisi fin qui svolta degli attuali dispositivi di comando e di controllo delle operazioni di mantenimento della pace suggerisce tre conclusioni generali.

In primo luogo, risulta essenziale stabilire un'appropriata struttura di comando e di controllo ed accordarsi su chi ha la direzione generale, sui canali attraverso cui vengono comunicati i rapporti e sulle relazioni di comando prima che un'operazione venga avviata. Questa è forse la più importante lezione generale che si può ricavare dalle recenti operazioni. Senza un accordo in tal senso, una struttura di comando e di controllo che si evolve ad hoc non sarà in grado di soddisfare le esigenze che sorgono dai successivi ampliamenti del mandato. È necessario rafforzare la capacità dell'Onu di effettuare una pianificazione pri-

ma del dispiegamento della forza e coinvolgere il più presto possibile gli attori principali, soprattutto i futuri Comandanti della Forza. Da alcuni segnali si evince che questa necessità è stata ora riconosciuta dagli Stati membri e l'attuale missione dell'Onu in Angola (Unavem III) è la prima ad aver beneficiato di una propria pianificazione preliminare.

In secondo luogo, deve essere incoraggiata l'integrazione a tutti i livelli delle operazioni civili e militari; le missioni devono essere viste e considerarsi come un'operazione indivisibile e non semplicemente come la somma delle componenti che le costituiscono. L'integrazione in questo senso richiede un processo di adeguamento psicologico nonché la realizzazione di passi concreti per facilitare la cooperazione. Secondo il Generale di Corpo d'Armata Lars-Eric Wahlgren, ex-Comandante della Forza in Bosnia, tale integrazione è essenziale per promuovere l'«unità degli intenti» nell'ambito di una missione ¹³.

Infine, è di vitale importanza distinguere la necessità della centralizzazione e del coordinamento all'interno del Segretariato dalla concentrazione delle responsabilità di comando nel Quartier Generale di New York. Come è stato rilevato in uno dei primi autorevoli studi sulle operazioni Onu, «bisogna fare un'importante distinzione tra la direzione e il controllo politico da una parte e il comando militare dall'altra»¹⁴. L'esercizio delle funzioni di comando non dovrebbe venire da New York; le decisioni operative dovrebbero essere delegate al Rappresentante Speciale/Comandante della Forza sul campo.

Per ragioni politiche e pratiche, il Dpko o qualsiasi altra parte del Quartier Generale a New York non dovrebbe considerarsi un embrionale «Quartier Generale Operativo». Da un punto di vista pratico, la capacità del Quartier Generale dell'Onu di dirigere effettivamente quasi 20 operazioni distinte, che differiscono tra loro per mandato, contesto politico e esigenze militari, è destinata ad essere frammentaria e selettiva. Inoltre, considerata l'attuale precarietà delle finanze dell'Onu (e la persistente contrarietà dei principali Stati membri a fornire risorse per le operazioni di mantenimento della pace) ragioni di carattere finanziario da sole escludono, per il breve e il medio periodo, che il Dpko possa essere dotato di un'effettiva capacità operativa. Peraltro, e forse questo rappresenta il problema più importante, nessun governo desidera che al Quartier Generale di New York vengano conferite responsabilità che riguardino anche il «comando della missione», anziché il solo «supporto della missione»15. Il ruolo del Quartier Generale a New York dovrebbe invece comprendere tre funzioni di base:

- (i) traduzione della volontà politica degli Stati membri in mandati praticabili e "trasmissibili", fornendo una continua guida politica/strategica alle missioni;
- (ii) generazione di forza, vale a dire l'insieme dei compiti connessi con il reclutamento, l'organizzazione e il dispiegamento del personale civile e militare sul terreno;
- (iii) supporto alla missione, ossia l'insieme dei compiti da assolvere per sostenere le forze di mantenimento della pace sul terreno. Tenendo in mente queste considerazioni

¹³ Commenti fatti alla conferenza *Peace-keeping Doctrine*, organizzata congiuntamente dallo Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) e dall'Australian Department of Foreign Affairs and Trade, svoltasi a Stoccolma nell'aprile 1995.

Derek W. Bowett, United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice, London, Steven & Son, 1964, p. 342.

¹⁵ Espressioni usate da David Ramsbotham in «UN Operations: The Art of Possible», Rusi Journal, December 1993.

più generali, cosa si può fare per affrontare alcune delle difficoltà sopra delineate?

3.1. Riformare il Segretariato

Considerata la vasta esperienza richiesta per realizzare operazioni complesse e, elemento ancora più importante, la persistente resistenza burocratica, è improbabile che all'interno del Segretariato venga costituito un Dipartimento per il Mantenimento della Pace (Dpo), pienamente integrato, che sia responsabile di tutti gli aspetti del mantenimento della pace. In verità, un tentativo fatto nel 1993 di costituire un Dipartimento per le Operazioni di Pace (Dpo) con il mandato di coprire le operazioni di mantenimento della pace (peacekeeping), di pacificazione (peacemaking), e umanitarie non ha portato a nulla. Considerati i problemi sopra delineati, le priorità principali devono essere: migliorare l'integrazione a livello operativo attraverso contatti regolari e lo scambio di informazioni (trasparenza); semplificare le responsabilità per la comunicazione dei rapporti e trasformare in modo inequivocabile il Dpko nel «dipartimento leader» per ogni operazione per il mantenimento della pace, con un'unica catena di comunicazione dei rapporti tra il capo della missione e il Sottosegretario Generale per le Operazioni di Mantenimento della Pace.

Inoltre, ampliare l'organico addetto alla pianificazione nell'ambito del Quartier Generale dell'Onu con personale qualificato e competente migliorerebbe indirettamente la capacità generale dell'Onu di esercitare l'effettivo comando e controllo. Mentre questo personale non eserciterebbe funzioni di comando, il comando e il controllo verrebbero migliorati dotando il

«sistema di comando e controllo di un cervello e di un sistema nervoso» 16. In particolare, l'ampliamento del personale permanente e distaccato a New York permetterebbe una più rapida raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni. Inoltre, una parte del personale potrebbe concentrarsi sullo sviluppo dei piani operativi. E, fatto non meno rilevante, all'interno del personale verrebbe creato un pool da cui sarebbe possibile distaccare i principali funzionari coinvolti nella pianificazione delle operazioni per il mantenimento della pace per formare il nucleo dell'iniziale Quartier Generale della Forza. Sarebbe, quindi, possibile sviluppare la struttura di un sistema di comando e controllo prima del dispiegamento delle forze principali. Attraverso il coinvolgimento di funzionari distaccati, accuratamente selezionati sulla base delle loro specializzazioni e delle capacità richieste (nei settori della logistica, delle comunicazioni e delle capacità linguistiche), l'Onu permetterebbe ad un maggior numero di funzionari di familiarizzarsi con le pratiche dell'organizzazione.

3.2. Rafforzare i rapporti tra il Quartier Generale dell'Onu e le forze sul terreno

Da quanto detto in precedenza risulta la necessità di ulteriori tentativi per assicurare che venga creata un'unica catena di comunicazione dei rapporti dalle forze in campo al Quartier Generale; dal Capo della Missione al Sottosegretario Generale che risponderà direttamente al Segretario Generale. Con gli attuali dispositivi la probabilità di una mancanza di coordinamento che può minare o, peggio, paralizzare le attività sul campo è troppo alta.

È anche essenziale che i funzionari di

¹⁶ Intervista con il personale del Dpko a New York, nel maggio 1995.

grado più elevato che operano sul campo vengano coinvolti nella pianificazione di un'operazione fin dal suo primo stadio. Un Comandante della Forza deve essersi familiarizzato con la prassi dell'Onu attraverso un'esperienza acquisita in precedenza e, ancor più importante, deve essere direttamente coinvolto nella pianificazione che avviene prima del dispiegamento delle forze e poter influire sull'organizzazione del suo Quartier Generale. Il coinvolgimento, fin dal primo stadio, del Comandante della Forza (e, idealmente, del personale che ricopre posizioni chiave - civili e militari nel Ouartier Generale della missione) servirebbe anche a facilitare la definizione di mandati praticabili e «trasmissibili», che riflettano sia le realtà militari ed operative che le aspirazioni politiche degli Stati membri.

Gli obiettivi politici di un'operazione devono essere inseriti in modo chiaro, insieme alla natura dei rapporti di comando, nelle direttive impartite ai Capi della Missione e al Comandante della Forza. Essi, poi, devono essere efficacemente comunicati a tutti gli elementi della missione fino al livello dei battaglioni e dei comandanti delle sotto-unità.

3.3. Rafforzare i meccanismi di comando e di controllo nel teatro delle operazioni

Quando si sta pianificando un'operazione è essenziale che venga fatto ogni sforzo per chiarire chi è responsabile della missione. Soprattutto è necessario rendere il meno ambigui possibile i precisi rapporti tra il Comandante della Forza e le Srsg. Alcuni Comandanti della Forza di operazioni recenti o in corso hanno anche sottolineato la necessità di un'attenta revisione

delle procedure riguardanti la gestione del personale assegnato alla Forza e ai quartieri generali subordinati. Ciò riguarda anche la componente civile di una missione. In entrambi i casi, dovrebbe essere incoraggiata una maggiore delega delle responsabilità per quanto riguarda le nomine del personale delle forze sul terreno (prevedendo di rimuovere il personale che non è più utile per la missione).

Esiste, inoltre, un'evidente necessità di migliorare la qualità tecnica e l'affidabilità delle comunicazioni (radio, telefono, telex, facsimile e banche dati) senza le quali viene vanificata ogni pianificazione del comando e del controllo. L'ambiente complesso nel quale si svolgono le attuali operazioni richiede la dotazione di strumenti in grado di una maggiore capacità di traffico. L'impiego di mezzi di comunicazione sicuri (messaggi in cripto e sicurezza fisica e della trasmissione) dovrebbe, nella misura del possibile e tenute nel debito conto le considerazioni politiche, essere oggetto di una politica attiva. Dovrebbe essere sviluppata anche una comune dottrina della comunicazione sull'esempio della dottrina logistica sviluppata dai canadesi.

Quale parte degli attuali e lodevoli sforzi compiuti dal Gruppo di Pianificazione di Riserva (Standby Planning Team) dovrebbero essere fatti nuovi tentativi per identificare unità di comunicazione autosufficienti della dimensione di una compagnia o di un battaglione da dispiegare con un breve preavviso ¹⁷. Tali unità, tratte da una singola nazione/organizzazione e che utilizzerebbero una tecnologia satellitaria avanzata, sarebbero responsabili dell'installazione e dell'impiego dei mezzi di comunicazione nella prima fase di un'operazione e fornirebbero i collegamenti per le comunicazioni tra il Quartier Generale

¹⁷ Per un dettagliato studio dell'iniziativa della Forza di Riserva dell'Onu v. United Nations Document, report of Secretary General on Stanby Arrangements for peacekeeping, S/1995/943, 10 novembre 1995.

dell'Onu, il Quartier Generale sul campo e i quartieri generali subordinati.

3.4. Minimizzare l'interferenza politica nella catena di comando dell'Onu

Data la preoccupazione politica interna di subire perdite e di dover sostenere pesanti costi economici, i governi probabilmente manterranno sempre un interesse diretto nel quotidiano svolgimento di un'operazione. L'obiettivo della riforma deve quindi essere quello di minimizzare la portata dell'interferenza politica nell'esecuzione delle operazioni per il mantenimento della pace, cercando di venire incontro alle preoccupazioni legittime degli Stati membri che forniscono le truppe.

Mentre bisognerebbe continuamente sottolineare l'estrema importanza di preservare l'integrità e l'unità della catena di comando dell'Onu (compresa la necessità di cedere la piena autorità del comando operativo al Comandante della Forza), le questioni che nel passato hanno provocato l'interferenza politica dovrebbero essere, per quanto possibile, affrontate al di fuori del teatro stesso delle operazioni e prima di un'operazione. Risulta particolarmente importante che un Comandante della Forza, una volta nominato, sia protetto da ogni disputa con i comandanti dei contingenti: le questioni che sorgono tra i contingenti e i comandanti nominati dall'Onu devono essere trattate direttamente dal Quartier Generale dell'Onu e dai paesi che contribuiscono alla missione (a livello strategico e non operativo).

È importante una certa dose di realismo circa gli obiettivi che è possibile raggiungere. Ad esempio, alcune idee che sono state messe in circolazione, quale quella secondo cui può essere istituita una «sorta

di controllo sulle comunicazioni tra i comandanti dei contingenti e le rispettive autorità nazionali» o quella secondo la quale può essere fatto «divieto alle autorità nazionali di annunciare incidenti in cui siano rimasti coinvolti i loro soldati prima che ciò sia stato annunciato pubblicamente dall'Onu» sono sia irrealistiche che inapplicabili. Per minimizzare la portata dell'interferenza politica sono essenziali preventive consultazioni tra il Segretariato dell'Onu e i paesi che forniscono le truppe. Tali consultazioni ridurrebbero la tentazione di alcuni governi di sollevare questioni politiche e amministrative direttamente con il Ouartier Generale della Forza sul terreno. Idealmente, l'esito delle consultazioni dovrebbe essere formalizzato in un accordo. Il Modello di Accordo preparato nel 1992 e sottoposto all'Assemblea Generale è stato utilizzato ben poco, ma può fornire una base per le consultazioni con gli Stati fornitori di truppe circa le relazioni di comando e gli impegni delle truppe 18. A prescindere dalla più o meno ampia applicazione del Modello di Accordo, i collegamenti tra il Dpko a New York e i paesi che forniscono le truppe dovrebbero essere rafforzati attraverso riunioni informative e consultazioni più regolari. Un ulteriore e separato aspetto della questione delle consultazioni è emerso dall'esperienza in Somalia nel 1993-1994. La partenza dei soldati statunitensi e di altre truppe occidentali dalla Somalia ha significato che quelle che sono rimaste o sono state inviate nella regione dopo il ritiro statunitense non avevano alcuna possibilità di intervento sulle decisioni del Consiglio di Sicurezza in merito al mandato. È comprensibile che i governi che partecipavano all'Unosom II (per lo più paesi del Terzo Mondo) desiderassero essere consultati dal Consiglio di Sicurezza su questioni relati-

¹⁸ United NAtions Document, A/46/185, 23 maggio 1991.

ve ad un'operazione tanto pericolosa, mentre - altrettanto comprensibilmente - il Consiglio era ansioso di evitare ogni forma di diluizione dell'autorità conferitagli dalla Carta. Come risultato, si sono avuti incontri informali ad hoc tra i paesi fornitori di truppe e il Consiglio di Sicurezza. Alcuni Stati membri hanno chiesto che questo tipo di meccanismo divenga una «pratica o meccanismo» regolare di consultazione 19. Il significato di questo in termini di comando e controllo è che, prendendo in considerazione i punti di vista dei paesi fornitori di truppe, sarebbe anche più facile ottenere il sostegno necessario per la realizzazione di un mandato. Questo ridurrebbe a sua volta la possibilità che sorgano problemi di comando e controllo che indeboliscono l'efficienza operativa, analoghi a quelli emersi in Somalia. La questione, comunque, è delicata, in quanto si rischia di intaccare il ruolo e la competenza del Consiglio di Sicurezza, la cui autorità e diritto di decisione non devono essere poste in discussione. Le consultazioni informali possono però aiutare alla definizione di mandati praticabili - una condizione sine qua non per il successo delle operazioni e per il mantenimento della pace. In verità, come avviene con la discussione di ogni aspetto delle operazioni per il mantenimento della pace, si torna alla necessità fondamentale di mandati chiari che possano tradursi in obiettivi realizzabili sul terreno.

4. Osservazioni conclusive

Il quadro che emerge da questa revisione dei dispositivi del comando e del controllo per le operazioni di mantenimento della pace dell'Onu mette in luce la necessità, da un lato, dellà centralizzazione delle funzioni di gestione delle operazioni nell'ambito del Segretariato e, dall'altro, di una maggiore delega di responsabilità operative, finanziarie ed amministrative ai comandanti sul campo. Non si deve supporre che la delega di autorità ai comandanti sul campo possa comportare una perdita del controllo generale, politico e straegico, che deve rimanere nelle mani del Segretario Generale sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza. In effetti, è probabile che si verifichi proprio l'opposto, poiché in tal modo la struttura generale del comando e controllo viene definita in maniera più chiara.

¹⁹ Lettera inviata all'Onu dalla Missione Permanente in Malesia, il 4 febbraio 1994.

Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro forze armate alle operazioni di pace

CARLO JEAN

1. L'unità di comando nelle coalizioni multinazionali

I termini comando e controllo vengono spesso assunti come sinonimi. In realtà non è così. In una coalizione l'azione esercitata a livello politico da parte dei singoli Stati sulle loro forze nazionali è essenzialmente un controllo, ad esempio sulla corrispondenza degli obiettivi militari prescelti a quanto previsto nel mandato o sul fatto che le proprie truppe non siano sottoposte a rischi eccessivi.

In campo militare le cose sono diverse. I due termini comando e controllo non sono paritetici. Il controllo è solo un mezzo per dirigere, organizzare e coordinare ed è solitamente esercitato dal comando internazionale preposto ad un'operazione. L'azione nazionale a livello militare si esercita più nel settore del comando che in quello del controllo ¹.

L'unità di comando costituisce uno dei principi basilari di qualsiasi operazione militare. Essa non si riferisce solo all'unitarietà che deve esistere a ciascun livello decisionale (politico, strategico, operativo e tattico). È relativa anche alla coerenza dell'intera catena politico-militare, che raccorda i supremi organi decisionali politici con le minori unità schierate sul terreno per svolgere una determinata azione tattica 2. L'unità di comando «orizzontale» è necessaria per realizzare la concentrazione e il coordinamento degli sforzi, quindi per l'efficienza. Quella «verticale» riguarda la corrispondenza degli obiettivi militari con quelli politici e l'adeguamento di entrambi alle variazioni di situazione. Si riferisce in primo luogo all'efficacia, cioè alla coerenza fra gli obiettivi militari e gli scopi politici che si prefiggono.

L'unità di comando è realizzabile in modo completo solo allorquando tutte le forze sono fornite da un solo Stato. In tutte le coalizioni sia permanenti che temporanee e contingenti (siano esse a comando Onu; a leadership di uno Stato - generalmente gli Stati Uniti; guidate da un direttorio - come il Gruppo di Contatto per la ex-Jugoslavia; ovvero con formule tipo *Combined Joint Task Forces*, Cjtf ³) non è invece possibile

Richard M. Connaughton, «Command, Control and Coalition Operations», William H. Lewis (ed), Military Implications of United Nations Peacekeeping Operations, Washington DC, National Defence University, 1993 (McNair Papers, 17), pp. 910.

² H Palin, *Multinational Military Forces*: *Problems and Prospects*, London, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1995 (Adelphi Papers, 294), pp. 15 ss.

Il concetto della Combined Joint Task Forces (Cjtf) è stato varato dal Vertice Nato del gennaio 1994. Esso mira a consentire un'utilizzazione delle capacità militari dell'alleanza per alcuni tipi di operazioni, in particolare quelle da effettuare: fuori dell'area definita dal trattato Nato; sotto il comando dell'Unione dell'Europa Occidentale (Ueo); in cooperazione con partner non membri dell'alleanza. L'obiettivo è di sviluppare unità militari che: (i) siano adatte a specifiche missioni e scenari operativi (task forces); (ii) possano appartenere a ciascuna delle tre armi - esercito, marina, aereonautica o ad altri servizi armati (joint); (iii) possano essere fornite da più Stati o organizzazioni multinazionali (combined): v. British American Security Information Council, Berlin Information Centre for Transatlantic Security, Nato, Peacekeeping and the United Nations, British American Security Information Council, London-Washington, 1994 (Basic research report, 94/1), pp. 28-29.

realizzare completamente il principio dell'unità di comando, a nessuno dei quattro livelli politico, strategico, operativo e tattico in cui si articola qualsiasi intervento.

Si dovranno quindi adottare delle soluzioni parziali, che costituiscono un compromesso tra le contrastanti esigenze dell'unitarietà dell'azione internazionale e del controllo dei singoli Stati sul contingente militare da ciascuno di essi fornito. Tali compromessi incidono negativamente sull'efficienza militare, ma sono indispensabili per mantenere la coesione delle coalizioni. Imposizioni che non tengano conto delle sensibilità nazionali provocano decisioni unilaterali da parte di singoli Stati, al limite il loro ritiro, oppure la non esecuzione degli ordini del comando internazionale.

Il compromesso e la tolleranza delle diversità nazionali costituiscono aspetti determinanti della capacità di comando dei responsabili di coalizioni multinazionali. I comandanti militari internazionali devono abituarsi a continue interferenze nazionali sulle loro decisioni, ad accettare l'esistenza presso il loro comando di una galassia di organi di collegamento dei vari paesi ed a «contrattare» gli ordini con i comandanti delle forze nazionali ad essi subordinati o con i loro rappresentanti.

Evidentemente tali diversità hanno un limite, superato il quale è impossibile che la coalizione operi come un insieme unitario. I singoli Stati che partecipano devono condividere almeno in senso generale gli obiettivi politico-strategici da perseguire e le politiche e strategie da seguire per raggiungerli. Tale convergenza di percezioni ed obiettivi deve esistere anche quando la

partecipazione ad un'operazione di pace non sia stata decisa da uno Stato per suoi interessi nazionali o a seguito della sua responsabilità internazionale, ma per motivi negativi, quali quelli di impedire a un altro Stato di dominare la coalizione o di prevenire effetti politici giudicati dannosi per i propri interessi. In tali casi peraltro è ben difficile che una coalizione possa mantenere la sua solidità.

È perciò essenziale che, prima di intervenire, sia fatta chiarezza sugli obiettivi politici e militari da includere nel mandato; sull'organizzazione del comando e del controllo sia politico che militare; sulle regole di ingaggio (Roe) iniziali; e sulla matrice legale dei rapporti interni alla forza e di quelli con i paesi sul cui territorio si svolgono le operazioni.

A quest'ultimo riguardo, non è possibile elaborare delle disposizioni e degli accordi «standard» da applicare nei vari casi di operazioni di pace (umanitarie; di prevenzione di conflitti; di peacekeeping; di peace-making o peacekeeping di seconda generazione; di peace-enforcing e di peacebuilding) 4. Occorrerà adottare disposizioni ad hoc specie nei riguardi degli accordi con lo Stato ospitante (Sofa) e delle Roe. Per quanto riguarda il quadro giuridico, le varie nazioni applicheranno di massima il rispettivo «diritto di bandiera» ⁵. Negli Stati occidentali esso contiene disposizioni molto più restrittive di quelle previste dalle varie Convenzioni internazionali di Diritto Umanitario. È perciò necessaria la presenza, dal livello politico a quello operativo, di consiglieri giuridici, anche per

ricercare nell'ambito dell'intera coalizione

⁴ Mats R. Berdal, Whither UN Peacekeeping, London, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1993 (Adelphi Papers, 281), pp. 6-5. Per la definizione delle diverse «Operazioni di Pace», v. Stato Maggiore della Difesa, Manuale interforze per le operazioni di pace (Smd G 015), Roma, Stato Maggiore della Difesa, 1994, pp. 7-8

⁵ Arturo Marcheggiano, «Peacekeeping: la scuola italiana», *Informazioni della Difesa*, n. 1 (gennaio-febbraio 1994), pp. 35-42.

interpretazioni univoche sul significato dei vari termini contenuti nel mandato e nelle Roe. Sono da ricordare a questo riguardo le disastrose divergenze d'interpretazione fra il contingente italiano e il comando Onu a Mogadiscio nel corso della seconda missione in Somalia (Unosom II).

Taluni aspetti particolari assumono al riguardo particolare importanza.

In primo luogo, le operazioni di peacekeeping di seconda generazione tendono ad essere molto più dinamiche di quelle del passato. Quindi, a seconda dell'evoluzione della situazione, occorre adeguare i loro obiettivi politici e militari, le regole d'ingaggio e così via. Il consenso iniziale dei vari Stati della coalizione è messo a dura prova, perché i loro interessi e le loro percezioni possono mutare, anche a seguito di perdite, di reazioni delle opinioni pubbliche interne e così via. L'esercizio del comando e controllo politico diviene molto più complesso e il mantenimento dell'unitarietà dell'azione delle coalizioni molto più difficile di quanto avveniva in passato. Si possono produrre lacerazioni fra i vari Stati, e fra di essi e il comando internazionale a tutti e quattro i livelli di comando e controllo considerati. Occorre tendere a comporre le divergenze al più alto livello possibile, in modo da sottrarre a ogni contrasto quello tattico e possibilmente anche quello operativo, che operano «sul campo». Tensioni e contrasti possono provocare esiti disastrosi, incomprensioni e conflitti, facilmente strumentalizzabili e quindi ingigantiti dai media, che li possono rendere insanabili.

In secondo luogo, mentre nelle operazioni di pace precedenti la fine della guerra fredda intervenivano solo piccole potenze, che generalmente non avevano propri interessi o particolarità nazionali derivate da precedenti esperienze storiche nella regione d'intervento, nelle operazioni di pace attuali la situazione è resa più complessa dalla partecipazione delle grandi e delle medie potenze. Esse sono ben più difficili da coordinare in ambito internazionale e possono esercitare grandi pressioni sui comandi multinazionali per imporre il proprio punto di vista.

În terzo luogo, i quattro livelli di responsabilità (politico, strategico, operativo e tattico) si riferiscono a funzioni, a cui non sempre corrispondono organismi decisionali ben definiti. In particolare, le Nazioni Unite sono organizzate per svolgere un'attività a livello politico, ma non una a livello strategico. Questo fa sì che le decisioni strategiche vengano devolute al Comando della Forza in campo. Quest'ultima, però, non è strutturata per assolvere tali funzioni, ma solo per prendere decisioni a livello operativo. Dovendo per forza di cose assolvere anche funzioni di natura strategica, che andrebbero sempre strettamente coordinate e elaborate assieme a quelle politiche, a livello del Comando della Forza in campo si finiscono per prendere decisioni anche politiche, con i risultati disastrosi che si sono verificati ad esempio a Mogadiscio.

Tale inconveniente si è verificato anche con la «doppia chiave» Onu e Nato per le azioni aeree in Bosnia. Oltre a determinare un allungamento dei tempi decisionali incompatibili con le esigenze operative, essa ha provocato un paralizzante conflitto interistituzionale. Ciò ha però avuto un effetto positivo. Quello di far «scaricare» sulle due istituzioni (l'Onu e la Nato) gli inconvenienti in realtà derivati dai contrasti fra gli Stati, evitando che essi si inasprissero e portassero a ben più distruttive divergenze in ambito occidentale ⁶.

⁶ Carlo Jean, «Ethnic and Domestic Conflicts», paper presentato al convegno della Nato Crisis and Conflict Management at the End of the Third Millennium, Bruxelles, 27-28 marzo 1995.

In quarto luogo, le effettive estensioni dei vari livelli, in particolare di quello operativo, si dilatano o si restringono a seconda dei singoli casi particolari. Nelle operazioni di natura coercitiva (peace enforcement), come quella del Golfo, a leadership di una sola nazione, i comandi di Corpo d'Armata ebbero solo funzioni tattiche, mentre quelle operative furono esercitate dal Comando della coalizione antiirachena. In Somalia per quanto riguardava l'insieme dell'intervento internazionale il comando operativo era costituito dal comando dell'Unosom II, che assolveva però anche funzioni politico-strategiche ed era affiancato da un rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Sotto il profilo nazionale, il livello operativo era affidato al comandante di Brigata italiana, che, lasciato praticamente da solo, dovette però assumere anche funzioni politico-strategiche che sicuramente non gli spettavano.

In quinto luogo, va sottolineato che è inopportuno, perché foriero di gravi conseguenze, cambiare la missione assegnata alle forze di operazione mentre questa è in corso e che comunque, quando ciò si rendesse necessario, è auspicabile riesaminare il sistema di comando e controllo e verificare la congruenza con la nuova missione delle forze a disposizione.

In ultimo, in tale tipo di operazioni l'impegno delle forze va limitato nel tempo, ciò in quanto, essendo la struttura di comando e controllo una architettura ad hoc, essa contiene alcune disarmonie rispetto alla «normale struttura», disarmonie che possono essere sopportate solo per tempi contenuti. Il prolungamento dell'impegno in tali condizioni comporterebbe più danni che vantaggi, anche per organismi che si ispirino al «Cjtf concept».

In sostanza, il problema del comando e controllo politico e militare è divenuto

centrale per qualsiasi operazione multinazionale di pace. Esso non può essere risolto in modo identico per tutti i casi e una volta per tutte. La soluzione da adottare dipende dalla situazione contingente, dal mandato, dalla tipologia delle forze, dal livello di consenso dello Stato sul cui territorio si svolge l'azione e dall'omogeneità degli Stati partecipanti. Implica un decentramento di responsabilità e di autorità e una cooperazione civilemilitare spinta fino. ai minori livelli. Ciò deriva sia dall'esigenza di contatti e di accordi con le autorità e la stessa popolazione locale, sia dalla presenza nella zona di intervento di Organizzazioni non governative (Ong) solo marginalmente coordinate dalle varie agenzie internazionali, a loro volta mal collegate e spesso addirittura conflittuali con il Comando militare delle forze d'intervento e con lo stesso rappresentante in loco del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Le varie agenzie internazionali tendono infatti ad agire nel modo più autonomo, rivolgendosi direttamente agli organismi dell'Onu a cui fanno capo o alle loro centrali nazionali o religiose.

Il fatto che gli Stati non siano disponibili a cedere il comando e controllo delle proprie forze si traduce in restrizioni sul trasferimento di autorità e in interferenze nell'attività dei comandi internazionali. È auspicabile che tali interferenze vengano regolamentate nel modo più chiaro e meno ambiguo possibile, per evitare che provochino divergenze e contrasti. Essi finirebbero per causare il collasso delle coalizioni e pericolose contrapposizioni fra gli Stati partecipanti. Ciò capita soprattutto se tali contrasti non sono risolti ai livelli politico e strategico, ma dagli stessi comandanti operanti sul campo, che per la loro stessa natura, funzione e concentrazione sull'azione immediata sono molto meno portati a compromessi e mediazioni.

2. Perché gli Stati mantengono un controllo nazionale sulle forze assegnate a coalizioni multinazionali

Gli Stati partecipano ad una coalizione internazionale perché ritengono loro interesse farlo. Hanno quindi sempre interessi propri da difendere. Non sono perciò disponibili a cedere il completo controllo delle proprie forze ad un comando che non sia alle loro complete dipendenze. Tale aspetto è esplicitato chiaramente nella Pdd-25 del maggio 1994, che riporta le linee direttrici della politica degli Stati Uniti nei confronti degli interventi di pace 7. I governi, soprattutto delle grandi e medie potenze, non rinunceranno mai ai «dividendi» della propria partecipazione alle operazioni di pace, ma tenderanno sempre a limitare l'autorità devoluta ai comandi internazionali al minimo indispensabile per l'assolvimento del mandato.

La tendenza degli Stati ad interferire nelle attività delle proprie forze poste a disposizione di un'operazione multinazionale di pace è accresciuta dall'impatto sulle opinioni pubbliche dei media che agiscono in tempo reale e quindi sono in condizioni di influire sulle decisioni politico-strategiche contingenti. I media tendono necessariamente ad esaltare gli aspetti nazionali rispetto a quelli internazionali, dato che si rivolgono ad un pubblico prevalentemente nazionale. Ciò influisce anche sui comandanti in campo, data la pratica impossibilità dei comandi di forza internazionale di imporre e far rispettare vincoli e direttive circa i rapporti delle forze dipendenti con i

Un altro motivo per il quale gli Stati tendono a mantenere il controllo più completo possibile sugli ordini impartiti alle proprie truppe è quello di evitare che esse vengano sottoposte a rischi maggiori di quelli delle altre nazioni o comunque a rischi incompatibili con la capacità di assorbimento di perdite da parte della propria opinione pubblica.

A parte questi motivi politici o soggettivi, esistono dei motivi oggettivi che spiegano perché gli Stati tendano a mantenere il comando e controllo più ampio sui contingenti militari che forniscono per un'operazione internazionale. Non esiste un codice penale militare di pace e di guerra comune a tutti i paesi. Nessuno Stato accetterà mai che i propri soldati siano sottoposti a tribunali di altri Stati, eccezion fatta per reati comuni consumati in tempo di pace da forze schierate sul territorio di Stati alleati ospitanti. Di massima vale il «diritto di bandiera» e le norme disciplinari e penali nazionali.

Inoltre, il sostegno logistico e amministrativo rimane responsabilità dei singoli Stati, se non altro per la diversità del trattamento economico e normativo e la limitata interoperabilità degli armamenti e dei mezzi in dotazione.

Infine, negli interventi internazionali si pone il problema dell'intelligence 8. In teoria, nelle operazioni per il mantenimento della pace effettuate in ambito Onu e con il consenso delle parti, non si dovrebbe procedere alla raccolta segreta di notizie né all'effettuazione di covert operations.

L'informazione è potenza. Raccogliere informazioni contraddice quindi la neutralità delle forze internazionali. La realtà è però più complessa. Per prendere le loro decisioni, tutti gli Stati necessitano di un'intelligence. Essa è tanto più necessaria

Paul Mansell, The Ambivalence of the US to United Nations Peacekeeping Operations, London, Brassey's for the Centre for Defence Studies, 1994 (Defence Studies, 24); v. anche Richard N. Hass, Intervention, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 1994, pp. 1-18.

⁸ Roger H. Palin, Multinational Military Forces: Problems and Prospects, cit., pp. 38-39.

quanto più la situazione è incerta o variabile.

Nelle operazioni di peacekeeping l'intelligence attuato attraverso risorse umane (Humint) ha di massima maggiore importanza di quella attuata attraverso mezzi tecnici (Techint). Quest'ultima ha troppe limitazioni strutturali, anche in riferimento alla prevalenza degli elementi «soft» rispetto a quelli «hard» nelle decisioni strategiche, operative e tattiche degli interventi di pace. È del tutto naturale che gli Stati infittiscano in caso di intervento il loro normale dispositivo di intelligence esistente in zona. Il trasferimento di dati di intelligence a livello internazionale comporta gravi problemi, quali quello della classificazione delle notizie, della protezione della segretezza delle fonti informative e così via. Tali limitazioni possono operare addirittura quando le notizie si riferiscono alla sicurezza di altri contingenti internazionali.

L'intelligence è quindi un'attività svolta soprattutto a livello nazionale, di cui possono fruire completamente solo le forze nazionali d'intervento e, solo in forma ridotta, mediata e censurata, anche gli altri contingenti e il comando internazionale. Lo scambio di intelligence avviene normalmente su base bilaterale. È quindi un problema politico nazionale. Anche la conoscenza di violazioni delle tregue o di crimini internazionali tende ad essere mantenuta nell'ambito degli Stati che la acquisiscono. Si può infatti trasformare in un'utile carta politica a conoscenza dell'opinione pubblica o di tribunali internazionali per i crimini di guerra.

Tutte queste difficoltà, a cui si uniscono le differenze culturali e quelle di dottrina, ad esempio in tema di interpretazione delle Roe specie per quanto riguarda l'impiego delle armi contro i civili, comportano, come già si è detto, una limitazione del trasferimento di autorità e l'instaurazione

di una catena di comando parallela a quella internazionale. Essa si sviluppa dai centri decisionali nazionali a livello politicostrategico fino ai comandanti delle forze nazionali in campo e necessariamente interferisce con la catena di comando internazionale, limitandone l'efficacia.

Le interferenze nazionali sull'esercizio del comando e controllo da parte dei comandanti delle forze internazionali possono assumere forme diverse. Possono consistere in un vero e proprio «micromanagement» delle singole azioni tattiche, nel senso che le azioni anche minori vanno singolarmente approvate dalla capitale. Possono prevedere più ampie forme di decentramento, quando viene attribuito al comandante nazionale in campo un ampio grado di discrezionalità nell'approvare o nel porre il veto all'esecuzione di ordini del comando internazionale.

È importante che le procedure da seguire siano le più trasparenti possibili, al fine di evitare l'insorgere di contrasti dovuti semplicemente a divergenze di interpretazioni. Inoltre, ciò comporta l'esigenza di collegamenti fra la catena di comando nazionale e quella internazionale. Essi devono venire attivati ad ogni livello e tendere come già si è detto ad assorbire i contrasti negli organismi di rango più elevato possibile.

Procedure e criteri di coordinamento - va però sottolineato - non possono rimanere inalterati nel corso di un'intera operazione. Subiranno delle variazioni soprattutto in relazione all'impatto politico nazionale dell'andamento delle operazioni sul campo. Esse saranno diverse nei vari Stati. Ad esempio, reazioni negative a perdite da parte dell'opinione pubblica provocano inevitabilmente una diminuzione della discrezionalità lasciata ai comandanti militari nazionali sul campo, e un accentramento dell'azione di comando e controllo nazionale a livello politico e militare. Ciò può restringere anche in modo significati-

vo l'autorità devoluta al comando internazionale o quella che effettivamente può esercitare.

Le interferenze nazionali sono una realtà ineliminabile, di cui occorre prendere atto. Pertanto, l'intero sistema di comando e controllo va strutturato in modo da tener conto di tale stato di fatto. Esistono in teoria due «snodi» in cui deve essere concentrata l'azione di coordinamento fra le varie partecipazioni nazionali e gli organi internazionali. Uno è a livello politico; l'altro a livello operativo. Il livello strategico ha l'ambiguità a cui si è prima accennato, collocandosi alternativamente sia a livello politico sia a quello operativo.

L'unico modo per garantire il coordinamento è quello di prevedere dei consigli o comitati di rappresentanti politici da un lato e militari dall'altro, con compiti analoghi a quelli esercitati in ambito Nato dai Rappresentanti degli Stati membri al Consiglio Atlantico e al Comitato Militare. Però, come si è detto, i rappresentanti dell'autorità militare nazionale non operano a livello di Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dove non è operativo il Comitato di Stato Maggiore Militare previsto dagli artt. 46 e 47 della Carta (qualora lo divenisse sorgerebbero però gravi problemi per la sua dipendenza dal Consiglio di Sicurezza o dal Segretario Generale!). Il collegamento degli Stati Maggiori nazionali è attivato normalmente nell'ambito dei Comandi delle Forze in campo.

Il problema è reso ancora più complesso nella pratica dal fatto che le coalizioni sono generalmente ad hoc, aventi scarso addestramento comune e scarsa interoperabilità. Quando poi vengono impiegate istituzioni regionali come la Nato, al problema del coordinamento internazionalenazionale si sovrappone quello del coordinamento fra le due istituzioni, quella man-

dante e quella mandataria, con interferenze e divergenze anche fra di esse. In terzo luogo, generalmente, viene nominato nelle zone d'intervento un rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite, necessario per coordinare l'azione delle Agenzie dell'Onu, diverse da quella preposta alle operazioni militari di pace. Esso interferisce a sua volta.

Tutto questo fa sì che il Comando della Forza di pace debba risolvere anche problemi politici in una situazione spesso molto confusa. Ciò può provocare risultati disastrosi, come avvenne a Mogadiscio, in cui il comandante nazionale *in loco*, che per il suo livello avrebbe dovuto affrontare solo problemi tattici o tutt'al più operativi, fu costretto a trattare non solo quelli strategici, ma anche quelli politici.

Il problema potrebbe essere semplificato, adottando i seguenti criteri ⁹:

— distinzione netta fra l'istituzione mandante e quella mandataria (ad esempio Onu e Nato in Bosnia), evitando interferenze di natura operativa e tattica (come nel sistema della doppia chiave usato nell'ex-Jugoslavia), ma assicurando la coerenza fra scopi politici e obiettivi militari solo al massimo livello decisionale (ad esempio con un nucleo di collegamento dell'Onu al Consiglio nordatlantico, Nac); — creazione a livello politico-strategico (a livello cioè dell'istituzione mandataria o, in caso di intervento diretto, dell'istituzione mandante) di un Consiglio di ambasciatori dei paesi che partecipano all'intervento, assistiti da consiglieri militari, che dovrebbero anche essere rappresentanti del vertice militare dei singoli paesi (in pratica del Capo di Stato Maggiore della Difesa). Tale Consiglio (che sarebbe in sostanza un Consiglio di Sicurezza politico-militare internazionale) dovrebbe emanare disposizioni a un organo di staff militare interna-

⁹ Richard M. Connaughton, «Command, Control and Coalitions Operations», cit. pp. 20-22.

zionale idoneo alla gestione degli interventi a livello strategico. Ogni qualvolta possibile tale organismo dovrebbe essere centralizzato alle Nazioni Unite, separato dal Comando della Forza ed associato strettamente con l'organismo politico-strategico a cui si è prima accennato;

- previsione al livello del Comandante della Forza Internazionale di un rappresentante militare nazionale che possa: rappresentare gli interessi nazionali; esercitare un diritto di veto sugli ordini che ritiene contrari al mandato e alle direttive assunte a livello politico-strategico; coordinare i compiti nazionali (logistica, disciplina, amministrazione, esercizio del «diritto di bandiera») con le attività internazionali: servire da filtro e tramite per l'«intelligence». I contrasti che possono insorgere fra il Comandantedella Forza e il Rappresentannte Militare vanno segnalati al superiore livello politicostrategico, perché li dirima, evitando che essi ingenerino conflitti e incoerenze fra il comando e le forze militari in campo. Il rappresentante militare nazionale al Comando della Forza deve disporre di un consigliere giuridico. Oualora al Comando della Forza siano devoluti anche compiti politico-strategici, deve disporre anche di un consigliere diplomatico.

Al Rappresentante Militare nazionale dovrebbe essere normalmente devoluto il controllo operativo ¹⁰ di tutte le forze nazionali in campo, per delega dell'autorità militare nazionale a cui è devoluto il comando operativo degli interventi. In tal caso dovrebbe però essere un ufficiale di grado superiore a quello del comandante delle unità schierate, per poter più efficacemente costituire anche il tramite tra le forze sul terreno, i supporti vari e le autorità nazionali in patria, soluzione questa

adottata efficacemente dall'Italia nel corso della prima missione in Somalia (Unosom I). Tale Rappresentante può però essere il comandante delle forze nazionali oppure può essere un semplice ufficio di collegamento del comandante del contingente nazionale distaccato al posto di comando internazionale. Si esprime una preferenza di principio per la prima soluzione che ha ben funzionato negli interventi nel Golfo, nell'Irak settentrionale e nell'Unosom I. L'adozione della seconda ha provocato inconvenienti nell'Unosom II, anche se ha ben funzionato nel caso dell'intervento in Libano e di quello di recupero nel 1995 delle forze Onu rimaste in Somalia. La prima soluzione presenta il vantaggio che il Rappresentante nazionale può essere di un livello gerarchico superiore a quello del Comandante effettivo delle forze, misura questa che, come noto, facilita grandemente il coordinamento internazionale.

In sostanza, invece di protestare contro le interferenze nazionali nell'azione delle forze internazionali, occorre considerarle un fatto normale e adottare tutti gli accorgimenti organizzativi per conciliare l'efficienza della forza e il rispetto del principio dell'unità di comando con i condizionamenti e le limitazioni dovute alla coesistenza di due linee di dipendenza. Occorre facilitare la convergenza fra le due, attivando meccanismi in grado di comporre le divergenze, per evitare che si trasformino in contrapposizioni e contrasti, che possono facilmente acuirsi per effetto dell'azione svolta dai media.

3. La normativa italiana

La normativa nazionale sulle modalità da adottare nei settori del comando e control-

¹⁰ In allegato 1 sono riportate le definizioni dei termini impiegati per le varie modalità e gradi di esercizio del comando e controllo.

lo nel corso di interventi all'estero è contenuta nel *Manuale Interforze per le Operazioni di Pace*, elaborato nel 1994 dallo Stato Maggiore della Difesa (Smd G 015). Esso distingue i casi di intervento esclusivamente nazionale e di operazioni multinazionali.

Queste seconde sono le più interessanti e prevedono le seguenti modalità.

- a) Il Comando Operativo (Opcom) è esercitato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa tramite il Centro Operativo Interforze (Copi). Egli può designare un «Comandante dell'Operazione» che opera in patria, assegnandogli l'appropriato livello di autorità. In caso di presenza predominante di una sola Forza Armata, il Capo di Stato Maggiore Difesa può attribuire il comando operativo al Capo di Stato Maggiore o al Comandante in capo operativo (ad esempio Comandante della Squadra Navale) della Forza Armata che caratterizza la missione.
- b) Il Controllo Operativo (Opcon) è delegato al Comandante del contingente nazionale (Comitalcon) quando egli è prescelto come comandante della Forza Multinazionale. Può esserlo anche quest'ultimo quando è un ufficiale straniero, purché nel suo posto di comando sia prevista una presenza nazionale proporzionale alla consistenza qualitativa e quantitativa del contributo di forze fornito dall'Italia. In caso contrario l'Opcon non viene delegato e resta a livello centrale.
- c) Il Comando/Controllo Tattico (Tacom/Tacon) viene attribuito al Comandante della Forza internazionale anche qualora sia straniero. È comunque sempre delegato ai Comandanti nazionali sul campo.
- d) Dovrà comunque essere previsto un collegamento nazionale con il Comandante del Contingente Nazionale (Comitalcon), al fine di consentire al Capo di Stato Maggiore della Difesa di:
- disporre di informazioni tempestive;

- verificare la corrispondenza delle forze assegnate agli effettivi impegni operativi richiesti;
- verificare la coerenza degli ordini impartiti e dei compiti assegnati con la missione prevista nel mandato e originariamente assegnata ed approvata dallo Stato;
- fornire al Comandante del Contingente aggiornate indicazioni circa le priorità nazionali, i criteri informativi generali, gli eventuali vincoli, gli elementi di *intelligence*, ecc.;
- assicurare il regolare esercizio delle funzioni di responsabilità nazionale per quanto attiene all'esercizio delle prerogative nazionali.

La normativa italiana è molto elastica. È però limitata nel senso che regolamenta il mantenimento del comando e controllo nazionale sulle forze partecipanti ad operazioni internazionali, solo a livello operativo e tattico. Non prevede invece il coordinamento che deve essere esercitato ai livelli superiore, cioè a quelli politico e strategico. Tale carenza riflette l'insoddisfacente situazione italiana nei settori del comando politico-strategico delle Forze Armate e della gestione delle crisi. Inoltre, sembra prevedere un troppo pericoloso trasferimento di Opcon ai comandanti internazionali. Si dovrebbe quanto meno precisare che tale trasferimento possa avvenire solo quando facciano altrettanto gli altri Stati.

Pur non prevedendo esplicitamente und iritto di veto da parte del Comandante/Rappresentante militare nazionale si suppone comunque che il Capo di Stato Maggiore della Difesa intervenga in caso di ordini non previsti dal mandato o dagli accordi approvati dall'Italia a livello superiore a quello del Comandante della Forza di intervento in modo da tutelare adeguatamente gli interessi e la politica nazionali. Anche tale aspetto dovrebbe essere precisato.

È auspicabile che i provvedimenti legisla-

tivi in esame al parlamento per l'unificazione interforze del vertice militare o in discussione sulle riforme istituzionali, consentano l'instaurazione di una più incisiva catena di comando politico-militare nazionale, la precisazione delle responsabilità ai vari livelli per un'efficace interfaccia fra organizzazione nazionale, le istituzioni internazionali e i comandi delle forze di intervento quando essi siano affidati a Stati alleati.

Le diverse forme di comando e di controllo

Comando pieno (Full Command)

Autorità e «responsabilità» conferite ad un ufficiale di elevato livello per la emanazione di ordini ai subordinati. Si riferisce a tutti gli aspetti operativi ed organici.

Comando Operativo (Operational Command, Opcom - Combatant Command, Cocom)

Autorità conferita a un comandante relativa a:

- assegnazione di missioni o compiti ai comandanti subordinati;
- schieramento di unità;
- riassegnazione di forze;
- mantenimento o delega del controllo operativo e/o tattico.

Controllo operativo (Operational Control, Opcon)

Autorità conferita ad un comandante relativa a:

- impiego della forza a lui assegnata in modo da assolvere specifiche missioni o compiti che sono normalmente limitati per funzioni, tempo e spazio;
- dislocazione delle unità interessate, mantenendone o delegandone il controllo tattico. L'Opcon non comporta l'autorità di riassegnare le forze su cui si esercita il controllo operativo per compiti diversi da quelli per cui tali forze sono state assegnate.

Comando Tattico (Tactical Command, Tacom)

Autorità conferita ad un comandante relativa a:

— assegnazione di compiti alle forze poste sotto al suo comando, per l'assolvimento della missione assegnata da un'autorità superiore. Comprende anche l'autorità di mantenere e delegare il controllo tattico.

Controllo Tattico (Tactical Control, Tacon)

Autorità conferita da un comandante, relativa a:

— direzione e controllo delle azioni e dei movimenti svolti in un settore limitato necessari per portare a termine la missione o il compito assegnato.

Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace

DANIELE CABRAS

1. Il ricorso alle Forze Armate nella Costituzione e nella legislazione ordinaria

La Costituzione italiana, in ciò differenziandosi da altre costituzioni contemporanee, disciplina alquanto succintamente il potere di impiego delle Forze Armate. La Costituzione regola infatti il solo impiego delle Forze Armate in caso di guerra, prevedendo le forme in cui devono avvenire la dichiarazione e la proclamazione dello stato di belligeranza.

L'articolo 78 della Costituzione affida alle Camere il compito di deliberare lo stato di guerra e di conferire al governo i poteri necessari a fronteggiarlo. Poiché la deliberazione dello stato di guerra e il conferimento dei relativi poteri al governo costituiscono l'oggetto di due autonome determinazioni del parlamento, le Camere potrebbero limitarsi a deliberare lo stato di guerra, senza attribuire al governo particolari poteri in materia. In dottrina si è a lungo discusso dei limiti nei quali il conferimento di poteri straordinari al governo da parte delle Camere può comportare la deroga di norme costituzionali. Quello che sembra in ogni caso da escludere è la possibilità di dar luogo a «rotture» della Costituzione, mentre risulterebbe consentita la sospensione transitoria di alcuni diritti individuali e di talune norme di organizzazione. Parte della dottrina sostiene che la deliberazione dello stato di guerra debba avvenire con atto bicamerale non legislativo, mentre secondo un altro orientamento si dovrebbe provvedere con legge.

L'articolo 87, nono comma, della Costituzione, affida al Presidente della Repubblica il compito di dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere. L'intervento del Capo dello Stato, sprovvisto della facoltà di sindacare nel merito l'operato del governo, ha lo scopo di garantire che il procedimento si svolga nel rispetto della legalità formale e sostanziale.

I conflitti armati verificatisi a partire dall'entrata in vigore della Carta costituzionale hanno dimostrato l'inattualità del combinato disposto degli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione. Lo sviluppo dei rapporti internazionali intervenuto dopo la seconda guerra mondiale ha reso infatti praticamente inapplicabile l'istituto della dichiarazione di guerra. Il ricorso alla violenza bellica è inoltre avvenuto in forme circoscritte e con obiettivi limitati, o comunque con modalità nettamente diverse rispetto al passato e difficilmente riconducibili alla guerra.

La Costituzione non presenta alcuna ulteriore disposizione relativa all'impiego delle Forze Armate. Risultano così del tutto privi di disciplina gli stati di crisi, interna e internazionale, diversi dalla guerra classica.

Proprio le crisi e i conflitti sviluppatisi a livello internazionale risultano peraltro all'origine delle missioni deliberate dalle Nazioni Unite a tutela della pace e della sicurezza internazionale. È pur vero che i costituenti hanno considerato tale eventualità e, nel redigere l'articolo 11, hanno posto le premesse per una futura adesione dell'Italia all'Onu. Rimane però il fatto che l'ipotesi guerra non appare assimilabile ai casi di

partecipazione alle operazioni decise dall'Onu anche quando queste comportano il ricorso all'uso della forza, e ciò sembra escludere che in tali casi il governo sia tenuto a fare applicazione dell'articolo 78.

Va peraltro accennato come taluni, preso atto dell'assenza di espresse previsioni di rango costituzionale, si siano sforzati di individuare in via interpretativa un fondamento costituzionale all'instaurazione di stati di crisi o di emergenza diversi dalla guerra classica. È stato così sostenuto che il combinato disposto degli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione potrebbe/dovrebbe essere applicato in tutti i casi di ricorso alla violenza armata in ambito internazionale o addirittura in occasione di qualsivoglia emergenza diversa dalla guerra classica (guerra civile, stato d'assedio). Secondo un'altra opinione, in presenza di stati di emergenza interna o internazionale, l'articolo 77 della Costituzione consentirebbe di adottare provvedimenti in contrasto con norme costituzionali di natura procedurale e in materia di diritti. A giudizio di alcuni si determinerebbe comunque in questi casi una «rottura» dell'ordine costituzionale che andrebbe sanata ex post dalle Camere.

Entrambe le soluzioni prospettate, quale che sia il giudizio sulla loro generale validità sotto il profilo costituzionale, appaiono difficilmente estensibili alle determinazioni relative alla partecipazione italiana ad operazioni di pace dell'Onu. L'applicazione in via analogica dell'articolo 78 non pare infatti in ogni caso poter avvenire in assenza di un ricorso alla violenza armata attuato con modalità in qualche modo assimilabili alla guerra tradizionalmente intesa. Né si comprende per altro verso come in concomitanza con la partecipazione a missioni di pace possa divenire necessario e urgente derogare o sospendere norme di livello costituzionale sui diritti e le competenze. Per quanto riguarda dunque le operazioni di pace, ed in particolare quelle svolte sotto l'egida delle Nazioni Unite, nessun obbligo costituzionale specifico grava quindi sul governo, che non può ritenersi vincolato a seguire una determinata procedura parlamentare. Il silenzio della Costituzione non può essere tuttavia frettolosamente equiparato al riconoscimento all'Esecutivo di poteri autonomi e svincolati dal controllo parlamentare per quanto riguarda la partecipazione nazionale a missioni di pace dell'Onu. Come vedremo, infatti, una qualche forma di coinvolgimento parlamentare sembra risultare necessaria alla luce della forma di governo accolta dalla Costituzione e dei principi costituzionali relativi alle Forze Armate. Sotto quest'ultimo aspetto si può fin da ora ricordare come, prendendo le mosse dalla funzione di comando affidata al Presidente della Repubblica, la dottrina abbia configurato le Forze Armate nei termini di un'istituzione super partes, estranea al conflitto politico e preposta alla tutela di valori fondamentali dell'ordinamento. Da tali principi deriva che l'impiego delle Forze Armate deve essere disposto nell'interesse dell'intera collettività nazionale e mai per fini di parte. Il ricorso allo strumento militare non può inoltre contrastare con il principio del «ripudio» della guerra quale «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e di risoluzione delle controversie internazionali» (cf. la prima parte dell'articolo 11).

L'articolo 52, infine, richiedendo la conformità tra l'ordinamento delle Forze Armate e «lo spirito democratico della Repubblica», impedisce di isolare l'ordinamento militare dall'ordinamento generale dello Stato e implica che le Forze Armate vengano utilizzate sotto lo stretto controllo degli organi costituzionali di indirizzo.

Oltre che nel rispetto della Costituzione, l'impiego delle Forze Armate deve essere disposto in conformità alle leggi vigenti, ai trattati internazionali sottoscritti dall'Italia e all'indirizzo politico sul quale si fonda il rapporto fiduciario tra governo e parlamento. La mancanza di una disciplina che individui gli organi competenti a decidere e delinei le procedure da seguire al verificarsi di emergenze, interne o internazionali, diverse dalla guerra come definita dal diritto internazionale, sussiste anche a livello di legislazione ordinaria. A tale livello il problema si pone tuttavia in termini parzialmente diversi in quanto non si è propriamente in presenza di una lacuna dell'ordinamento, ma di una serie di atti normativi risalenti al periodo fascista di assai dubbia legittimità costituzionale. Risultano infatti formalmente vigenti una serie di disposizioni di legge che attribuiscono ad organi costituzionali e ad autorità amministrative il potere di dichiarare determinati stati di «pericolo», «crisi», «guerra» ecc. In primo luogo, il codice penale militare di guerra, adottato con il regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, prevede cinque distinte ipotesi di applicazione della legge penale militare di guerra in tempo di pace (artt. 5, 8, 9, 10, 11). Inoltre, la legge di guerra e di neutralità, contenuta nel regio decreto 8 luglio 1938, n. 1415, prevede tre casi in cui la legge di guerra può essere applicata anche se non si versa nello stato di guerra (artt. 3, 4, 13). Infine, il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, adottato con il regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, prevede la dichiarazione dello stato di pericolo pubblico (articolo 214) e la dichiarazione dello stato di guerra per motivi di ordine pubblico (articolo 217).

Nonostante le suddette disposizioni non siano state formalmente mai abrogate o modificate, è opinione prevalente che debbano considerarsi superate e che siano da ritenersi comunque costituzionalmente illegittimi i citati articoli del testo unico di pubblica sicurezza. In ogni caso, le normative in questione appaiono in massima par-

te orientate a disciplinare emergenze di carattere interno o comunque a prevenire o a fronteggiare aggressioni dall'esterno di carattere tradizionale, mentre, com'è del resto comprensibile, considerato, il periodo storico in cui risultano emanate, appaiono inadeguate a disciplinare la partecipazione italiana a interventi militari svolti nel quadro di organismi internazionali. Non fa in tal senso eccezione neppure l'articolo 9 del codice militare penale di guerra che prevede l'applicazione della legge penale militare di guerra in occasione dell'invio di corpi militari all'estero. La sostanziale inadeguatezza di tale previsione normativa rispetto alle attuali forme in cui avviene l'invio di reparti militari all'estero è resa tra l'altro evidente dal fatto che, nel disciplinare la partecipazione italiana a missioni a tutela della pace e della sicurezza internazionale, il legislatore sistematicamente esclude l'applicazione di tale articolo.

Lo Statuto dell'Onu - al cui rispetto l'Italia si è impegnata con l'adesione all'Organizzazione - definisce in modo tutt'altro che esauriente natura, modalità, struttura delle missioni di pace, tanto è vero che tali missioni risultano di incerta e controversa collocazione nella Carta. Inoltre, a motivo dell'inattuazione degli articoli 43-47 dello Statuto, la partecipazione degli Stati membri alle operazioni militari decise dal Consiglio di Sicurezza avviene in sostanza sulla base di una loro libera scelta. La questione verrà successivamente approfondita, qui basti rilevare che risulta di conseguenza assai problematico configurare come doverosa o addirittura automatica ai sensi dello Statuto la partecipazione italiana alle missioni Onu. In altri termini, sotto il profilo giuridico, l'adesione italiana all'Onu sembra consentire la partecipazione italiana alle missioni, ma la relativa decisione appare rimessa alla discrezionalità degli organi costituzionali competenti a disporre in

ordine al ricorso alle Forze Armate.

Il carattere parlamentare della forma di governo italiana comporta che la determinazione dell'indirizzo politico, compresi gli impieghi delle Forze Armate, spetti al legislativo e all'esecutivo collegati dal rapporto di fiducia. Va in proposito sottolineato come nel programma di governo siano tradizionalmente alquanto contenuti i riferimenti alla politica della Difesa. Tale scelta appare almeno in parte giustificata in considerazione degli sviluppi difficilmente prevedibili dei rapporti internazionali.

Negli anni passati hanno inoltre contribuito a limitare gli approfondimenti dell'indirizzo politico in materia di difesa il clima della guerra fredda e il ruolo preponderante svolto dalla Nato nel garantire la sicurezza dell'Italia. Il momento genetico dell'indirizzo politico, ossia la votazione della fiducia al governo da parte di ciascuna Camera, è risultato pertanto sempre estremamente povero di indicazioni per quanto concerne il ricorso alle Forze Armate ed in particolare la partecipazione alle missioni di pace decise nell'ambito delle Nazioni Unite. Anche sotto questo profilo non può quindi dirsi che il governo, quando si impegna a livello internazionale a partecipare ad una missione di pace, attui un orientamento direttamente riconducibile alla volontà delle Camere.

Non bisogna infine dimenticare come nelle scelte attuative dell'indirizzo politico in materia di difesa nazionale la Costituzione attribuisca un ruolo anche al Presidente della Repubblica e al Consiglio Supremo di Difesa. Al Presidente della Repubblica viene infatti conferito, oltre al compito di dichiarare lo stato di guerra, il comando delle Forze Armate (articolo 87, nono comma). È peraltro unanimemente escluso che al Capo dello Stato spetti disporre delle Forze Arte, esercitando in tale settore funzioni di governo o prendendo parte all'elaborazione e all'attuazione dell'indirizzo politico militare. Questo non consente tuttavia di attribui-

re al Capo dello Stato un ruolo puramente cerimoniale o simbolico, poiché ad esso va riconosciuta una fondamentale funzione di tutela dei valori costituzionali che connotano l'istituzione militare. Tale funzione deve essere esercitata anche con riferimento all'impiego delle Forze Armate che il Capo dello Stato deve essere tempestivamente posto in grado di valutare e, qualora contrari con la Costituzione, sanzionare.

La Costituzione considera il Consiglio Supremo di Difesa esclusivamente per attribuirne la presidenza al Presidente della Repubblica (articolo 87, nono comma). La legge istitutiva (legge 28 luglio 1950, n. 62) attribuisce invece al Consiglio il compito di esaminare i problemi generali, politici e tecnici, attinenti alla difesa nazionale, nonché di determinare i criteri e fissare le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque lo riguardano. Tale normativa appare peraltro confliggere sia con i principi costituzionali in materia di definizione dell'indirizzo politico, sia con l'attribuzione della Presidenza del Consiglio al Capo dello Stato sancita dalla Costituzione. La legge istitutiva è tuttavia interpretata dalla maggior parte dei commentatori nel senso che il Consiglio deve ritenersi privo del potere di esprimere un indirizzo e dettare direttive, dovendosi limitare a fornire indicazioni ed elementi per la determinazione della politica della difesa. Il Consiglio avrebbe in altri termini compiti di alta consulenza - da esercitarsi peraltro in forme e modi non chiariti dalla normativa vigente - senza potersi spingere a definire direttive e criteri in merito poiché ciò compete esclusivamente agli organi titolari dell'indirizzo politico.

Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica può ricordarsi come, anche in virtù del recente approntamento di sofisticati sistemi informativi presso la Presidenza della Repubblica, egli abbia avuto modo di esercitare, specie in occasione delle missioni di maggiore rilievo, i poteri sopra ricordati. La debolezza costituzionale che contraddistingue la normativa concernente il Consiglio Supremo di Difesa sembra invece avere fino ad oggi precluso a tale organismo di svolgere un ruolo significativo nel settore di competenza. Qui basti rilevare come il Consiglio sembri dotato delle competenze istituzionali, politiche e tecniche per esercitare in futuro una funzione non marginale nella fase istruttoria di definizione dell'indirizzo politico e, più in generale, delle scelte di fondo relative alla difesa nazionale.

Quale sia il ruolo che si intende riconoscere agli organi costituzionali da ultimo richiamati, non sembra dubbio che lo snodo essenziale per la determinazione dell'indirizzo politico in materia di difesa - analogamente a quanto si verifica per gli altri settori dell'indirizzo politico nazionale - resta il rapporto tra parlamento e governo che non appare destinato a subire sensibili alterazioni a motivo delle funzioni svolte dal Presidente della Repubblica e dal Consiglio Supremo di Difesa.

Si può conclusivamente osservare come la partecipazione a missioni di pace svolte sotto l'egida dell'Onu - oltre ad essere priva di un'espressa base normativa, sia costituzionale che ordinaria, nonché tradizionalmente poco approfondita in sede di definizione dell'indirizzo politico generale - risulti difficilmente assimilabile ai casi di crisi e di emergenze, interne e internazionali, di cui la dottrina ha avuto più frequentemente modo di occuparsi. Peraltro, come si vedrà nel seguito del presente scritto, esiste oramai in materia un consistente numero di precedenti e ciò consente di verificare le modalità con cui il controllo parlamentare è stato in concreto esercitato e come sono andati assestandosi i rapporti tra governo e parlamento in materia. Le missioni più di recente effettuate hanno tra l'altro posto in

evidenza l'opportunità di approfondire sotto il profilo costituzionale i doveri, i diritti e le facoltà che derivano per l'Italia dall'adesione alle Nazioni Unite.

I problemi che si presentano per le missioni di pace - salvo determinate eccezioni (vedi il conflitto con l'Iraq in occasione dell'occupazione del Kuwait) su cui si tornerà in seguito - attengono in definitiva alle modalità e ai limiti con cui tali missioni devono ritenersi esperibili ai sensi della Costituzione, alle procedure da seguire per la deliberazione delle singole missioni, ai poteri di controllo del parlamento e all'esercizio dei poteri di garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica, profilo quest'ultimo che peraltro esula dal presente lavoro.

2. L'Italia nella crisi del Golfo Persico

Il decennio in corso è stato segnato da una ripresa di iniziativa da parte delle Nazioni Unite in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Gli interventi deliberati dalle Nazioni Unite hanno tuttavia presentato un carattere eterogeneo e si sono svolti con differenti modalità, rivelando i confini mobili e incerti dell'attività a tutela della pace e della sicurezza internazionale. Oltre alle classiche azioni di peacekeeping, sono stati infatti effettuati una serie di interventi variamente denominati (peace-enforcement, peacemaking, peace-building, preventive diplomacy) che hanno finito con l'assumere un'autonoma rilevanza. Un particolare rilievo hanno assunto le operazioni coercitive per il ristabilimento della pace volte a realizzare l'«enforcement» delle decisioni consiliari. Non sembra invece assimilabile ad alcuna delle tipologie di intervento ora richiamate il conflitto seguito all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq. La partecipazione all'intervento nel Golfo Persico ha tuttavia rappresentato un'importante occasione per approfondire le molteplici questioni legate all'attuazione dei deliberati dell'Onu da parte del nostro paese ed appare pertanto meritevole di considerazione nell'ambito del presente lavoro.

La risoluzione che ha autorizzato l'intervento armato contro l'Iraq è stata preceduta e seguita da una serie di altre risoluzioni recanti misure sanzionatorie in taluni casi implicanti l'uso della forza. Tra il 2 agosto 1990 e l'11 ottobre 1991 il Consiglio di Sicurezza ha approvato 24 risoluzioni relative alla crisi del Golfo Persico, 19 delle quali sono state adottate sulla base del Capitolo VII della Carta. In una prima fase, che giunge fino alla risoluzione n. 678 con cui è stato autorizzato l'intervento armato, il Consiglio ha adottato una serie di misure non implicanti l'uso della forza volte ad esercitare una crescente pressione sull'Iraq affinché si ritirasse dal territorio kuwaitiano. Tra le risoluzioni relative a tale fase vanno ricordate la risoluzione 660, adottata il 2 agosto 1990, con la quale, oltre a richiedere un ritiro immediato e incondizionato delle forze irachene, il Consiglio dichiarava l'esistenza di una violazione della pace determinata dall'invasione, creando in tal modo le condizioni giuridiche richieste dall'articolo 39 della Carta per l'applicazione delle altre disposizioni del Capitolo VII. Sempre in questa prima fase, mediante le risoluzioni 661, 665, 666 e 670 del 1990, sulla base dell'articolo 41 veniva disposto un embargo commerciale e finanziario contro l'Iraq e il Kuwait. Infine, con le risoluzioni 664, 666, 667 e 674 del 1990, il Consiglio ordinava all'Iraq il rilascio dei cittadini stranieri tenuti in ostaggio e richiamava al rispetto delle immunità previste dal diritto internazionale per il personale e le sedi diplomatiche.

La seconda fase dell'azione del Consiglio ha avuto ad oggetto le risoluzioni che prevedono l'uso della forza militare. La prima di tali risoluzioni è la 665 che consentiva il ricorso all'uso della forza per l'attuazione dell'embargo nei confronti dell'Iraq. Si è trattato di una misura atipica alla luce dello Statuto che può essere collocata a mezza strada tra l'articolo 41 (misure non implicanti l'uso della forza) e l'articolo 42 (misure implicanti l'uso della forza). La seconda risoluzione è la celebre 678 con la quale il Consiglio ha autorizzato gli Stati membri cooperanti con il governo del Kuwait ad utilizzare, dopo il 15 gennaio 1991, «tutti i mezzi necessari a sostenere ed attuare la risoluzione n. 660 e tutte le successive risoluzioni e a ripristinare la pace e la sicurezza internazionale nell'area». La risoluzione delegava in sostanza la «coalizione di Stati» a utilizzare la forza per liberare il Kuwait.

Una terza serie di risoluzioni, tutte adottate sulla base del Capitolo VII, ha avuto ad oggetto un vasto numero di misure tese al ristabilimento e al mantenimento della pace e della sicurezza nell'area. Il Consiglio ha in questa fase ampiamente superato il suo originario obiettivo di liberare il Kuwait individuato nella risoluzione 660 del 1990 e ha adottato una serie di misure, in particolare con la risoluzione 687 del 1991, profondamente incidenti sulla sovranità irachena ed assimilabili ad un trattato di pace imposto ad una potenza sconfitta.

Nel corso del conflitto nel Golfo Persico, i poteri parlamentari di indirizzo e controllo sono stati attivati in modo intenso e multiforme sia dal governo, al fine di ottenere dalle Camere il consenso alle proprio iniziative, sia dallo stesso parlamento che ha esercitato con continuità il ruolo di interlocutore dell'Esecutivo. Il governo è innanzitutto risultato, come è del resto tipico di un regime parlamentare, la fonte di informazioni di gran lunga prevalente per le Camere che sono state costantemente edotte sull'andamento della crisi. Oltre all'utilizzo dei tradizionali strumenti di indirizzo (mo-

zioni e risoluzioni) e di sindacato ispettivo (interrogazioni, interpellanze), è apparso assai frequente il ricorso alle Comunicazioni del governo nelle Commissioni Esteri e Difesa e nelle Assemblee delle due Camere, alle quali sono seguiti dibattiti di natura politica volti a fornire indicazioni al governo in ordine alle decisioni da assumere.

L'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq avveniva il 1° agosto 1990 e già il 4 dello stesso mese il ministro degli Esteri rispondeva presso la competente Commissione del Senato ad un'interrogazione sottoscritta da esponenti della maggioranza e dell'opposizione. Lo spiegamento delle forze statunitensi nel Golfo era poi all'origine delle Comunicazioni rese dal governo alla Camera il successivo 11 agosto alle Commissioni riunite Esteri e Difesa di entrambi i rami del parlamento.

Il governo rendeva quindi Comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato, rispettivamente il 22 e il 23 agosto, sulla crisi del Golfo Persico e sulle conseguenti decisioni del Consiglio dei ministri. In tale occasione le Camere approvavano due identiche risoluzioni volte ad autorizzare il governo a partecipare con unità navali nazionali all'attuazione dell'embargo nei confronti dell'Iraq disposto dalla risoluzione n. 661 delle Nazioni Unite. Una successiva risoluzione, la 665, introdurrà, come accennato, la facoltà di fermare e ispezionare i natanti, autorizzando così l'uso della forza per l'attuazione di una misura sanzionatoria (l'embargo) non implicante l'uso della forza. Il testo delle risoluzioni approvate dalle Camere impegnava il governo a contribuire all'attuazione dell'embargo. Poiché la volontà del governo era chiaramente fin dall'origine quella di partecipare all'embargo, la scelta delle Camere di votare una risoluzione ha assunto il significato di una rivendica di competenza rispetto alla decisione di concorrere o meno all'attuazione dell'embargo.

Le Camere hanno continuato ad essere costantemente informate sull'andamento della crisi: il 20 settembre si svolgeva un'audizione dei ministri degli Esteri e della Difesa presso le Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera; il 4 ottobre il ministro degli Esteri rendeva Comunicazioni, al mattino, alla Commissione Esteri del Senato e, nel pomeriggio, alla Commissione Esteri della Camera; il 30 ottobre il sottosegretario agli Esteri riferiva alla competente Commissione della Camera sulla condizione dei cittadini italiani trattenuti in Iraq.

Il ruolo svolto del parlamento ha avuto anche ad oggetto l'approvazione di una serie di provvedimenti legislativi con i quali è stata tra l'altro data attuazione nell'ordinamento interno alle misure sanzionatorie non implicanti l'uso della forza adottate dal Consiglio di Sicurezza. Sono stati infatti presentati alle Camere i seguenti decretilegge: decreto-legge 6 agosto 1990, n. 220, recante misure urgenti relative ai beni della Repubblica dell'Iraq; decreto-legge 23 agosto 1990, n. 247, recante misure urgenti in ordine alla situazione determinatasi nel Golfo Persico; decreto-legge 4 agosto 1990, n. 216, recante misure cautelari a tutela dei beni e degli interessi economici dello Stato del Kuwait ed il decreto-legge 20 settembre 1990, n. 263, concernente il piano degli interventi bilaterali a favore dei paesi maggiormente interessati alla crisi del Golfo

Il 28 novembre, con la risoluzione 678, il Consiglio di Sicurezza autorizzava il ricorso all'uso della forza dopo il 15 gennaio 1991 per liberare il Kuwait dall'occupazione irachena. La Camera si riuniva quindi il 7 dicembre per lo svolgimento di interpellanze e interrogazioni. Il 10 gennaio avevano luogo, di nuovo alla Camera, Comunicazioni del ministro degli Esteri presso la Commissione Esteri e un'audizione del ministro della Difesa presso la Commissione

Difesa. Il governo decideva peraltro di non partecipare prima del 16 gennaio a dibattiti parlamentari sulle conseguenze derivanti dalla scadenza del termine del 15 gennaio stabilito dalla risoluzione 678. Dinanzi alla ferma protesta delle opposizioni, che osservavano come il parlamento rischiasse così di essere tagliato fuori da ogni decisione, il governo rilevava come, posticipando il dibattito parlamentare, sarebbe risultato possibile sviluppare ogni tentativo per una soluzione pacifica della crisi.

I dibattiti che si svolgevano in contemporanea il 16 e il 17 gennaio presso entrambi i rami del parlamento risultavano incentrati sulle Comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio. Il governo comunicava in tale sede la sua decisione di partecipare all'intervento armato e la sottoponeva esplicitamente all'approvazione del parlamento, dichiarando che, senza un preventivo assenso delle Camere, l'Italia non avrebbe potuto prendere parte al conflitto. Nel corso del dibattito parlamentare, lungo, intenso e non privo di tensioni, venivano tra l'altro approfondite un insieme di questioni relative alla costituzionalità dell'intervento e delle procedure prescelte per aderirvi. Il 17 gennaio le Assemblee di Camera e Senato approvavano, con due identiche risoluzioni, le Comunicazioni rese dal governo relative all'azione svolta e da svolgere nel Golfo Persico. Nel testo delle risoluzioni veniva fatto esplicito riferimento «all'impiego della missione italiana nel Golfo per l'attuazione della risoluzione 678».

Le Camere hanno continuato ad essere costantemente informate sullo sviluppo delle operazioni militari e delle iniziative politiche che si svolgevano parallelamente alle prime. Va in particolare ricordato che il 18 gennaio, a seguito dell'abbattimento di un aereo Tornado nel corso della prima missione aerea italiana, gli Uffici di presidenza delle Commissioni Esteri e Difesa della Camera assumevano informazioni in

merito dal sottosegretario alla Difesa. Il governo riferiva quindi alle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera i giorni 18, 21 e 22 gennaio e il 14 febbraio. Il 24 gennaio le medesime Commissioni del Senato si riunivano per Comunicazioni del governo e il successivo 20 febbraio l'Assemblea svolgeva una serie di interrogazioni e di interpellanze. È infine da segnalare come, al fine di consentire alle Camere di esercitare con continuità le proprie funzioni di controllo, sia stato istituito un «presidio di crisi» presso le Commissioni Esteri e Difesa dei due rami del parlamento, realizzato sul modello delle analoghe unità di crisi operanti presso i ministeri degli Esteri e della Difesa.

Occorre a questo punto ritornare alla risoluzione 678 che è stata al centro del dibattito svoltosi presso entrambe le Camere il 16 e il 17 gennaio 1991. In tale occasione hanno avuto modo di confrontarsi le tesi della maggioranza, favorevole all'intervento e convinta della legittimità costituzionale della partecipazione italiana, e quelle delle opposizioni di sinistra volte a contestare la conformità a Costituzione, per ragioni procedurali e di merito, della scelta che il governo si apprestava a compiere.

In merito al fondamento costituzionale della partecipazione italiana, il Presidente del Consiglio osservava come la risoluzione 678 conferisse «agli Stati che, come l'Italia, cooperano nella penisola arabica, il potere di adottare tutte le misure necessarie per sostenere ed attuare le pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Queste misure comprendono, secondo quanto previsto nell'articolo 2 dello Statuto, l'obbligo degli Stati membri di fornire - cito testualmente - "ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendano in conformità alle disposizioni del presente Statuto"». Da tali premesse il governo derivava che «non siamo, dunque, nell'ipotesi di guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, che l'Italia ripudia con l'articolo 11 della Costituzione. La decisione di concorrere all'azione militare nel Golfo che il governo sottopone all'approvazione del parlamento - si ispira alla previsione della seconda parte dell'articolo 11 della nostra Costituzione, in virtù della quale l'Italia «favorisce le organizzazioni internazionali», la cui azione tende ad assicurare la pace e la giustizia. Una partecipazione con gli alleati alle azioni del Golfo è conforme alla lettera ed allo spirito dell'articolo 11 e non comporta, quindi, il ricorso all'articolo 78 della Costituzione stessa, che prevede la deliberazione da parte delle Camere dello stato di guerra».

Il ragionamento del Presidente del Consiglio ha presentato il limite di non affrontare l'aspetto più controverso della vicenda, ossia quello della base giuridica della risoluzione 678. Il riferimento alla copertura costituzionale rappresentata dalla seconda parte dell'articolo 11 poteva essere infatti ritenuto decisivo solo a patto di ritenere che la «legittimità» della risoluzione 678 non potesse essere messa in discussione. Va infatti considerato come le limitazioni di sovranità, per essere assunte in conformità all'articolo 11, debbano trovare un fondamento nello Statuto al cui rispetto l'Italia si è impegnata con l'adesione alle Nazioni Unite. La questione assumeva un valore decisivo per il fatto che il governo dimostrava di ritenere l'intervento direttamente riconducibile alle Nazioni Unite, scartando implicitamente in tal modo la possibilità di considerarlo una manifestazione del diritto di autodifesa collettiva previsto dall'articolo 51 della Carta. Il Presidente del Consiglio faceva infatti derivare il potere di intervento della coalizione di Stati dalla risoluzione 678 e la stessa definizione della missione in termini di operazione di polizia internazionale poteva risultare plausibile solo a patto di ritenerla direttamente ascrivibile alle Nazioni Unite. Sostenendo invece che l'intervento andava ricondotto all'articolo 51- tesi questa, va detto per inciso, fatta propria da gran parte della dottrina - il governo avrebbe invece potuto sostenere la legittimità costituzionale della partecipazione italiana anche a prescindere dalla stessa legittimità della risoluzione 678 ai sensi della Carta dell'Onu. Gli Stati membri sembrano infatti potersi avvalere del diritto sancito dall'articolo 51 a prescindere da qualsiasi pronunciamento dell'Organizzazione che è previsto intervenga solo per porre termine all'esercizio del diritto stesso. Che la difficoltà di inquadramento della risoluzione nello Statuto dell'Onu fosse destinata a rappresentare il punto debole, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, della linea adottata dal governo era risultato evidente già nella ricordata seduta della Commissione Difesa del 10 gennaio 1991, dove il deputato La Valle, dopo aver sostenuto l'inapplicabilità dell'articolo 42 dello Statuto a motivo dell'inattuazione dei successivi articoli 43-47, aveva altresì escluso l'applicabilità nel caso di specie dell'articolo 51, osservando come questo prevedesse un'autorizzazione ex lege che non deriva da singoli atti di volontà politica dell'Organizzazione.

La possibilità di ricondurre la missione all'articolo 51 veniva quindi nuovamente esaminata nel dibattito svoltosi alla Camera dopo le comunicazioni del Presidente del Consiglio dai deputati Russo e Mattioli. Il primo dichiarava che tale possibilità andava esclusa poiché l'autodifesa, secondo quanto affermato dallo stesso articolo 51, può essere esercitata «fintanto che il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale», il secondo riteneva invece che si fosse seguita proprio questa strada, facendo peraltro osservare come questo impedisse di considerare l'intervento un atto di polizia internazionale. In linea con le dichiarazioni del governo, nessun deputato della maggioranza ha invece sostenuto che l'intervento costituisse esercizio del diritto di autodifesa collettiva.

Il fondamento giuridico della risoluzione è risultato assai controverso anche perché il Consiglio ha evitato di richiamare nel testo uno specifico articolo della Carta, limitandosi ad un generico riferimento al Capitolo VII. Va in proposito osservato come l'operato del Consiglio risulti difficilmente riconducibile all'articolo 42 della Carta. Infatti, anche se in passato la dottrina - nonostante l'inattuazione degli articolo 43-47 che individuano gli organi e le procedure per l'applicazione dell'articolo 42 - ha ritenuto riconducibili all'articolo 42 alcuni interventi promossi dall'Organizzazione (Congo 1960; Cipro 1964; Medio Oriente 1973), ciò è sembrato essenzialmente dovuto al fatto che l'organizzazione e la direzione delle operazioni risultavano affidate al Consiglio e al Segretario Generale. La risoluzione 678, invece, non attribuisce alcun ruolo al Consiglio e al Segretario Generale e omette in particolare di riconoscergli il potere di direzione e controllo dell'intervento. Le modalità di azione prescelte appaiono pertanto estranee all'articolo 42 che prevede lo svolgimento di operazioni militari direttamente ad opera delle Nazioni Unite. Ciò peraltro non toglie che la risoluzione fosse idonea a condizionare entro certi limiti l'operato della coalizione di Stati poiché non consentiva di compiere azioni contro obiettivi senza rapporto con l'invasione del Kuwait, né di perseguire direttamente fini quali il rovesciamento del governo iracheno. Il Consiglio ha inoltre raccomandato agli Stati interessati di tenerlo costantemente informato degli sviluppi delle azioni intraprese e ha deciso di mantenere la questione all'ordine del giorno, quasi a voler prefigurare lo svolgimento di una funzione di controllo - rimasta peraltro sulla carta -

in merito all'andamento delle operazioni. La difficoltà di ricondurre l'intervento all'articolo 42 ha indotto la prevalente dottrina a fondare sull'articolo 51, concernente il diritto di legittima difesa individuale e collettiva, l'operato della coalizione di Stati. Anche tale tesi è stata peraltro contestata in sede di dibattito parlamentare. Benché non sia possibile soffermarsi sul punto, deve rilevarsi come un siffatto inquadramento giuridico dell'intervento, anche se appare il più corretto sotto il profilo giuridico formale, finisca con il trascurare il ruolo svolto dalle Nazioni Unite nella vicenda. Va infatti sottolineato come l'Onu abbia apertamente assunto la responsabilità dell'intervento dinanzi alla comunità internazionale rendendosi garante della sua legittimità politica e giuridica. In tal modo sono state poste le premesse per l'azione militare autonoma della coalizione di Stati in mancanza delle quali l'intervento si sarebbe configurato in modo del tutto diverso. Lo stesso governo italiano ha ritenuto determinante ai fini della partecipazione dell'Italia la circostanza che si trattava di un'azione da compiersi sotto l'egida dell'Onu. Non bisogna infine dimenticare come fondare l'intervento sull'articolo 51 ponga il problema di attribuire un significato all'autorizzazione contenuta nella risoluzione 678.

Nel dibattito parlamentare l'operato del governo è stato inoltre censurato, sostenendo che, a prescindere dalla validità della risoluzione 678, la missione si poneva in immediato e diretto contrasto con la prima parte dell'articolo 11 della Costituzione. Secondo numerosi deputati dell'opposizione non era infatti questione di partecipare ad un'operazione di polizia internazionale, ma ad una vera e propria guerra come tale vietata dalla disposizione costituzionale da ultimo richiamata. A ben veder la questione appare relativa all'interpretazione delle misure implicanti l'uso della forza che devono ritenersi consentite ai sensi dell'arti-

colo 42 dello Statuto e quindi ai limiti delle operazioni di polizia internazionali. Appare infatti evidente che tali operazioni, in quanto espressione della volontà sanzionatoria dell'Organizzazione sorretta dal consenso della comunità internazionale, non possono essere assimilate sotto il profilo giuridico formale ad una guerra tra Stati sovrani che perseguono l'intento di annientarsi a vicenda (c.d. animus bellandi). Per quanto invece riguarda le azioni da ritenersi consentite ai sensi dell'articolo 42, sembra che lo Statuto consideri l'uso della forza come extrema ratio e consenta di ricorrervi solo nei limiti in cui ciò risulti strettamente necessario per fronteggiare una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Assai più problematico appare peraltro desumere dalle disposizioni della Carta, e in particolare dall'articolo 42, precisi limiti quantitativi e qualitativi relativi ai mezzi bellici che è consentito impiegare. Quello che va in ogni caso sottolineato è come, ancora una volta, oggetto di critica sia stata a ben vedere la decisione del Consiglio e solo conseguentemente la scelta del governo di concorrere alla sua attuazione.

In parlamento si è inoltre sostenuto che, anche a voler considerare legittima la risoluzione 678, la partecipazione italiana sarebbe stata comunque preclusa dal carattere non vincolante della risoluzione stessa che recava una semplice autorizzazione all'intervento militare. Secondo i sostenitori di questa tesi, poiché non poteva ritenersi sussistente alcun obbligo dell'Italia nei confronti delle Nazioni Unite, si era al di fuori dell'ambito di applicabilità della seconda parte dell'articolo 11 della Costituzione che sarebbe idoneo a giustificare le sole limitazioni di sovranità derivanti da un obbligo di natura pattizia cui l'Italia non potrebbe sottrarsi. Tale rilievo non sembra peraltro considerare come la seconda parte dell'articolo 11 risulti atta a giustificare qualsiasi iniziativa dell'Italia assunta in conformità ai deliberati delle Nazioni Unite. Il disposto costituzionale sembra infatti consentire anche limitazioni di sovranità liberamente assunte al fine, come recita l'articolo 11, di «promuovere e favorire» - il che non coincide con il doversi limitare a subire gli effetti di decisioni vincolanti - le organizzazioni internazionali la cui azione è volta a promuovere la pace e la giustizia. Quest'ultima opinione appare senz'altro preferibile in quanto maggiormente aderente alla disposizione costituzionale in questione.

In parlamento è stato altresì affermato che l'intervento, essendo assimilabile, quanto meno dal punto di vista tecnico, ad una guerra, andava deliberato con le procedure previste dall'articolo 78 della Costituzione. Porre la questione ha evidentemente un senso solo se si ritiene che la partecipazione italiana non fosse comunque in contrasto con la prima parte dell'articolo 11 della Costituzione, poiché in caso contrario l'intervento si sarebbe dovuto considerare illegittimo a prescindere dalla procedura adottata per deliberarlo. In proposito si deve innanzitutto ricordare come parte della dottrina ritenga che l'articolo 78 debba ricevere applicazione ogni qualvolta l'Italia, anche al di fuori del caso di guerra, faccia ricorso alla violenza di tipo bellico. Per quanto riguarda il caso in esame è da considerare come la legittimità dell'intervento sia stata sostenuta sulla base di due tesi differenti, ognuna delle quali sembra suggerire diverse conclusioni per quanto concerne i profili procedurali.

Secondo una prima ricostruzione della vicenda fatta propria dal governo, l'intervento, in quanto destinato a svolgersi sotto l'egida dell'Onu, andava considerato un'operazione di polizia internazionale e in quanto tale non risultava riconducibile al fenomeno guerra come definito dal diritto internazionale. Ad accogliere tale tesi sem-

brerebbe opportuno considerare eventualmente possibile, ma in ogni caso non necessario, il ricorso all'articolo 78 della Costituzione. Considerate infatti le rilevanti ripercussioni, interne e internazionali, derivanti dal ricorso a tale procedura, in circostanze come quella in esame appare preferibile lasciare un margine di discrezionalità agli organi costituzionali - governo, parlamento e Presidente della Repubblica - chiamati dalla Costituzione ad esserne i protagonisti. Nel caso in specie inoltre, da un lato non si poneva il problema di conferire al governo i «poteri necessari» evocati dall'articolo 78, e dall'altro elevare una formale dichiarazione di guerra nei confronti dell'Iraq avrebbe significato in una qualche misura travalicare dal mandato conferito alla coalizione di Stati dalla risoluzione 678, modificando la natura dell'intervento.

Dubbi maggiormente fondati in ordine alla necessità di applicare l'articolo 78 sorgono invece qualora si accolga l'opinone che considera l'intervento fondato sull'articolo 51 dello Statuto e quindi manifestazione del diritto di autodifesa collettiva.

Aderendo a questa seconda tesi si sarebbe infatti trattato di un conflitto autonomamente condotto da una coalizione di Stati, tra l'altro non preventivamente legati da alleanze militari o da patti di mutua assistenza, ed avallato dalle Nazioni Unite dal punto di vista politico, ma non da quello giuridico. Configurato l'intervento in questi termini, sembrerebbe in effetti opportuno, in questo come in casi similari, far prevalere l'istanza garantista sottesa all'articolo 78, attivando, con le modalità da esso previste, i poteri e le responsabilità degli organi costituzionali coinvolti nel procedimento.

3. Gli interventi in Somalia e in Mozambico

Le missioni in Somalia e in Mozambico

vengono in questa sede associate solo perché contestualmente deliberate dal parlamento il 10 dicembre 1992. Si tratta infatti di due operazioni di pace dalle caratteristiche notevolmente differenti: la missione in Somalia ha avuto fin dall'origine un contenuto più ampio e complesso, presentando dei profili militari progressivamente accresciutisi nel corso dell'intervento, mentre la missione in Mozambico è risultata assimilabile ai tradizionali interventi di peacekeeping dove l'uso della forza da parte dei contingenti militari è previsto solo per legittima difesa.

Il parlamento italiano decideva di inviare reparti militari in Somalia quando era ormai un anno che il Consiglio di Sicurezza stava affrontando le vicende somale. Il primo pronunciamento delle Nazioni Unite concernente la Somalia risaliva infatti alla risoluzione 733 del 23 gennaio 1992 con la quale era stata espressa preoccupazione per la guerra civile in corso nel paese che stava determinando pesanti perdite di vite umane ed estesi danni materiali. La risoluzione dava mandato al Segretario Generale di accrescere gli aiuti umanitari e di ottenere dalle parti in conflitto l'impegno a cessare le ostilità. Secondo il Consiglio di Sicurezza la situazione somala rappresentava una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale tale da giustificare l'adozione immediata, ai sensi del capitolo VII della Carta, di un generale e completo embargo su tutte le spedizioni di armi e attrezzature militari. Dopo alcuni mesi il Consiglio, preso atto

Dopo alcuni mesi il Consiglio, preso atto che, nonostante gli sforzi profusi dal Segretario Generale, continuava ad incontrare difficoltà l'applicazione degli accordi per la cessazione delle ostilità conclusi tra le fazioni in lotta per il controllo del paese, adottava la risoluzione 751 del 27 aprile 1992, con la quale istituiva alle proprie dipendenze un'operazione delle Nazioni Unite in Somalia (Unosom) e dava mandato al Segretario Generale di dispiegare immediata-

mente un'unità di 50 osservatori per controllare il cessate il fuoco a Mogadiscio. Il dispiegamento degli osservatori avveniva solo nel mese di luglio, mentre per l'avvio dell'operazione Unosom, ostacolata dal mancato raggiungimento di un'intesa tra le fazioni, bisognerà attendere il mese di agosto. È questa la prima di tre missioni deliberate dal Consiglio a breve distanza di tempo. Si trattava nella fattispecie di un tipico intervento di peacekeeping, che ha peraltro da subito incontrato numerose difficoltà, determinando ben presto la necessità di rafforzare la presenza delle Nazioni Unite in Somalia.

La politica dell'Onu subiva una brusca accelerazione con l'approvazione della risoluzione 794 del 3 dicembre 1992, con la quale veniva avviata la seconda missione in Somalia. Tale intervento veniva deliberato in una forma piuttosto anomala al fine di corrispondere alle aspirazioni degli Stati Uniti che ambivano ad avere un ruolo di rilievo nella soluzione della crisi somala.

La risoluzione, infatti, dopo aver stabilito che proseguisse il dispiegamento delle truppe Unosom, accettava l'offerta degli Stati Uniti di stabilire un ambiente sicuro in Somalia ai sensi del Capitolo VII della Carta - relativo alle azioni da compiersi rispetto alle minacce alla pace, alla violazione della pace e ad atti di aggressione - al fine di consentire le operazioni di soccorso umanitario. L'accettazione della proposta statunitense era accompagnata dall'autorizzazione al Segretario generale e agli Stati membri che cooperavano all'attuazione dell'offerta ad «usare tutti i mezzi necessari per la creazione, il più presto possibile, di un ambiente sicuro per le operazioni di soccorso umanitario». Il Consiglio autorizzava inoltre il Segretario generale e gli Stati membri interessati a stipulare i necessari accordi per il comando unificato e per il controllo delle forze coinvolte. La risoluzione istituiva infine una Commissione, composta di membri del Consiglio, incaricandola di riferire al Consiglio stesso.

La risoluzione conferiva un mandato assai ampio agli Stati coinvolti nell'operazione. Autorizzare, infatti, ai sensi del Capitolo VII dello Statuto, gli Stati interessati ad impiegare «tutti i mezzi necessari» (sono le esatte parole della risoluzione n. 678 che aveva dato il via all'intervento armato in Kuwait), equivaleva a rendere legittimo il ricorso a misure implicanti l'uso della forza. Il ricorso alla forza doveva peraltro ritenersi consentito solo per conseguire l'obiettivo di «ristabilire un ambiente sicuro per le operazioni di soccorso umanitario». La forza non poteva invece essere impiegata, ad esempio, per ripristinare manu militari la pace in Somalia che, secondo quanto si evince dalla stessa risoluzione, doveva continuare ad essere perseguita attraverso il negoziato. Nonostante gli sforzi compiuti dagli estensori della risoluzione, la facoltà di ricorso all'uso della forza da parte degli Stati coinvolti nell'intervento non risultava in realtà incontrare limiti precisi e vincolanti. È infatti in primo luogo da considerare come l'intervento non avvenisse su richiesta delle parti in conflitto ma, al contrario, con l'esplicita opposizione di una delle fazioni in lotta (quella del generale Aidid). La risoluzione non mancava del resto di sottolineare che la tragedia umana in atto in Somalia costituiva una minaccia alla sicurezza e alla pace internazionale ed esprimeva altresì grave allarme per le diffuse violazioni del diritto umanitario internazionale, riscontrando in tal modo la presenza di ambedue le condizioni in presenza delle quali le Nazioni Unite possono derogare al principio del «dominio riservato», intervenendo negli affari interni di un paese.

La risoluzione, considerato anche il contesto in cui doveva ricevere applicazione, configurava quindi ormai chiaramente l'o-

perazione in Somalia - resa più incisiva dall'invio di questa seconda missione - in termini più complessi dei classici interventi di peacekeeping, che vengono solitamente collocati tra il Capitolo VI, relativo alla soluzione pacifica delle controversie, e il Capitolo VII più volte richiamato, avvicinandola per molti aspetti alle missioni di peace-enforcing, che hanno ad oggetto misure immediatamente riconducibili al Capitolo VII. Diveniva infatti ormai chiaro come non si trattasse di «mantenere» quanto di «fare» la pace in un paese dove la guerra civile era in pieno svolgimento, i «cessate il fuoco» venivano regolarmente violati e non si riscontrava infine la presenza di un governo legittimo e quindi di un interlocutore affidabile per l'Organizzazione. Erano in particolare ormai definitivamente venuti a mancare due elementi tipici delle operazioni di peacekeeping: il consenso all'intervento da parte delle parti in conflitto e la previa cessazione delle ostilità. Tutti questi elementi inducono a ritenere che l'operazione nel suo complesso, dopo l'adozione della risoluzione da ultimo richiamata, trovasse la sua base giuridica, oltre che nell'articolo 41, anche nell'articolo 42 dello Statuto. Peraltro anche in questo caso, come già era avvenuto con la risoluzione 768 del 1990 relativa al Golfo Persico, il Consiglio preferiva non individuare uno specifico fondamento normativo della risoluzione e si limitava a un generico rinvio al capitolo VII della Carta. Sotto un diverso profilo va osservato come il Consiglio abbia concepito la missione in una forma organizzativa analoga a quella adottata in occasione dell'intervento nel Golfo Persico, introducendo tuttavia una significativa novità che appare in grado di superare uno dei principali rilievi relativi alla legittimità della scelta a suo tempo effettuata. Analogamente a quanto si era verificato in tale occasione, non veniva infatti istituita

una missione delle Nazioni Unite, ma auto-

rizzato un intervento ad opera di una coalizione internazionale. Peraltro in questo caso non si poteva parlare di una rinuncia del Consiglio ad esercitare i poteri riconosciutigli dallo Statuto mediante l'attribuzione di una «delega in bianco» alla coalizione di Stati autorizzata ad intervenire, poiché il Segretario Generale, e suo tramite il Consiglio di Sicurezza, venivano direttamente coinvolti negli accordi interstatuali relativi al comando e al coordinamento delle forze coinvolte, assicurando così alle Nazioni Unite la direzione e il controllo delle operazioni.

Anche questa seconda missione rivelava ben presto i suoi limiti e, dopo una prima fase in cui era sembrato possibile giungere ad una soluzione pacifica della crisi, il tentativo di creare un ambiente sicuro nel paese si scontrava con l'opposizione armata di una delle maggiori fazioni somale. Il Consiglio di Sicurezza, preso atto di tali resistenze, con la risoluzione 814 del 26 marzo 1993 decideva di costituire una vera e propria missione Onu in sostituzione del contingente multinazionale fino a quel momento attivo in Somalia. A capo del contingente, denominato Unosom II, veniva posto un comando Onu alle dirette dipendenze del Segretario Generale. Il Consiglio deliberava inoltre di rafforzare il mandato delle forze presenti in Somalia e, nel confermare l'obiettivo di creare un'ambiente sicuro in tutto il paese, autorizzava in modo esplicito il disarmo delle fazioni in lotta. Nel far questo il Consiglio riconosceva «la cruciale importanza del disarmo» ed osservava come «il ristabilimento della legge e dell'ordine in tutta la Somalia» avrebbero contribuito alle operazioni umanitarie. Va sottolineato come il ritorno ad una formula organizzativa più aderente alle previsioni dello Statuto si accompagnasse ad un rafforzamento del mandato dei contingenti militari impegnati nell'operazione che rimanevano peraltro sostanzialmente i medesimi. La scelta è apparsa rivestire soprattutto una valenza politica, volendo significare che l'azione delle Nazioni Unite doveva ritenersi esclusivamente ispirata ai fini statutari ed immune dai condizionamenti dei singoli Stati coinvolti nell'operazione. Ciò denota inoltre come il ricorso all'uso della forza avesse generato problemi di difficile gestione ad opera sia dei destinatari delle misure sanzionatorie sia degli stessi Stati chiamate ad applicarle.

L'uccisione di tredici caschi blu di nazionalità pachistana, avvenuta proprio nel corso di un'operazione volta al sequestro di armi, induceva il Consiglio a connotare ulteriormente l'intervento in termini di peaceenforcement così da farlo pendere sempre più decisamente verso l'articolo 42 dello Statuto. Con la risoluzione 837 del 6 giugno 1993, infatti, il Consiglio, premessa la necessità di portare a compimento il programma di disarmo, dopo aver fermamente condannato i responsabili degli attacchi alle forze dell'Onu, autorizzava il Segretario generale a indagare, arrestare e detenere i colpevoli e sollecitava inoltre gli Stati membri a fornire veicoli corazzati per il trasporto, nonché carri armati e elicotteri d'attacco per reagire e comunque scoraggiare gli attacchi armati diretti contro il contingente. Con quest'ultima risoluzione il Consiglio è sembrato voler assimilare l'intervento ad una vera e propria operazione di polizia internazionale.

La risoluzione da ultimo citata segna il punto più alto dell'impegno politico e militare delle Nazioni Unite in Somalia. Le ulteriori fasi dell'operazione, di scarso interesse per l'analisi che si va svolgendo, sono state contraddistinte da una profonda revisione della strategia fino a quel momento seguita e dalla rinuncia a risolvere la crisi somala mediante l'impiego della forza.

L'Italia ha preso parte sia all'azione intrapresa dalla coalizione multinazionale sia a quella condotta direttamente dalle Nazioni Unite (operazione Unosom II). La partecipazione italiana è stata contraddistinta da un'intensa dialettica con gli altri Stati coinvolti nell'operazione, e in particolare con gli Stati Uniti, nonché con i vertici delle Nazioni Unite.

Il parlamento ha avuto modo di affrontare per la prima volta le vicende somale attraverso le Comunicazioni rese dal governo alla Camera presso la Commissione Esteri il 6 ottobre 1992 e quindi il 30 novembre dello stesso anno in Assemblea nel corso di una seduta dedicata allo svolgimento di interpellanze e interrogazioni. Già nella seduta del 6 ottobre, il ministro degli Esteri, sollecitato in tal senso da alcuni deputati, dichiarava una disponibilità di massima dell'Italia a partecipare ad una eventuale missione dell'Onu in Somalia.

Il 10 dicembre 1992, il governo, nel rendere Comunicazioni presso entrambe le Camere, affermava di aver deciso di rispondere positivamente all'invito contenuto nella risoluzione 794 con la quale il Consiglio accettava l'offerta degli Stati Uniti di ristabilire un ambiente sicuro in Somalia. Sul piano formale, il governo è sembrato quindi presentarsi in parlamento per ottenerne l'assenso ad una decisione già assunta ed è stato per tale ragione contestato dalle opposizioni. Le critiche vertevano anche sul fatto che il governo aveva atteso alcuni giorni prima di comunicare la decisione al parlamento e si era poi deciso a farlo solo dietro sollecitazione delle Camere. Nell'occasione il ministro degli Esteri ha peraltro esplicitamente escluso che il parlamento dovesse limitarsi a ratificare l'operato del governo, sostenendo che quella delle Camere doveva considerarsi «una parola ultima e definitiva», in assenza della quale il contingente italiano non avrebbe potuto prendere parte alla missione. La scelta di rivolgersi solo in un secondo tempo al parlamento veniva in sostanza presentata come una obiettiva necessità e non come la rivendicazione di un autonomo potere decisionale da parte dell'Esecutivo.

Per quanto attiene agli obiettivi dell'intervento, il ministro degli Esteri sottolineava come la missione fosse volta a consentire la distribuzione degli aiuti umanitari, mentre osservava che per i conflitti tra i clan rivali sarebbe stato necessario trovare una soluzione politica. Il ministro della Difesa rilevava a sua volta come si intendesse creare una cornice di sicurezza alle operazioni umanitarie, acquisendo innanzitutto il controllo del territorio limitatamente ai porti, agli aeroporti e alle basi logistiche per le forze nazionali. A tal fine, proseguiva il ministro, era prevista la costituzione di posti di controllo in corrispondenza di punti sensibili, di posti di blocco sulle vie di comunicazione, l'eventuale bonifica di aree minate e la neutralizzazione e raccolta di eventuali armamenti pesanti. Il governo è nel complesso sembrato attento a sfumare il profilo militare della missione e non ha accennato nemmeno all'ipotesi di dover ricorrere all'uso della forza, ipotesi che appare invece chiaramente considerata dalla risoluzione 794. Il ministro della Difesa, con il probabile intento di non suscitare all'armi in ordine ai possibili sviluppi della missione, contraddicendo le stesse risoluzioni 767 e 794, arrivava ad affermare che, a differenza di quanto avvenuto nella vicenda del Golfo Persico, nel caso di specie non vi erano minacce per la pace internazionale. L'insistenza sugli aspetti umanitari della missione e la scarsa considerazione delle sue possibili implicazioni di carattere militare hanno contraddistinto anche la grande maggioranza degli interventi dei deputati che hanno preso parte alla discussione.

Da parte di esponenti dell'opposizione si è negativamente valutato il fatto che, nella prima fase della missione, ad operare fosse un contingente multinazionale e non forze

dell'Onu, circostanza questa che, come si è visto, si rifletteva sul comando della missione che non risultava direttamente attribuito alle Nazioni Unite. La stessa maggioranza ha ritenuto di impegnare il governo ad operare per lo sviluppo del ruolo dell'Onu, con particolare riguardo alla direzione delle operazioni. Tale questione non è tuttavia mai sembrata assumere nel dibattito una valenza decisiva, segno che anche le maggiori forze dell'opposizione, a differenza di quanto era avvenuto in occasione dell'intervento nel Golfo Persico, consideravano la missione legittimamente riconducibile alle Nazioni Unite, anche se effettuata da una coalizione multinazionale. Del resto, come accennato, nel caso in esame il Consiglio aveva provveduto ad assicurarsi il controllo dell'operazione.

Le posizioni assunte dai gruppi parlamentari sulla risoluzione di maggioranza hanno evidenziato come la missione venisse osteggiata da una parte ristretta delle opposizioni. Accanto al compatto voto favorevole dei gruppi di maggioranza, si è riscontrata infatti l'astensione della maggiore forza di opposizione la quale, pur concordando sull'iniziativa assunta dalle Nazioni Unite, intendeva sottolineare il suo atteggiamento critico nei confronti delle modalità con cui il governo aveva aderito all'invito dell'Onu.

Il governo ha fatto chiaramente intendere di ritenere che la soluzione della guerra civile somala doveva essere trovata sul piano politico e non su quello militare. Per l'Italia non si trattava dunque di imporre alla Somalia una «pace armata», ma di concorrere allo sviluppo di una forte iniziativa diplomatica imperniata sull'Onu mediante la distribuzione degli aiuti umanitari ed un'attività volta a ristabilire l'ordine pubblico d'intesa con le parti contendenti. Le valutazioni del governo sono sembrate peraltro sottostimare - al contrario della risoluzione 794 da cui traspare la consape-

volezza dei possibili risvolti militari dell'intervento - la minaccia che le fazioni
somale costituivano dal punto di vista militare e le conseguenze di un loro eventuale
rifiuto dei piani delle Nazioni Unite. Le Camere hanno espresso valutazioni nella sostanza analoghe a quelle del governo, senza
porre tra l'altro in luce, salvo rare eccezioni, l'insufficiente definizione delle modalità di attuazione e degli stessi obiettivi dell'intervento. Il parlamento ha in sostanza
posto l'accento esclusivamente sui profili
umanitari dell'operazione e ha mancato
invece di approfondire i delicati aspetti
politici e militari della missione.

Nella seduta della Camera del 15 giugno 1993, dedicata allo svolgimento di strumenti del sindacato ispettivo relativi alla situazione in Somalia, si percepiva come la missione avesse nel frattempo registrato uno sviluppo del tutto imprevisto. Il ministro degli Esteri dichiarava tra l'altro che, a partire dal mese di maggio, la missione, originariamente volta a creare un ambiente sicuro per lo svolgimento di un'attività umanitaria, aveva assunto il carattere di peace-enforcement. Il ministro, pur osservando che la forza doveva essere impiegata nella misura minima consentita, dichiarava inoltre piena adesione al programma per ottenere il disarmo delle fazioni in lotta. In realtà, come riconosceranno in due diverse occasione lo stesso ministro degli Esteri e il ministro della Difesa, l'impiego dei mezzi militari per realizzare il disarmo delle fazioni, e quindi la possibilità di dover ricorrere all'uso della forza, era un'eventualità nota sin dall'origine ai paesi partecipanti alla missione e all'Italia in particolare. Del resto, come in precedenza rilevato, già sulla scorta della risoluzione 794 la missione era configurabile, almeno potenzialmente, come avente carattere, oltre che di peacekeeping, anche di peace-enforcement. È vero peraltro che le risoluzioni 814 e 837, pur rimanendo nell'ambito del mandato originario, prevedevano l'applicazione di misure tali da determinare una *escalation* nell'uso della forza da parte delle Nazioni Unite.

Nel corso della partecipazione ad Unosom II, l'Italia ha manifestato il proprio dissenso in merito alle decisioni del comando Onu sulla conduzione delle operazioni militari. Il contrasto ha avuto ad oggetto il grado e le modalità dell'impiego della forza per conseguire gli obiettivi umanitari e di conciliazione nazionale. In questa sede interessa rilevare come in parlamento siano state approfondite le numerose implicazioni delle scelte che il paese si trovava ad assumere nei confronti delle Nazioni Unite e degli Stati coinvolti nella missione. Per quanto riguarda la posizione assunta dal nostro paese nei confronti dell'Onu, anche parte dell'opposizione ha concordato con il governo, osservando come l'accettazione del principio per cui le missioni di peace-enforcement comportano l'uso della forza non impedisce di contestare il metodo con le quali vengono condotte e, in particolare, il ricorso ai bombardamenti aerei e la mancata salvaguardia della popolazione civile. Va in ogni caso sottolineato che, a differenza di quanto si era verificato in occasione della crisi del Golfo Persico, non è stata di per sé contestata, salvo che da parte di qualcuno, la legittimità del ricorso all'uso della forza sia da parte dell'Onu che da parte dell'Italia, e ci si è limitati prevalentemente ad evidenziare come operazioni siffatte ponessero il problema di attuare gli articoli 43-47 della Carta delle Nazioni Unite. Le Assemblee delle due Camere si sono tra l'altro riunite all'indomani dell'uccisione di tre militari italiani per svolgere una serie di interrogazioni relative a tale accadimento. Non risultando possibile ricomporre il dissidio insorto sulle finalità e sui metodi della missione, l'Italia ha infine chiesto e ottenuto di distaccare il proprio contingente in un'area esterna alla capitale somala al fine di non dover più partecipare ad azioni armate non condivise.

La missione dell'Onu in Mozambico è stata deliberata dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 797 del 16 dicembre 1992. In questo caso appariva pacifica la classificazione dell'intervento come operazione di peacekeeping, considerato che risultava previamente acquisito il consenso delle parti in conflitto e che l'obiettivo era quello di verificare la puntuale applicazione degli accordi sottoscritti. Era inoltre in vigore un cessate il fuoco consensualmente stabilito e il ricorso all'uso della forza era contemplato solo per legittima difesa. L'Italia aveva inoltre svolto un ruolo decisivo nel favorire il processo di pacificazione che era sfociato nella sottoscrizione degli accordi di pace avvenuta a Roma il 4 ottobre 1992.

Le caratteristiche dell'intervento e il ruolo svolto dall'Italia nella vicenda spiegano perché, nella seduta del 10 dicembre 1992 la stessa nella quale hanno aderito alla decisione del governo di partecipare alla missione in Somalia - le Camere, a grandissima maggioranza, hanno impegnato il governo a rispondere positivamente all'invito del Segretario Generale dell'Onu a partecipare alla missione delle Nazioni Unite in Mozambico. Sul piano procedurale va evidenziato come la decisione parlamentare sia intervenuta prima dell'assunzione di qualsiasi impegno nei confronti delle Nazioni Unite da parte del governo. La deliberazione delle Camere ha quindi nella fattispecie assunto il significato di un'autorizzazione preventiva al governo, che si era peraltro già dichiarato favorevole a rispondere positivamente all'invito rivoltogli dal Segretario generale dell'Onu.

Per finanziare le missioni in Somalia e Mozambico si è ricorso allo strumento del decreto-legge. Il governo ha dovuto nella circostanza adottare ben sei provvedimenti d'urgenza, volti principalmente a definire il trattamento economico da corrispondere al personale militare, prima che il parlamento, convertendo in legge il decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 551 e il decreto-legge 11 gennaio 1994, n. 16, acconsentisse a finanziare i due interventi. Ciò è avvenuto per il contrasto insorto tra governo e parlamento in merito al finanziamento delle missioni che, secondo l'Esecutivo, stante le finalità umanitarie della missione in Somalia, sarebbe dovuto in parte avvenire a valere sui fondi per la cooperazione allo sviluppo iscritti nel bilancio del Ministero degli Esteri. Analogamente a quanto si era verificato in occasione della crisi del Golfo Persico, l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, eccetto che in merito alla questione prima ricordata, non ha costituito l'occasione per un significativo confronto tra parlamento e governo, che è risultato invece assai intenso in sede politica.

4. L'Italia e il conflitto nella ex-Jugoslavia

L'Italia non ha partecipato alla Forza di protezione internazionale (Unprofor) con compiti di mantenimento della pace nei territori della ex-Jugoslavia istituita dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 743 del 1992. Ciò è dipeso dall'applicazione del criterio invalso in sede Onu, e fatto valere nella circostanza dallo stesso Segretario Generale, volto a precludere la partecipazione alle missioni agli Stati confinanti con i paesi dove si interviene. Nel caso in esame, come è stato più volte rilevato nelle sedi istituzionali, oltre alla vicinanza geografica, concorrevano a rendere inopportuna la partecipazione italiana i recenti trascorsi storici tra Italia e Jugoslavia. Il nostro paese non ha peraltro mancato di concorrere attivamente all'attuazione delle risoluzioni volte al ristabilimento e al mantenimento della pace nei territori della ex-Jugoslavia, svolgendo un ruolo di rilievo nei diversi organismi internazionali impegnati nella soluzione della crisi. Le Nazioni Unite hanno in particolare da subito agito mediante le organizzazioni regionali, in particolare la Nato e l'Ueo, che hanno avviato interventi non implicanti la presenza nei territori della ex-Jugoslavia e rispetto ai quali non si poneva pertanto il problema di rispettare la causa ostativa alla partecipazione italiana prima esaminata.

L'Italia ha innanzitutto partecipato alle missioni Nato e Ueo, denominate rispettivamente Sharp Vigilance e Maritime Monitor, volte a verificare il rispetto delle risoluzioni 713 del 25 settembre 1991 e 757 del 30 maggio 1992 - emanate in applicazione del Capitolo VII della Carta relativo alle misure per il mantenimento e il ristabilimento della pace - che decretavano, la prima l'embargo su tutti gli armamenti e gli equipaggiamenti diretti alla ex-Jugoslavia e la seconda la proibizione di importare, con l'eccezione dei medicinali e dei generi alimentari, merci di qualsiasi genere dalla/verso la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro).

L'attuazione dell'embargo, misura non implicante l'uso della forza adottata ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto, era rimessa ai singoli Stati membri e alle organizzazioni regionali, esplicitamente richiamate in premessa da ambedue le risoluzioni. L'attuazione di tali risoluzioni da parte della Nato e della Ueo si è concretata in una vasta azione di monitoraggio delle navi in transito nel Mar Adriatico che escludeva peraltro il ricorso ad azioni di carattere coercitivo. In considerazione delle continue violazioni dell'embargo, il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione 787 del 16 novembre 1992, ha cercato di rafforzare l'efficacia delle sanzioni, raccomandando agli Stati di

adottare, «sia a livello nazionale che attraverso accordi e organizzazioni regionali», sotto l'autorità del Consiglio, tutte le misure necessarie a fermare le navi in entrata e in uscita al fine di ispezionare e verificare il carico e la destinazione e di assicurare il rispetto dell'embargo. Entrambe le missioni, a partire dal gennaio 1993, si sono adeguate al contenuto della risoluzione, assumendo la nuova denominazione di *Sharp Fence* e di *Maritime Guard*.

L'embargo è stato ulteriormente rafforzato con la risoluzione 820 del 17 aprile 1993, con la quale il Consiglio ha deciso di proibire tutto il traffico commerciale marittimo verso la Repubblica Federale di Jugoslavia non espressamente autorizzato dal comitato istituito con la risoluzione 724. Il Consiglio ha altresì deciso che le navi facenti capo ad interessi della Repubblica Federale di Jugoslavia e le navi che avessero violato l'embargo dovevano essere sequestrate e potevano essere inoltre oggetto di confisca. In questo caso, ed è stata la prima volta, la risoluzione è stata attuata nell'ordinamento italiano con il decreto-legge 15 maggio 1993, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 16 luglio 1993, n. 230.

Sotto il profilo delle procedure seguite per deliberare la missione nell'ordinamento italiano, va rilevato come, nonostante il Consiglio abbia autorizzato l'impiego della forza al fine di mandare ad effetto le risoluzioni relative all'embargo - adottando una misura analoga a quella assunta in occasione della crisi del Golfo con la risoluzione n. 665 del 26 agosto 1990 - non vi sia stato alcun formale coinvolgimento delle due Camere. Le cose erano andate in modo alquanto diverso nel caso dell'embargo contro l'Iraq, quando, ancora prima che il Consiglio autorizzasse, con la risoluzione 665, ad adottare le misure necessarie, compresa implicitamente la forza militare, per far rispettare l'embargo disposto con la risolu-

zione 661, le Assemblee di Camera e Senato, come si è visto, avevano approvato due identiche risoluzioni di assenso alla decisione del governo di concorrere all'attuazione dell'embargo. Nel caso in esame, invece, il parlamento non risulta essersi pronunciato né in occasione dell'avvio delle delle missioni, né quando queste si sono adeguate alla risoluzione 787 che consentiva l'uso della forza per far rispettare l'embargo utilizzando una formula analoga alla risoluzione 665. In questo secondo caso è stato dunque il governo ad aver disposto in piena autonomia in ordine all'impiego delle Forze Armate nelle due missioni e questo quando la partecipazione italiana, stante il tenore dei deliberati del Consiglio, non poteva certo ritenersi obbligata. Dell'andamento delle missioni Ueo e Nato le Camere sono state quindi semplicemente informate nell'ambito delle Comunicazioni del governo aventi ad oggetto gli sviluppi della crisi jugoslava.

In un secondo tempo il Consiglio, con la risoluzione 816 del 31 marzo 1993, al fine di agevolare lo svolgimento dei compiti attribuiti all'Unprofor, ha disposto l'interdizione totale dei voli militari e non sullo spazio aereo della Bosnia-Erzegovina autorizzando il ricorso all'uso della forza per assicurare l'osservanza del divieto. In questo caso l'attuazione della risoluzione è stata demandato alla sola Nato mediante l'operazione Deny Flight. La successiva risoluzione 836 del 3 giugno 1993, nell'ampliare il mandato dell'Unprofor consentendogli in particolare di contrastare gli attacchi contro le città definite zone di Sicurezza, decideva che gli Stati membri da soli o attraverso organizzazioni o accordi potessero prendere, sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza, tutte le misure necessarie attraverso l'uso delle forze aeree per sostenere l'Unprofor nello svolgimento del suo mandáto. Quest'ultima risoluzione comportava un ampliamento dei compiti dei velivoli impegnati nell'operazione *Deny Flight* che comprendevano ora anche il supporto aereo ravvicinato (i cosiddetti bombardamenti aerei della Bosnia). A partire dal 18 febbraio 1994, l'operazione veniva esplicitamente a ricomprendere azioni potenziali o effettive di soppressione delle difese aeree avversarie e di bombardamento.

L'Italia ha contribuito alla missione limitandosi peraltro in una prima fase a mettere a disposizione le basi aeree nazionali; il supporto tecnico, logistico e operativo per consentire l'operatività dei veicoli alleati; nonché la rete radar di sorveglianza aerea. Va in proposito segnalato come la relativa decisione del governo non abbia ricevuto alcun specifico avallo da parte del parlamento.

Nella seduta del 20 luglio 1995 delle Commissioni riunite Esteri e Difesa del Senato. il ministro della Difesa comunicava che, in aggiunta al sostegno logistico, l'Italia aveva offerto alla Nato la disponibilità di forze aeree da appoggio tattico e trasporto e un reparto navale di 10 unità composto da fregate, cacciamine e navi da trasporto. Il ministro ribadiva il contenuto dell'offerta avanzata dal governo nella seduta delle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera tenutasi il successivo 27 luglio ma, analogamente a quanto si era verificato nella ricordata seduta del 20 luglio, le sue dichiarazioni non suscitavano effetti di sorta e nessun parlamentare evidenziava come ciò avrebbe potuto comportare che l'Italia si trovasse a partecipare ad attacchi aerei in Bosnia-Erzegovina. La questione veniva invece posta con forza al Senato nella seduta delle Commissioni riunite Esteri e Difesa svoltasi il 30 agosto 1995, quando oramai il contributo di forze nazionali operative, navali e aeree, all'operazione Nato era divenuto realtà. In tale occasione veniva giudicato negativamente da parte di alcuni senatori il fatto che, nonostante il parlamento non si fosse espresso sul punto, soldati italiani partecipassero ad azioni di carattere bellico. Critiche all'operato del governo venivano rivolte anche nella seduta della Commissione Difesa della Camera del 14 settembre 1995, dove si sottolineava peraltro come mancassero procedure istituzionali tali da consentire al parlamento di esercitare in materia il potere di indirizzo che gli compete. In quest'ultima seduta il ministro della Difesa, replicando ai deputati intervenuti, osservava come il governo avesse preannunciato alle Camere, nella ricordata seduta del 20 luglio delle Commissioni riunite Esteri e Difesa del Senato, la volontà di partecipare agli attacchi aerei e che solo ragioni di tempo - il successivo 21 luglio si sarebbe dovuto decidere in merito in sede Nato - avevano impedito di investire formalmente le Camere della questione. Negli ultimi mesi del 1995 l'iniziativa politica e diplomatica in ordine al conflitto in atto nella ex-Jugoslavia passava in maniera evidente dalle Nazioni Unite ad un gruppo di paesi occidentali guidati dagli Stati Uniti. Il 21 novembre 1995 i Presidenti della Bosnia-Erzegovina, della Serbia e della Croazia raggiungevano a Dayton un'intesa che portava alla sottoscrizione, il successivo 14 dicembre a Parigi, di un accordo di pace. L'intesa prevedeva tra l'altro che, previo conferimento di un apposito mandato da parte delle Nazioni Unite, un contingente multinazionale posto sotto il comando Nato garantisse la puntuale applicazione dell' Accordo di pace.

Alla volontà delle parti contraenti dava puntuale esecuzione la risoluzione 1031 del 15 dicembre 1995 con la quale il Consiglio dichiarava in modo esplicito di accogliere e sostenere l'Accordo di pace. La risoluzione autorizzava quindi gli Stati membri ad agire attraverso o in cooperazione con la Nato al fine di creare una forza internazionale (Ifor) - dotata di un comando e di un controllo unificati - con il compito di con-

seguire gli obiettivi previsti dall'Allegato 1-A (Accordo sugli aspetti militari dell'Accordo di pace), e dall'Allegato 2 (Accordo sulla linea di confine tra entità e questioni correlate) dell'Accordo di pace. Dalla lettura dei due Allegati ora menzionati i principali compiti militari dell'Ifor risultavano i seguenti: controllare il ritiro di Unprofor; verificare ed eventualmente imporre la cessazione delle ostilità, il ritiro nei rispettivi territori e il rispiegamento delle forze e delle armi pesanti in aree specifiche; stabilire zone di separazione e supervisionare la definizione dei confini.

La risoluzione 1031, conformemente a quanto disposto dall'Accordo, autorizzava i paesi membri a prendere «tutte le misure necessarie» per dare attuazione alle intese raggiunte. In particolare, l'Ifor era autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti necessari ad assicurare il rispetto delle regole per il controllo dello spazio aereo, a ricorrere alla forza per assicurare l'applicazione degli accordi, nonché a difendersi da attacchi o minacce di attacco. Gli Stati membri erano a loro volta autorizzati ad adottare, su richiesta di Ifor, le misure necessarie per difendere la Forza o per assisterla nello svolgimento della sua missione. In attuazione della risoluzione, in ambito Nato venivano stabilite delle regole di ingaggio che consentivano l'uso della forza ai minimi livelli contro azioni che impedissero lo svolgimento della missione e per difendere proprie forze e persone in caso di azione o intento ostile. Le autorizzazioni previste alla risoluzione (anche in questo caso si tratta di una clausola prevista dall'Accordo) avevano durata limitata ad un anno al termine del quale il Consiglio si riservava di riesaminare la situazione e di adottare ulteriori provvedimenti.

Il significato politico della risoluzione era chiaro: dopo l'offensiva diplomatica del gruppo di paesi guidati dagli Stati Uniti che aveva portato alla sottoscrizione dell'Accordo di pace, le Nazioni Unite prendevano atto dell'impossibilità di continuare a gestire in prima persona il conflitto demandando ad una coalizione di Stati posta sotto comando Nato l'azione per il ristabilimento della pace nella ex-Jugoslavia.

Per quanto riguarda il fondamento giuridico dell'operato del Consiglio, va innanzitutto osservato come la risoluzione richiamasse implicitamente, là dove affermava che il Consiglio «ha determinato di promuovere la risoluzione pacifica dei conflitti», il Capitolo VI e di seguito, questa volta in modo esplicito, il Capitolo VII della Carta. Coerentemente con tali riferimenti normativi, il mandato conferito all'Ifor prevedeva l'impiego di mezzi pacifici, ma anche l'eventualità del ricorso all'uso della forza, oltre che per legittima difesa, per superare eventuali resistenze all'attuazione dell'Accordo di pace. La missione appariva pertanto definibile in termini di peacekeeping, ma presentava altresì non trascurabili profili di *peace-enforcement*. L'intervento sembra pertanto doversi collocare, analogamente a quello svolto in Somalia, a cavallo tra l'articolo 41 e l'articolo 42 della Carta. L'Onu, come nei casi già esaminati del Golfo Persico e della Somalia, si è limitata ad autorizzare la missione. Peraltro, nel caso in esame, più che nei precedenti, la missione sembrerebbe riconducibile all'articolo 53 ai sensi del quale il Consiglio può utilizzare, sotto la sua autorità e previa autorizzazione, gli accordi e le organizzazioni regionali per lo svolgimento di azioni coercitive. Il riferimento a tale articolo appare giustificato dal fatto che il mandato conferito dalla risoluzione contempla la possibilità di ricorrere all'uso della forza per fini eccedenti la legittima difesa. Senonché il Consiglio, discostandosi per tale aspetto dal disposto dell'articolo 53, non ha nella fattispecie assunto il potere di direzione politica e strategica della crisi. Sul punto

può osservarsi come il mandato dell'Ifor risultasse disciplinato in modo alquanto preciso e vincolante dall'Accordo di pace e potesse quindi apparire superfluo riconoscere al Consiglio poteri direttivi. Il Consiglio manifestava comunque la sua intenzione di «continuare a seguire la realizzazione dell'Accordo di pace» e decideva di «continuare a seguire il problema», sembrando così voler rivendicare una qualche forma di controllo sull'operazione. L'autorizzazione, pur essendo l'attività di comando e controllo dell'operazione demandata alla Nato, riguardava inoltre più esattamente una coalizione di Stati, dei quali molti non appartenenti all'Alleanza Atlantica. Dell'atipicità delle misure adottate è sembrato consapevole lo stesso Consiglio che in calce alla risoluzione ha sottolineato come «il carattere unico, straordinario e complesso della presente situazione nella Bosnia Erzegovina» richiedesse una risposta eccezionale, quasi a voler dire: la presente risoluzione non costituisce precedente.

Il parlamento ha cominciato ad esaminare i progressi del processo di pace e il possibile coinvolgimento dell'Italia in un'eventuale missione internazionale ancor prima che intervenissero gli accordi di Dayton. Una prima seduta avente ad oggetto l'audizione del ministro della Difesa sull'invio di reparti militari italiani in Bosnia ha avuto luogo presso la Commissione Difesa della Camera il 16 novembre 1995. Il ministro, nell'illustrare la natura e le caratteristiche tecniche della missione, chiariva che presupposti irrinunciabili di un'eventuale partecipazione italiana all'Ifor dovevano ritenersi la stipula di un accordo di pace tra le parti e un mandato delle Nazioni Unite che autorizzasse l'intervento. Il deputato Ruffino, intervenendo a nome del gruppo progressista-federativo, oltre a ribadire la necessità che si verificassero le condizioni richiamate dal ministro, sottolineava la necessità che la missione fosse inequivocabilmente

definibile come intervento di peacekeeping evitando le confusioni avvenute in passato - è chiaro il riferimento alla Somalia - quando l'azione di interposizione aveva comportato lo svolgimento di operazioni di peace-enforcing. Più di un intervento rivendicava al parlamento un ruolo nella vicenda ed in particolare il diritto ad essere informato sugli sviluppi della questione. Anche se la Commissione non procedeva ad alcuna votazione, dalla discussione traspariva l'esistenza di un ampio consenso nei confronti dell'azione del governo.

Il ministro della Difesa svolgeva quindi Comunicazioni aventi oggetto analogo all'audizione ora ricordata presso la Commissione Difesa del Senato. La seduta aveva luogo il 30 novembre 1995 quando era stato nel frattempo sottoscritto l'accordo di Dayton e la partecipazione italiana si configurava ormai come un'ipotesi oggetto di attenta considerazione da parte dell'esecutivo. Il responsabile della difesa evidenziava come la Nato non fosse chiamata ad imporre una soluzione militare, ma a garantire l'attuazione degli accordi, svolgendo una missione di mantenimento e non di imposizione della pace. Inoltre, sollecitato in tal senso da alcuni interventi, il ministro affermava che «il governo stesso desidera ricevere dal parlamento, in termini formali ed espliciti, un chiaro consenso prima di decidere in maniera definitiva la nostra partecipazione». Il dibattito evidenziava infine come il ruolo che gli accordi di Dayon riconoscevano alla Nato avrebbe consentito all'Italia di partecipare in maniera significativa all'azione di comando del contingente e veniva in proposito ricordato come il principio del comando integrato vigente nell'ambito dell'Alleanza Atlantica fosse idoneo a garantire una presenza, a tutti i livelli, di ufficiali italiani.

Il 14 dicembre 1995 il governo si presentava alla Camera per ottenere una pronuncia

del parlamento che gli consentisse di partecipare all'intervento. Significativamente il ministro degli Esteri sottolineava come si fossero verificate le condizioni alle quali le Commissioni parlamentari avevano subordinato la partecipazione italiana. In tal modo il governo è sembrato voler collocare i dibattiti svoltisi in Commissione nell'ambito di una procedura di controllo sostanzialmente unitaria e destinata a completarsi nella seduta in esame. Il ministro della Difesa, nell'illustrare i profili militari della missione, ribadiva - come già aveva osservato nella seduta della Commissione Difesa del Senato da ultimo ricordata - che l'intervento era da considerarsi di mantenimento e non di imposizione della pace.

Al termine del dibattito la Camera votava una risoluzione, sottoscritta dai gruppi di maggioranza e dalle maggiori forze di opposizione, che impegnava il governo a partecipare all'intervento definendo in modo piuttosto puntuale le modalità e i limiti della partecipazione italiana. La risoluzione, che appariva in parte redatta prima della sottoscrizione dell'Accordo di pace, subordinava infatti l'intervento dell'Italia a una serie di condizioni quali la sottoscrizione di un accordo di pace, la esclusiva finalizzazione della missione all'applicazione dell'accordo, il consenso di tutte le parti alla partecipazione italiana, l'esplicitazione di obiettivi e strumenti da parte dell'Onu, il pieno coinvolgimento italiano nella gestione dell'azione di peacekeeping e degli accordi di pace, la verifica periodica dell'efficacia della missione. Nel corso del dibattito veniva sottolineato come avrebbe dovuto trattarsi esclusivamente di un intervento di peacekeeping che il parlamento si riservava di riconsiderare qualora avesse dovuto comportare il ricorso a misure coercitive. La cautela non doveva apparire affatto eccessiva tenuto conto che, come in precedenza rilevato, l'operazione sembrava potenzialmente idonea a comportare il ricorso all'uso della forza. Tale scelta della Camera è sembrata del resto il frutto dell'esperienza maturata dall'Italia in Somalia, in occasione della quale il parlamento aveva trascurato i rischi e le incognite della missione e si era poi dovuto confrontare con un'evoluzione del tutto imprevista dell'operazione.

Quanto da ultimo rilevato evidenzia come l'autorizzazione conferita al governo avesse un contenuto più circoscritto di quella che l'Accordo di pace e la risoluzione 1031 conferivano alla coalizione di Stati posti sotto il comando della Nato. Il limite alla partecipazione italiana desumibile dalla risoluzione approvata e soprattutto dal dibattito svoltosi doveva peraltro ritenersi operante esclusivamente sul piano dei rapporti tra governo e parlamento, mentre l'adesione alla missione da parte dell'Italia era destinata a comportare l'assunzione di impegni del tutto analoghi a quelli degli altri Stati componenti la coalizione. In sostanza, in conseguenza del voto espresso dalla Camera, qualora si fosse manifestata la necessità di procedere all'enforcement delle misure previste dalla risoluzione, il governo sarebbe dovuto ritornare in parlamento.

Va infine sottolineato come nella parte dispositiva della risoluzione la Camera abbia impegnato il governo a informare costantemente le Commissioni parlamentari in merito allo svolgimento della missione.

Al Senato, a differenza di quanto si era verificato in precedenti occasioni, non ha avuto luogo alcuna seduta volta a sondare la volontà di questo ramo del parlamento in merito alla partecipazione italiana.

Il 21 dicembre 1995 il governo adempiva per la prima volta all'obbligo di informare le Camere sancito dalla risoluzione mediante l'audizione del sottosegretario di Stato per la Difesa da parte della competente Commissione della Camera. La seduta rappresentava l'occasione per approfondire gli aspetti militari della missione e per far conoscere con precisione al parlamento le regole di ingaggio stabilite in ambito Nato. Il deputato Romani affermava in proposito che, a seguito di colloqui informali da lui avuti con il sottosegretario Silvestri e con il ministro della Difesa, gli constava «che ci troviamo a svolgere un'operazione che si colloca, sostanzialmente, a metà strada tra un'operazione di peacekeeping e una di peace-enforcing».

Nel corso della seduta tenutasi alla Camera il 14 dicembre, il ministro degli Esteri aveva chiesto a nome del governo l'autorizzazione a finanziare la missione mediante un prelievo ad hoc da introdurre attraverso un decreto-legge. La richiesta, - piuttosto irrituale sotto il profilo costituzionale, posto che secondo l'articolo 77 della Costituzione il governo adotta i decreti-legge sotto la sua (esclusiva) responsabilità - aveva il significato politico di condividere con il parlamento la scelta relativa alle modalità con la quale disciplinare la partecipazione italiana a partire dai profili finanziari.

La missione veniva quindi disciplinata dal decreto-legge 2 gennaio 1996, n. 1, che, all'articolo 1, autorizzava la partecipazione italiana da attuarsi in conformità alla risoluzione 1031 dell'Onu. Il provvedimento dettava per il resto le norme giuridiche ed amministrative relative al personale militare e prevedeva che l'intervento venisse finanziato mediante un aumento dell'aliquota relativa alla benzina senza piombo. L'autorizzazione alla missione inserita nell'articolo 1 è sembrata dovuta al fatto che il Senato non aveva proceduto all'approvazione di un documento di indirizzo analogo a quello votato dalla Camera il 14 dicembre. L'esame del decreto-legge da parte del Senato, più che ad approfondire il provvedimento, è risultato in effetti volto a valutare in sede politica i contenuti della missione e la procedura con cui era stata disposta. Ha suscitato tra l'altro numerose critiche (v. le

sedute della Commissione Difesa del 17 e del 18 gennaio 1996) la circostanza che la missione fosse stata decisa dal governo in assenza di un avviso conforme da parte di entrambi i rami del parlamento. In particolare, nella prima delle anzidette sedute della Commissione Difesa, il senatore Ramponi preannunciava la presentazione di un ordine del giorno volto ad impegnare il governo a non inviare contingenti militari italiani fuori area prima di aver acquisito l'avviso esplicito dei due rami del parlamento su tali iniziative. La questione era nuovamente esaminata nella seduta del 23 gennaio della Commissione Difesa dal Presidente della medesima Commissione il quale, pur concordando sull'opportunità di assicurare una «piena e tempestiva informazione al parlamento», osservava come l'intervento in questione non fosse in alcun modo assimilabile alla dichiarazione di guerra prevista dall'articolo 78 della Costituzione. Il presidente sottolineava inoltre come nelle ricordate sedute delle Commissioni Esteri e Difesa del Senato del 20 luglio e del 30 agosto 1995, la maggioranza degli intervenuti avesse sollecitato «l'adozione di misure idonee a fermare l'escalation di violenza, senza escludere la presenza dell'Italia in una forza multinazionale di pace». Significative ai fini della configurazione dell'intervento sono risultate infine le considerazioni svolte in tale seduta della Commissione dal sottosegretario Santoro che, dopo aver osservato come dal 1992 al 1995 si fosse assistito al sostanziale fallimento delle operazioni direttamente gestite dall'Onu, rilevava come l'Ifor si presentasse rispetto all'Unprofor «con caratteristiche militari assai più incisive, dotata com'è di mezzi corazzati, di elicotteri da combattimento e di artiglieria campale la cui deterrenza è capace di convincere anche le parti più riottose al rispetto degli accordi». Il decreto-legge in questione, dopo essere stato approvato,

con modificazioni, dal Senato è decaduto per mancata conversione nel termine costituzionale ed è stato reiterato dal decreto-legge 1° marzo 1996, n. 99, e quindi dal decreto-legge 29 aprile 1996, n. 236, attualmente all'esame del parlamento. A ritenere pertanto decisiva l'autorizzazione contenuta nell'articolo 1 del provvedimento, le Camere non avrebbero ad oggi ancora espresso il loro consenso all'intervento.

5. Il ruolo del parlamento nella prassi costituzionale

L'esperienza maturata nel corso degli anni '90 richiede di essere ora complessivamente esaminata nel tentativo di definire il modello di controllo parlamentare che si è andato in concreto affermando. A tal fine vanno distintamente approfonditi gli aspetti di merito e quelli procedurali della partecipazione italiana alle operazioni di pace delle Nazioni Unite come emersi dal dibattito parlamentare.

Il parametro costituzionale per eccellenza nel valutare il merito delle missioni è rappresentato dalla seconda parte dell'articolo 11 della Costituzione che consente, in presenza di determinati presupposti, le limitazioni di sovranità derivanti dalla partecipazione a organizzazioni internazionali. Perché la disposizione costituzionale da ultimo citata possa dirsi pertinentemente richiamata occorre in primo luogo che le missioni risultino effettivamente riconducibili alle Nazioni Unite. La questione è stata, come in precedenza evidenziato, posta con estremo vigore nel dibattito parlamentare concernente l'intervento italiano nel Golfo Persico. Sul punto va osservato come, anche nei casi in cui la riconducibilità dell'intervento all'Organizzazione non risulti di per sé in discussione, una non marginale violazione delle disposizioni statutarie da parte del

Consiglio di Sicurezza potrebbe in astratto sembrare sufficiente ad inficiare la legittimità costituzionale della partecipazione italiana. Sotto il profilo teorico, sono infatti le sole limitazioni di sovranità fondate sullo Statuto a potersi ritenere derivanti dall'adesione italiana all'Onu e quindi giustificabili alla luce della seconda parte dell'articolo 11. Viceversa, le attività svolte dal nostro paese in attuazione di deliberazioni del Consiglio adottate secondo procedure formalmente corrette ma che, nel merito, risultassero praeter o addirittura contra legem potrebbero non ritenersi coperte dalla norma costituzionale. Un siffatto argomentare deve peraltro tener conto di come manchi un organo terzo dinanzi al quale far valere l'eventuale illegittimità dei deliberati dell'Onu. Ne consegue che sono gli organi politici dei singoli Stati, e quindi nel nostro sistema in primo luogo parlamento e governo, gli unici giudici della legittimità delle risoluzioni del Consiglio. Non sembra invece che per essere legittima la partecipazione italiana debba costituire esecuzione di un preciso obbligo statutario.

Qualora non risultino svolte sotto l'egida dell'Onu, le missioni militari all'estero implicanti il ricorso all'uso della forza possono ritenersi costituzionalmente ammissibili solo se rappresentano esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva di cui all'articolo 51 dello Statuto. In tal caso peraltro le missioni fruiscono della copertura costituzionale rappresentata dalla seconda parte dell'articolo 11 solo nell'eventualità in cui siano originate dall'appartenenza dell'Italia ad organizzazioni internazionali diverse dalle Nazioni Unite.

Nel periodo considerato il Consiglio di Sicurezza è sembrato agire sulla base di una interpretazione estensiva di carattere finalistico delle norme statutarie ed ha omesso di procedere all'esatta individuazione delle disposizioni della Carta sulla base delle quali disponeva le missioni. Il Consiglio,

constatata la sussistenza di una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, si è infatti limitato a porre a fondamento delle proprie determinazioni il Capitolo VII dello Statuto ed ha quindi definito gli obiettivi dell'intervento autorizzando a impiegare «tutti i mezzi necessari» per conseguirli. In tal modo sono state regolate situazioni assai diverse tra loro quali il conflitto del Golfo Persico e gli interventi in Somalia e in Jugoslavia. Per quanto riguarda gli autori delle missioni, ciò ha consentito al Consiglio di deliberare, accanto a interventi gestiti e diretti direttamente dalle Nazioni Unite, missioni condotte da altre organizzazioni internazionali, coalizioni di Stati o infine singoli Stati membri cui è stato peraltro attribuito un grado di autonomia di volta in volta sensibilmente diverso. Si è in precedenza ricordato come lo Statuto, all'articolo 53, consenta esplicitamente al Consiglio di autorizzare ad operare in sua vece le organizzazioni regionali.

Nonostante lo Statuto non preveda l'autorizzazione ad intervenire diretta a Stati o a coalizioni di Stati, le Camere, nel valutare la legittimità delle singole missioni, sono sembrate considerare ammissibile la partecipazione ad ogni genere di operazione non direttamente gestita dalle Nazioni Unite, anche se hanno dimostrato di considerare in ogni caso preferibile la costituzione di contingenti Onu ed hanno impegnato talvolta il governo ad operare perché il Consiglio optasse in futuro per tale soluzione. Il parlamento è apparso così prendere atto che il deficit organizzativo e funzionale dell'Onu rendeva al momento necessario procedere mediante l'autorizzazione rivolta a Stati o a coalizioni di Stati, dimostrando peraltro di ritenere che questo doveva rappresentare un incentivo a dotare l'Organizzazione delle risorse umane e materiali e, prima ancora, dell'autorevolezza politica di cui allo stato risultava sprovvista. Da ultimo la complessiva esperienza del conflitto nella exJugoslavia ha fatto emergere una netta propensione della Nato a gestire direttamente, sia pure nel quadro delle Nazioni Unite, le missioni di pace e lo stesso *«enforcement»* delle sanzioni comminate dal Consiglio. Nel corso del dibattito parlamentare si è guardato con estremo interesse alla nuova strategia adottata dall'Alleanza Atlantica e le sottolineature del ruolo dell'Onu sono apparse più deboli che nel recente passato.

Il parlamento ha invece valutato in modo assai più problematico la rinuncia del Consiglio ad esercitare il potere di direzione e controllo sulle singole missioni. Una siffatta rinuncia si è verificata in modo eclatante in occasione dell'intervento del Golfo Persico, ma, in maniera più discreta e dando per la verità luogo a rilievi assai più contenuti, anche in occasione della missione dell'Ifor in Jugoslavia. In quest'ultima circostanza la mancata sottolineatura di tale aspetto nel corso del dibattito parlamentare è probabilmente dipesa dal diverso contenuto della missione e dall'amplissimo consenso con cui era stata decisa in ambito internazionale.

Gli orientamenti manifestatisi in parlamento in merito agli autori delle missioni e ai poteri di direzione e controllo del Consiglio risultano in buona sostanza coincidere con le conclusioni cui è giunta la dottrina che, pur negando al Consiglio la facoltà di concedere «deleghe in bianco», appare generalmente propensa a riconoscergli il potere di affidare l'esecuzione dell'intervento a Stati o a coalizioni di Stati membri dell'Organizzazione. Sul punto va conclusivamente osservato come, in base dell'articolo 53, un problema di autorizzazione in senso stretto sembri porsi solo per le missioni che contemplino lo svolgimento di azioni coercitive, mentre per quanto concerne il peacekeeping tradizionale appare sufficiente riconoscere al Consiglio più limitati poteri di supervisione.

Per quanto riguarda i poteri riconosciuti ai contingenti, questi sono risultati individuabili solo sulla base degli obiettivi prefissati e delle modalità mediante le quali sono stati effettivamente perseguiti. Ciò ha consentito, ad esempio, alla missione in Somalia di trasformarsi da missione umanitaria con finalità di peacekeeping in intervento di peace-enforcing, spaziando dall'articolo 41 all'articolo 42 della Carta. Un'analoga evoluzione potrebbe teoricamente avere la missione dell'Ifor in Juogoslavia, attualmente in corso di svolgimento, che peraltro fino ad ora ha presentato i caratteri propri di un intervento di peacekeeping.

L'indeterminatezza dei poteri attribuiti ai contingenti sembra almeno in parte dovuta al fatto che le attività di mantenimento della pace, seppure da tempo note alla prassi, non risultano oggetto di alcuna specifica disciplina statutaria. La questione appare scarsamente rilevante per il peacekeeping tradizionale, che presenta caratteri sufficientemente definiti e generalmente riconosciuti, ma appare viceversa centrale rispetto alle operazione di pace svolte più di recente che sono risultate contraddistinte da sensibili innovazioni per quanto riguarda i compiti attribuiti ai contingenti militari. Questo spiega ad esempio come, per quanto riguarda il peace-enforcing, vi è chi lo riconduce all'articolo 42 mentre altri, tra i quali lo stesso Segretario Generale dell'Onu in carica, lo giustificano sulla base dell'articolo 39 dello Statuto. Come è stato dimostrato in occasione della missione in Somalia, la mancanza di parametri normativi sufficientemente determinati relativi alle modalità e ai limiti del ricorso all'uso della forza nelle azioni di peace-enforcing è destinata a renderne estremamente complesso lo svolgimento. In sede parlamentare - come dimostra tra l'altro il dibattito che ha preceduto l'approvazione della risoluzione con cui la Camera ha autorizzato la

partecipazione all'Ifor - vi è oramai piena consapevolezza dei rischi che presenta il peace-enforcing e prevale un atteggiamento di estrema cautela nel cimentarsi con tale problematica. Il Consiglio ha inoltre più in generale manifestato una tendenza a disporre l'«enforcing» delle misure adottate anche quando la loro attuazione era rimessa all'iniziativa dei singoli Stati membri o di organizzazioni internazionali diverse dalle Nazioni Unite.

Non sembra in ogni caso dubbio che, affinché una missione risulti legittima a norma dello Statuto, debba esservi corrispondenza tra il mandato conferito dal Consiglio, per quanto estensivamente interpretato, e l'azione svolta dai contingenti militari. Non può di conseguenza ritenersi, ad esempio, ammissibile che un'azione di mantenimento della pace giunga a richiedere il ricorso a mezzi bellici del tutto analoghi a quelli individuati dall'articolo 42 dello Statuto e produca gli effetti derivanti dall'impiego della violenza bellica. Considerazioni di questo tenore, di indubbia rilevanza Costituzionale, sono apparse all'origine della dissociazione dell'Italia dall'operazione Onu in Somalia.

Un ulteriore profilo delle missioni di pace, presente anch'esso nei dibattiti parlamentari, riguarda l'esercizio dei poteri di comando e controllo dei contingenti militari. Com'è noto, in ambito Onu, sulla falsariga di quanto prevedono gli inattuati articoli 43-47 dello Statuto, il comando dei contingenti è esercitato da ufficiali designati dall'Organizzazione che devono attenersi alle direttive impartite dal Consiglio. Pertanto l'Italia, non rientrando tra i membri permanenti, può trovarsi a impegnare propri reparti in una determinata missione senza essere in grado di partecipare all'azione di comando. In tali casi il nostro paese può quindi incorrere in limitazioni di sovranità non previste per gli Stati in possesso della qualifica di membri permanenti del Consiglio. L'Italia sembrerebbe peraltro poter invocare in simili circostanze l'applicazione in via analogica dell'articolo 44 dello Statuto che vincola il Consiglio - prima di richiedere a un membro di fornire Forze Armate in esecuzione degli obblighi assunti a norma dell'articolo 43 - a invitare tale membro a partecipare alle decisioni del Consiglio relative all'impiego dei contingenti di Forze Armate del membro stesso. Da tale articolo sembra infatti desumibile il principio per cui, quando si tratti di applicare misure di carattere coercitivo mediante le Forze Armate di paesi membri, questi stessi paesi devono essere posti in grado di partecipare alle relative decisioni del Consiglio.

Va in ogni caso ricordato come le limitazioni di sovranità non assunte in condizioni di parità con altri Stati membri, che a prima vista sembrerebbero incompatibili con la seconda parte dell'articolo 11, debbano invece ritenersi costituzionalmente ammissibili nei limiti in cui risultino conformi al criterio individuato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 300 del 1984 che ha chiarito come «l'assoluta uguaglianza non potrebbe comunque essere ritenuta un requisito essenziale ed indispensabile della nozione di «reciprocità» nell'ambito dell'articolo 11 della Costituzione. Ciò che semmai deve esigersi è che, ove sussistano disparità di trattamento, esse trovino giustificazione nella necessità di promuovere ed attuare la pace e la giustizia». Peraltro la stessa Corte Costituzionale, in relazione ai problemi nati dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee, ha stabilito che l'articolo 11 non consente in nessun caso violazioni dei «principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale» o dei «diritti inalienabili della persona umana» (sentenza n. 183 del 1973). Dalla giurisprudenza ora ricordata deriva che la sottoposizione di reparti militari nazionali al comando Onu è da ritenersi costituzionalmente ammissibile solo qualora la configurazione delle relative missioni e l'attività in concreto svolta risultino conformi allo Statuto e non diano inoltre adito a violazioni di principi o diritti costituzionali fondamentali. A questa linea sembrano del resto essersi attenute le Camere che hanno contestato le scelte del comando Onu in Somalia giudicandole in contrasto con lo Statuto e quindi indirettamente con la Costituzione.

Per quanto riguarda le procedure seguite nel deliberare le missioni, è innanzitutto da rilevare come lo svolgimento di un previo dibattito parlamentare di indirizzo sia ormai divenuto oggetto di una costante prassi che incontra limitate eccezioni. L'iniziativa in materia è inoltre assunta sempre più di frequente dal governo che subordina l'assunzione di impegni in ambito internazionale al previo consenso delle Assemblee delle due Camere. L'Esecutivo ha avvertito la necessità di un'autorizzazione parlamentare, non solo per partecipare alle missioni di pace o comunque agli interventi deliberati dal Consiglio di Sicurezza, ma anche per attuare mediante le Forze Armate specifiche misure sanzionatorie adottate dal Consiglio (un'autorizzazione è stata peraltro richiesta nel caso dell'embargo nei confronti dell'Iraq ma non di quello verso i paesi della ex-Jugoslavia). In quest'ultimo caso si è tuttavia ritenuto che, al fine di verificare l'orientamento del parlamento, fosse sufficiente rivolgersi alle Commissioni permanenti competenti in materia anziché alle Assemblee delle due Camere. A tale prassi si è peraltro di recente derogato in occasione della partecipazione ai bombardamenti Nato nei territori della ex-Jugoslavia, decisa dal governo senza che il parlamento fosse stato in precedenza interpellato.

Anomala è risultata inoltre la procedura seguita nel deliberare la partecipazione alla missione dell'Ifor, poiché il governo ha ritenuto di presentarsi dinanzi alla sola Camera trascurando invece di sondare l'orientamento del Senato. Appare in proposito indubbio che, una volta riconosciuta la necessità di una previa autorizzazione parlamentare, la volontà del parlamento, in sostanza di un sistema bicamerale perfetto, debba essere verificata chiamando a pronunciarsi entrambe le Camere.

Nelle due occasioni da ultimo ricordate, a conferma del prevalere in ambito istituzionale di un orientamento che ritiene necessaria una pronuncia delle Assemblee parlamentari, le scelte del governo sono state oggetto di rilievi in sede parlamentare anche da parte di coloro che concordavano sul merito delle decisioni assunte dall'Esecutivo. Diverse sono state le sedi (Commissione Esteri: Commissione Difesa: Commissioni riunite Esteri e Difesa di una sola o di entrambe le Camere; Assemblea) nelle quali il parlamento ha esercitato le proprie funzioni di controllo sull'evoluzione di determinate vicende e sulla partecipazione italiana alle missioni, nonché le procedure di volta in volta seguite (Comunicazioni e Audizioni del governo; Comunicazioni seguite dall'approvazione di un documento di indirizzo). L'intervento presso le Commissioni riunite Esteri e Difesa appare ispirato a ragioni di economia procedurale e fornisce inoltre l'opportunità di trattare congiuntamente le problematiche di competenza di ciascuna Commissione. La scelta di riferire alle medesime Commissioni riunite di entrambe le Camere presenta l'ulteriore vantaggio di evitare un doppio dibattito parlamentare con identico oggetto. In quest'ultima evenienza le Commissioni non possono peraltro procedere ad alcuna votazione e devono quindi limitarsi a svolgere un semplice dibattito di indirizzo senza voto.

In occasioni di tutte le missioni in precedenza esaminate, il governo ha predisposto

appositi decreti-legge per finanziare l'intervento, disciplinare lo status del personale e individuare i compiti da svolgere. Il ricorso alla decretazione d'urgenza sembrerebbe in astratto garantire al parlamento un ruolo determinante nelle decisioni relative alle missioni. Nella realtà i decreti-legge sono stati emanati quando il governo aveva già assunto l'impegno a intervenire nelle sedi internazionali dove erano state tra l'altro già definite le caratteristiche delle missioni. Infine, la disciplina legislativa delle missioni ha presentato un contenuto minimale inadatto a fornire alle Camere uno strumento per condizionare l'operato del governo. Ad attenuare ulteriormente la natura vincolante della pronuncia parlamentare sui decreti-legge concorre tra l'altro la prassi ampiamente censurabile sul piano costituzionale ma oramai consolidatasi - di reiterare senza limiti i provvedimenti decaduti per mancata conversione nel termine costituzionale. Le considerazioni che precedono spiegano come risulti scarsamente significativa l'autorizzazione alla partecipazione della missione dell'Ifor nella ex-Jugoslavia inserita nell'articolo 1 del decreto-legge con cui è stato disciplinato l'invio dei reparti italiani.

Come è stato in principio rilevato, la procedura prevista dall'articolo 78 della Costituzione per la deliberazione dello stato di guerra non può ritenersi estensibile alle missioni di pace. Tuttavia, l'assenza di una specifica normativa, ordinaria oltre che costituzionale, a riguardo non sembra sufficiente a rimettere alla discrezionalità del governo l'attivazione dei poteri di indirizzo e controllo del parlamento.

Il coinvolgimento delle Camere sembra infatti in primo luogo conforme al principio della sovranità popolare contenuto nell'articolo 1 della Costituzione. Non bisogna in proposito dimenticare come la scelta di partecipare alle missioni di pace comporti una limitazione di sovranità derivante dalla sot-

toposizione dei reparti militari nazionali ad un comando espresso dalle Nazioni Unite, da un'altra organizzazione internazionale o da una coalizione di Stati, con l'identica conseguenza di sottrarre i reparti stessi alla completa disponibilità dei vertici politici e militari nazionali delle Forze Armate. Inoltre, in virtù dello stato di attuazione dello Statuto dell'Onu, la partecipazione alle missioni e le conseguenti limitazioni di sovranità non possono che derivare da una libera scelta del nostro paese e sembra da escludere che possano discendere in modo automatico dall'adesione al trattato istitutivo dell'organizzazione. Appare pertanto opportuno che il parlamento, la cui elezione rappresenta la principale forma di esercizio della sovranità da parte dei cittadini, venga chiamato a decidere in ordine alle limitazioni della sovranità statuale derivanti dalla partecipazione alle missioni. È in altri termini la natura delle decisioni da assumere a richiedere che venga attivato il rapporto fiduciario tra parlamento e Esecutivo, vero e proprio fulcro della forma di governo parlamentare accolta dalla Costituzione.

Va altresì rilevato come le missioni di pace siano di norma legate al verificarsi sul piano internazionale di eventi nuovi e imprevedibili che non sono oggetto delle dichiarazioni programmatiche rese dal governo in parlamento al momento della costituzione del rapporto fiduciario. Ne consegue che l'indirizzo politico definito al momento del conferimento della fiducia non è in grado di fornire copertura alle decisioni relative alla partecipazione italiana alle missioni e ciò comporta la necessità per il governo di verificare l'orientamento delle Camere.

Si può infine osservare come il coinvolgimento del parlamento nella materia in esame appaia conforme ai caratteri di imparzialità, neutralità ed estraneità al conflitto politico che secondo la Costituzione devono contraddistinguere le Forze Armate. Il dibattito parlamentare infatti, oltre ad assicurare la trasparenza e la pubblicità delle decisioni, consente di coinvolgere le opposizioni in scelte che devono comunque avvenire nell'interesse dell'intera collettività nazionale. Rivolgendosi alle Camere il governo sottopone in definitiva i propri intendimenti alle forze politiche e all'opinione pubblica, evitando che scelte che possono avere risvolti assai delicati per la vita del paese vengano discusse ed approfondite solo nelle sedi internazionali e in Consiglio dei ministri ad opera di ristrette élite politiche e tecniche.

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere che la parlamentarizzazione delle decisioni sia necessaria per quanto riguarda la partecipazione italiana alle missioni di peacekeeping e di peace-enforcing, nonché il concorso all'applicazione delle misure sanzionatorie implicanti l'uso della forza e delle misure non implicanti l'uso della forza ma che richiedono di essere attuate mediante l'impiego della forza. Non può esservi infine dubbio in merito alla necessità di una previa autorizzazione parlamentare nel caso di operazioni militari disposte dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42 dello Statuto. Il governo non sembrerebbe invece tenuto a richiedere una specifica autorizzazione per disporre l'invio di osservatori militari su mandato delle Nazioni Unite e la partecipazione a missioni di carattere esclusivamente umanitario (distribuzione di aiuti, attivazione di ospedali e scuole ecc.).

6. Spunti per una disciplina del controllo parlamentare

Il ruolo del parlamento nella materia in esame si è andato definendo nella prassi in maniera complessivamente aderente alla forma di governo parlamentare fatta propria dalla Costituzione. L'esperienza fin qui maturata ha in particolare evidenziato come le Camere siano in grado di far valere in ogni momento la responsabilità del governo e dei singoli ministri. Il nesso esistente tra l'Esecutivo e le Camere è del resto ben esplicitato dall'articolo 64, quarto comma, della Costituzione, ai sensi del quale i membri del governo hanno tra l'altro il diritto, ma anche, se richiesti, l'obbligo di assistere alle sedute delle Camere e devono inoltre essere sentiti ogni volta che lo richiedono. I regolamenti parlamentari. in linea con il dettato costituzionale, rendono inoltre disponibili una pluralità di sedi e procedure al fine di permettere la tempestiva attivazione del circuito parlamentogoverno. Pertanto, da un lato il parlamento è nelle condizioni di far valere in ogni momento la responsabilità del governo, e dall'altro l'Esecutivo ha facoltà di condizionare l'agenda dei lavori parlamentari e può sottoporre tempestivamente alle Camere le decisioni cui attribuisce maggiore rilievo. Quanto da ultimo rilevato potrebbe indurre a dubitare dell'opportunità di adottare una specifica normativa a riguardo con il rischio di irrigidire i rapporti tra governo e parlamento in un settore dove è indispensabile che le decisioni possano venire assunte e rese operative in tempi assai rapidi. Una siffatta conclusione non terrebbe tuttavia conto di come la disciplina di cui si discute potrebbe, al contrario, oltre ad assicurare la certezza del diritto in un ambito che presenta profili di costituzionalità di indubbia rilevanza, garantire procedure più celeri e funzionali.

L'approccio normativo alla tematica in esame potrebbe in astratto avvenire sia a livello costituzionale, sia a livello della sola legislazione ordinaria. I risultati più soddisfacenti si otterrebbero peraltro optando per la prima soluzione, che consentirebbe tra l'altro margini di manovra sicuramente maggiori. Una volta prescelta la via costitu-

zionale, sembrerebbe in primo luogo consigliabile procedere alla riscrittura dell'articolo 78, eliminando l'anacronistica previsione della dichiarazione di guerra per sostituirla con una puntuale elencazione dei casi in cui è richiesto un'autorizzazione del parlamento all'impiego delle Forze Armate. Solo una modifica costituzionale consentirebbe inoltre probabilmente di prevedere che, sulla falsariga di quanto dispone la Legge fondamentale tedesca, in determinate circostanze il consenso allo svolgimento delle missioni possa essere espresso da una Commissione bicamerale di ridotte dimensioni. Va infatti ricordato come, secondo una parte della dottrina, l'applicazione dell'articolo 78 sarebbe richiesto ogni qualvolta si eserciti la violenza bellica. L'opportunità di una siffatta innovazione deriva dal fatto che, in taluni casi, investire della decisione le Assemblee parlamentari potrebbe determinare un protrarsi delle procedure non compatibile con i tempi della decisione, oppure suscitare allarmi ed avere riflessi internazionali non desiderabili.

Il legislatore non dovrebbe peraltro limitarsi a disciplinare il potere di autorizzazione del parlamento trascurando di organizzare le funzioni di indirizzo e controllo delle Camere. Quest'ultimo obiettivo potrebbe essere ad esempio perseguito prevedendo forme di consultazione preventiva dei due rami del parlamento da parte del governo. In questo modo le Camere sarebbero poste in grado di condizionare sin dall'origine la politica dell'Esecutivo in merito a determinate vicende, senza doversi limitare a decidere in ordine alla partecipazione a missioni che sono sovente il risultato di precedenti contatti intercorsi a livello internazionale. Il parlamento, in virtù delle iniziative tempestivamente assunte dalle competenti Commissioni parlamentari, ha saputo tra l'altro svolgere un ruolo nelle vicende che hanno portate alla costituzione dell'Ifor e ciò gli ha consentito di subordinare al verificarsi di determinati presupposti la partecipazione italiana alla missione. Potrebbe pertanto prevedersi che il governo consulti il parlamento prima di recarsi nelle assisi internazionali in cui è prevedibile vengano assunte decisioni relative all'impiego delle Forze Armate in missioni a tutela della pace, o comunque al verificarsi di crisi o di emergenze internazionali nelle quali l'Italia potrebbe essere coinvolta.

Assai significativa, e quindi meritevole di considerazione da parte del legislatore, appare inoltre l'attività di controllo che le Camere svolgono una volta deliberata la missione seguendone i relativi sviluppi tramite le Comunicazioni rese dal governo nelle Commissioni e in Assemblea. Per potenziare l'efficacia dell'attività parlamentare occorrerebbe tuttavia garantire alle Camere adeguati e costanti flussi informativi da parte delle amministrazioni degli Esteri e della Difesa in merito all'andamento delle missioni. A tale scopo è stato tra l'altro, come si è visto, costituito un «presidio di crisi» presso le Commissioni Esteri e Difesa dei due rami del parlamento in occasione del conflitto del Golfo Persico. Le soluzioni che, in questa come in analoghe occasioni, possono essere escogitate per rendere edotte le Camere sull'andamento delle missioni, presentano peraltro i limiti derivanti dall'assenza di adeguati sistemi informativi nelle sedi parlamentari.

Un potenziamento delle funzioni di controllo delle Camere implica una più frequente attivazione delle stesse e la disponibilità di informazioni con carattere di riservatezza. Premesso infatti che, in linea di principio, la gestione operativa dei reparti militari impegnati nelle missioni dovrebbe essere interamente riservata al governo, va sottolineato come gli orientamenti delle Camere siano destinati ad essere influenzati proprio dalle modalità di svolgimento delle missioni soprattutto quando queste sembrano travalicare il mandato conferito

dalle Nazioni Unite. Non bisogna inoltre dimenticare che gli stessi poteri di gestione del governo risultano limitati dalle regole in tema di comando e controllo vigenti in ambito Onu. Sembra quindi da valutare la possibilità di riservare un ruolo, anche per quanto riguarda il monitoraggio delle missioni, ad una Commissione bicamerale, a cui si è prima fatto cenno, che potrebbe garantire con tinuità all'azione delle Camere ed acquisire quegli elementi di valuta-

zione che non risultasse opportuno rendere pubblici.

Una particolare forma di salvaguardia delle prerogative delle Camere potrebbe infine consistere nel riconoscere ad una minoranza parlamentare la facoltà di ricorrere in tempi brevi a strumenti del sindacato ispettivo allo scopo di verificare gli orientamenti del governo in merito a determinate vicende all'attenzione delle Nazioni Unite o di altreorganizzazioni internazionali.

Bibliografia essenziale

Umberto Allegretti, «Guerra del Golfo e Costituzione», Foro italiano, vol. 5, 1991, pp. 382-413.

Augusto Barbera, «Gli accordi internazionali: tra governo, parlamento e corpo elettorale», *Quaderni costituzionali*, vol. 3, 1984, pp. 439-476.

Antonio Barone, «La difesa nazionale nella Costituzione», parte I e II, Diritto e società, rispettivamente, vol. 4, 1987, pp. 643-688, vol. 1, 1988, pp. 1-52.

Pietro Barrera, «Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive» Quaderni costituzionali, vol. 2, 1988, pp. 281-347.

Ernesto Bettinelli, «Guerre e operazioni di polizia internazionale», Foro italiano, vol. 5, 1991, pp. 375-381.

Gian Luca Burci, «L'azione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella crisi del Golfo», *Comunità internazionale*, vol. 46, 1991, pp. 278-315.

Antonio Cassese, «Art. 11», Giuseppe Branca, Alessandro Pizzorusso (a cura di), Commentario della Costituzione, Bologna, Zanichelli, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1975, pp. 565-588.

Antonio Cassese, «Art. 87, VIII-IX comma (seconda parte)», Giuseppe Branca, Alessandro Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1978, pp. 270-274.

Antonio Casu (a cura di), Parlamento e sicurezza nazionale (vol. 1), Ancona, Nuove Ricerche, 1995.

Antonio Casu, «La politica di sicurezza», Servizio Commissioni parlamentari, Le Commissioni parlamentari nella XI legislatura, Roma, Camera dei deputati, 1994, pp.121-132.

Giuseppe 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», *Rivista di diritto internazionale*, vol. 1, 1993, pp. 139-144.

Francesco Cocozza, «Assedio (stato di)», Enciclopedia giuridica, vol. III, 1985, pp. 1-10.

Benedetto Conforti., Le Nazioni Unite, Padova, Cedam, 1994, (V ed.).

Giuseppe De Vergottini, «Le modificazioni delle competenze costituzionali in materia di difesa», Rivista trimestrale di diritto pubblico, vol. 3, 1974, pp. 409-450.

Giuseppe De Vergottini, «Art. 87, IX comma (prima parte)», Giuseppe Branca, Alessandro Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1978, pp. 240-270.

Giuseppe De Vergottini (a cura di), Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale, Roma, Rivista militare, 1991, (Collana del centro militare di studi strategici, 31).

Charles Dobbie, «A Concept for Post-Cold War Peacekeeping», Survival, vol. 36, 1994, pp. 121-148.

Giuseppe Ferrari, «Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)», Enciclopedia del diritto, XIX, Milano, Giuffré, 1970, pp. 816-840.

Maurice Flory, «L'Onu et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix», in *Politique étrangère*, 1993, pp. 633-640.

Carlo Fresa, Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi, Padova, Cedam, 1981.

Giorgio Gaja, «Il Consiglio di sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione», Rivista di diritto internazionale, vol. 3, 1990, pp. 696-697.

Andrea Giardina, «Art. 78», Giuseppe Branca, Alessandro Pizzorusso (a cura di), Commentario della Costituzione, Bologna, Zanichelli, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1975, pp. 94-115.

Pietro Giuseppe Grasso, «Guerra: II) Disciplina costituzionale della guerra», Enciclopedia Giuridica, Vol. XV, Roma, 1989, pp. 1-7.

Silvano Labriola, «Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano», Rivista trimestrale di diritto pubblico, vol. 4, 1979, pp. 904-975.

Vincenzo Lippolis, «La crisi del Golfo Persico in parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero», Giuriprudenza costituzionale, vol. 2, 1991, pp. 1709-1739.

Gianni Long, «Parlamento e Forze Armate: dalla costituente alla sesta legislatura», Carlo Jean (a cura di), Storia delle Forze Armate italiane 1945-1975: aspetti ordinativi e sociologici, Milano, F. Angeli, 1994, pp. 31-71.

Andrea Manzella, «Il Capo dello Stato in "Consiglio supremo di difesa"», *Quaderni costituziona- li*, vol. 2, 1988, pp. 231-247.

Alessandro Massai, «La spedizione navale italiana nel Golfo Persico», Quaderni costituzionali, vol. 1, 1988, pp. 208-216.

Alessandro Massai, «Parlamento e politica estera: l'Italia», *Quaderni costituzionali*, vol. 3, 1984, pp. 559-603.

Franco Modugno, Damiano Nocilla, «Stato d'assedio», Nuovissimo digesto italiano, vol. XVIII, Torino 1971, pp. 273-291.

Franco Modugno, Damiano Nocilla, «Stati di emergenza nell'ordinamento italiano», Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, Milano, Giuffré, 1988, pp. 515-553.

Giovanni Motzo, «Politica della difesa e comando costituzionale delle Forze Armate», Quaderni cosituzionali, vol. 2, 1988, pp. 297-317.

«Relazione della Commissione istituita dal governo Goria per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando delle Forze Armate» (c.d. Commissione Paladin), *Quaderni costituzionali*, vol. 2, 1988, pp. 318-346.

Adams Roberts, «The Crisis in UN Peacekeeping», Survival, vol. 36, 1994, pp. 93-120.

Natalino Ronzitti, «Politica della difesa, Costituzione e norme internazionali», Politica internazionale, vol. 6, 1984, pp. 73-80.

Eugene V. Rostow, «Until what? Enforcement Action or Collective Self Defense?», American Journal of International Law, vol. 85, n.3 1991, pp. 506-516.

Oscar Schacter, «United Nations law in the Gulf conflict», American Journal of International Law, vol. 85, n. 3 1991, pp. 452-473.

Roberto Toscano, «Peacekeeping in the New International Situation», *The International Spectator*, vol. 28, n. 1 1993, pp. 47-60.

Burns H. Weston, «Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy», American Journal of International Law, vol. 85, n. 3, 1991, pp. 516-535.