

LINDA LANDI

**PRESENZA  
ED IMPEGNI DELL'ITALIA  
NELLE PEACE  
SUPPORT OPERATIONS**

**AI QUADERNI**  
16  
Gennaio 2003

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

---

**LINDA LANDI**

**PRESENZA ED IMPEGNI DELL'ITALIA  
NELLE PEACE SUPPORT OPERATIONS**

---

Linda Landi ha partecipato nel corso del 2001 al programma di formazione laureandi nel campo della sicurezza e difesa, avviato dallo IAI nel 1998, e ha preparato questo Quaderno che rappresenta una sintesi della sua Tesi di Laurea. L'autrice si è poi laureata in Scienze Politiche presso l'Università di Firenze nel luglio 2002.



*IAI Quaderni*

Direzione: Roberto Aliboni

Segreteria di redazione: Sandra Passiarelo

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

---

# Indice

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>1. Aspetti generali delle operazioni a supporto della pace</b>	
1.1 Le operazioni di mantenimento della pace: evoluzione storica e terminologica ....	8
1.2 I problemi attuali delle operazioni delle Nazioni Unite: mancanza di una preventiva copertura finanziaria e problemi operativi.....	11
1.3 Problemi di gestione politica.....	13
<b>2. L'ordinamento italiano e l'uso della Forza Armata</b>	
2.1 Le <i>Peace Support Operations</i> secondo l'ordinamento costituzionale italiano .....	18
2.2 Il sistema decisionale.....	21
2.3 Il ricorso alle Forze Armate nella legislazione ordinaria.....	27
2.4 Il finanziamento delle operazioni fuori area.....	30
<b>3. Il contributo dell'Italia al mantenimento della pace e della stabilità</b>	
3.1 La partecipazione italiana alle missioni internazionali: cenni storici.....	35
3.2 Le missioni italiane del dopo Guerra Fredda .....	39
3.3 Gli interventi in Somalia e Mozambico.....	43
<b>4. Crisi balcanica: il coinvolgimento dell'Italia</b>	
4.1 L'approccio italiano alla disgregazione jugoslava.....	49
4.1.1 Le operazioni navali di <i>enforcement</i> dell'embargo militare e i bombardamenti aerei.....	53
4.1.2 Da Ifor a Sfor .....	55
4.2 Il conflitto del Kosovo.....	60
4.3 Gli ultimi impegni .....	66
<b>5. Conclusioni: l'Italia da consumatore a produttore di sicurezza?</b> .....	69
<b>Tabelle</b> .....	77

---

## Introduzione

Il drammatico confronto Est-Ovest ha segnato la storia mondiale del secondo dopoguerra, imbrigliando qualsiasi situazione conflittuale nella filosofia dei blocchi. Con la fine del sistema bipolare, venuto meno il freno delle grandi potenze, le tensioni latenti sono esplose in una moltitudine di conflitti locali, sia interstatali, decaduto il divieto delle egemonie regionali, sia soprattutto infrastatali, a causa della forte tentazione autonomista delle nazionalità e delle minoranze etniche.

I conflitti attuali, anche quelli infrastatali, coinvolgono i paesi industrializzati sebbene non costituiscano una minaccia immediata e diretta ai loro interessi vitali. La radicalizzazione e la spiralizzazione incontrollata di conflitti etnici o di guerre civili, la loro internazionalizzazione e il coinvolgimento di altri Stati possono avere riflessi perniciosi sulla sicurezza e provocare migrazioni transnazionali di massa. Inoltre l'instabilità politica può incidere negativamente su interessi di natura economica, laddove la stabilità politico-strategica rafforza il credo liberale del commercio su scala globale.

Da non sottovalutare poi come la proliferazione missilistica e di armi di distruzione di massa moltiplichi la probabilità di *escalation* qualitativa dei conflitti, inclusi quelli identitari. Sebbene i paesi poveri non possano competere con le capacità operative e tecnologiche dell'Occidente in campo militare convenzionale, le armi Nbc affrancano la potenza militare dal livello di sviluppo di un paese, riducendo lo iato tecnologico e qualitativo con i paesi industrializzati. La continua segmentazione delle guerre fomenta inoltre nuove sfide, sempre più frequentemente generate da soggetti non istituzionali che, diversamente dalle aggressioni tradizionali, non hanno una dimensione militare: integralismo religioso e politico, fenomeni demografici, degrado ambientale, criminalità organizzata, terrorismo internazionale.

La natura transfrontaliera e aleatoria delle nuove minacce ha richiesto una graduale trasformazione delle tradizionali alleanze militari, attraverso l'evoluzione da una strategia dissuasiva/difensiva ad una strategia difensiva e di proiezione delle forze in funzione di gestione/riduzione dei rischi.

L'applicazione di nuovi concetti strategici impatta in modo drastico con le tradizionali formule d'impiego delle forze, rendendo necessario trovarne di più flessibili. L'indeterminatezza quantitativa e qualitativa delle nuove minacce ha postulato l'individuazione di una *range* di priorità in termini di capacità militari, concernenti l'interforzismo, ovvero la fusione delle potenzialità terrestri, navali ed aeree, di quelle del comando e controllo, dell'*intelligence* e dell'informatica e l'interoperabilità in un contesto multinazionale. La proiezione di stabilità all'esterno richiede poi, oltre ad un adeguato supporto militare, una politica di sicurezza integrata, che combini insieme elementi militari di dissuasione e *conflict management* con misure volte a favorire la stabilizzazione economica e sociale delle aree di crisi.

Per la gestione delle nuove minacce, data la continua moltiplicazione e il diversificarsi dei potenziali focolai di tensione, si è largamente imposta la necessità di un carattere internazionale degli interventi. L'assetto odierno della sicurezza collettiva è edificato su dottrine e strutture di forze internazionali polivalenti, caratterizzate da una stretta compenetrazione tra l'attività umanitaria e quella di *conflict resolution*.

Dopo la fine della Guerra Fredda, le Nazioni Unite erano al centro di grandi aspettative. Il bilancio generale dell'attività dell'Organizzazione non è scevro da realizzazioni importanti, soprattutto nel settore del rafforzamento del diritto internazionale. Grazie a istituti nuovi, quali l'inserimento del rispetto dei diritti umani tra gli obiettivi primari della comunità internazionale (c.d. diritto-dovere d'ingerenza umanitaria), esso sta divenendo un vero e proprio strumento geopolitico, funzionale all'instaurazione di un nuovo ordine politico internazionale.

Tuttavia, in riferimento a quella che era la sua missione istituzionale, l'Onu si è rivelata un gestore inefficace dei conflitti. La pletorica serie di operazioni in cui le Nazioni Unite sono state coinvolte dal 1989, per la maggior parte dei casi si è conclusa senza risultati o con costi troppo alti per giustificare lo sforzo. Il problema del sistema di sicurezza collettiva approntato dalla Carta di San Francisco è che esso si fonda sulla presunzione che tutti i membri percepiscano ogni minaccia alla stabilità come una minaccia d'importanza vitale e sull'ipotetica disponibilità politica degli attori maggiori ad intervenire con funzioni di *compellence*.

Dimostratasi erronea la diagnosi sulle potenzialità delle Nazioni Unite, la comunità internazionale sembra aver preso coscienza dell'impossibilità di una pace assolutamente istituzionale. Le ultime esperienze internazionali hanno evidenziato una sempre maggiore regionalizzazione delle operazioni di pace, come dimostrano i due grandi interventi della Nato nella ex Jugoslavia, in Bosnia nel 1995 ed in Kosovo nel 1999.

La complessità delle sfide alla sicurezza dopo il superamento di schieramenti sclerotizzati nel tempo e il diretto coinvolgimento dell'area adriatica-danubiana nelle manifestazioni più acute della crisi, hanno imposto all'Italia la necessità di riesaminare le direttrici della propria azione internazionale. Nel quadro geopolitico attuale, il carattere fluido e multidirezionale dei mutamenti in atto e l'attenuarsi degli automatismi che garantivano la sicurezza multilaterale, richiedono un impegno attivo e non semplicemente reattivo nell'ambito delle organizzazioni di appartenenza, incluse quelle specializzate nel comparto sicurezza, in considerazione del processo di militarizzazione della politica estera scaturito dalla fine della Guerra Fredda, in ragione del quale la funzione militare determina in modo significativo il ruolo che ciascun paese può sviluppare in sede di politica internazionale.

L'Italia, dopo che la fine del condominio bipolare ha lasciato liberi ampi spazi geopolitici, ha caratterizzato la sua politica estera per una spiccata attività di presenza internazionale attraverso l'impiego dello strumento militare, ma senza una grande lungimiranza nella pianificazione dei propri impegni. Al fine di evitare che si costituiscano direttori dai quali l'Italia potrebbe rimanere esclusa, restando emarginata anche dalle scelte che investono i suoi interessi vitali, è invece necessaria la definizione di una politica estera e di sicurezza organica e coerente nel lungo periodo, attraverso cui avviarsi a divenire un credibile produttore di sicurezza, sia nelle sue componenti militari che in quelle realizzate dalla cooperazione allo sviluppo.

Dopo aver brevemente illustrato i problemi strategico-politici e tattico-militari causa dei reiterati fallimenti delle operazioni Onu di *peace-keeping*, mancanze che hanno accelerato la rinazionalizzazione delle politiche di difesa, questo studio cercherà di tratteggiare una panoramica generale dei problemi che la partecipazione dei contingenti italiani alle operazioni multinazionali ha sollevato, e di verificare la congruità della risposta dell'Italia (in termini reali e non dichiaratori) alle sollecitazioni poste dal nuovo contesto internazionale.

In particolare verranno analizzati i presupposti costituzionali e legislativi che legittimano l'invio delle Forze Armate italiane all'estero, evidenziandosi una situazione che vede la pianificazione delle politiche di difesa e sicurezza alle prese con un'insoddisfacente previsione costituzionale delle crisi e con l'assenza di una legge generale applicabile alle nuove fattispecie belliche. Mediante una disamina commentata e una comparazione diacronica delle missioni

più rilevanti che le Forze Armate del nostro paese hanno intrapreso, verrà inoltre sottolineato come la capacità italiana di qualificarsi come partner serio ed affidabile in ambito multilaterale postuli, a monte della riqualificazione dello strumento militare, una stabilità politica esterna di natura *bipartisan*, tale da assicurare coerenza di lungo periodo alle iniziative nazionali, e una volontà politica coerente con gli interessi nazionali.

---

# 1. Aspetti generali delle operazioni a supporto della pace

## 1.1 Le operazioni di mantenimento della pace: evoluzione storica e terminologica

La Carta delle Nazioni Unite non contiene nessuna disposizione che contempili espressamente l'esistenza o l'istituzione delle operazioni di mantenimento della pace, che nonostante ciò hanno fatto parte del bagaglio societario sin quasi dalla fondazione. Sebbene le norme societarie prevedano solo interventi di *enforcement*, operazioni militari in attuazione del disposto del Capitolo VII non sono mai state condotte direttamente dalle Nazioni Unite. Fa eccezione solo la seconda fase dell'intervento in Congo – nel quadro dell'operazione Onuc (United Nations Operation in the Congo, 1960-1964) – dove il collasso del governo centrale e l'aggravarsi della guerra civile legittimarono, nelle fasi finali dell'impegno internazionale, un massiccio ricorso all'uso della forza militare. Nella guerra di Corea, come in quella nel Golfo oltre quarant'anni dopo, l'Onu si è di fatto limitata a sancire e legittimare due operazioni militari a comando americano, astenendosi totalmente dall'intervenire nella gestione operativa e tattica di dettaglio. La crisi del Kosovo, precipitata sul piano militare nel corso del 1998, ha ulteriormente enfatizzato lo svuotamento progressivo delle competenze dell'Onu nel campo della sicurezza internazionale, dal momento che l'operazione *Allied Force*, effettuata tra il marzo e il giugno 1999, fu condotta dalla Nato con propria determinazione, cioè in maniera del tutto autonoma, prescindendo da autorizzazioni di sorta da parte delle Nazioni Unite.

La mancata istituzione di una *standing force* permanentemente a disposizione delle Nazioni Unite per interventi di *enforcement* ha reso imprescindibile, sin dai primi anni di operatività, la ricerca di soluzioni organizzative e funzionali per la gestione delle crisi alternative a quanto previsto espressamente dallo Statuto. Il *peace-keeping* come forza di interposizione e separazione delle parti in conflitto è nato, secondo un'espressione dottrina quasi ecumenica, come una risposta, oggetto di larga improvvisazione, ad una situazione contingente<sup>1</sup>. La prima forza militare delle Nazioni Unite, Unef (United Nations Emergence Force), archetipo ideale del *peace-keeping* "classico", fu istituita nel 1956 nel tentativo di flemmatizzare una delle crisi più pericolose del dopoguerra, originata dalla politica egiziana in relazione alla questione del Canale di Suez. All'unità operativa fu affidato il compito di assicurare e sovrintendere alla cessazione delle ostilità e al ritiro delle Forze Armate francesi, inglesi e israeliane e successivamente servire da forza di interposizione tra le milizie egiziane e israeliane lungo la linea armistiziale. Questi interventi hanno continuato a evolversi nel tempo adattandosi alle situazioni che si evidenziavano sul piano concreto, provocando una continua espansione dei profili operativi e strutturali.

Le ricostruzioni effettuate dalla dottrina alla luce della prassi sono sostanzialmente univoche nell'individuare alcuni principi, teorici ed operativi, che sostanziano questi interventi. Tali operazioni, il cui scopo è quello di favorire la flemmatizzazione delle crisi e contribuire alla costruzione di accordi duraturi senza interferire negli affari interni dello Stato ospitante, non hanno carattere coercitivo. Esse sono quindi subordinate al consenso dello Stato territo-

<sup>1</sup> G. Abi-Saab, "United Nations Peacekeeping Old and New: An Overview of the Issues", in D. Warner (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1995, p. 1.

riale (*rectius*, di tutti i contendenti, Stati o realtà *de facto*) al dislocamento, all'impiego e alla composizione del contingente multinazionale e sono caratterizzate da una elevata visibilità militare. In mancanza di forze permanentemente assegnate, la costituzione del contingente internazionale è subordinata alla disponibilità degli Stati membri a fornire personale, mezzi, sostegno finanziario e logistico.

Nel rapporto relativo alla costituzione della prima forza militare societaria, il Segretario Generale Dag Hammarskjöld affermò il carattere di imparzialità dei *peacekeepers*, indispensabile per mantenere il consenso e la cooperazione delle parti, sostenendo che "non vi era alcun intento, nell'istituire la Forza, di influenzare l'equilibrio militare del conflitto in corso"<sup>2</sup>. In altre parole l'operato del contingente internazionale non deve condizionare la situazione politica – i rapporti di forza – tra le parti del conflitto. Il mantenimento dell'equanimità postula inoltre, quale logica pre-condizione, un uso limitato della forza militare, come ultima risorsa per autodifesa.

Durante la Guerra fredda principi teorici e prassi operativa del *peace-keeping* si sono mostrati sostanzialmente coincidenti. Se si escludono la missione in Congo e l'esperienza in Libano (nel quadro di Unifil – United Nation Interim Force in Lebanon, istituita nel 1978 in seguito all'invasione israeliana del Libano meridionale e tutt'ora in corso), interventi in situazioni belliche ad alta intensità, l'azione dei contingenti multinazionali ha sempre avuto luogo in aree in cui era già stata concordata la cessazione delle ostilità, o quanto meno di impegno comune nel raggiungimento della pace. Le crisi venivano composte sull'asse Mosca – Washington e successivamente riconsegnate alle Nazioni Unite (quando la loro azione non era impedita dai veti), con l'unica incombenza residua di svolgere attività di *cooling-off* della crisi.

Nel caso di una ripresa delle ostilità, le forze in funzione di *peace-keeping* non avrebbero potuto intervenire data la limitata dimensione dei contingenti, cui era precluso il possesso di armi pesanti e dati i vincoli operativi imposti dal mandato, il quale attribuiva a queste missioni attività routinizzate in attesa di una soluzione negoziale (più o meno lontana nel tempo) definitiva. Fa testo l'Unef, della quale venne completato frettolosamente il ritiro sollecitato dall'Egitto nel 1967, cui seguì immediatamente la (terza) guerra arabo-israeliana. Anche la più che trentennale esperienza cipriota nel quadro di Unficyp (United Nations Peace-keeping Force in Cyprus, istituita nel 1964 e tutt'ora in corso) è indicativa a riguardo. Dal momento in cui la parte più forte, quella turca, ha raggiunto i propri obiettivi territoriali, i *peacekeepers* si trovano su una linea di confine *de facto* a guardia di un cessate il fuoco apparentemente infinito, nell'assoluta impossibilità di deterrenza chiunque dei due contendenti decidesse di passare sul serio all'offensiva<sup>3</sup>. L'utilità delle operazioni di pace era dunque limitata e funzionale a precise condizioni, tutte ascrivibili a ragioni esterne alla volontà dell'Organizzazione, che non aveva in alcun modo la possibilità di porre in essere interventi che alterassero l'equilibrio spartitorio del mondo bipolare.

Le discrepanze tra le missioni condotte durante la Guerra Fredda e quelle avviate dopo la smilitarizzazione dei rapporti Est-Ovest non sono solo di ordine quantitativo<sup>4</sup>, ma soprattutto

<sup>2</sup> *Report of the Secretary General Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force*, UN Doc. A/3943, New York, United Nations, 1958, par. 12.

<sup>3</sup> R. Cappelli, *Incidine o martello? Gli interventi Onu nei conflitti armati intrastatali*, Quaderni Forum, n. 1, Firenze, Forum per i problemi della pace e della guerra, 1999, p. 49.

<sup>4</sup> Delle 54 operazioni di pace allestite dal 1948 ad oggi, due terzi (36) sono state istituite a partire dal 1991. Con l'aumento della richiesta di operazioni di questo tipo, in particolare nei Balcani ed in Africa, il loro numero era aumentato fino a 18 durante la prima metà del 1994. A partire da quel momento il numero è rimasto abbastanza costante, oscillando tra le 14 e le 17. Alla fine del 2000 le operazioni in corso erano 15.

to di natura qualitativa, investendo le caratteristiche intrinseche degli interventi, dislocati oggi anche in aree un tempo di esclusiva influenza delle due superpotenze, dall'Afghanistan all'America Centrale.

La caratteristica endemica delle operazioni cosiddette di "nuova generazione", tipiche del dopo Guerra Fredda, è quella di essere effettuate in presenza di conflitti di carattere meramente interno, in ambienti fortemente instabili o addirittura in situazioni belliche ad alta intensità di combattimento, in aperta controtendenza rispetto all'esperienza storica delle Nazioni Unite, caratterizzata dall'imperativo della non interferenza negli affari interni dei paesi membri. Nel caso della Somalia per la prima volta l'Organizzazione ha deciso un intervento umanitario senza essere stata formalmente sollecitata dal governo, dato il totale collasso dello Stato e la mancanza di una legittima struttura di potere. Negli ultimi anni la prassi dell'Onu si è arricchita con l'istituzione di molte operazioni il cui presupposto consisteva in una grave emergenza umanitaria (ex Jugoslavia, Ruanda, Haiti, Timor Est).

La differenza contestuale tra le missioni di prima e di seconda generazione si riverbera sul contenuto degli interventi. I *peacekeepers* non limitano più la loro azione al "raffreddamento" di una situazione di crisi, ma sempre più frequentemente vengono impiegati in operazioni tese a garantire internazionalmente la messa in opera di intese di pace globali. In altre parole il *peace-keeping* non è più (o non soltanto) uno strumento di gestione, quanto piuttosto un mezzo per la risoluzione dei conflitti.

In aggiunta alle tradizionali funzioni di natura tipicamente militare di monitoraggio di tregue, controllo dei confini, interposizione, verifica del ritiro, smobilitazione e disarmo delle parti in causa, sempre più frequentemente i contingenti multinazionali in funzione di *peace-keeping* vengono impiegati contestualmente all'azione diplomatica, come uno dei mezzi di cui si avvale il *peace-making*, a titolo preventivo, allo scopo di scongiurare l'avvio di scontri armati tra fazioni o nazioni<sup>5</sup>, nella realizzazione di interventi di assistenza umanitaria, in azioni miranti al consolidamento e al sostegno di quelle strutture in grado assicurare la stabilità politica al fine di facilitare il ripristino di normali condizioni di vita sociale. Ciò implica un sempre più considerevole concorso del personale civile nell'assolvimento dei compiti del mandato, nel quadro di azioni sinergiche, con l'obiettivo di collegare il mantenimento della pace con il soddisfacimento di più generali finalità di carattere politico-sociale. Proprio a causa della forte compenetrazione tra gli aspetti diplomatico, militare, umanitario ed economico, che rendono ciascuna operazione un *unicum* che travalica ogni possibile tassonomia, oggi è preferibile parlare di *Peace Support Operations*.

Tuttavia, alle differenze contestuali, all'espansione dei profili operativi e all'ampliamento strutturale delle operazioni post-Guerra Fredda, non ha corrisposto una parallela evoluzione della cornice politica e normativa, quasi immutata rispetto al contesto bipolare, quando le Forze delle Nazioni Unite erano poche centinaia e le operazioni geograficamente ed operativamente circoscritte. Inoltre, nonostante l'*overstretching* degli impegni e degli interventi, l'Onu non ha affrontato alcuna incisiva revisione strutturale, facendo fronte ad ogni nuovo impegno sul piano militare attraverso defatiganti trattative con gli Stati membri.

<sup>5</sup> Si veda a questo proposito la risoluzione 11 dicembre 1992 n. 795, con la quale il Consiglio di Sicurezza, per la prima volta nella storia delle Nazioni Unite, ha autorizzato lo spiegamento a titolo preventivo della missione Unprofor (United Nations Protection Force) sul confine tra Serbia e Macedonia.

## 1.2 I problemi attuali delle operazioni delle Nazioni Unite: mancanza di una preventiva copertura finanziaria e problemi operativi

Parafrasando Armstrong, l'elenco dei "perché" le missioni dell'Onu non riescono a funzionare è molto lungo<sup>6</sup>. Le cause di inerzia funzionale di cui il Consiglio di Sicurezza ha dato prova nel corso degli anni, non sono solo attribuibili ai tempi lunghi della decisione politica, ma anche ai tempi tecnici, aggravati dall'insufficienza della copertura finanziaria, necessari per assiemare e coordinare l'invio di contingenti di paesi diversi.

La crescita incontrollata della spesa per gli interventi multinazionali dopo la fine della Guerra Fredda ha determinato una situazione finanziaria Onu di grande precarietà. Dopo aver toccato la cifra record di 3,6 miliardi di dollari nel 1993, i fondi destinati alle operazioni di pace sono scesi sino a 1 miliardo nel 1998, per poi aumentare di nuovo nel 1999-2000 e sono attualmente proiettati verso l'ammontare di 2,5 miliardi per il periodo compreso tra luglio 2000 e giugno 2001<sup>7</sup>.

Dal momento che la contribuzione ordinaria al bilancio si è rivelata totalmente insufficiente a coprire i costi delle missioni di pace, sono cresciuti a dismisura i fondi extra bilancio. Di fronte all'elefantiasi di costi, molti membri, in particolare Stati Uniti e Russia, hanno cominciato a dilazionare i versamenti, provocando un deficit di contributi senza precedenti.

Sotto il profilo finanziario, l'Italia è attualmente il sesto maggior contribuente al bilancio ordinario delle Nazioni Unite, con una quota di 52,7 milioni di dollari, pari al 5,09% del totale. Nel 2000-2001 l'Italia contribuisce inoltre al bilancio delle operazioni di pace dell'Onu con una quota di circa 122 milioni di dollari, oltre a stanziare cospicui finanziamenti aggiuntivi (dal momento che i costi sostenuti dall'Onu sono solo una parte di quelli effettivi delle missioni di pace).

Oltre all'endemica carenza di risorse, anche la farraginosità e la lentezza del complesso iter di finanziamento delle operazioni<sup>8</sup> impedisce all'Organizzazione di disporre di un'infrastruttura logistica e di stock di equipaggiamento adeguati, con pesanti riflessi sull'operatività delle missioni, molte delle quali – soprattutto quelle di dimensioni rilevanti, ovvero oltre le 5 mila unità – sono condannate a ritardi cronici nel raggiungimento dell'autosufficienza operativa, per conseguire la quale possono occorrere anche 4/5 mesi, con grave pregiudizio e nocimento dell'efficacia dell'intervento.

La numerosità e la complessità delle operazioni di seconda generazione hanno amplificato in modo esponenziale problematiche tecniche e gestionali. Esse sono attribuibili a carenze organizzative, nonché a difficoltà oggettive derivanti all'elevato numero di contingenti nazionali presenti nelle operazioni attuali. Fa testo l'intervento in Cambogia sotto le insegne del-

<sup>6</sup> C. L. Armstrong, "Dall'inutilità alla follia. Breve rassegna dei fallimenti dell'Onu", *Rivista Italiana Difesa*, n. 5, 1995, p. 60.

<sup>7</sup> Per questi dati si veda il sito internet del Centro di Informazione delle Nazioni Unite per l'Italia (Unic), [www.onuitalia.it](http://www.onuitalia.it). Si veda inoltre Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), *SIPRI Yearbook*, Oxford University Press, 1999-2001.

<sup>8</sup> Il bilancio preventivo della missione predisposto dal Segretariato deve essere sottoposto all'approvazione del Comitato consultivo sulle questioni amministrative e di bilancio. Nel tempo intercorrente, il Segretario Generale può dare in appalto la fornitura di equipaggiamenti e servizi per un totale di spesa non superiore a 3 milioni di dollari l'anno per operazione. Successivamente all'approvazione da parte del Comitato consultivo, il Segretariato è autorizzato ad obbligare i fondi sino ad un massimo annuale di 10 milioni di dollari per missione e solo dopo la definitiva approvazione del bilancio da parte del Comitato per i contributi, è prevista la spendibilità di tutte le risorse destinate all'operazione.

l'Untac (United Nations Transitional Authority in Cambodia, 1992-1993), al quale hanno preso parte oltre 40 Stati.

Incentivare la partecipazione di numerose nazioni alle spedizioni militari dell'Onu, a dimostrazione dell'universalità dell'istituzione, significa accrescerne il grado di legittimazione internazionale. I paesi del Terzo Mondo, soprattutto quelli più poveri, si sono sempre dimostrati disponibili all'invio di truppe agli ordini delle Nazioni Unite per missioni di mantenimento della pace che assicurano un ritorno economico non trascurabile<sup>9</sup> e che non provocano grosse ripercussioni interne nel caso in cui si verificano perdite, dato il diverso concetto del valore della vita rispetto all'Occidente. La partecipazione di questi contingenti, politicamente opportuna e numericamente necessaria, visti l'aumento esponenziale delle operazioni sotto il vessillo delle Nazioni Unite e la sempre crescente indisponibilità dei paesi occidentali a mettere risorse e unità a servizio dell'Onu, ha in molte occasioni pregiudicato il conseguimento degli obiettivi fondamentali delle missioni di pace, condotte da truppe di scarsa qualità e addestramento.

Al di là della compatibilità politica, ovvero dell'esistenza di obiettivi politico-strategici condivisi almeno in senso generale, l'esorbitante multinazionalità di tante operazioni ha posto con forza la questione della compatibilità militare. Gli endemici problemi di inter-operabilità, dovuti alla mancanza di un idioma comune, alle barriere culturali, alle differenze di addestramento del personale, all'adozione di regole d'ingaggio non omogenee e soprattutto all'insufficiente standardizzazione dei materiali, specialmente nel campo fondamentale delle comunicazioni, hanno inciso negativamente sullo svolgimento delle missioni di pace. Anche la mancanza di una realmente autonoma capacità d'*intelligence* sia sul campo, sia strategica e le carenze nel settore della logistica, hanno compromesso la gestione tattico operativa delle missioni più complesse.

Ma la più grave mancanza riscontrata è l'assenza di un sistema integrato di comando e controllo, attribuibile, oltre che agli innumerevoli vincoli tecnici cui si è fatto cenno (differenze negli strumenti, negli standard e nelle procedure di comunicazione), a fattori politici che limitano grandemente la possibilità di una direzione centrale ed unificata.

In primo luogo la frammentazione del potere decisionale a livello di Segretariato. Non è infrequente che le direttive impartite dal Segretariato al Comandante supremo siano contraddittorie, dal momento in cui promanano dagli innumerevoli dipartimenti che nell'ambito del Segretariato concorrono alla loro formazione<sup>10</sup>, ponendo così gravi problemi interpretativi al Comandante della Forza. Ma non è soltanto l'insufficiente "integrazione orizzontale" ad essere prioritariamente sotto accusa. I legami verticali tra le unità operative locali ed il Quartier

<sup>9</sup> "...per molti Stati l'invio di truppe agli ordini delle Nazioni Unite sta diventando un affare. I 50 dollari pagati ogni giorno per ciascun Casco Blu, se sono pochi per un italiano (un militare di leva ne guadagna 120 al giorno, 70 dei quali pagati dall'Italia) sono tantissimi per un pakistano, al punto che il soldato ne intasca solo 10, mentre ben 40 finiscono nelle casse dello Stato. [...] In un solo giorno di missione in Somalia, tanto per dare qualche cifra, il Pakistan incassa 350.00 dollari (con 7.000 Caschi Blu presenti), il Botswana 35.000 dollari (700 uomini), l'Egitto 60.000 (1.200 uomini)", G. Gaiani, "Soldati blu", *Rivista Militare*, n. 2, 1995, p. 66.

<sup>10</sup> A partire dal 1991 si è provveduto ad una riorganizzazione delle funzioni, attribuendo ad un apposito Dipartimento per le operazioni di *peace-keeping* (Dpko) le funzioni di pianificazione, preparazione e coordinamento della gestione delle operazioni. Sono stati inoltre costituiti, con competenza specifica sugli aspetti civili delle missioni di pace, il Dipartimento degli affari politici (Dpa), cui sono state affidate le attività di *preventive deployment* e di mediazione politica e il Dipartimento degli affari umanitari (Dha), responsabile della direzione delle attività di assistenza umanitaria, a sua volta sostituito nel 1998 dall'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari.

generale di New York sono labili. Le numerose riforme volte al miglioramento e all'incremento di risorse e procedure all'interno delle varie strutture, non hanno eliminato il problema dello scollamento tra le operazioni in corso da un parte e la direzione politica dall'altra, cosicché i rapporti tra la componente militare e quella burocratico-amministrativa continuano in molte occasioni ad essere conflittuali.

Il difficile rapporto tra comando strategico e comando operativo è ulteriormente complicato dalla tendenza delle forze di pace ad eseguire gli ordini dei rispettivi Ministeri della Difesa. Il problema delle interferenze nazionali – motivate dalla preoccupazione di assicurare il perseguimento degli interessi posti alla base della decisione di intervenire e dall'imperativo politico interno di evitare di subire perdite e sostenere costi eccessivamente onerosi – non essendo per ovvi motivi eliminabile, può essere affrontato garantendo un adeguato livello di rappresentanza dei paesi partecipanti all'operazione nella catena di comando della stessa, in modo che essi possano concorrere alla direzione politica e militare della missione.

### 1.3 Problemi di gestione politica

Al di là dei problemi organizzativi e dei deficit strutturali dell'Organizzazione, è l'ostacolo politico, che discende dalla mancanza di sostanziali interessi nazionali condivisi dai paesi partecipanti, il motivo principale da cui dipendono in larga parte le difficoltà in cui si dibattono le missioni di pace Onu. Sebbene solo l'attore universale possa stabilire la legittimità politica e legale di ogni intervento, l'esito dell'impegno dipende in ampia misura, dal momento che le Nazioni Unite non sono in condizioni di esprimere un'autonoma organizzazione militare, dalla disponibilità degli Stati forti del sistema, che si mobilitano in forze solo quando è in gioco il loro interesse nazionale.

L'esperienza storica, di cui la vicenda della Guerra del Golfo e l'imperitura crisi della ex Jugoslavia sono l'emblema, prova come, sebbene gli Stati – ancorché in misura molto diversa – abbiano un generale interesse alla salvaguardia dell'ordine giuridico e della stabilità internazionale, interventi esterni che non prescindono dall'uso della forza si concretizzano soltanto quando ad essere minacciati sono gli interessati economici e di sicurezza degli Stati leader del sistema. In questo caso i paesi che si assumono la responsabilità di azioni coercitive rischiose e dispendiose lo fanno al di fuori dell'Organizzazione mondiale, che non riesce ad esprimere quel minimo di *overlapping consensus* necessario per l'adozione di decisioni credibili. Secondo Santoro, la volontà politica delle Nazioni Unite è del tutto immaginaria, dal momento in cui i reiterati fallimenti delle operazioni di *peace-keeping* e l'assenza di quelle di *enforcement* ridurranno sempre più la disponibilità delle potenze maggiormente dotate di risorse ad intervenire in situazioni pericolose e irrisolvibili<sup>11</sup>.

Quando, al di là del generico riconoscimento della giustizia della causa, gli interessi dei paesi chiamati ad intervenire non sono convergenti né facilmente ed univocamente identificabili, definire obiettivi politici e conseguenti compiti militari e trasferirli in un chiaro mandato diviene estremamente complesso. Così l'accordo sull'esigenza generica di portare la pace nei Balcani è venuto meno nel momento in cui si è trattato di definire il fine politico della missione e il modo di condurre le operazioni.

La volontà degli Stati di contribuire o meno al mantenimento della pace, se non incontra alcun limite formale, è però soggetta a numerosi condizionamenti politici. Quando non sono

<sup>11</sup> C. M. Santoro, "I nuovi poli geopolitici", cit., p. 13.

in gioco interessi vitali, economici o di sicurezza, obbligazioni politiche irrinunciabili, gli Stati, o esercitano l'opzione del non intervento o ripiegano su operazioni in cui si fa il possibile per evitare la coercizione militare<sup>12</sup>, nella speranza di minimizzare costi e rischi ed assecondare la "schizofrenia delle società occidentali [...] le quali ora accusano i Governi di non fare nulla per mettere fine ai massacri, ora di avere esposto i loro soldati ad inutili sacrifici"<sup>13</sup>. Tuttavia la decisione d'intervenire non è sempre ed unicamente subordinata a fini politici interni. Spesso l'intervento in termini di *peace-keeping* è funzionale ad accrescere la propria visibilità internazionale, a supportare iniziative alleate o è un comodo alibi per la creazione di aree d'interesse economico e influenza politica. Il fine umanitario all'insegna del quale vengono giustificate operazioni che configurano vere e proprie ingerenze negli affari interni degli Stati, è in alcuni casi semplicemente strumentale, una sorta di copertura ideologica.

Comunque sia, gli interventi "deboli" nel contesto di guerre civili, indefiniti nei loro scopi politici, seppure giustificati da forti motivazioni etiche, imbrigliano la missione di pace nella logica di una pura azione simbolica. Senza scelta politica, obiettivi militari realistici e una chiara volontà (e possibilità materiale) di *escalation* militare qualora situazioni contingenti la impongano, la decisione più ragionevole è quella di rinunciare ad intervenire, lasciando che il conflitto segua il suo naturale decorso. Fa testo il tragico paradigma della ex Jugoslavia, dove la comunità internazionale, divisa tra la volontà di "fare qualcosa" e la riluttanza ad intervenire in uno scenario così incerto, ha inizialmente deciso di impiegare i caschi blu secondo i dettami classici del *peace-keeping*, non per fermare l'uso illegale della forza, quanto piuttosto per renderlo più accettabile alleviando le sofferenze umane<sup>14</sup>. Unprofor (United Nations Protection Force, 1992-1995) ha operato in una logica di puro consenso, piuttosto che di risposta all'aggressore e ciò si è tradotto in un rapporto fallimentare tra sforzi e costi da un lato e risultati dall'altro.

Il rispetto di criteri d'applicazione centrati sul consenso, sull'imparzialità e sull'uso delle armi solo per autodifesa è ipotizzabile unicamente in contesti in cui sia già stato sperimentato un processo di stabilizzazione, nei quali esistano attori che abbiano manifestato una patente volontà di collaborare. In caso contrario le Nazioni Unite si trovano di fronte a situazioni piene di incognite e di rischio insostenibile, con l'alternativa tra il ritiro o il tanto deprecato e deprecabile *mission creep*, ovvero l'ampliamento degli obiettivi del mandato durante lo svolgimento della missione.

Alcune importanti missioni in funzione di *peace-keeping* istituite nel contesto di guerre civili hanno assunto, temporaneamente o parzialmente, compiti di *enforcement*. È ciò che è accaduto in Somalia nel quadro di Unosom II (Second United Nations Operation in Somalia, 1993-1995) e in Bosnia nell'ambito di Unprofor. Le Forze Onu, sebbene non abbiano compiuto vere e proprie imprese belliche, hanno ampiamente sperimentato i pericoli insiti nel passare, in maniera incidentale, dal mantenimento all'imposizione della pace. Un'operazione di *enforcement* deve essere supportata da una volontà politica forte e credibile, da un'efficiente

<sup>12</sup> "The use of humanitarian assistance as a palliative in a situation where there is not sufficient political will to bring about a peace agreement [...] undermines and discredits the international organization involved. [...] Yugoslavia has exposed the limits of humanitarian action in the absence of political will, and if peace is not forthcoming, humanitarian action could become the hostage of war", C. Peck, "Summary of Colloquium of New Dimension of Peacekeeping", in D. Warner (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, cit., pp. 194-195.

<sup>13</sup> S. Romano, "Alla ricerca di un nuovo ordine internazionale", *Informazioni della Difesa*, n. 2, 1994, p. 32.

<sup>14</sup> F. Andreatta, *Istituzioni per la pace – Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 251.

struttura di comando che assicuri una chiara direzione delle operazioni, da sistemi di comunicazione e di informazione ben strutturati e naturalmente provvista di mezzi in grado di deterrenza, dissuadere, negare. Attribuire conflitto durante, a contingenti dotati di regole d'ingaggio e armamenti che non consentano di esercitare un'effettiva forza coercitiva o punitiva, compiti di *enforcement*, significa esporre i *peacekeepers* a condizioni di rischio intollerabili. L'esperienza di Unprofor, con oltre 200 caschi blu caduti, ha evidenziato chiaramente le conseguenze disastrose derivanti da una simile politica.

In riferimento a questa operazione l'Onu ha sperimentato il cosiddetto meccanismo della "doppia chiave", consistente nel combinare strumenti di *peace-keeping* con l'autorizzazione all'uso della forza da parte degli Stati membri, singolarmente o nel quadro di organizzazioni regionali per coadiuvare l'operato della missione. Le Nazioni Unite hanno avviato un dialogo operativo con la Nato, che si è dimostrato realmente efficace solo con la rinuncia dell'Onu – che si è ritagliata spazi più consoni, come l'operazione di dispiegamento preventivo sul confine macedone – alla diretta gestione delle operazioni sul terreno in Bosnia. Fino ad allora è perdurato un conflitto di ruoli parossistico, con le Nazioni Unite impegnate a tentare un'improbabile conciliazione e fornire aiuti umanitari senza discriminare tra croati, serbi o bosniaci e la Nato che è intervenuta sulla base di una precisa scelta di campo.

L'Alleanza, dopo aver contribuito in maniera determinante a sbloccare la crisi in Bosnia attraverso l'offensiva aerea (che in concomitanza a quella terrestre dei bosniaco-musulmani e croati ha costretto i serbi al tavolo del negoziato), è entrata direttamente nella gestione del mantenimento della pace, approntando un dispositivo militare imponente per l'operazione Ifor (Implementation Force) che il 20 dicembre 1995 ha rilevato la missione Onu, con il compito di applicare sul terreno i termini degli accordi di Dayton. Ifor (a cui è subentrata ad un anno esatto dall'istituzione la Sfor – Stabilisation Force, che ne ricalca sostanzialmente gli stessi schemi ordinativi e di mandato) ha dato, contrariamente ad Unprofor, buona prova di sé, essendo supportata da un dispositivo militare di tutto rispetto, regole d'ingaggio e procedure operative calibrate al teatro jugoslavo.

Occorre realisticamente prendere atto che gli interventi nell'attuale contesto post-bipolare devono di necessità, sin da subito, possedere carattere coercitivo, dal momento che la debolezza si traduce in tolleranza e acquiescenza nei riguardi di qualsiasi forma di violenza, comprese quelle più inaccettabili che configurano crimini contro l'umanità, come la pulizia etnica. Impiegare la forza per far cessare la violenza non vuol dire impiegarla in modo indiscriminato. La premessa migliore per non impiegare effettivamente la forza è quella di minacciarne l'uso. Ma l'utilizzo solo potenziale della forza è possibile unicamente se ci si avvale di un dispositivo militare in grado di incutere un adeguato timore deterrente. Al contrario i caschi blu, poco addestrati e male equipaggiati, con regole d'ingaggio limitative, rafforzano l'impressione che la forza paghi, disincentivando il compromesso. Voler imporre l'Onu, che non ha la capacità operativa politica e militare per condurre operazioni di *enforcement*, come pacificatore mondiale significa condannare aprioristicamente la missione all'insuccesso. Sarebbe più opportuno rassegnarsi con realismo al fatto che molti compiti trascendono la portata delle Nazioni Unite.

La tendenza generale che sta emergendo dopo l'elefantiasi delle operazioni militari Onu, è quella verso la regionalizzazione e la rinazionalizzazione degli interessi e delle percezioni di rischio, tanto che oggi il sistema del capitolo VII sembra funzionare solo grazie alla "*suostaitance*", ovvero cedendo il comando e la direzione dell'operazione ad organizzazioni regionali, alleanze multinazionali *ad hoc* o anche singoli Stati. Nel contesto attuale, in cui la sicurezza è sempre meno un bene perseguibile a livello globale, le alleanze organiche, non più cementate

da una minaccia caratterizzata, che coinvolgeva gli interessi vitali di tutti gli Stati membri, ovvero la loro integrità territoriale, si sono trasformate in *coalition of the willing*, cui gli Stati partecipano secondo le convergenze che si formano di volta in volta fra le diverse percezioni dei loro interessi.

Negli Stati Uniti – che pure all’indomani della fine del bipolarismo più di ogni altro paese avevano sostenuto il ruolo universalistico dell’Onu – complici la disastrosa esperienza somala e la crescita a dismisura dei costi delle missioni, gli umori hanno incominciato presto a volgere contro il multilateralismo. La riforma delle operazioni di pace multilaterali, enunciata nella *Presidential Decision Directive 25*<sup>15</sup>, è stata strutturata su criteri restrittivi. La pre-condizione al coinvolgimento americano risiede nella promozione dell’interesse nazionale. In ogni caso le truppe americane, dopo la lezione della Somalia, difficilmente, soprattutto se l’operazione prefigura la concreta possibilità di *escalation* militare, saranno di nuovo poste sotto un comando non americano.

L’orientamento è generalizzato. Basti por mente alla dottrina francese in tema di *peace-keeping*, che ha trovato la sua più chiara esemplificazione nell’operazione *Turquoise* in Ruanda, sotto comando e controllo nazionale francese, missione avallata, parallelamente all’Unamir (United Nations Assistance Mission in Rwanda, 1993-1996), dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 22 giugno 1994 n. 929. La Francia, dopo reiterate richieste di un ampliamento numerico e mandatario della missione Onu, nel luglio 1994 ha avviato autonomamente l’operazione *Turquoise* per la creazione di una zona di sicurezza nel sud-ovest del paese e per lo svolgimento di operazioni di assistenza umanitaria in Ruanda, Burundi e Zaire. Il fine politico perseguito dalla Francia era quello di proteggere il governo *hutu*, roccaforte dell’influenza francese nel paese africano<sup>16</sup>. L’operazione, che si è avvalsa di un’imponente supporto di armi pesanti, ha avuto pieno successo, a dimostrazione di come la causa umanitaria, insufficiente da sola a motivare imprese ad alto rischio, abbia concrete possibilità di essere garantita quando coincide con gli interessi dei paesi intervenenti.

La “decentralizzazione” dell’attività societaria di sicurezza internazionale, presenta un vantaggio in termini economici per le Nazioni Unite che potrebbero concentrare le limitate risorse disponibili verso altri obiettivi ed operazioni prioritarie, la migliore conoscenza dell’area d’intervento che consente ad un’organizzazione a livello regionale di calibrare meglio la natura e la tipologia dell’operazione alle condizioni concrete ed il presumibile interesse maggiore che essa ha per il ristabilimento della pace in aree vicine<sup>17</sup>, laddove il motivo principale di fallimento delle missioni sotto l’egida dell’Onu è la mancanza di vitali interessi nazionali condivisi per i quali i paesi partecipanti siano disposti a rischiare. Sul piano operativo è decisamente più agevole affrontare tutte quelle complesse problematiche di interoperabilità che i caleidoscopici contingenti Onu sperimentano continuamente.

Tuttavia il sistema multistituzionale di sicurezza esistente non autorizza a parlare di rafforzamento reciproco fra le istituzioni. Tra le varie organizzazioni regionali esistenti, solo la Nato sembra possedere una struttura solida, un sistema di comando integrato ed effettive capacità operative, sebbene non sia sottovalutabile la mancanza di strumenti d’intervento più propriamente civili. Comunque, dati i reiterati fallimenti dell’Onu nel campo della sicurezza,

<sup>15</sup> *The Clinton Administration’s Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, Washington D.C., US Department of State Publication, 10161, 1994.

<sup>16</sup> A. Triulzi, “Ruanda perché. Guerra e pace ‘a bassa intensità’ in Africa”, *Giano*, n. 24, 1997, p. 37.

<sup>17</sup> A. De Guttry, “La nuova generazione delle *United Nations peace-keeping operations*: alcuni problemi”, *Giano*, n. 22, 1996, p. 135.

la tendenza verso una sempre maggiore regionalizzazione delle operazioni di pace, almeno nel caso di interventi militari di un certo rilievo, appare irreversibile. Lo conferma la creazione di una dimensione di sicurezza regionale a livello europeo, attraverso l'istituzione della European Security Defense Identity nell'ambito dell'Alleanza Atlantica.

Per l'Italia, come per tutti gli ex consumatori di sicurezza, questo significa una maggiore assunzione di responsabilità e un contributo crescente sia all'interno del quadro euroatlantico che a livello regionale europeo, oltre al fatto che la sicurezza del paese ha assunto, sia pure in modo residuale, una dimensione nazionale.

---

## 2. L'ordinamento italiano e l'uso della Forza Armata

### 2.1 *Le Peace Support Operations secondo l'ordinamento costituzionale italiano*

Nel nuovo scenario mondiale gli impegni oltre confine hanno subito una vera e propria *escalation* quantitativa e qualitativa. La disciplina costituzionale italiana in materia appare quanto mai ellittica, dal momento che la Costituzione fa riferimento esclusivamente allo stato di guerra – una fattispecie che evidentemente non copre tutte le ipotesi di azioni belliche in cui le Forze Armate possono essere coinvolte e che appare ormai poco aderente alle dinamiche dei conflitti attuali – prescrivendo formali deliberazioni delle Camere e altrettanto formali dichiarazioni da parte del Capo dello Stato (artt. 78 e 87 cost.).

Le perplessità maggiori riguardano le operazioni internazionali a carattere coercitivo, funzionalmente poco distinguibili dall'ipotesi della guerra. Il problema, oltre che legale, è politico. Ogni volta che il paese si trova a partecipare a operazioni coercitive, in Italia il dibattito politico si concentra sul problema della costituzionalità del nostro impegno militare. Difficoltà che hanno originato due principali filoni ermeneutici: uno contrario alle operazioni internazionali, cui osterebbero gli artt. 11 e 78 della Costituzione, che consentono la guerra solo come *extrema ratio* ed esclusivamente a seguito di apposita deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere; l'altro favorevole, sulla base dell'argomentazione che tali missioni non configurano la fattispecie dello stato di guerra ma la ben distinta ipotesi dell'azione di polizia internazionale, volta al ripristino della pace e della legalità internazionale violata<sup>1</sup>.

Il *vacuum* della Carta costituzionale concede ampi spazi di manovra ad un uso politico delle interpretazioni legali, a sostegno tanto della determinazione ad intervenire quanto delle posizioni delle forze politiche che si oppongono al coinvolgimento del paese in operazioni a carattere coercitivo.

A venire in rilievo ai fini della valutazione giuridica dell'ammissibilità degli interventi esterni è anzitutto l'art. 11 della Carta costituzionale che testualmente statuisce:

“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Quest'articolo, ripudiando espressamente la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, sembrerebbe volto a cancellare il dato storico che vede da sempre la guerra come fuoco concettuale e pratico della politica internazionale. Perciò esso non può essere inteso come preclusivo all'invio di forze all'estero bensì, esprimendo il divieto costituzionale della guerra offensiva, ha un significato limitativo. Il che è del resto confermato dal parallelismo tra il rifiuto della guerra d'aggressione e l'indirizzo finalizzato alla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali che assicurino la pace. L'art. 11 ribadisce l'im-

<sup>1</sup> A. Casu, “Le missioni di pace”, in A. Casu (a cura di), *Parlamento e sicurezza nazionale*, vol. I, Ancona, Nuove Ricerche, 1995, p. 25.

pegno del nostro paese a promuovere e cooperare al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, impegno che l'Italia ha assunto ratificando lo Statuto delle Nazioni Unite. L'art. 10 cost., conformando l'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, mediante la norma consuetudinaria *pacta sunt servanda*, assicura il recepimento delle norme accettate pattiziamente<sup>2</sup>.

Dietro l'apparente linearità la formula è decisamente ambigua, tanto da aver sollevato, nella prassi applicativa, una serie consistente di dubbi interpretativi. Durante la Guerra del Golfo, la decisione governativa di inviare i Tornado italiani fu fondata sul presupposto che essa configurasse un'azione di polizia internazionale, nell'ambito degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite. Sebbene il Governo e la maggioranza delle Camere non ritennero leso il principio costituzionale del ripudio della guerra – essendo l'operazione giustificata sulla base delle finalità di promozione della pace e della giustizia tra gli Stati cui l'art. 11 fa menzione – e non stimarono quindi necessaria la deliberazione dello stato di guerra, che avrebbe avuto rilevanti ripercussioni, interne e internazionali, molti osservatori, giuristi e politici sollevarono forti dubbi di legittimità.

L'aspetto più controverso dell'intera vicenda verteva sulle difficoltà d'inquadramento giuridico della risoluzione consiliare n. 678, la quale autorizzava all'intervento militare. Le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 cost. devono trovare un sicuro fondamento nello Statuto al cui rispetto l'Italia si è impegnata con l'adesione alle Nazioni Unite. La questione assumeva un valore decisivo, dal momento che il Governo non riteneva l'intervento nel Golfo una manifestazione del diritto di autodifesa collettiva di cui all'art. 51 della Carta<sup>3</sup>, bensì lo riconduceva direttamente alle Nazioni Unite. A detta di molti lo Statuto dell'Onu non era invocabile, dal momento che il Consiglio di Sicurezza aveva assunto un ruolo meramente direttivo-autorizzativo, limitandosi a delegare l'uso della forza ad una vasta coalizione *ad hoc*, sollevando forti obiezioni sulla legittimità della delega medesima e l'asserzione dell'illegittimità costituzionale delle misure adottate in applicazione di decisioni illegittime sul piano dell'ordinamento internazionale.

L'intervento militare contro la Federazione della Repubblica di Jugoslavia ha costretto internazionalisti e giuristi a misurarsi con nuove problematiche. Se infatti una prassi costante del Consiglio di Sicurezza sembra ormai aver ammesso la delega dell'uso della forza, in pratica eliminando il ruolo operativo del Consiglio di Sicurezza, almeno per gli interventi più complessi, sulla legittimità di azioni coercitive che, realizzate senza la preventiva autorizzazione delle Nazioni Unite, configurano il superamento dell'attuale disciplina generale dell'uso della forza e l'instaurazione di un nuovo equilibrio normativo, giurisprudenza e dottrina non riescono ad esprimersi concordemente.

La precaria legittimazione, dal punto di vista del diritto internazionale, dell'azione della Nato, ha reso problematico l'inquadramento costituzionale della determinazione assunta dal

<sup>2</sup> Per una disamina del contenuto della disposizione in esame si veda A. Cassese, "Articolo 11", in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 568-585.

<sup>3</sup> Se invece l'intervento fosse stato ricondotto all'art. 51, il Governo avrebbe potuto sostenere la legittimità costituzionale della partecipazione italiana anche a prescindere dalla risoluzione 678, dal momento che gli Stati membri, anche in assenza di qualsivoglia pronunciamento dell'Organizzazione, possono avvalersi del diritto sancito nel primo paragrafo dall'art. 51 dello Statuto dell'Onu, secondo cui nessuna disposizione "pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

Governo italiano. La partecipazione del paese all'azione militare è stata giustificata sia negando il carattere bellico dell'intervento, inquadrato nel concetto di operazione di polizia internazionale a fini umanitari, sia muovendo da un presunto mutamento del diritto internazionale, al quale l'ordinamento italiano si adeguerebbe ex art. 10.

Secondo alcuni commentatori l'uso della forza militare vietato dalla Costituzione ha presupposti e scopi molto diversi da quelli che sottintendono alle Pso, le quali sono finalizzate alla tutela di interessi riconosciuti primari tanto nell'ordinamento italiano quanto in quello interstatuale, come il mantenimento della pace e della legalità internazionale.

L'intervento, seppure assimilabile almeno dal punto di vista tecnico ad una guerra, si iscrive in una dimensione di sicurezza collettiva che nell'ambito dell'Alleanza Atlantica ha affiancato quella puramente difensiva. L'uso della Forza Armata con motivazioni umanitarie può essere ricondotto alla seconda parte dell'art. 11 che prevede la partecipazione dell'Italia a organizzazioni internazionali richiamanti alle finalità delle Nazioni Unite, tra le quali è annoverabile anche la Nato, che ha dimostrato con i fatti come l'ostracismo al "fuori area" sia un ricordo del passato.

Il nuovo orientamento nel "sentire" della Comunità internazionale, che sta problematicamente abbandonando un principio di sovranità incondizionato, è indicativo dell'affermarsi di un diritto d'ingerenza attiva, anche attraverso l'uso della forza armata, di fronte a gravi violazioni dei diritti umani, automaticamente operativo nell'ordinamento italiano sulla scorta dell'art. 10<sup>4</sup>.

Tra i costituzionalisti (e tra i politici) molti non condividono questa impostazione, replicando criticamente agli sforzi esegetici tesi a giustificare sul piano giuridico la partecipazione italiana alle operazioni militari nella ex Jugoslavia. In particolare alcuni sostengono che l'intervento armato contro la Rfj, al di là di ogni possibile discettazione sul significato da attribuire al termine guerra usato nel testo costituzionale, si sia posto in evidente contrasto con il fondamentale principio pacifista su cui sarebbe interamente incentrato l'art. 11<sup>5</sup>.

Sebbene la seconda parte della disposizione preveda esplicitamente le limitazioni di sovranità derivanti dall'adesione a trattati internazionali, da ciò non consegue che qualunque impegno assunto con qualsiasi trattato sia di per sé legittimo. Non lo è sicuramente se confligge con il deciso ripudio della guerra non difensiva sancito dal dettato costituzionale. La partecipazione del nostro paese all'intervento Nato non troverebbe fondamento giuridico neppure nell'art. 10, dal momento che la pretesa consuetudine di diritto internazionale suscettibile di avallare interventi sempre più intrusivi in nome della difesa dei diritti umani, sarebbe, nella migliore delle ipotesi, solo in via di formazione. Non si tratta evidentemente di una consuetudine internazionale generale, espressiva di valori consolidati, dal momento che, oltre a difettare del requisito della diuturnità, non può dirsi condivisa dalla comunità internazionale nel suo

<sup>4</sup> Questa conclusione discende da un processo diuturno di internazionalizzazione del rispetto dei diritti umani, che ha introdotto il nucleo fondamentale di tali diritti tra i principi primari dell'ordinamento internazionale, che operano anche al di fuori del sistema delle Nazioni Unite, per cui le flagranti e massicce violazioni dei più elementari diritti umani, prima ancora di costituire una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, costituiscono una violazione del diritto internazionale generale. Vedi G. De Vergottini, "La Costituzione e l'intervento Nato nella ex Jugoslavia", *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1999, pp. 124-125; C. M. Polidori, "Le operazioni di sostegno alla pace nell'ordinamento costituzionale italiano", *Informazioni della Difesa*, n. 3, 2000, pp. 14-15; C. Zanghi "Il Kosovo tra Nazioni Unite e diritto internazionale", *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999, pp. 382-383.

<sup>5</sup> L. Carlassare, "Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari", in N. Ronzitti (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 166-171.

complesso. Ma anche a voler ammettere che il principio di ingerenza umanitaria sia assurdo a norma riconosciuta della convivenza tra Stati, l'adeguamento automatico ex art. 10 non potrebbe operare, in quanto il diritto d'ingerenza attiva attraverso l'uso della forza armata oblitera l'assoluta priorità del ripudio della guerra "come strumento di offesa alla libertà di altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali"<sup>6</sup>.

Un'interpretazione così rigorosa si presta anzitutto a rilievi di ordine testuale. Se infatti il rifiuto della guerra è formulato in termini negativi, la promozione della pace si traduce in un compito positivo. È quindi maggiormente condivisibile la tesi secondo cui il valore della pace trova nell'art. 11 distinta enunciazione nel divieto di operare in senso contrario ad esso e nell'obbligo di realizzarlo fattivamente<sup>7</sup>.

Questo pugnace pacifismo appare poco aderente alla realtà odierna dei rapporti internazionali. Per ottemperare a discipline decretate in tempi in cui non era concepibile l'idea di operazioni multinazionali finalizzate al mantenimento della pace e della stabilità, si rischia paradossalmente l'acquiescenza di fronte ad atti inequivocabilmente contrari alla coscienza collettiva, dalla pulizia etnica al genocidio. Quanti si appellano all'Onu contro la Nato evidentemente dimenticano che in situazioni belliche esasperate come quella della ex Jugoslavia i tentativi internazionali di pacificazione, le trattative senza fine non hanno mai sortito alcun effetto, risolvendosi in fallimenti continui. Questi orientamenti provano come sia assente nella cultura politica italiana il principio dell'*enforcement of law*, che ha invece un forte radicamento in quella anglosassone. Un principio che in politica internazionale fa ritenere legittimo l'uso della forza per reintegrare l'ordine, pena il decadimento del concetto stesso di legge.

## 2.2 Il sistema decisionale

La Costituzione italiana in materia di processo decisionale sull'impiego delle Forze Armate risulta quanto mai lacunosa. Le uniche previsioni costituzionali sul tema sono le disposizioni relative allo stato di guerra, che prevedono organi competenti e forme richieste per la dichiarazione e la proclamazione della condizione di belligeranza. L'art. 78 della Carta costituzionale affida al Parlamento il compito di deliberare lo stato di guerra e di conferire al Governo i poteri necessari per fronteggiarlo. I limiti nei quali il conferimento di poteri straordinari al Governo può comportare la deroga a talune disposizioni costituzionali sono oggetto di dibattito in sede dottrina. Ciò che risulterebbe essere consentito è la sospensione transitoria di alcuni diritti individuali costituzionalmente garantiti e di talune norme di organizzazione, senza poter dar luogo a rotture dell'ordine costituzionale<sup>8</sup>. L'art. 87 attribuisce al Presidente della Repubblica il comando delle Forze Armate, la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa e l'incarico di manifestare alla comunità internazionale la volontà nazionale attraverso la dichiarazione dello stato di guerra deliberato dalle Camere.

Questa normativa circa le forme richieste per la guerra non ha trovato applicazione ai casi delle missioni internazionali, ipotesi di conflittualità alternative al contesto propriamente bellico. Le missioni *de quo* hanno dimostrato l'inattualità del combinato disposto degli art. 78 e 87 della Costituzione, i quali finirebbero per caratterizzare qualsiasi impegno oltre confine

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> A. Cassese, "Articolo 11", cit., p. 583.

<sup>8</sup> A. Giardina, "Articolo 78", in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 110.

come guerra. Né sarebbe del resto comprensibile, in concomitanza con la partecipazione a missioni di pace, la possibile sospensione dell'efficacia di norme costituzionali, comprese quelle in materia di diritti e libertà individuali.

L'impossibilità d'inquadrare le Pso negli schemi tradizionali della pace e della guerra ha reso ancora più complesso definire i ruoli dei diversi soggetti istituzionali. Sebbene in linea di principio spetti al Governo, titolare della funzione esecutiva, disporre in ordine all'impiego delle Forze Armate all'estero, non è chiaro sulla base di quali norme costituzionali debba essere fondata la decisione, una volta scartata l'applicazione dell'art. 78. L'unico principio interpretativo cui fare ricorso come criterio direttivo per affrontare emergenze diverse dal contesto propriamente bellico, desumibile dal carattere parlamentare della forma di governo accolta dalla Costituzione, è il necessario coinvolgimento delle Camere che, a dispetto delle scarse indicazioni costituzionali, è risultato spesso molto ampio e incisivo<sup>9</sup>.

Secondo le espresse previsioni costituzionali, il Parlamento potrebbe esercitare soltanto un controllo limitato e indiretto sull'impiego di forze al di fuori del territorio nazionale, che si concretizza nella ratifica dei trattati che comportano obblighi militari (art. 80 cost.)<sup>10</sup> e nella riserva di Legge sul bilancio (art. 81 cost.), da cui deriva l'approvazione parlamentare della copertura finanziaria delle singole missioni. Il terzo strumento di controllo, ben più pervasivo, è consistito nella mera prassi di sottoporre la decisione governativa d'intervenire all'estero a preventivo dibattito parlamentare. Diverse sono risultate sia le sedi di raccordo Parlamento-Governo (Commissione Esteri, Commissione Difesa, Commissioni riunite di una sola o di entrambe le Camere, intervento in aula), sia le procedure seguite (semplici comunicazioni del Governo, discussione e votazione di mozioni e risoluzioni). Per evitare scivolate improvvise, sempre più frequentemente l'Esecutivo si confronta con le forze politiche di maggioranza e opposizione in sede di Commissioni Esteri e Difesa dei due rami del Parlamento, in cui non è possibile sfiduciare il Governo.

Come ampiamente illustrato in dottrina<sup>11</sup>, la valenza politica e giuridica del dibattito parlamentare è aleatoria. Alcuni commentatori ritengono che il voto del Parlamento sia indispensabile per il perfezionarsi formale della decisione del Governo, ed abbia quindi valore autorizzatorio. Altri, sebbene stimino necessario un dibattito d'indirizzo, reputano che esso abbia solo un significato consultivo. Infine, un'ulteriore tesi, non ritiene propedeutico il passaggio alle Camere.

Nel silenzio della Costituzione e nel pressapochismo della legislazione ordinaria, risulta necessario fare riferimento a qualche dato della prassi<sup>12</sup>. Nel 1987 il Governo Gorla, sull'esempio di altri paesi occidentali, decise l'invio nel Golfo Persico di una Forza navale per la tutela del naviglio e lo sminamento delle acque internazionali. Il Governo, dopo aver adottato la decisione, percepita come politicamente definitiva, si presentò in Parlamento in funzione informativa e per due dibattiti d'indirizzo politico.

<sup>9</sup> Su forma di governo e ruolo degli organi costituzionali nel settore della difesa si veda G. De Vergottini, "La Costituzione e il Comando delle Forze Armate", *Quaderni Istrid*, n. 4, 1998, pp. 12-20.

<sup>10</sup> Questa norma viene in rilievo solo nel caso in cui la partecipazione ad una operazione comporti la ratifica di un trattato internazionale, come in occasione della partecipazione italiana nel 1982 alla Forza Multinazionale e di Osservazione nel Sinai (Mfo), alla Multinational Force schierata a Beirut dal 1982 al 1984, alle operazioni di sminamento delle acque del Mar Rosso e del Canale di Suez nel 1984.

<sup>11</sup> D. Cabras, "Il ruolo del Parlamento nell'invio di corpi militari all'estero", in A. Casu (a cura di), *Parlamento e sicurezza nazionale*, cit., p. 69.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione dei precedenti più significativi in materia di partecipazione nazionale alle operazioni di mantenimento della pace si veda G. Cevolun, "L'impiego delle Forze Armate italiane all'estero in operazioni di mantenimento o imposizione della pace", *Quaderni Istrid*, n. 4, 1998, pp. 69-80.

In occasione della crisi del Golfo Persico, il Parlamento, oltre all'attività di natura ispettiva (interrogazioni e interpellanze) e di indirizzo (mozioni e risoluzioni), svolse un'intensa attività legislativa finalizzata all'attuazione delle misure di embargo contro l'Iraq e a tutelare i paesi colpiti dal conflitto<sup>13</sup>. Il Governo, prima d'intraprendere l'azione bellica, sollecitò un previo atto di assenso delle Camere, subordinando all'approvazione del Parlamento la partecipazione all'intervento armato.

A distanza di meno di due anni dall'intervento nel Golfo Persico, il Parlamento manifestò contestualmente la sua approvazione per le missioni in Somalia e Mozambico. Il 10 dicembre 1992, nel rendere comunicazioni presso le Camere, il Governo affermava di aver deciso di aderire all'invito contenuto nella risoluzione consiliare 794, istitutiva dell'Unitaf (Unified Task Force). Sebbene l'intervento in Somalia non registrasse dissensi politicamente rilevanti, alla Camera la condotta del Governo fu oggetto di censura per il ritardo con il quale l'Esecutivo aveva comunicato la decisione al Parlamento. Nella stessa seduta in cui si espressero favorevolmente sulla determinazione governativa di partecipare alla missione in Somalia, le Camere a grandissima maggioranza secondarono l'impegno in Mozambico, assenso peraltro intervenuto prima dell'assunzione da parte del Governo di qualsivoglia impegno nei riguardi dell'Onu. Nonostante il compatto voto favorevole dei gruppi di maggioranza, il Parlamento non riconobbe poi i requisiti di necessità e urgenza al Decreto Legge del Governo per il finanziamento degli interventi, facendolo decadere e costringendo l'Esecutivo a reiterarlo per ben sei volte, prima della definitiva approvazione.

Anche la partecipazione alla missione Ifor nella ex Jugoslavia, è stata preceduta dalla verifica del sostegno delle Camere attraverso l'apertura di un dibattito volto a apprezzare l'opportunità di tale coinvolgimento e le modalità che il Governo intendeva seguire nel gestire l'intervento.

Benché non sia facile fornire un preciso apprezzamento della valenza politica e giuridica di questi passaggi, il Governo ha in più di una occasione dimostrato come, sebbene non possa esservi dubbio in merito all'opportunità del coinvolgimento parlamentare, l'intervento delle Camere abbia solo una funzione d'indirizzo politico e non possa quindi assurgere a elemento necessario e costitutivo della decisione. L'Esecutivo ha mostrato di non essere giuridicamente obbligato ad ottenere il formale assenso del Parlamento, come sembrano confermare la decisione interventista in occasione dell'operazione *Deny Flight*, assunta dal Governo con propria determinazione, senza che il Parlamento fosse stato in precedenza interpellato, o la crisi del Kosovo e quella di Timor Est, per le quali è stato il Governo a gestire, praticamente in esclusiva, ogni chiave instaurativa dell'azione militare, intervenendo il placet del Parlamento solo a cose fatte e ancora la nuova missione italiana nel Corno d'Africa, in relazione alla quale il Ministero della Difesa ha formalmente comunicato al Parlamento la scelta di partecipare a Unmee (United Nations Mission Ethiopia-Eritrea) soltanto a dispiegamento già cominciato.

<sup>13</sup> Vengono il rilievo in particolare le due risoluzioni approvate dalle Camere il 22 e il 23 agosto 1990, volte ad autorizzare il Governo a partecipare con unità navali all'attuazione delle misure di embargo commerciale, finanziario e militare disposto contro l'Iraq dalla risoluzione consiliare n. 661 del 6 agosto 1990. Per quanto riguarda l'attività legislativa, furono presentati alle Camere i seguenti decreti-Legge: Decreto Legge 6 agosto 1990 n. 220, recante misure urgenti relative ai beni della Repubblica dell'Iraq; Decreto Legge 23 agosto 1990 n. 247, che provvede al divieto di forniture, esportazioni o trasporto di beni nei confronti dell'Iraq e alla disciplina del trattamento economico e assicurativo del personale impiegato nella missione navale 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, relativo al piano degli interventi bilaterali a favore dei paesi colpiti dal conflitto.

Evidentemente però l'intero processo deve essere valutato alla luce del rapporto fiduciario che unisce Esecutivo e Legislativo. Il precipitare della crisi kosovara e la decisione di partecipare alle massicce tornate di raid aerei e missilistici contro la Federazione jugoslava, ha reso l'allora Presidente del Consiglio, Massimo D'Alema, ostaggio di una maggioranza che in larga parte non condivideva la sua scelta di lealtà all'Alleanza, profilando un Parlamento a due maggioranze, una di guerra, l'altra di governo.

Oltre all'attività conoscitiva e di indirizzo politico, il passaggio parlamentare della conversione dei decreti Legge rappresenta un'ulteriore importante occasione per esercitare la funzione di controllo politico sull'operato del Governo. Il Consiglio dei Ministri, una volta presa la decisione d'intervenire all'estero, formalizza la sua determinazione con la presentazione di un Decreto Legge per disciplinare gli aspetti finanziari della missione, lo *status* del personale e individuare in concreto i compiti da svolgere, dando in questo modo, nell'assenza di una disciplina organica di tali emergenze, base normativa agli interventi italiani. Tuttavia la presentazione dei decreti legge spesso interviene solo quando le caratteristiche della missione sono ormai delineate, come dimostra ad esempio il provvedimento adottato in occasione della partecipazione italiana alla missione a Timor Est<sup>14</sup>, decreto intervenuto quando era già trascorso più di un mese dall'inizio delle operazioni che lo stesso ha inteso legittimare. Inoltre, ad attenuare il rilievo della decretazione d'urgenza, ha contribuito l'inveterata prassi di procedere alla continua reiterazione di provvedimenti decaduti per mancata conversione nel termine costituzionale. Ciò non toglie che la possibile opposizione parlamentare e la mancata ratifica dell'operato del Governo possano avere un effetto paralizzante, con conseguente grave nocimento sullo sviluppo delle operazioni sul campo e sull'immagine internazionale del paese.

Sebbene l'indirizzo politico della difesa sia articolato sul raccordo Governo-Parlamento, la Costituzione riferisce i poteri militari esclusivamente al Capo dello Stato, contraddicendo la logica politica del sistema. Tuttavia è da escludersi che, nonostante il Presidente della Repubblica sia formalmente titolare del comando delle Forze Armate, possa disporre dell'apparato militare, svolgendo funzioni di governo o essendo associato all'elaborazione e all'attuazione dell'indirizzo politico-militare<sup>15</sup>. Il comando presidenziale non è però meramente cerimoniale o simbolico, dal momento che al Capo dello Stato è riconosciuta, anche in questo ambito, una funzione di garanzia del rispetto dei valori costituzionali, con riferimento principalmente al ripudio della guerra come mezzo di offesa e strumento per la risoluzione delle controversie internazionali e all'esigenza che le Forze Armate, istituzione *super partes* estranea al conflitto politico, siano poste a servizio esclusivo del Paese e non utilizzate a fini di parte<sup>16</sup>.

La lettura dei poteri presidenziali è tuttavia resa più complessa dalle perplessità suscitate dalla disciplina del Consiglio Supremo di Difesa. La Costituzione non contiene indicazione alcuna circa funzione, attribuzioni nonché rapporti con gli organi supremi dello Stato, demandando l'intera questione alla Legge istitutiva (Legge n. 624 del 1950). La mancata previsione sul piano costituzionale ha provocato valutazioni discordi tra coloro che, interpretando letteralmente la Legge di attuazione, concepiscono il Csd come l'organo cui spetta la predisposizione dell'in-

<sup>14</sup> Decreto Legge 25 ottobre 1999 n. 371, che ha autorizzato retroattivamente, "a decorrere dal 20 settembre 1999 e fino al 30 novembre 1999, la partecipazione di un contingente di seicento uomini alla missione di pace".

<sup>15</sup> Vedi la relazione conclusiva dell'attività della Commissione istituita dal Governo Gorla nel dicembre 1987 (Commissione Paladin, dal nome del suo Presidente) su sollecitazione del Presidente della Repubblica *pro tempore* Francesco Cossiga, per l'esame dei problemi costituzionali concernenti le Forze Armate, contenuta in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1988, pp. 324-326.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 326-327.

dirizzo politico-militare – salvo poi non riuscire a spiegare come le sue decisioni possano vincolare Esecutivo e Legislativo e come il Presidente della Repubblica possa essere inserito in tale circuito decisionale – e chi gli attribuisce una mera funzione consultiva a servizio del Capo dello Stato<sup>17</sup>. Il regolamento attuativo della Legge<sup>18</sup>, ignorando l'attribuzione legislativa, ha trattato di un ruolo del Csd limitato alla consulenza e all'attività preparatoria-istruttoria.

Il sostanziale disinteresse del legislatore per i problemi istituzionali della gestione politica e strategica di crisi e conflitti si manifesta anche nella mancata previsione di un "gabinetto di crisi" in seno al Governo, preposto a fronteggiare le emergenze militari. Questo grave vuoto organizzativo del sistema decisionale-militare italiano è stato in alcuni casi colmato dal Csd, soluzione quanto mai inopportuna che ha finito per influire in senso estensivo sul ruolo costituzionale del Capo dello Stato, realizzando una forma di codeterminazione tra Capo dello Stato e Governo (presidenze Pertini e Cossiga). Paradigmatico di tali processi è l'intervento nella Guerra del Golfo, quando dal flusso di informazioni preteso dal Presidente della Repubblica si è giunti ad una sorta di assenso informale alle missioni, dimostrandosi estremamente problematico distinguere tra interventi presidenziali a fini di garanzia e codecisione presidenziale-governativa<sup>19</sup>.

Da molto tempo si discute della necessità di procedere a riforme costituzionali e all'approvazione di una Legge generale sulla difesa nazionale per disciplinare procedure, ruoli e attribuzioni dei vari soggetti istituzionali nell'iter decisionale della politica militare e di sicurezza. Utili indicazioni a riguardo sono ricavabili dalla relazione conclusiva della ormai lontana Commissione Paladin, la quale, partendo dal presupposto che il carattere parlamentare della forma di governo italiana postula l'assegnazione dell'intero indirizzo politico, compresi gli impieghi delle Forze Armate, a Governo e Parlamento collegati dal rapporto fiduciario, ha fornito una serie di valide proposte, inopportunamente neglette.

Per quanto riguarda il comando presidenziale, la Commissione Paladin ha sciolto il dubbio sulla sua natura, escludendo l'ipotesi che esso sia indirizzo politico, spettante al Governo, o comando in senso tecnico, spettante agli organi militari<sup>20</sup>. Il comando presidenziale, giova ricordarlo, è una mera specificazione della generale funzione di garanzia attribuita al Capo dello Stato.

La Commissione di studio ha poi preso in esame la disciplina sub-costituzionale in materia di guerra e di crisi di minore intensità, la quale è prevalentemente composta da una cretomazia di fonti normative per lo più risalenti al periodo fascista, leggi mai formalmente abrogate. La Commissione ha sollecitato una totale revisione di questo anacronistico complesso legislativo<sup>21</sup>, raccomandando inoltre la modifica della Legge istitutiva del Consiglio Supremo di Difesa, obliterando definitivamente poteri decisorii suscettibili d'interferire con le attribuzioni costituzionali del Governo<sup>22</sup>.

Nessuna di queste indicazioni si è tradotta in concreto. Al contrario, la nuova Legge sui vertici della Difesa<sup>23</sup> statuisce all'art. 1 (a) che il Ministero della Difesa "attuа le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo

<sup>17</sup> L. Paladin, "Il comando delle FF.AA.", *Rivista Aeronautica*, n. 6, 1992, p. 7.

<sup>18</sup> Dpr n. 251 del 4 agosto 1990.

<sup>19</sup> G. De Vergottini, "La Costituzione e il Comando delle Forze Armate", cit., p. 18.

<sup>20</sup> Vedi Relazione Paladin, cit., pp. 325-328.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 331-332.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 323.

<sup>23</sup> Legge n. 25 del 18 febbraio 1997.

di Difesa e approvate dal Parlamento”, confermando quindi, sia pure con formula attenuata, il ruolo del Consiglio nell’iter decisionale in materia di difesa, rimanendo irrisolta la questione del coinvolgimento del Presidente della Repubblica nelle scelte politiche riservate all’Esecutivo<sup>24</sup>.

Nella relazione conclusiva dell’attività della Commissione Paladin, viene approfondita poi la questione della definizione delle competenze spettive e d’indirizzo del Parlamento. La prassi precedentemente richiamata enfatizza la necessità di una razionalizzazione delle forme di raccordo Parlamento-Governo. Il rapporto della Commissione di studio suggeriva l’istituzione di un’apposita Commissione parlamentare alla quale il Governo dovrebbe rispondere nei casi più urgenti. Si consentirebbe così alle Assemblee di “attivarsi tempestivamente ed eventualmente bloccare le iniziative assunte dal Governo”<sup>25</sup>, stimando invece eccessiva la previsione di una preventiva autorizzazione del Parlamento per qualunque ipotesi di impegno<sup>26</sup>.

Un organo bicamerale di ridotte dimensioni consentirebbe di evitare il dannoso protrarsi delle procedure, incompatibile con i tempi della decisione, come accadde ad esempio all’epoca della Guerra del Golfo, durante la quale, “malgrado l’enorme lasso di tempo trascorso tra la risoluzione del Consiglio di Sicurezza (29 novembre 1990) e l’inizio dell’operazione Desert Storm (17 gennaio 1991), il Parlamento riuscì a prendere in ritardo la decisione d’impiegare gli aerei dell’Aeronautica Militare in combattimento, che entrarono in azione solo il giorno successivo”<sup>27</sup>.

Sebbene sia necessario garantire e potenziare l’azione di controllo del Legislativo, la pretesa parlamentare di disporre di un potere di codecisione vincolante ha finito col creare una sorta di strozzatura decisionale, data l’inadeguatezza del Parlamento ad affrontare situazioni di crisi dove il tempo a disposizione per l’adozione delle decisioni è molto limitato. È inoltre inaccettabile che sistematicamente di fronte alle emergenze, che ormai da tempo hanno perso il loro carattere di eccezionalità, si sia costretti a ricorrere alla decretazione d’urgenza, da ratificare in tutta fretta per non privare i militari italiani delle necessarie garanzie economiche e di diritto. La nuova disciplina potrebbe poi costituire presso la Presidenza del Consiglio un organismo di direzione politico-strategica del tipo del National Security Council americano per la gestione delle crisi e delle emergenze (comprese quelle “comunicative”).

L’attesa di una disciplina in grado di eliminare il “funambolismo” costituzionale e le incertezze in materia di finanziamento e di *status* giuridico dei militari, non sembra destinata a terminare nell’immediato futuro, anche in considerazione del fatto che la riorganizzazione del sistema decisorio è intimamente connessa con il dibattito sulle riforme istituzionali. Lo testimoniano le vicende della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Massimo D’Alema, che pure era giunta alla formulazione di un progetto di Legge di revisione della II parte della Costituzione (4 novembre 1997).

La proposta di nuova Costituzione non prendeva atto della necessità di disciplinare tipologia e gestione degli stati di crisi diversi dalla guerra, limitandosi a statuire (art. 100): “lo stato di guerra è deliberato dal Parlamento in seduta comune che conferisce al Governo i poteri necessari e stabilisce, ove occorra, di prolungare la durata delle Camere; la Camera dei Depu-

<sup>24</sup> S. Silvestri, “Le proposte di revisione costituzionale e la riforma del Ministero degli Esteri”, Istituto affari internazionali (Iai) – Istituto per gli studi di politica internazionale (Ispi), *L’Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 50.

<sup>25</sup> Relazione Paladin, cit., p. 341.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> G. Barravecchia, *Le Forze Armate italiane e gli interventi al di fuori del territorio nazionale*, Ispi Working Papers, n. 39, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1996, p. 34.

tati delibera, su proposta del Governo, l'impiego delle Forze Armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione". Oltre all'anacronistico riferimento alla deliberazione dello stato di guerra da parte del Parlamento in seduta comune, il testo del progetto opta per la necessità di una preventiva autorizzazione parlamentare (curiosamente affidata ad un solo ramo del Parlamento).

Inoltre i ruoli spettanti ai vari organi istituzionali rimangono indeterminati. Il Capo dello Stato mantiene, senza ulteriori specificazioni, il comando delle Forze Armate e la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa (le cui attribuzioni continuano a rimanere ermetiche) con l'aggravante di avere una sua legittimazione popolare autonoma essendo eletto a scrutinio universale diretto. Il progetto prefigura un ulteriore forte indebolimento della capacità del Governo di adottare decisioni tempestive e latenti conflitti costituzionali proprio nei momenti dell'emergenza<sup>28</sup>, replicando ed aggravando le inadeguatezze e le incongruenze dell'attuale testo costituzionale, che se finora non hanno prodotto danni è unicamente perché il nostro paese non ha mai sperimentato situazioni di reale ed imminente pericolo.

### *2.3 Il ricorso alle Forze Armate nella legislazione ordinaria*

L'ordinamento italiano difetta anche sul piano ordinario di una normativa applicabile alle nuove fattispecie belliche che individui organi competenti, procedure da seguire e disciplina giuridica pertinente. Sebbene i riferimenti normativi non siano del tutto assenti, i principali atti prescrittivi risalgono al periodo fascista. Risultano formalmente vigenti una serie di disposizioni di Legge, sulla cui legittimità costituzionale è lecito dubitare, che attribuiscono ad organi costituzionali e ad autorità amministrative il potere di dichiarare determinati stati di "pericolo", "crisi", "guerra". Si tratta del Testo Unico delle Leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), che prevedono alcune applicazioni del Codice penale militare di guerra anche in tempo di pace e lo stato di pericolo pubblico con la dichiarazione dello stato di guerra per motivi di ordine pubblico, della Legge di guerra e di neutralità (R.D. 8 luglio 1938, n. 1415), del Codice penale militare di guerra (R.D. 20 febbraio 1941, n. 303) e di molte altre fonti normative sulla disciplina dei cittadini in tempo di guerra, sull'organizzazione della nazione in guerra etc.

Queste disposizioni, formalmente mai abrogate, né modificate con appendici di un qualche rilievo al *corpus* normativo, hanno generato problemi e incertezze applicative. Ad esempio, l'art. 9 del Codice militare di guerra prevede la possibilità di applicare la Legge penale militare di guerra anche in tempo di pace per i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari<sup>29</sup>, applicazione costantemente esclusa in sede di decretazione d'urgenza, per l'evidente discrasia tra il summenzionato Codice risalente al 1941 e l'ordinamento giuridico attuale. Antitesi che la Legge<sup>30</sup> che ha abrogato le disposizioni relative alla pena di morte e alla coercizione diretta non è valsa a obliterare.

<sup>28</sup> S. Silvestri, "Le proposte di revisione costituzionale e la riforma del Ministero degli Esteri", cit., p. 51.

<sup>29</sup> L'art. 9 statuisce espressamente: "Sono soggetti alla Legge penale militare di guerra, ancorché in tempo di pace, i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari, dal momento in cui si inizia il passaggio dei confini dello Stato e, se trattasi di spedizione oltremare, dal momento in cui s'inizia l'imbarco del corpo di spedizione. Per gli equipaggi delle navi militari o degli aeromobili militari, la soggezione alla Legge penale militare di guerra ha inizio nel momento in cui ad essi è comunicata la destinazione alla spedizione".

<sup>30</sup> Legge 13 ottobre 1994 n. 589, recante "Abolizione della pena di morte nel codice penale militare di guerra".

Date le carenze normative sia a livello costituzionale che di legislazione ordinaria, tutte le volte che si è presentata la necessità di inviare contingenti nazionali all'estero, si è dovuto agire, legislativamente, caso per caso. Le missioni oltre confine sono sempre state regolate attraverso l'adozione di una disciplina *ad hoc*, solitamente compresa nello strumento del Decreto Legge, cui, salvo rare eccezioni, si è fatto primariamente ricorso.

In occasione della partecipazione alle operazioni di sminamento del Canale di Suez nel 1984, la disciplina del trattamento del personale impiegato è stata disposta con Legge ordinaria. Si è trattato di un precedente destinato a rimanere isolato, dal momento in cui le misure di carattere legislativo e finanziario necessarie al funzionamento della missione devono perfezionarsi in tempi molto brevi, ciò che ha fatto preferire il ricorso alla decretazione d'urgenza. Una prassi ormai consolidata alla quale si è fatto appello anche in occasione delle ultime missioni nella ex Jugoslavia e a Timor Est.

La possibile mancata conversione in Legge, con il vuoto normativo e la condizione d'incertezza che ne derivano, può avere conseguenze molto gravi sulla stessa sopravvivenza del contingente impiegato nella missione, costretto ad operare in una cornice legale e finanziaria incerta. Un *modus operandi* censurabile, che in alcune occasioni non è stato neppure giustificato dalla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza che soli, ai sensi dell'art. 77 cost., consentirebbero il ricorso allo strumento del Decreto Legge. Il paradigma della guerra balcanica del 1999 sembra confermare quest'impressione, giacché l'intervento contro la Repubblica Federale di Jugoslavia era già stato da lungo tempo programmato (in Germania il Bundestag è stato chiamato a decidere della partecipazione alle operazioni della Nato già nell'ottobre 1998).

I provvedimenti normativi con i quali sono state poste le discipline giuridiche delle varie missioni, presentano uno schema ricorrente. Al proemio esplicativo del significato e del contesto della missione, segue in genere un articolo di autorizzazione allo svolgimento della stessa. Si definisce poi il trattamento economico e assicurativo del personale militare – indicando la normativa di riferimento<sup>31</sup> – il momento *a quo* ed il momento *ad quem* esso dovrà essere corrisposto, la disciplina nel caso in cui il singolo militare cada in stato di prigionia o risulti disperso, il trattamento in caso di decesso. Viene poi indicata la Legge penale applicabile al personale militare e si provvede, dopo una valutazione dell'onere che la partecipazione comporta, alla copertura finanziaria della missione. Data l'inesistenza di apposite previsioni di bilancio, è stato gioco forza ricorrere a poste contabili diverse (cioè all'allocazione delle spese sul bilancio di vari dicasteri), ovvero all'introduzione (o all'aumento) di tributi fiscali.

La questione dell'individuazione della Legge applicabile ai contingenti in missioni all'estero appare particolarmente complessa. I contingenti impegnati in operazioni di mantenimento della pace godono dell'immunità dalla giurisdizione dello Stato territoriale, esplicitamente prevista negli accordi sullo *status* delle forze conclusi tra Nazioni Unite e Stati ospitanti. I contingenti, seppure operanti nel quadro di organizzazioni internazionali ovvero coalizioni multinazionali, rimangono assoggettati al potere disciplinare ed alla giurisdizione del proprio Stato. Alla luce di quanto precede, per i contingenti italiani, il riferimento va anzitutto alle norme che disciplinano la condizione e lo *status* del militare, ovvero prioritariamente la Legge

<sup>31</sup> Per i profili economici solitamente la Legge 8 luglio 1961 n. 642, recante "Trattamento economico del personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica destinato isolatamente all'estero presso Delegazioni o Rappresentanze militari, ovvero presso enti, comandi od organismi internazionali"; per i profili assicurativi la Legge 18 maggio 1982 n. 301, recante "Norme a tutela del personale militare in servizio per conto dell'Onu in zone di intervento".

11 luglio 1978 n. 382 e relativo regolamento (DPR n. 545/1986), che hanno cassato ogni traccia di un ordinamento giuridico militare separato e distinto da quello statale<sup>32</sup>.

Relativamente alla normativa internazionale applicabile non è evidentemente questa la sede per effettuare un'analisi esaustiva della complessa questione. Al proposito, oltre che naturalmente rinviare alla vasta dottrina in materia<sup>33</sup>, ci si limita a rilevare che le Forze multinazionali sono tenute al rispetto del diritto internazionale generale e dei principi e dello spirito delle convenzioni internazionali generali di diritto umanitario. I contingenti nazionali sono inoltre soggetti alle disposizioni di diritto internazionale convenzionale vincolanti i rispettivi Stati di appartenenza.

La determinazione della Legge penale applicabile, come anticipato, ha sollevato problemi di non poco momento. Si è sempre fatta deroga all'art. 9 del Codice penale militare di guerra, sulla scorta del quale risulterebbe applicabile ai corpi di spedizione all'estero la Legge penale di guerra, prevedendosi l'applicazione del Codice penale militare di pace. Unica eccezione la missione in Libano, disposta con Decreto Legge 27 settembre 1982 n. 686, convertito con Legge 8 novembre 1982 n. 820, successivamente integrato nella Legge 20 febbraio 1984, n. 11. La non applicabilità dell'art. 9 costituiva l'oggetto di un emendamento che però non ebbe seguito nei lavori parlamentari, alimentando un controverso problema interpretativo, che ha generato pareri antitetici. Alcuni commentatori hanno sostenuto che la qualificazione dei contingenti italiani, i cui compiti non comportavano l'impiego della forza militare di tipo bellico, quali corpi di spedizione all'estero svolgenti mere funzioni di ordine pubblico interno allo Stato libanese, sia valsa ad escludere l'applicabilità della Legge penale militare di guerra<sup>34</sup>. Interpretazione tutt'altro che unanimemente condivisa, dal momento che parte della letteratura ha ritenuto che, in assenza di una legislazione specifica, fosse operante l'applicabilità dell'art. 9<sup>35</sup>.

Un altro caso discusso è la Guerra del Golfo, vera e propria anomalia, dal momento che una guerra intensamente distruttiva è stata combattuta sotto la vigenza della Legge penale militare di pace<sup>36</sup>, la quale comporta dei vincoli all'azione di comando – limitata nell'assolvimento dei compiti riguardanti la tutela della sicurezza del reparto e la salvaguardia della vita e dell'incolumità dei militari dipendenti – di difficile conciliabilità con le situazioni di pericolo che si manifestano finanche nel caso di operazioni di pace<sup>37</sup>. La mancata applicazione del Codice militare di guerra ha inoltre impedito la repressione penale dei reati contro le Leggi e gli usi di guer-

<sup>32</sup> Per una trattazione esaustiva della questione si veda S. Riondato, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze Armate*, Padova, Cedam, 1995, p. 29 ss.

<sup>33</sup> Vedi M. Gestri, "Le Forze di pace e l'uso della forza armata con particolare riferimento ai contingenti italiani: *jus ad bellum* e *jus in bello*", in N. Ronzitti, (a cura di) *Lo status delle Forze Armate italiane impegnate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, Roma, Informazioni della Difesa, 1996, p. 103 ss., A. De Guttry, *Le missioni delle Forze Armate italiane fuori area. Profili giuridici della partecipazione nazionale alle peace support operations*, Milano, Franco Angeli, 1997, pp.89-99, P. Benvenuti, "Forze multinazionali e diritto internazionale umanitario", in N. Ronzitti (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 222-250.

<sup>34</sup> G. Giacalone, G. Raimondi, "Il regime penale e disciplinare dei militari italiani in Libano", in A. Migliazza (a cura di), *Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 263-266.

<sup>35</sup> Si veda S. Riondato, "Appunti sul regime giuridico-penale dei corpi di spedizione all'estero per operazioni militari con riferimento all'applicabilità della Legge penale militare di guerra in tempo di pace", *Rassegna della giustizia militare*, 1986, pp. 199-204.

<sup>36</sup> R. Venditti, *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 69.

<sup>37</sup> C. Spagnolo, *L'applicazione della Legge penale militare e delle norme umanitarie presso le Forze Armate italiane impegnate in missioni di pace all'estero*, Centro Alti Studi per la Difesa (Casd), Roma, Casd, 1995, pp. 40-41.

ra, ovvero di quei fatti lesivi del diritto umanitario, vietati dalle convenzioni internazionali sui conflitti armati<sup>38</sup>. Sebbene la necessità di sancire l'applicazione del Codice penale militare di pace sia motivata dall'evidente inadeguatezza del Codice penale militare di guerra, questa previsione finisce col penalizzare sicurezza e funzionalità del corpo impegnato nella missione.

La Proposta di Legge contenente "norme in materia di trattamento giuridico, economico, previdenziale ed assicurativo del personale militare impegnato in missioni internazionali all'estero", promossa nel febbraio 2000 dall'on. Romano Carratelli, ha rappresentato il primo serio tentativo finalizzato a promuovere l'adeguamento normativo alle esigenze poste dai sempre più assidui impegni militari oltre confine. L'aspetto di maggior interesse della Proposta è quello relativo alla creazione di un apposito capitolo di spesa che consentirebbe al Parlamento di determinare ogni anno l'ammontare delle risorse destinabili agli impegni oltre confine. I benefici, sia nell'ottica della programmazione della Difesa, che della corrispondenza tra impegni ed effettive possibilità nazionali sono ovvi. L'iniziativa Carratelli, che pure sembrava aver polarizzato il consenso delle maggiori forze politiche, non ha invece avuto seguito.

#### *2.4 Il finanziamento delle operazioni fuori area*

Nonostante già nel 1993 la Corte dei Conti avesse sottolineato il carattere non più eccezionale e sporadico dell'impiego delle Forze Armate italiane nelle Pso, caldeggiando l'abbandono della procedura d'urgenza per coprire i relativi costi<sup>39</sup>, il nostro ordinamento continua a difettare di norme generali standardizzate di natura sia giuridica che economica. La mancanza, nel quadro del bilancio della Difesa, di una apposita posta dotata di risorse nuove, cioè che non abbiano un'ulteriore incidenza sul bilancio, parametrata alla spesa media annua sostenuta dal nostro paese per coprire i propri interventi oltre confine, ha sempre costretto il Governo a ricercare di volta in volta i mezzi finanziari per ciascuna operazione, solitamente allocando tali spese su una o l'altra voce di bilancio di uno o più Ministeri, ovvero attraverso un aggravio della pressione fiscale.

I tempi sono ormai più che maturi per uscire dalla fase dell'emergenza, attraverso la costituzione di un capitolo di spesa *ad hoc* al quale attingere in caso di necessità, alimentando in modo meno avventuroso le varie missioni, evitando espedienti come quello dell'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina senza piombo<sup>40</sup> o come quello che ha portato ad attingere dalla quota statale dell'8 per mille<sup>41</sup>. Un'idea almeno parzialmente accolta nel Decreto Legge 2 gennaio 1996, n. 1, primo di una lunga serie di decreti con cui venivano disposti i mezzi finanziari per la partecipazione italiana alle missioni in Bosnia. Esso prevedeva per l'anno finanziario 1996 l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un fondo al quale attingere per finanziare la partecipazione italiana alle Pso. Una disposizione che si ebbe subito cura di cancellare, nel momento in cui il Decreto, in assenza di conversione da parte del Parlamento, fu ripresentato<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, vol. II, p. 167 ss.

<sup>40</sup> Decreto Legge n. 1 del 2 gennaio 1996, "Partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia".

<sup>41</sup> Decreto Legge 1/2000, varato durante l'ultima seduta del Consiglio dei Ministri del 1999, svoltasi il 29 dicembre.

<sup>42</sup> Sul finanziamento della partecipazione italiana si veda V. Pagani, "Financing National Contingents in Peace-keeping Operations: The Italian Practice and Experience", in A. De Guttry, (a cura di), *Italian and German Participation in Peace-keeping: From Dual Approaches to Co-operation*, Pisa, Scuola Sant'Anna, Università di Pisa, 1996, p. 37 ss.

Un'azione legislativa sistematicamente in ritardo rispetto al ritmo degli eventi che dovrebbe governare, ha degli inevitabili riflessi negativi. L'incertezza del finanziamento e i ritardi nei pagamenti delle indennità al personale possono recare nocimento allo sviluppo delle operazioni sul campo. Sanare *ex post* situazioni anomale, in cui i militari sul terreno non sono provvisti delle necessarie garanzie economiche e di diritto, può riservare delle sorprese. Fa testo il caso di Somalia e Mozambico<sup>43</sup>. L'onere finanziario complessivo di queste missioni, oltre 900 miliardi, avrebbe dovuto essere finanziato ponendolo in parte a carico dei competenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa, in parte tagliando fondi al Ministero del Tesoro, in parte attraverso una norma di natura fiscale che rendeva da trimestrale a bimestrale la dichiarazione ai fini dell'accertamento dell'imposta di consumo sul gas metano, consentendo all'erario di riscuotere nel corso del 1993 l'imposta relativa a 13 mensilità. La restante copertura finanziaria doveva essere assicurata attraverso la riduzione degli stanziamenti iscritti nei capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli Esteri, relativi alla cooperazione con i paesi in via di sviluppo e agli interventi di collaborazione con i paesi dell'Europa centro-orientale<sup>44</sup>.

La strenua opposizione del Parlamento all'utilizzo dei fondi della cooperazione allo sviluppo, con la motivazione che la riduzione di detto capitolo sarebbe stata contraria alle finalità ed alla stessa ragion d'essere della cooperazione allo sviluppo, ha costretto il Governo ad una gestione precaria, attraverso decreti a catena, continuamente reiterati. Oltre alle difficoltà nel dotare le missioni di un equipaggiamento calibrato al particolare teatro operativo, con riguardo alla problematica della protezione individuale e dei mezzi, il contrasto tra Esecutivo e Legislativo sulla controversa questione della copertura finanziaria, ha comportato un certo imbarazzo per il paese e relativa erosione delle sue riserve di credito a livello internazionale.

Le coperture avventurose di volta in volta individuate, dirottando risorse già impegnate sul versante sociale a sostegno degli oneri di presenza internazionale, sacrificano risorse assegnate al *welfare* o comunque già direttamente impegnate su specifiche voci di spesa. A titolo di esempio, si ponga mente alle coperture proposte dal Governo con il primo atto normativo del 2000, ovvero il Decreto di proroga delle varie missioni allora in corso, con il quale una porzione significativa delle spese connesse allo svolgimento delle missioni – quasi 500 miliardi – veniva imputata al bilancio di vari Ministeri, in particolare tagliando parte dei fondi della Cooperazione allo sviluppo (110 miliardi), della Pubblica Istruzione (50 miliardi), della Sanità e dell'Ambiente (20 miliardi ciascuno) e dei Lavori Pubblici (10 miliardi). Il Parlamento ha poi adottato emendamenti parzialmente modificativi delle coperture finanziarie, riducendo i prelievi a carico dei programmi dei diversi Ministeri e attingendo oltre 100 miliardi dalla parte riservata allo Stato dei proventi dell'8 per mille<sup>45</sup>.

Particolarmente controversa l'approvazione del Disegno di Legge di conversione del Decreto con il quale, nel dicembre 2000, il Governo aveva prorogato fino al 30 giugno 2001 le missioni in corso. La parte del leone la fanno naturalmente le operazioni in Albania, Macedonia, Kosovo e Bosnia-Erzegovina. Solo in extremis, a poche ore dalla scadenza del termine ul-

<sup>43</sup> Per queste missioni il Governo ha emesso una lunga serie di decreti, a partire da quello del 1° febbraio 1993 n. 21, dal contenuto essenzialmente analogo, trattandosi di provvedimenti di reitera dei decreti Legge precedenti.

<sup>44</sup> Per il finanziamento ed i provvedimenti di copertura delle missioni in Somalia e Mozambico si veda E. Mondì, R. Rigillo, *Spesa militare e politica della Difesa in Italia*, Roma, Edizioni dell'Ulisse, 1995, p. 96 ss.

<sup>45</sup> Dati tratti da G. Dottori, C. Giglio, "Rubrica Obiettivo Italia", *Rivista Italiana Difesa*, n. 3, 2000, pp. 24-25.

timo per l'approvazione previsto dalla Carta costituzionale, il 28 febbraio il Senato ha licenziato il Decreto, in cui tra l'altro l'Esecutivo aveva inserito *ex post* l'autorizzazione all'effettuazione del nuovo intervento nel Corno d'Africa. Il lungo dibattito al Senato si è appuntato sulle modifiche delle coperture finanziarie apportate dalla Camera. Originariamente l'Esecutivo aveva ritenuto di poter sostenere l'onere del rinnovo della consistente presenza militare italiana all'estero – 600 miliardi nel primo semestre 2001 – attingendo al fondo speciale del Tesoro per le spese impreviste. Alla Camera si è ritenuto invece di ripartire l'onere tra un più vasto novero di fonti. Oltre alla quota statale dell'8 per mille, si sono apportati i consueti tagli ai bilanci delle varie Amministrazioni, dagli Esteri all'Ambiente, dalla Sanità alla Pubblica Istruzione<sup>46</sup>.

La partecipazione alle Pso è ormai divenuta un elemento costante della nostra politica di sicurezza e difesa. Nonostante ciò, al logoramento di tutti i sistemi d'arma impiegati, non fa riscontro una copertura finanziaria che ne garantisca l'ammortamento anticipato. Sul piano metodologico la tendenza è quella a non considerare l'accelerato invecchiamento dei mezzi dovuto alla maggiore usura, mentre per consentire la sostituzione di sistemi d'arma al termine della loro vita operativa senza gravare sul bilancio ordinario si dovrebbe preventivare tra i costi anche il differenziale tra la quota ordinaria di ammortamento e quella che dovrebbe essere contabilizzata in più in base al maggiore utilizzo<sup>47</sup>. Cosa che il Governo nei suoi decreti si guarda bene dal fare, come nel caso del coinvolgimento italiano in Kosovo, in relazione al quale i fondi straordinari previsti per la copertura dei costi di funzionamento delle forze di terra non garantivano alcuna compensazione per la maggiore usura dei mezzi, mentre i maggiori costi per le forze navali ed aeree sono stati coperti interamente con fondi ordinari<sup>48</sup>.

Sebbene le dichiarazioni ufficiali inseriscano l'Italia al centro del processo europeo teso a dare il necessario rilievo alla sicurezza e alla difesa collettiva, il *budget* per la difesa, che misura la capacità di produrre sicurezza, evidenzia uno scollamento tra le ambizioni dichiarate e le effettive possibilità di tradurle in concreto.

Nell'analisi compiuta sul periodo 1998-2001<sup>49</sup>, il bilancio della Difesa è stato compreso tra l'1,50 e l'1,45% del Pil. La previsione per il 2002 si attesta all'1,48%, evidenziando una sostanziale invarianza dell'incidenza delle risorse della Difesa rispetto al Pil. Lo stanziamento complessivo al Bilancio Difesa 2002 a valori correnti ammonta a 19.025,1 mil. di euro (36.837,8 mld. di lire), facendo registrare una differenza percentuale positiva rispetto al bilancio 1998 di + 8,97% (a valori costanti 1998).

In realtà la voce rilevante ai fini della produzione di sicurezza internazionale è quella relativa alla Funzione Difesa propriamente detta. Una fetta cospicua degli stanziamenti al bilancio della Difesa è dedicata ad altre funzioni, che con la difesa hanno relazioni più o meno strette, ovvero Sicurezza Pubblica (Arma dei Carabinieri), Funzioni Esterne (servizio meteo, rifornimento idrico alle isole minori, oneri per il trasporto aereo civile di Stato, contributi alla Cri, etc.) e Pensioni Provvisorie.

Alcune di queste voci, com'è evidente, dovrebbero sparire dai conti della Difesa ed essere trasferite a chi ha interesse diretto, o comunque è il beneficiario di queste attività. Un primo

<sup>46</sup> Dati tratti da G. Dottori, C. Giglio, "Rubrica Obiettivo Italia", *Rivista Italiana Difesa*, n. 4, 2001, p. 22.

<sup>47</sup> M. Nones, "I costi dell'intervento militare italiano in Bosnia", in A. Nativi (a cura di), *Bosnia: l'intervento militare italiano*, Chiavari, Publi-Rid, 1996, p. 163 ss.

<sup>48</sup> G. Gasparini, "La partecipazione all'intervento militare", Istituto affari internazionali (Iai) – Istituto per gli studi di politica internazionale (Ispi), *L'Italia e la politica internazionale*, cit., p. 164.

<sup>49</sup> Tutti i dati seguenti sono tratti da Ministero della Difesa, *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione per la Difesa per l'anno 2002*, Roma, Ministero della Difesa, 2002.

risultato in questo senso è stato ottenuto transitando la posta relativa all'obiezione di coscienza nel bilancio della Presidenza del Consiglio, provvedimento quanto mai opportuno dal momento che il volume delle domande (e di riflesso i fondi che è necessario stanziare) negli ultimi anni è aumentato a ritmi vertiginosi. A forza di sottrazioni, degli oltre 19 mila mil. di euro di stanziamenti previsionali complessivi, solo 13.665 sono destinati alla Funzione Difesa in senso stretto, che assorbe attualmente circa il 70% del bilancio complessivo del Ministero. A valori costanti la Funzione Difesa ha usufruito di fondi in misura calante fino al 2000, stabilizzandosi ad un valore molto prossimo all'1% del Pil, laddove nell'ottica di una convergenza con gli altri paesi europei, sarebbe necessaria una spesa quantomeno attestata attorno all'1,5 del Pil<sup>50</sup>. Rispetto al 2001, il progetto di bilancio 2002 prevede una ripresa ulteriore degli stanziamenti destinati alla Funzione Difesa, sebbene nell'ambito di una sostanziale invarianza del rapporto spese militari/Pil, pari al 1,063%.

Un ulteriore aspetto riguarda i settori d'impiego dei fondi destinati alla Funzione Difesa, nel dettaglio Personale, Esercizio (ovvero tutto quanto serve al funzionamento della macchina militare: equipaggiamento, addestramento, munizioni, *outsourcing* di funzioni, etc.) e Ammodernamento. La dinamica della spesa per il personale riflette sia gli aumenti retributivi, che la progressiva professionalizzazione dello strumento, che per l'anno 2002 comporta una contrazione del personale di leva di circa 17.500 unità ed un contestuale incremento di circa 9.600 volontari in servizio permanente. Gli stipendi drenano un flusso crescente di risorse: i 6.577 mil. di euro dell'anno 2002 rappresentano oltre il 48% dei fondi disponibili.

La voce Esercizio in passato è stata giudicata un comparto sacrificabile, ed infatti non sono mancati i tagli. Una tendenza non più sostenibile, a fronte di Forze Armate da tempo impegnate in attività che comportano un forte depauperamento di materiali e scorte. È inutile avere mezzi di buona qualità se non si è in grado di farli funzionare. Secondo le previsioni per l'anno in corso, l'Esercizio assorbirà 3.588 mil. di euro, meno del 30% dei fondi alla Funzione Difesa, percentuale pressoché costante dal 1999. Stanziamenti destinati al mantenimento in efficienza dei mezzi e dei materiali, al ripristino delle scorte e dotazioni, nonché all'incremento dell'attività addestrativa e al miglioramento della qualità della vita del personale.

La fetta più piccola della torta è riservata all'investimento, sebbene l'anno in corso faccia registrare un incremento nei fondi destinati all'Ammodernamento, fondi stimabili in 3.499 mil. di euro, pari a poco più del 25% del totale, dopo che nel 1999 la spesa per investimenti aveva segnato una contrazione tale da farla attestare al 21%. Siamo ancora molto lontani dal *target* di un rapporto investimenti/spesa militare non inferiore al 35%, variamente stimato come indispensabile per ottenere uno strumento qualitativamente omogeneo con quello dei partner europei più qualificati. La maggior parte dei soldi poi è drenata da grandi programmi pluriennali, che "ingessano" quasi completamente la spesa, a scapito di una ragionevole programmazione degli investimenti. Inoltre la spesa per attività di ricerca e sviluppo di base, non finalizzate a programmi specifici, è ridotta ai minimi termini, ciò che provoca un continuo depauperamento del *know how* nazionale.

In queste condizioni difficilmente potremo colmare il gap che ci separa dagli alleati, anche perché a fronte delle necessità di ammodernamento della macchina militare c'è l'altra grande priorità, ovvero quella di finanziare la professionalizzazione delle Forze Armate. Il 24 ottobre 2000, con l'approvazione da parte del Senato, dopo il passaggio a Montecitorio, del

<sup>50</sup> Per un'analisi approfondita del budget italiano per la difesa in una prospettiva comparata si veda Associazione industrie per l'aerospazio, i sistemi e la difesa (Aiad) - Istituto affari internazionali (Iai), *L'Italia e la difesa europea*, Roma, Aiad, 2000, p. 20 ss.

Disegno di Legge del Governo (A.C. 6433), l'attuale sistema di reclutamento misto volontari-leva, verrà infatti sostituito con Forze Armate integralmente professionali. La scelta a favore del professionismo militare, oltre ad essere dettata dalla graduale anemizzazione delle classi di leva, è motivata dall'onerosità e dalla molteplicità dei compiti che le Forze Armate assolvono nel quadro delle *Peace Support Operations*, secondo una logica interforze e multinazionale (*Joint and Combined*) e dalla conseguente esigenza di professionalità, indispensabile per avvicinare il livello di operatività del nostro apparato militare a quello delle altre nazioni partner in ambito atlantico ed europeo.

Un sistema a totale volontariato, malgrado la riduzione consistente del numero degli effettivi, ha costi decisamente maggiori di un modello basato sulla coscrizione obbligatoria. Stime ufficiali parlano di oneri complessivi quattro volte superiori al costo di un sistema basato sulla leva. Per talune voci di spesa, come è evidente, la leva ha dei costi quasi irrilevanti se commisurati a quelli che il volontariato comporta, dalle paghe giornaliere alle cosiddette spettanze. L'alto costo della riforma è attribuibile soprattutto al migliore standard di vita che occorre garantire a professionisti destinati a restare a lungo in servizio, con obblighi onerosi. Incentivi occupazionali che, oltre alle riserve di posti nei concorsi e nelle assunzioni, contemplino il riconoscimento e la valorizzazione di qualifiche professionali da conseguire sotto le armi, adeguamento degli alloggi, delle strutture logistiche e di supporto e tutto quanto serve a trasformare i volontari in soldati motivati. Un ulteriore elemento di costo è costituito dalla necessità di incrementare le risorse destinate all'addestramento, sebbene il reclutamento volontario a lunga ferma dovrebbe consentire l'ottimizzazione di questi *asset*, sia perché riducendo il numero degli uomini da addestrare si accresce il loro tasso *pro-capite*, sia perché il personale addestrato può essere utilizzato molto più a lungo rispetto a quello di leva<sup>51</sup>.

A fronte degli obblighi che lo Stato si dovrà assumere per garantire un'adeguata disponibilità di reparti di pronto intervento con connotati di elevata preparazione professionale, gli stanziamenti che la riforma ha previsto sono decisamente inadeguati: 73 mld di lire per l'anno 2000, 362 per il 2001, e 618 per il 2002, ovvero poco più 1.000 mld per tre anni, con un sentiero di crescita che prevede, entro venti anni, una spesa aggiuntiva di soli 1.000 mld supplementari all'anno. Posto che le risorse finanziarie difficilmente potranno, almeno nel prossimo futuro, discostarsi dai valori attuali, le prospettive non sono rosee. C'è il rischio che il costo dei volontari aggravi l'endemica sottocapitalizzazione delle Forze Armate italiane.

<sup>51</sup> V. Ilari, "Leva e/o professionismo", in C. M. Santoro, (a cura di), *L'Elmo di Scipio*, cit., p. 160.

---

### 3. Il contributo dell'Italia al mantenimento della pace e della stabilità

#### 3.1 La partecipazione italiana alle missioni internazionali: cenni storici

A partire dalla fine della seconda guerra mondiale le Forze Armate italiane, una volta ricostituite, hanno partecipato attivamente alle missioni all'estero promosse dalle Nazioni Unite o da altre entità internazionali, ovvero sulla base di accordi multinazionali o bilaterali specifici o per autonoma iniziativa nazionale, operazioni dalla caratterizzazione variegata, dal soccorso umanitario a vere e proprie missioni di guerra.

L'Italia conta oltre 50 anni di presenza tra le Nazioni Unite. Una partecipazione iniziata nel 1949, quando il nostro paese non era ancora ricompreso nel novero degli Stati membri, con l'invio di osservatori militari nel quadro della missione Unmogip (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan). L'Italia, nazione sconfitta ed esclusa dal *gotha* degli Stati membri, ricevette nel 1949 dalla stessa Organizzazione mondiale, nonostante la tenace opposizione britannica, il mandato di amministrazione fiduciaria della Somalia, occupata dagli inglesi sin dal 1941. Il Corpo di Sicurezza in Somalia venne schierato tra il 1950 e la fine del 1955, impegnando inizialmente quasi 6.000 uomini, poi progressivamente ridotti, dotati di artiglieria, mezzi corazzati ed aerei da caccia. L'Afis (Amministrazione Fiduciaria Italiana in Somalia), che dopo il 1955 constava di solo personale istruttore per le forze di polizia locali, terminò in modo definitivo alla fine del 1959. Seguì l'indipendenza della ex colonia. L'inusitata consistenza del contributo militare italiano alle Nazioni Unite, peraltro coerente ai rischi che si prospettavano nel teatro somalo, sarebbe rimasta per molto tempo un caso isolato.

L'assetto internazionale post-bellico e il mancato conseguimento dello *status* di membro delle Nazioni Unite – una condizione che l'Italia acquisirà solo nel 1955, per il veto sovietico che subordinava l'ammissione del nostro paese a quelle di Bulgaria, Romania e Ungheria – consigliarono di non partecipare con proprie forze alle operazioni dell'Onu in Corea. L'Italia si limitò ad inviare simbolicamente un contingente sanitario. Alla missione Untso il paese partecipa dal 1958 con un gruppo di osservatori militari (8 Ufficiali), con il compito di segnalare ogni trasgressione al cessate il fuoco.

In Congo, nell'ambito della missione Onuc, che chiuse, *manu militari*, la secessione katanghese, il contingente italiano comprendeva un distaccamento della 46<sup>esima</sup> Aerobrigata trasporti medi, oltre ad un ospedale da campo della Croce Rossa. La missione italiana fu funestata da due incidenti aerei e dai tristemente noti fatti di Kindu, che tra il febbraio e il novembre 1961 provocarono la morte di 22 tra Ufficiali e Sottufficiali.

Con la fine dell'impegno in Congo, le operazioni dell'Onu persero il loro carattere coercitivo, per svolgere ripetitive funzioni di osservazione ed interposizione. Ufficiali osservatori hanno partecipato alle numerose operazioni Untso, Organizzazioni per la supervisione del rispetto di accordi di tregua o di pace, con durata e funzioni strettamente dipendenti dalla volontà delle parti in lotta, istituite nel corso degli anni cinquanta e sessanta in Libano, India, Pakistan, Laos, missioni routinizzate, relativamente facili e indolori. L'Italia ha assicurato supporto logistico (missioni di trasporto aereo) nel corso delle due operazioni Unef, du-

rante la missione di pacificazione interna nello Yemen (1963-1964) e nella fase iniziale dell'Unficyp.

Il nostro paese è presente nell'ambito della più che ventennale Unifil, missione istituita dopo l'invasione israeliana, dislocata nel Libano meridionale a partire dal marzo 1978 per favorire la flemmatizzazione del conflitto tra palestinesi, israeliani, libanesi. L'impossibilità di rimuovere gli ostacoli legati alla struttura dei rapporti tra gli attori locali e soprattutto la determinazione di Israele a non accettare compromessi e mediazioni suscettibili di limitare la propria discrezionalità sulle questioni mediorientali, hanno decretato il sostanziale fallimento della missione, spesso obbligata alla sola difesa delle proprie postazioni<sup>1</sup>. L'impegno italiano, un nucleo elicotteri, consta di un reparto interforze (Italair), con compiti di ricognizione e soccorso, trasporto sanitario e collegamento.

Il primo caso di missione militare all'estero condotta al di fuori del quadro formale delle Nazioni Unite si è verificato nel 1982, in relazione ad un accordo tra il Governo italiano e il Direttore della Forza multinazionale e di osservatori per il Sinai<sup>2</sup>, creata nell'ambito degli accordi di Camp David siglati grazie al sensale americano. La componente navale della Mfo è, dal momento della sua costituzione, esclusivamente italiana. Dalla firma degli accordi a tutt'oggi, sono state permanentemente basate a Sharm El Sheik tre unità navali minori per pattugliare le acque dello stretto di Tiran.

L'Italia ha partecipato alle due missioni compiute a Beirut a partire dall'estate del 1982, schierando per la prima volta una forza organizzata e articolata sino al livello Brigata. La prima operazione – cui il nostro paese ha preso parte con un contingente di circa 550 bersaglieri, appoggiati da un Gruppo navale di trasporto e scorta – seguita all'invasione israeliana del Libano (trafilando tranquillamente attraverso Unifil), aveva lo scopo di garantire l'evacuazione dei combattenti palestinesi e dei soldati siriani accerchiati nell'area di Beirut, proteggere gli abitanti della città e favorire il ripristino della sovranità del Governo libanese nella zona compresa nel piano d'evacuazione.

Immediatamente dopo il ritiro dei contingenti della Forza si riaccese la guerra civile. In un precipitare di eventi, il Presidente eletto della Repubblica libanese, Bechir Gemayel, fu assassinato; seguì la sanguinosa rappresaglia nei campi profughi palestinesi di Sabra e Chatila. La misura più consistente adottata su scala internazionale fu la decisione italo-franco-americana di ricostituire, su richiesta del Governo libanese, una nuova Forza Multinazionale, per scongiurare il ripetersi delle atrocità, attraverso il presidio del territorio, la protezione dei campi profughi e della popolazione e la garanzia della sicurezza nella capitale. L'operazione fallì sia a livello politico, dal momento che essa non solo non riuscì a controllare l'*escalation* della guerra civile, ma contribuì a rinfocolarla, anche a causa della decisione americana e francese di rinunciare a quel carattere neutrale espressamente richiesto e garantito negli accordi istitutivi<sup>3</sup>, che militare, per la mancanza di coordinamento operativo tra i diversi contingenti.

Il contingente italiano (Italcon) aveva una forza di 2.300 uomini e poteva contare su 600 automezzi, tra ruotati e cingolati e sull'appoggio di fuoco di alcune unità navali. Un dispositivo militare di tutto rispetto, sebbene la qualità di parte dei sistemi d'arma lasciasse a desiderare, so-

<sup>1</sup> Per una puntuale ricostruzione del ruolo dell'Unifil si veda S. Bacci, "Il problema del Libano nelle relazioni internazionali", in A. Migliazza (a cura di), *Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, cit., p. 1 ss.

<sup>2</sup> Si veda a proposito M. Milone, "La Forza multinazionale e gli Osservatori nel Sinai", in A. Migliazza (a cura di), cit. alla nota precedente, p. 267 ss.

<sup>3</sup> S. Bacci, "Il problema del Libano nelle relazioni internazionali", cit., p. 27.

prattutto per la vetustà<sup>4</sup>. Non è stata quindi la sobrietà in potenza di fuoco di Italcon ad avere effetti positivi nei rapporti con i belligeranti, quanto piuttosto l'uso solo potenziale del notevole supporto terrestre e navale, a differenza di americani e francesi, che per questo subirono gravi perdite, a fronte di un unico caduto italiano, coinvolto in un attacco terroristico contro Italcon<sup>5</sup>. Un caso di efficace uso potenziale del supporto di fuoco disponibile si verificò nel settembre 1983, dopo il ritiro israeliano. I drusi bombardarono dalle colline i quartieri cristiani, provocando l'esplosione del deposito di munizioni della base della Folgore. Il caccia Ardito ricevette l'ordine di puntare i cannoni contro le batterie druse, che cessarono la loro azione di fuoco<sup>6</sup>.

Sulla decisione di partecipare alla forza di pace in Libano, come sulla gran parte delle scelte di politica mediterranea compiute nel corso degli anni ottanta, ha influito in misura determinante la preoccupazione del doppio ancoraggio, atlantico e comunitario, ovvero il desiderio di non perdere il contatto con quella parte del mondo occidentale che, per motivi o retaggi storici e geografici, ha e fa una politica estera di presenza e di intervento, oltre alla determinazione a non disperdere quel capitale di buoni rapporti (anche economici) con i paesi arabi, accumulato in anni di pazienti contatti bilaterali<sup>7</sup>. L'impiego dello strumento militare ha avuto un buon ritorno politico per il nostro paese, che si è visto riconoscere un ruolo nel mantenimento della pace nel Mediterraneo e soprattutto ha consolidato i legami con gli Stati arabi e la comunità palestinese.

Nel 1984 l'Italia aderì alla richiesta egiziana di concorrere allo sminamento del Canale di Suez, con l'invio del 14° Gruppo Navale, composto da 3 cacciamine e da una unità comando e supporto. Il quadro politico-giuridico di questi interventi è quello della stipulazione di accordi diretti tra le parti. L'autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento è intervenuta solo a missioni iniziate o addirittura concluse, assumendo il significato di un'approvazione, con effetti retroattivi, dell'operato del Governo<sup>8</sup>.

Nel 1987 va segnalato l'invio di un contingente italiano nel Golfo Persico, con il compito di proteggere il naviglio nazionale e svolgere un'azione di sminamento, dopo che, in una fase del drammatico conflitto tra Iran e Iraq, un mercantile italiano era stato colpito, in acque internazionali, da un natante di piccole dimensioni rimasto sconosciuto. La minaccia di continui attacchi da parte di unità iraniane al traffico mercantile nel Golfo Persico, aveva spinto Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia a dislocare nel Golfo numerose unità navali. L'Italia, determinata a mantenere una posizione di equidistanza nei confronti del conflitto Iran-Iraq, per non compromettere la politica di apertura verso i paesi arabi, inizialmente aveva rifiutato di partecipare all'iniziativa, giustificando il suo diniego con la motivazione che l'intervento non era legittimato dall'*imprimatur* dell'Onu. Solo dopo l'attacco al mercantile Jolly Rubino il Governo italiano, con un paese in maggioranza contrario, deliberò l'invio di forze navali (3 fregate, 3 cacciamine e 2 unità ausiliarie) per la scorta diretta a mercantili nazionali e contromisure mine. Le operazioni delle navi italiane furono coordinate da un nucleo *ad hoc* di comando istituito presso il

<sup>4</sup> F. Angioni, intervento in E. Marcucci (a cura di), *Le Forze Armate italiane nelle operazioni di pace*, Convegno Nazionale, Roma 15-16 giugno 2000, Camera dei Deputati (I Quaderni del Gruppo Alleanza Nazionale alla Camera), Roma, Alleanza Nazionale, 2000, p. 89. Per un'accurata analisi dell'impegno italiano nel paese dei cedri si veda dello stesso autore *Un soldato italiano in Libano*, Milano, Rizzoli, 1984.

<sup>5</sup> R. Cappelli, *Incudine o martello? Gli interventi Onu nei conflitti armati infrastatali*, cit., pp. 23-24.

<sup>6</sup> F. Angioni, intervento in E. Marcucci (a cura di), *Le Forze Armate Italiane nelle operazioni di pace*, cit., p. 88.

<sup>7</sup> W. Coralluzzo, "L'Italia e la crisi del Golfo: *élite images* e processi decisionali di politica estera", *Teoria Politica*, n.1/2, 1992, p. 248.

<sup>8</sup> D. Cabras, "Il ruolo del Parlamento nell'invio di corpi militari all'estero", cit., pp. 66-67.

Consiglio della Ueo, alle prese con la prima attività operativa dalla sua costituzione. Dopo la fine del conflitto, il contributo italiano alla missione Unimog (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group), in corso dal 1988 al 1991 per assicurare e controllare il cessate il fuoco ed il ritiro di tutte le forze entro i confini internazionalmente riconosciuti, in attesa di un assetto globale, si è materializzato nell'invio di 15 Ufficiali osservatori.

Sono state poi effettuate numerose operazioni di rifornimento e soccorso a popolazioni civili, colpite da calamità naturali, carestie o eventi bellici, tra cui l'evacuazione di connazionali in Marocco (1960), il salvataggio di 900 profughi vietnamiti (1979), le operazioni di soccorso per varie catastrofi naturali (Jugoslavia, Turchia, Ungheria, Algeria, Messico, Colombia, Camerun, Armenia), le ripetute missioni umanitarie in Etiopia, Somalia, Ogaden.

Sebbene l'era della Guerra Fredda sia stata costellata da una lunga serie d'interventi all'estero, non si è mai trattato della partecipazione come contendente a veri e propri conflitti. Oltre allo stallo politico internazionale e al modo in cui è maturata la sconfitta nell'ultimo conflitto mondiale, il modesto utilizzo della nostra potenza militare si spiega con la condizione geopolitica dell'Italia – terra di frontiera tra i blocchi – che sommandosi agli orientamenti delle forze politiche che dopo il 1947 domineranno governo e opposizione, faranno dell'Italia un sistema politico modellato sulla Guerra Fredda ed eterodiretto<sup>9</sup>. Rimettere completamente la politica di sicurezza nelle mani della Nato fu anche un modo per sottrarre all'influenza dell'opposizione comunista, scongiurando suggestioni neutraliste, un settore cruciale di *policy* da cui dipendeva in larga parte la stessa appartenenza al blocco occidentale<sup>10</sup>.

Chiosando le parole di Panebianco, dal momento in cui fu compiuta la scelta di campo, la classe politica al governo cercò con ogni mezzo di minimizzare l'attività internazionale dell'Italia, per evitare che le decisioni prese fossero rimesse in discussione. Gli equilibri politici nazionali erano pesantemente condizionati dalla configurazione geopolitica mondiale, dal momento che il nostro era un paese doppiamente di confine: oltre al *limes* esterno, con i paesi dell'Est, l'Italia era segnata anche da un *limes* interno: la contrapposizione ideologica e di civiltà tra occidentali, amici dell'America e orientali, partigiani dell'Unione Sovietica.

L'Italia, grazie alla tutela a tutto spettro dell'alleato maggiore, poteva disinteressarsi delle questioni militari, accreditando quell'immagine di “paese amante della pace” che la Costituzione, con l'art 11, sembrava sanzionare. Il paese ha costruito la sua partecipazione alla difesa collettiva sulle basi militari concesse in uso alla Nato e sulla rendita geopolitica derivante dalla sua posizione geografica<sup>11</sup>. Una situazione tutto sommato confortevole, che ha consentito all'Italia un lealismo atlantico sganciato da un puntuale contributo di forze e risorse. I vantaggi in termini politici si sono tradotti nella possibilità di praticare una politica estera (c.d. politica dei “giri di valzer”) che consentisse di mantenere un livello sufficiente di “consenso consociativo”.

Alcuni commentatori, in riferimento alle operazioni di stampo militare in cui l'Italia si è trovata coinvolta, hanno parlato di partecipazione involontaria ad azioni “etero-decise e eterodirette”<sup>12</sup>, di una serie di coinvolgimenti quasi fortuiti “subiti per trascinarsi da cause accidentali esterne o interne”<sup>13</sup>. Punti di vista in larga misura condivisibili, anche se, soprattutto in

<sup>9</sup> A. Panebianco, *Guerrieri democratici*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 227.

<sup>10</sup> A. Panebianco, “Il paese disarmato”, *Il Mulino*, n. 5, 1993, p. 899.

<sup>11</sup> A. Desiderio “Paghiamo con le basi la nostra sicurezza”, *Limes*, n. 4, 1999, p. 27.

<sup>12</sup> A. Massai “Le responsabilità di una media potenza nell'azione politica e nel dibattito in Italia”, *Politica internazionale*, n.1/2, 1989, p. 5.

<sup>13</sup> L. Caligaris, “Politica della difesa e dibattito parlamentare”, *Relazioni internazionali*, n. 52, 1988, p. 102.

riferimento all'area mediorientale, in cui i paesi occidentali avevano concreti interessi economici e di sicurezza da difendere, è stata soprattutto la deliberata volontà di evitare che l'Italia rimanesse esclusa dalle iniziative politico-diplomatiche degli alleati maggiori – e questo anche a costo di inimicarsi un'opinione pubblica tradizionalmente ostile alle missioni di “diplomazia delle cannoniere” – ad avere un peso determinante sulle scelte di politica estera<sup>14</sup>.

Il crollo del Muro di Berlino ha posto fine a questo relativo *comfort* geopolitico. La caduta di garanzia globale assicurata per mezzo secolo dalle due superpotenze impone nuove politiche di sicurezza, incentrate sull'assunzione di responsabilità dirette e individuali, seppure nell'ambito del coacervo di organizzazioni, unioni, coalizioni internazionali. In uno scenario mondiale non più intelligibile attraverso la dicotomia “pace-guerra”, segnato da uno stillicidio di rischi e pericoli, il modello di sicurezza comune basato su alleanze stabili e contrapposte ha ceduto il passo a modelli di cooperazione a “geometria variabile”, cui gli Stati partecipano a seconda dei loro interessi e delle loro politiche (*coalition of the willing*). Alleanze *ad hoc* di tipo trasversale o sub-regionale, con la benedizione politica dell'Onu.

Nel corso dell'ultimo cinquantennio, sebbene non si possa negare l'efficacia della politica estera nazionale – soprattutto in termini di crescita economica e benessere interno – essa, data la debolezza della struttura statale, è stata soprattutto frutto di iniziative erratiche e scorciate<sup>15</sup>.

Terminata l'era della grande guerra impossibile si è dissolto il ruolo di una diplomazia che sull'impossibilità di una conflagrazione nucleare aveva basato tutti i suoi calcoli<sup>16</sup>. Gli strumenti della politica estera dopo la destrutturazione del quadro della sicurezza comune sono di necessità, oltre alla diplomazia, una capacità di azione militare credibile in caso di crisi, adeguate risorse economico-finanziarie da deputare alla cooperazione allo sviluppo e un “braccio umanitario” indispensabile data l'impressionante serie di guerre intestine, in cui la distinzione tra civili e combattenti è decisamente labile.

Se durante il bipolarismo la mancanza di pianificazione delle linee dell'azione nazionale è risultata addirittura premiante, il superamento della configurazione bipolare ha invece evidenziato le carenze strutturali della politica estera nazionale, incapace di definire obiettivi strategici e politici coerenti e di predisporre strumenti adeguati a sostenere l'azione esterna dello Stato e relative strategie d'impiego<sup>17</sup>.

### *3.2 Le missioni italiane del dopo Guerra Fredda*

Durante gli anni del confronto bipolare le capacità virtuali della forza militare, la dissuasione, la non guerra, l'uso potenziale della forza, avevano un ruolo centrale. Con la fine del condominio mondiale Usa-Urss e il passaggio ad una concezione della forza *in being*, la non guerra non è più separata dalla guerra. Ne è un chiaro esempio la ex Jugoslavia, laddove solo i bombardamenti della Nato hanno ripristinato la capacità di dissuasione della comunità internazionale<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> W. Coralluzzo, “Un bilancio di cinquant'anni”, *Politica internazionale*, n. 1/2, 1995, p. 36.

<sup>15</sup> L. Bozzo, C. Simon-Belli, *La questione illirica. La politica estera italiana in un'area di instabilità: scenario di crisi e metodi di risoluzione*, Milano, Franco Angeli, 1997, pp. 16-17.

<sup>16</sup> S. Romano, *L'Italia scappata di mano*, Milano, Longanesi, 1993, p. 124.

<sup>17</sup> L. Bozzo, C. Simon-Belli, *La questione il lirica*, cit., pp. 16-17.

<sup>18</sup> C. Jean, *Guerra, strategia e sicurezza*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. VIII.

Dopo il 1989, la dinamizzazione dell'arena mondiale ha reso necessari (e possibili) molti interventi. Dopo la Guerra del Golfo, l'Onu ha avallato numerose missioni in cui l'obiettivo del mantenimento della pace era connesso con finalità di carattere economico-sociale e di promozione della crescita democratica dei cosiddetti Stati "falliti", salvo poi rivelarsi del tutto chimerica la speranza di promuovere, dopo un anno o due di *peace-keeping* Onu, processi democratici in società dilaniate da odi secolari e fondate sulla legge del più forte.

Gli insuccessi di molte operazioni, che hanno operato in contesti di guerra senza una reale capacità di reazione, l'elefantiasi dei costi ed il progressivo logoramento di quella piattaforma che aveva consentito all'Onu di disporre di una capacità operativa fino ad allora impensabile, hanno secondato la tendenza alla regionalizzazione delle operazioni di pace, come dimostrano le coalizioni armate allestite dai francesi in Ruanda, dalla Nato nella ex Jugoslavia, dall'Italia in Albania.

L'Italia ha contribuito fattivamente alle operazioni cosiddette di nuova generazione, la cui data d'inizio si fa coincidere emblematicamente con il 1989, intravedendovi l'opportunità, certamente storica, di svolgere un ruolo di maggior spessore nella mutata realtà internazionale. I vantaggi politici che ha ricevuto sono stati però piuttosto modesti.

In Namibia, nel quadro della missione Untag (United Nations Transition Assistance Group in Namibia), finalizzata ad assicurare, attraverso libere elezioni, la transizione all'indipendenza della paese, ha operato, dal marzo 1989 all'aprile 1990, l'Aviazione dell'Esercito (Aves) con uno squadrone di 8 elicotteri denominato "Helitaly". L'unità aveva il compito di fornire soccorso e assistenza sanitaria alla popolazione, di garantire il trasporto personale e materiali e il collegamento tra comando centrale e periferico.

La fine della Guerra Fredda ha consentito all'Onu di estendere il suo raggio d'azione ad aree geopolitiche fino ad allora di competenza esclusiva delle due superpotenze. Così in Afghanistan le Nazioni Unite, dopo aver svolto azioni di buoni uffici e mediazione tra il Governo filosovietico di Kabul e l'opposizione afgana, sono passate all'azione attraverso numerose missioni di osservazione e *peace building*, peraltro inefficaci in un paese in perenne stato di guerra civile. Nel quadro degli accordi armistiziali, tra il 1989 e il 1990, ufficiali e sottufficiali italiani operarono, con *status* di consulenti Onu, per l'addestramento di personale straniero alla bonifica mine terrestri.

Dopo difficili decisioni politiche e sia pure con qualche ritardo rispetto ai partner europei, la Marina Militare italiana (20° Gruppo Navale), dal 30 agosto 1990 al 27 aprile 1991, è stata coinvolta nelle operazioni di blocco navale, in esecuzione dell'embargo decretato dal Consiglio di Sicurezza contro l'Iraq a seguito dell'invasione del Kuwait<sup>19</sup>, che minacciava le forniture petrolifere verso occidente, svolgendo attività di sostegno tattico e logistico dei gruppi navali multinazionali presenti nel Golfo. A un mese di distanza dall'invio del 20° Gruppo Navale (2 fregate, 1 rifornitore di squadra), per condiscendere alle sollecitazioni degli americani, finalizzate ad ottenere un maggiore coinvolgimento interventista, l'Italia decise per l'invio di 8 cacciabombardieri Tornado (successivamente portati a 10) ed una nuova unità navale (cacciatorpediniere/fregata). La seconda fase della risposta dell'Onu ha ruotato attorno alla risoluzione 678 del 29 novembre, che ha ratificato il passaggio dalle sanzioni alla guerra, avallando l'opzione offensiva unilateralmente adottata da Washington.

<sup>19</sup> La risoluzione consiliare 6 agosto 1990 n. 661, che imponeva totali blocchi commerciali negli scambi da e per l'Iraq, esclusi i medicinali e, in circostanze umanitarie, dei generi alimentari, fu rafforzata dalla successiva decisione di consentire l'impiego delle forze navali per sostenere le sanzioni economiche (risoluzione 25 agosto 1995 n. 665).

L'intervento nel Golfo è stato il primo caso di impiego bellico operativo delle Forze Armate italiane dalla fine della seconda guerra mondiale. Il coinvolgimento dell'Italia nella coalizione anti-Saddam è apparso inevitabile, dovendo il nostro paese ottemperare ai *desiderata* dell'Onu e soprattutto agli impegni con gli alleati maggiori, in un'area cruciale per gli interessi economici e di sicurezza dell'Occidente.

Tuttavia dalla fragilità del fronte interno sono derivati ambiguità e ondeggiamenti che impediscono di cogliere nel comportamento dell'Italia il segno inequivoco di un'autonoma assunzione di responsabilità. Le pressioni portate sul governo, guidato dal democristiano Andreotti, provenivano dall'opposizione comunista e dal fronte verde-pacifista, contrari all'opzione militare. Il loro peso politico è stato amplificato dall'orientamento dell'opinione pubblica, in maggioranza contraria al coinvolgimento dell'Italia nell'intervento militare e dalla posizione di condanna morale della guerra, espressa dal Papa.

Oltre all'opposizione comunista e allo scollamento con il suo retroterra cattolico, la Dc ha dovuto interfacciarsi con il malcontento montante nei c.d. partiti laici della coalizione (particolarmente repubblicani e socialdemocratici), che lamentavano l'insufficiente spessore dell'impegno militare italiano, del resto dimostrato dall'impossibilità di partecipare alle operazioni terrestri per la mancanza di una forza mobile di pronto intervento.

Il Governo, operando per divincolarsi nel complesso gioco di bilanciamento delle varie pressioni cui era sottoposto, ha adottato un atteggiamento altalenante se non apertamente contraddittorio rispetto agli alleati, insistendo per tutta la durata della crisi sull'opzione negoziale, ben oltre la sua opportunità sul piano politico internazionale<sup>20</sup>. All'epilogo della crisi, il sottosegretario alla presidenza del Consiglio Cristofori manifestò l'appoggio del Governo italiano al piano di pace presentato da Gorbaciov il 18 febbraio, che fece paventare l'uscita dell'Italia dalla coalizione alleata. Di contro Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia avevano accolto il tentativo di mediazione del Cremlino con grandi riserve, temendo che esso potesse favorire tattiche dilatorie da parte di Baghdad, contribuendo a "salvare la faccia" al dittatore iracheno<sup>21</sup>.

L'impressione è che la principale preoccupazione dei nostri *foreign policy makers* sia stata, sin dall'inizio, quella di "minimizzare" la decisione che avevano preso, avendo cura di mantenere un basso profilo politico-militare, nel tentativo di polarizzare il consenso di tutti: quello degli alleati occidentali, al fianco dei quali, almeno formalmente, l'Italia era scesa in campo, quello dei paesi arabi, rassicurati da una partecipazione marginale, quasi simbolica, quello dell'opinione pubblica, alla quale si sarebbe potuto far credere che i rischi della guerra erano minimi e quello dell'opposizione interna, alla quale non si sarebbero offerte troppo allettanti occasioni per strumentalizzare le scelte di politica estera ai fini della competizione interna<sup>22</sup>.

Diversamente dalla Guerra del Golfo, il contributo italiano alle successive missioni oltre confine è stato di grande consistenza, dal Kurdistan iracheno, alla Somalia, al Mozambico, all'Albania, alla ex-Jugoslavia. Il motivo consiste nella differenza ambientale tra le operazioni di *peace-keeping*, che almeno teoricamente dovrebbero operare in teatri stabilizzati e quelle di *enforcement*, dove la pace è da imporre con la forza e nelle diverse ripercussioni politiche e sociali che esse producono.

<sup>20</sup> Sui profili interni della crisi L. Guazzone, *L'Italia nella crisi del Golfo: la dimensione europea e di politica interna*, Documenti IAI 9133, Roma, Istituto affari internazionali, 1991.

<sup>21</sup> W. Coralluzzo, "L'Italia e la crisi del Golfo: *élite images* e processi decisionali di politica estera", cit., p. 241.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 239.

Nel 1991, le Forze Armate italiane hanno assicurato la presenza costante di 3.600 uomini, impegnati nelle missioni multinazionali Provide Comfort I e II, per la creazione di una zona di sicurezza nell'Iraq settentrionale e l'assistenza ai profughi curdi (l'operazione Italfor Aironi aveva una consistenza iniziale di oltre 1.000 uomini, con armamento leggero e automezzi ruotati), nelle operazioni di trasporto terrestre e aerotrasporto di aiuti umanitari Pellicano e Ippogrifo, avviate in territorio albanese con contingenti disarmati e concluse dopo oltre due anni e nelle numerose missioni di monitoraggio avviate sotto il vessillo Onu per il controllo della zona smilitarizzata tra Iraq e Kuwait, per il disarmo dell'Iraq (distruzione, rimozione, inertizzazione di armi Nbc e missili con raggio superiore a 150 Km), per la verifica del regolare svolgimento del referendum nel Sahara occidentale sulla scelta tra l'annessione al Marocco e l'indipendenza, per il rispetto dei diritti umani in Salvador.

In Albania, alla luce di un nuovo quadro di sicurezza adriatica, l'Italia ha dimostrato poca familiarità con una difesa di marca nazionale. L'impegno italiano, seguito al crollo politico, economico e sociale del regime comunista albanese, è durato oltre due anni (settembre 1991-dicembre 1993) a fronte dei preventivati tre mesi, richiedendo 12.000 avvicendamenti. In 26 mesi sono state scaricate 147 navi, effettuati 180.000 interventi sanitari, trasportate in 49 località 300.00 tonnellate di materiale; 10 milioni i km registrati dagli automezzi e circa 18.000 le ore di volo<sup>23</sup>. Dopo aver condotto una missione così dispendiosa, che ha preparato l'inserimento progressivo della Comunità Europea, divenuta in breve tempo la maggiore fonte di aiuti verso l'Albania, l'Italia ha lasciato il paese delle Aquile, abbandonando presidi a mare e sul mare che avrebbero assicurato una difesa avanzata delle frontiere marittime meridionali da immigrazione clandestina e criminalità<sup>24</sup>.

La vocazione interventista che sembra avere sostituito il presenzialismo degli anni della Guerra Fredda, porta l'Italia in ogni parte del mondo, anche la più remota, come dimostra la partecipazione, con 75 Carabinieri e 1 Ufficiale osservatore, alla Police Force dell'Untac in Cambogia, in corso dal marzo 1992 al giugno 1993.

Sempre a partire dal 1991, l'Italia ha partecipato alla missione di osservazione della Comunità Europea (European Community Monitor Mission – Ecomm) con il compito di monitorare gli sviluppi politici, economici ed umanitari in Albania. Nella ex Jugoslavia, dove la secessione slovena aveva innescato un conflitto presto deflagrante in tutto il teatro balcanico, il mandato della missione consisteva nella verifica del ritiro dell'esercito federale jugoslavo dalla Slovenia (poi esteso a Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia). Il contributo italiano ha oscillato tra le 50 e le 80 unità tra osservatori e personale di sostegno (autisti, trasmettitori, piloti e tecnici di elicottero). Uno degli elicotteri italiani, pur essendo dipinto di bianco e con i contrassegni della Comunità Europea, nel gennaio 1992 è stato abbattuto in Croazia dall'aviazione federale serba, provocando la morte di quattro militari italiani e di un militare francese. Dopo questo episodio, che rivelò i forti rischi connessi all'intervento militare, il favorevole clima d'opinione alle operazioni di osservazione e aiuto umanitario, mutò radicalmente, rafforzando le perplessità a livello politico circa il possibile coinvolgimento nell'intervento di *peace-keeping* deciso dall'Onu con il varo della risoluzione 758, che estendeva alla Bosnia la missione Unprofor.

<sup>23</sup> A. Quintana, "Operazione Pellicano in Albania", *Quaderni Istrid*, n. 5, 1999, pp. 78-79.

<sup>24</sup> G. Giorgerini, "L'Italia, il Mediterraneo e la politica di sicurezza", *Rivista Italiana Difesa*, n. 1, 1995, p. 74.

### *3.3 Gli interventi in Somalia e Mozambico*

La decisione di partecipare alle missioni in Somalia e Mozambico fu adottata dal Parlamento a larga maggioranza nel corso delle sedute alla Camera e al Senato del 10 dicembre 1992. Dopo le deliberazioni politiche del 10 dicembre, nonostante fervessero i preparativi, la mancata approvazione degli stanziamenti necessari all'adempimento delle missioni, ha costretto il Governo ad una gestione sempre al limite del provvisorio. Per questa sorta di schizofrenia di comportamento politico, mentre cresceva il coinvolgimento nelle operazioni oltre confine, si procedeva a continue amputazioni del bilancio della Difesa.

La Somalia, lacerata da una guerra civile a forte connotazione etnico-tribale, colpita da una terribile carestia che portava alla morte di 2.000 persone al giorno<sup>25</sup>, rappresentava una sfida intollerabile per la comunità internazionale, che non può supinamente accettare situazioni di disperante miseria e sopraffazione, soprattutto di fronte a opinioni pubbliche mobilitate dai media con le immagini dei massacri. In effetti in Somalia la campagna d'informazione ha avuto un valore determinante ai fini dell'intervento. Basti pensare a ciò che stava accadendo in Liberia, in Angola o nel Sudan, solo per restare nel continente africano. Ma "la Somalia era più degli altri negli occhi delle telecamere e sugli schermi della televisione. Nessuno sapeva esattamente cosa accadesse a nord e a sud del Caucaso, ma tutti sapevano che la distribuzione degli aiuti umanitari a Mogadiscio e nell'interno dipendeva dalla buona grazia delle fazioni in lotta e che la farina marciva sulle banchine del porto"<sup>26</sup>.

Quali che fossero le motivazioni della campagna d'informazione, il primo pronunciamento delle Nazioni Unite concernente la Somalia risale alla risoluzione 733 del 23 gennaio 1992, la quale dava mandato al Segretario Generale di accrescere il flusso degli aiuti umanitari ed ottenere l'impegno delle fazioni in lotta a cessare le ostilità. La successiva risoluzione 751 del 27 aprile 1992, dispose l'istituzione della prima operazione delle Nazioni Unite in Somalia (Unosom), prevedendo l'invio di una forza di sicurezza di 500 uomini per garantire un ambiente sicuro alle attività di soccorso umanitario – schieramento subordinato al raggiungimento di un'intesa con le fazioni in lotta – e l'immediato dispiegamento di un'unità di 50 osservatori incaricati di controllare il cessate il fuoco a Mogadiscio.

L'estesa conflittualità tra clan e la pratica impossibilità per le truppe Onu di assolvere le funzioni previste determinarono una improvvisa accelerazione della politica delle Nazioni Unite, che attraverso la risoluzione 794 del 3 dicembre 1992 cedevano il comando ed il controllo dell'operazione ad una coalizione multinazionale (ventuno nazioni) guidata dagli Stati Uniti, autorizzando i paesi partecipanti ad impiegare "tutti i mezzi necessari per la creazione [...] di un ambiente sicuro per le operazioni di soccorso umanitario", cioè in pratica legittimando il ricorso all'uso della forza.

Gli Stati Uniti misero però subito in chiaro che la loro sarebbe stata una missione a termine, annunciando, sin dai primissimi giorni successivi allo sbarco dei Marines, la data del ritiro del grosso del loro contingente. In previsione della partenza degli americani il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione 814 del 26 marzo 1993, decise la costituzione di una nuova forza Onu (Unosom II) e a partire dal 4 maggio 1993 ebbe inizio la Continue Hope, il cui mandato

<sup>25</sup> Secondo le stime dell'Onu, alla fine del 1992 guerra e carestia avrebbero causato la morte di 300 – 500 mila somali. La situazione era così critica che il 65% della popolazione aveva bisogno di assistenza. Sulla questione somala si veda in particolare United Nations, "The United Nations and Somalia, 1992-1996", *The United Nations Blue Books Series*, vol. VIII, New York, United Nations, 1996, p. 21 ss.

<sup>26</sup> S. Romano, *L'Italia scappata di mano*, cit., p. 127.

non si dipanava solo sul piano militare (controllo del cessate il fuoco e disarmo delle fazioni), ma anche su quello politico, con il pretenzioso obiettivo della riorganizzazione della società civile, sebbene paradossalmente l'operazione si sia svolta in un vuoto di impegni per quanto riguarda le politiche di ricostruzione e sviluppo del paese.

Senza esserne richiesta l'Italia decise per l'intervento, approntando l'operazione Ibis, forte di un contingente della consistenza media di 2.500 uomini, un parco mezzi di circa 900 unità, di cui 600 ruotati e 300 blindati, cingolati e corazzati e un supporto di reparti aerei e navali, sebbene dopo pochi mesi, per motivi d'ordine economico, Ibis perse il supporto della Marina.

Dal giorno della rioccupazione dell'ambasciata italiana a Mogadiscio (16 dicembre 1992), a tappe forzate il nostro contingente si attestò nel territorio assegnatogli, un'area di circa 4.000 Km<sup>2</sup>, da Mogadiscio alle zone desertiche del nord. Il mandato attribuito alle forze del contingente Ibis demandava loro il compito di garantire la disponibilità e la sicurezza dell'ambasciata a Mogadiscio, assumere il controllo del territorio assegnato (mettendo in piedi presidi e centri di assistenza, ma anche organizzando pattuglie e rastrellamenti) e fornire protezione e assistenza allo svolgimento delle operazioni umanitarie.

In Somalia non era in gioco l'interesse nazionale, quanto piuttosto l'immagine internazionale del paese. L'Italia, con una partecipazione diretta ad un'operazione multilaterale nata come un intervento militare a fini strettamente umanitari, intendeva in qualche modo riscattare il suo passato coloniale e in tempi più recenti l'appoggio al regime di Siad Barre<sup>27</sup> e una non proprio esemplare gestione degli aiuti allo sviluppo. Si calcola che dal 1981 al 1990 siano stati varati dal Governo di Roma 114 progetti per un totale di oltre 1.500 miliardi, con ben pochi benefici per la popolazione somala<sup>28</sup>.

Il sospetto che il sostegno a Siad Barre abbia avuto lo scopo di spartire con un regime suscettibile di feroci critiche nel settore del rispetto dei diritti umani i fondi per la cooperazione allo sviluppo, ha reso l'Italia invisa a buona parte della popolazione somala. Anche gli Stati Uniti hanno subito dimostrato di non gradire la presenza italiana, probabilmente perché temevano che con il coinvolgimento della vecchia potenza coloniale le Nazioni Unite potessero essere tacciate di neocolonialismo<sup>29</sup>. Aggiungiamo che le Forze Armate italiane non erano in condizioni ottimali per affrontare un impegno così gravoso, la cui copertura finanziaria era controversa. Alla luce di queste considerazioni, l'Italia avrebbe dovuto evitare una partecipazione diretta all'intervento, cui avrebbe dovuto contribuire limitandosi al sostegno finanziario ed umanitario ed alla assistenza logistica.

L'episodio che avrebbe impresso una svolta all'intervento avvenne il 5 giugno. Militari del contingente pakistano caddero vittime di un agguato dei miliziani del Gen. Aidid, capo dell'Alleanza Nazionale Somala, che lasciò sul terreno 24 caschi blu. La sottile tregua era ormai irreparabilmente rotta. L'Onu, a seguito degli attacchi alle proprie forze, votando con la risoluzione 837 l'arresto di Aidid per crimini di guerra, impresso una decisa svolta alla sua politica, passando al "pugno di ferro".

In un precipitare di eventi iniziava la rappresaglia delle aero-cannoniere americane AC-130 contro le postazioni dei miliziani di Aidid, con numerose vittime civili. Seguirà il sanguinoso attacco Unosom al quartier generale della United Somali Congress, cui parteciparono anche le truppe italiane, senza perdite. Il totale disaccordo dell'Italia sull'azione dell'Onu, ha dato adito ad un'insanabile contrasto tra il comando del contingente italiano e Unosom. Seb-

<sup>27</sup> J. Turri, "A che cosa servono i parà in Somalia", *Limes*, n. 4, 1993, p. 287.

<sup>28</sup> M. Barone, "Somalia '93", *Rivista Italiana Difesa*, n. 6, 1993, p. 59.

<sup>29</sup> S. Romano, *L'Italia scappata di mano*, cit., p. 128.

bene formalmente il comandante di Unosom avesse alle sue dipendenze quello italiano, l'operazione da un certo punto in poi è stata diretta da Roma, "con il responsabile politico della Difesa ad impartire istruzioni dettagliate, quasi giornalmente, saltando completamente gli Stati Maggiori interessati e badando piuttosto ad assecondare i fremiti del Quirinale, all'insegna della parola d'ordine: non sparate! [...] La missione era stata venduta ai media e al Parlamento come umanitaria e tale doveva restare, ad ogni costo"<sup>30</sup>.

Si arriva in questo modo, in un susseguirsi di scontri a fuoco e rappresaglie, alla catastrofe del "pastificio" dei primi di luglio: durante il corso di un rastrellamento dei reparti italiani nella zona del *check-point* "Pasta", una fitta sparatoria provocò la morte di tre uomini del contingente. Seguirono sanguinosi quanto inutili attacchi contro l'ennesimo falso bunker di Aidid, dai quali il comando italiano apertamente si dissocia, innescando una gragnola di polemiche e la pretesa dell'Onu di chiedere il richiamo del Comandante militare sul terreno, Gen. Loi, accusato di non rispettare gli ordini e di proteggere Aidid.

A seguito dell'insanabile divergenza di interpretazione sui modi da adottare per riportare la pace, privilegiando il contingente italiano un approccio "morbido", incentrato su strumenti diplomatici, attività umanitarie, contatti politici locali, piuttosto che la linea "dura" raccomandata dall'Onu, nell'agosto del 1993, dopo tutt'altro che larvati inviti a lasciare Mogadiscio, il Governo italiano chiese ed ottenne di distaccare il proprio contingente in un'area esterna alla capitale, dove rimarrà fino al definitivo ritiro (21 marzo 1994). Nei primi mesi del 1995, l'Italia ha inviato una Forza di protezione per garantire l'evacuazione in sicurezza dalla Somalia dei circa 20.000 caschi blu ancora presenti, ormai completamente emarginati dal contesto sociale somalo<sup>31</sup>.

Il bilancio dell'intervento internazionale in Somalia è fallimentare. Più di 2 miliardi di dollari spesi, oltre 150 caschi blu uccisi non sono serviti a ridare speranza alla Somalia, dove lo spettro della guerra civile ricompare drammaticamente all'orizzonte. Le Nazioni Unite non sono esenti da responsabilità. Un primo rilievo riguarda l'incapacità dell'Organizzazione mondiale di prevenire o comunque rispondere tempestivamente a situazioni di conflitto. Nella fase finale del regime di Siad Barre, l'Onu si è astenuta dall'intervenire nella gestione del cambiamento, mobilitandosi solo *ex post facto* di fronte alla situazione drammatica in cui era precipitata la Somalia. Inoltre, la decisione di approntare una forza multinazionale significativa è giunta con molto ritardo, dopo l'intervento di un numero molto ridotto di caschi blu.

L'Onu ha stentato a trovare la giusta dose di forza da impiegare nel teatro somalo. Sebbene l'intervento sia nato con obiettivi strettamente umanitari, in un contesto di guerra civile come quello somalo, inevitabilmente il problema della protezione degli aiuti umanitari pone il nodo politico di come garantire un grado sufficiente di pacificazione interna. Nella fase iniziale dell'operazione, con 30.000 soldati americani a terra, si sarebbe dovuto ricorrere più massicciamente all'uso (o alla minaccia d'uso) della forza per disarmare e neutralizzare le varie fazioni, realizzando quella cornice di sicurezza e stabilità indispensabile per pacificare il paese. I Marines invece hanno improntato il loro comportamento ad una sostanziale passività, limitando la loro opera ad un puro assistenzialismo.

Il contrasto tra il comando americano, indisponibile ad avallare la strategia sostenuta da Boutros Ghali, volta al disarmo preventivo delle fazioni, ha obbligato gli Stati Uniti a dover garantire la distribuzione degli aiuti attraverso accordi con i capi delle fazioni, che hanno ricevuto in questo modo una forte legittimazione dall'esterno, salvo poi trovarsi in una posizione

<sup>30</sup> A. Nativi, "Le lezioni della Somalia", *Rivista Italiana Difesa*, n. 3, 1994, p. 18.

<sup>31</sup> Sull'operazione United Shield, incaricata di coprire il ripiegamento della retroguardia di Unosom II, si veda A. Zinni, "United Shield", supplemento al n. 5 di *Informazioni della Difesa*, 1995.

di scontro aperto con uno degli schieramenti in lotta<sup>32</sup>. Aidid, inizialmente autorità riconosciuta, è stato criminalizzato per poi successivamente essere riabilitato, essendosi dimostrato indispensabile un suo coinvolgimento nei negoziati di pace. Quando la situazione è degenerata, Unosom si è rivelata per quello che era, un coacervo di contingenti con linee d'intervento differenziate e un comando ipertrofico con scarso controllo sui propri effettivi. Ai primi scontri si è ricorsi alla forza in modo indiscriminato e privo di una strategia d'impiego degli strumenti militari. La drammatica crisi somala ha dimostrato come nel caso di guerre civili gli interventi militari esterni, seppure a carattere esclusivamente umanitario, richiedono comunque la definizione di una strategia politica di intervento nella crisi locale.

Ma al di là dei marchiani errori tattici compiuti dall'Onu, l'alternativa italiana, ovvero ricondurre la missione alle caratteristiche originarie di intervento puramente umanitario, con regole d'ingaggio severissime che limitavano al massimo l'uso delle armi, data la situazione che si era venuta a creare, è apparsa impraticabile. La differente visione politica avrebbe richiesto un intervento diplomatico per cercare di sanare i dissidi ovvero, preso atto del nuovo corso Onu, se l'Italia riteneva di non poterlo condividere (per giusti o sbagliati che fossero i motivi), si sarebbe dovuto ritirare subito il contingente. Al contrario, ad essere ritirato è stato solo l'Ambasciatore e proprio nel momento più critico, nel giugno 1993, lasciando il Comandante militare sul terreno senza l'indispensabile supporto diplomatico – costretto ad assumere decisioni politiche che un paese civile non dovrebbe mai demandare all'istituzione militare – e il contingente in una situazione di isolamento. A Mogadiscio l'Onu sparava in un quartiere, in quello accanto l'Italia continuava nella sua politica di dialogo<sup>33</sup>.

L'intervento in Somalia ha messo a nudo il dilettantismo e lo sordinamento dell'*establishment* politico, che con molta superficialità ha deciso per l'impiego dello strumento militare ignorando la situazione reale e nella convinzione di poter condurre con poca spesa e poco rischio un'operazione che ci avrebbe consentito di acquisire benemerienze a livello internazionale.

In Mozambico il clima politico era ben diverso da quello della Somalia. La popolazione, estenuata da una guerra civile che nell'arco di 17 anni aveva provocato un milione di morti, quasi due milioni di profughi e oltre 4 milioni di sfollati, non desiderava altro che ricostruire un ambiente sociale ed economico vivibile. Onumuz, autorizzata con la risoluzione 797 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, era diretta a favorire l'attuazione degli accordi di pace sottoscritti a Roma nel 1992, grazie all'opera senseria della Comunità di Sant'Egidio e della diplomazia italiana, dopo una lunga guerra intestina tra il Governo comunista del Fronte di Liberazione Mozambicano (Frelimo) e la guerriglia anticomunista della Resistenza Nazionale Mozambicana (Renamo)<sup>34</sup>.

La mancata conversione in legge dei decreti necessari a finanziare l'operazione, ha creato una situazione di incertezza e aleatorietà, foriera di tensioni e stati di malessere proprio nei reparti in zona d'impiego, che partono per affrontare rischi che il loro stesso paese si dimostra riluttante a legittimare. All'inizio di febbraio la prima nave, la *Arcade Eagle*, noleggiata dall'Onu, era pronta a salpare alla volta di Beira. Tutto era in marcia, ma paradossalmente mancava il disco verde all'operazione, che arriverà solo il 2 marzo<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> M. Dassù, "Peace-keeping e ricostruzione in Somalia", *Politica ed economia*, n. 2, 1993, p. 61.

<sup>33</sup> A. Nativi, "Le lezioni della Somalia", cit., p. 19.

<sup>34</sup> Sull'impegno internazionale della Comunità di Sant'Egidio, con particolare riferimento alla vicenda del Mozambico, si veda R. Morozzo della Rocca, "Sant'Egidio: la via romana alla pace", *Limes*, n. 3, 1993, p. 69 ss.

<sup>35</sup> V. Porrazzo, "Il Mozambico", in AA.VV., *Le missioni di pace dei militari italiani*, Roma, Università di Roma Tre, Corso di Perfezionamento su "Peacekeeping and Security Studies", 2001, pp. 22-23.

La prima fase operativa è terminata nell'aprile dell'anno successivo. Come contributo alla componente militare, l'Italia ha fornito un contingente sempre mediamente superiore alle 1.000 unità, della Brigata Alpina Taurinense prima, della Julia poi, dotato di circa 500 veicoli ruotati, 25 blindo leggere, 8 elicotteri, 3 aerei leggeri oltre all'armamento leggero e pesante<sup>36</sup>. Nella seconda fase dell'operazione, iniziata nel maggio 1994 e terminata alla fine dello stesso anno, con un impegno a livello di reggimento, sono rimasti in Mozambico solo un reparto di sanità, una compagnia di sicurezza e un reparto comando e logistico.

In Mozambico, una volta firmata la tregua, l'impiego delle truppe italiane è divenuto quasi l'esito scontato di una trattativa che l'Italia ha contribuito in maniera così determinante ad avviare, soprattutto attraverso la valenza e il credito acquisiti da un'organizzazione non governativa in campo internazionale. L'intervento militare, necessario a garantire il successo diplomatico conseguito, è stato attivato grazie a una forte pressione etica. Il caso del Mozambico non è isolato. Basti por mente all'estate del 1995, quando partiti, Parlamento e opinione pubblica, confortati dal Pontefice sulla moralità dell'impiego della forza per ragioni umanitarie, si sono espressi concordemente sulla necessità di un intervento militare nella ex Jugoslavia. Anche nel caso della crisi scoppiata a Timor Est, l'onda emotiva è stata amplificata dalle iniziative prese dalla Chiesa per sensibilizzare l'opinione pubblica sugli eccidi in corso.

Il mandato affidato a Italfor Albatros, dislocata nella regione centrale del Mozambico, quella di maggiore importanza strategica ed economica – il corridoio di Beira, una fascia di terreno che dal mare raggiunge, tagliando in due il Mozambico, lo Zimbabwe, area di assoluto valore strategico per la presenza di un oleodotto e di una rete viaria e ferroviaria – ha riguardato il controllo del rispetto del cessate il fuoco, la smobilitazione di tutte le formazioni armate irregolari, la raccolta e lo stoccaggio di armi (oltre 20.000) e materiali di armamento e la loro successiva distruzione, il mantenimento della sicurezza lungo parte della rete viaria e ferroviaria, la protezione di installazioni d'importanza strategica per scongiurare ogni possibile azione eversiva, l'allestimento delle *Assembly Areas*, in cui far confluire personale militare sbandato o smobilitato. Parallelamente, il contingente ha dovuto garantire sostegno logistico e sanitario a tutte le unità delle Nazioni Unite dislocate nella regione centrale. L'assistenza sanitaria ha riguardato anche la popolazione locale, unitamente alla distribuzione di aiuti umanitari<sup>37</sup>.

Per affrontare un quadro di attività così cangiante, Italfor Albatros ha assunto una configurazione in grado di consentire una duplice capacità ed elasticità di azione ed autosufficienza. Per questo la struttura è risultata essere un compendio di 4 reparti. Una componente operativa composta da unità di Alpini ed Alpini paracadutisti, per l'assolvimento dei compiti di sicurezza, controllo, scorta e pattugliamenti; una componente aeromobile che ha consentito di superare le difficoltà connesse con lo spazio, fronteggiando esigenze di ricognizione, trasporto tattico, impiego tempestivo di unità anche al di fuori del territorio di responsabilità del contingente, sgombri sanitari; una componente logistica e un reparto di sanità aviotrasportabile in grado di conferire elevata autonomia al contingente italiano e in generale a quelli dislocati nella stessa regione centrale<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> C. Graziano, "Albatros e Mozambico. Due anni di storia tra l'Italia e l'Africa", in AA.VV., "Albatros", supplemento a *Famiglia Cristiana*, n. 48, 1994.

<sup>37</sup> V. Porrazzo, "Il Mozambico", cit., p. 24 e C. Graziano, "Albatros e Mozambico. Due anni di storia tra l'Italia e l'Africa", cit., pp. 3-4.

<sup>38</sup> L. Fontana, intervento in E. Marcucci (a cura di), *Le Forze Armate Italiane nelle operazioni di pace*, cit., pp. 109-110.

L'intervento delle Nazioni Unite in Mozambico, grazie ad una reale volontà di pace delle fazioni contrapposte, quasi completamente esaurite dopo oltre 17 anni di guerra civile, ha mantenuto fede alle promesse, promovendo libere elezioni multipartitiche e in generale favorendo il consolidamento del processo di pacificazione. L'intervento ha potuto configurarsi come una operazione di *peace-keeping* quasi da manuale, contribuendo all'opera di riconciliazione nazionale grazie anche all'apporto italiano, di rilievo in ogni settore: logistico, operativo, sanitario, del sostegno umanitario. L'efficacia della costosa presenza delle Forze Armate italiane non è stata però seguita da una politica di penetrazione economica che avrebbe consentito di ridurre l'onere sull'economia, se non sul bilancio pubblico, giustificando una più lunga permanenza del contingente italiano in Mozambico, ciò che avrebbe favorito il consolidamento del processo di pace<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> C. Jean, "Interessi di sicurezza italiani", in F. Corsico (a cura di), *Interessi nazionali e identità italiana*, Milano, Franco Angeli, 1998, p. 124.

---

## 4. Crisi balcanica: il coinvolgimento dell'Italia

### 4.1 L'approccio italiano alla disgregazione jugoslava

La fine della Guerra Fredda ha riproposto in Europa tematiche di carattere etnico e problemi nazionali che mezzo secolo di stabilità bipolare aveva fatto credere superati. Nella penisola balcanica, congerie di nazionalità, etnie, religioni, lingue, culture diverse, la morte di Tito ha segnato la conclusione dell'esperienza jugoslava, che gli è sopravvissuta solo un decennio<sup>1</sup>. Con la proclamazione nel 1992 dell'indipendenza della Bosnia-Erzegovina, la guerra ha assunto le caratteristiche di un conflitto interetnico, che ha funestato questa martoriata regione per quattro anni, fino all'intervento della Nato, che seppure ha sedato il conflitto, silente fintanto che si mantiene la pressione esterna, non ha risolto alla radice il problema della convivenza bosniaca<sup>2</sup>.

La crisi balcanica ha sanzionato una realtà politicamente scomoda: il declino dell'Onu quale strumento di risoluzione dei conflitti, l'inconsistenza della politica estera comunitaria e la *leadership* indiscussa degli Stati Uniti nel proscenio internazionale<sup>3</sup>.

Il fallimento delle Nazioni Unite è la scontata conseguenza del paradossale tentativo di realizzare due obiettivi inconciliabili: un'azione umanitaria in assenza di pace e azioni di *enforcement* per imporre la pace, laddove il perseguimento dell'aiuto umanitario è di ostacolo alla coercizione militare e la coercizione militare compromette l'azione umanitaria e l'incolumità di chi la compie<sup>4</sup>.

L'Europa ha reagito a lungo in difesa dell'equilibrio, sostenendo strenuamente l'unità e l'integrità della Jugoslavia. Gli Stati Uniti e la maggioranza dei paesi europei, partendo dal presupposto che la sorte della Jugoslavia prefigurasse quella dell'Unione Sovietica e che ogni cambiamento nell'Europa centro-orientale avvantaggiasse la Germania<sup>5</sup>, si sono lungamente limitati a sostenere la pura conservazione dell'esistente, nella convinzione ottimistica che i problemi jugoslavi, comprese le tensioni interetniche, avrebbero potuto ricomporsi col pluralismo politico e con un regime di economia di mercato.

La posizione diplomatica tenuta dalla Comunità Europea fino alla fine del 1991, si è rapidamente sgretolata sotto i drammi della guerra e le tendenze alla rinazionalizzazione delle politiche europee. Dopo la secessione slovena e croata dal corpo politico jugoslavo, gli approcci nazionali perseguiti da alcuni paesi hanno evidenziato, a dispetto degli impegni di Maastricht sulla Pesc, la persistente mancanza di coordinamento in ambito comunitario. La Germania, con un repentino cambio di *policy*, si schierava a favore degli irredentismi sloveno e croato, spingendo

<sup>1</sup> Per un'approfondita analisi delle cause della crisi jugoslava si veda M. Carnovale (a cura di), *La guerra in Bosnia: una tragedia annunciata*, Milano, Franco Angeli, 1994.

<sup>2</sup> Per una premessa storica e di ricostruzione delle vicende che hanno portato all'intervento della comunità internazionale si veda P. Rumiz, *Maschere per un massacro*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

<sup>3</sup> P. Bellocchi, *Difesa, politica e società*, Milano, Franco Angeli, 1998, p. 189.

<sup>4</sup> S. Hoffmann, "The Politics and Ethics of Military Intervention", *Survival*, vol. 37, n. 4, 1996, p. 32.

<sup>5</sup> D. Caccamo, "La questione jugoslava (1989-gennaio 1992)", *Rivista di studi politici internazionali*, n. 1/233, 1992, p. 67.

per il riconoscimento dei due nuovi Stati indipendentemente dal consenso unanime della Comunità Europea, mentre la Grecia si opponeva al riconoscimento della Macedonia<sup>6</sup>. In seguito, la sostanziale mancanza di consenso ha trascinato a lungo il dibattito sull'opzione militare, nella speranza che la leva economica da sola potesse avere una reale efficacia.

Soprattutto nella fase iniziale della crisi si sarebbe dovuto prendere in considerazione la possibilità di impiego selettivo dello strumento militare, come mezzo efficace nel forzare una soluzione pacifica che tenesse in debita considerazione gli interessi di tutte le parti coinvolte. Una dimostrazione di forza iniziale, operativamente più fattibile che in seguito – quando il progredire della crisi ha reso la situazione oggettivamente molto complicata – avrebbe avuto un significato politico e un effettivo impatto militare, probabilmente impedendo che il conflitto si spiralizzasse<sup>7</sup>, laddove l'irrisolutezza occidentale ha rinforzato l'impressione che si possa compiere qualsiasi atto, compresi crimini efferati, con relativa impunità.

Anche la seconda fase, quella dell'esplosione bosniaca, ha continuato ad essere costellata da sforzi diplomatici non sostenuti da una effettiva organizzazione di sicurezza e militare comunitaria, dunque anodini. Dopo anni all'insegna del rinvio e dell'elusione dei problemi, quando la crisi jugoslava ha minacciato pressioni troppo alte (demografiche, umanitarie, psicologiche) e creato vulnerabilità interna alle élite al potere<sup>8</sup>, si è intervenuti massicciamente approntando nell'agosto del 1995, grazie al sostanziale contributo degli Stati Uniti, l'operazione Deliberate Force, che si è conclusa in due settimane dopo aver sganciato 1.026 ordigni, tra bombe e missili.

La risposta italiana alla disgregazione jugoslava è stata caratterizzata da una certa ambiguità, dal momento che la crescita dell'esposizione internazionale del paese, impegnato nei tentativi di gestione di alcune crisi (dai Balcani al Corno d'Africa), si è scontrata con vincoli esterni e soprattutto interni, ovvero le incertezze delle élite politiche e dei vertici militari rispetto al cambiamento del contesto internazionale e alla necessità di modificare la politica militare e di sicurezza<sup>9</sup>. Sebbene l'Occidente nel suo complesso sia stato colpevole di ritardo nel percepire l'irreversibilità e la gravità del cambiamento in corso nei Balcani, l'Italia, per ragioni storiche e di vicinanza geografica e data l'intensità dei rapporti bilaterali con Belgrado, avrebbe dovuto esercitare rispetto alla Comunità Europea una convincente funzione di *crisis prevention*. L'approccio italiano è stato invece segnato da una prolungata inerzia analitica e operativa.

In concomitanza al precipitare della crisi jugoslava, l'Italia è stata travolta da una grave crisi politico-istituzionale, che ha trascinato una caduta verticale del prestigio e della legittimazione delle istituzioni, dei partiti e della politica. L'attenzione dell'opinione pubblica e dei decisori politici è stata catalizzata dalle problematiche interne, influenzando sulla percezione italiana del conflitto jugoslavo, paradossalmente sentito come piuttosto remoto ed estraneo e in generale indebolendo la capacità di assunzione di responsabilità verso l'esterno.

<sup>6</sup> Il Governo di Atene si opponeva a che il neonato Stato macedone assumesse il nome di Repubblica di Macedonia, per timore che ciò prefigurasse rivendicazioni territoriali sulla cosiddetta Macedonia storica, regione in parte ricompresa entro i confini greci. Il compromesso sulla questione venne raggiunto solo dopo tre anni di estenuanti trattative, denominando lo Stato macedone Fyrom (ex Repubblica jugoslava di Macedonia). Sull'incapacità dell'Europa di gestire la crisi jugoslava si veda M. Cremasco, "La Comunità Europea di fronte alla crisi jugoslava", in M. Carnovale (a cura di), *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*, cit. pp. 109-133.

<sup>7</sup> M. Cremasco, "La Comunità Europea di fronte alla crisi jugoslava", cit. alla nota precedente, p. 132.

<sup>8</sup> M. Zucconi "Crisi del Kosovo. L'occidente industriale contro la Serbia", in AA. VV., *Guerra e pace in Kosovo. Questioni etiche, politiche e giuridiche*, Quaderni Forum, n. 3, Firenze, Forum per i problemi della pace e della guerra, 1998, p. 13.

<sup>9</sup> P. Bellocci, *Difesa, politica e società*, cit., pp. 194-195.

Di fronte alla crisi jugoslava, la preoccupazione principale dell'Italia è stata quella di promuovere la necessità-priorità di una politica comunitaria nei Balcani, che le consentiva di combinare l'enfasi sul proprio sforzo diplomatico con la possibilità di ripararsi dietro lo schermo della mediazione europea, evitando un'esposizione frontale del paese<sup>10</sup>. Nella fase iniziale della crisi l'Italia si è allineata alle posizioni della comunità internazionale, avallando in sede comunitaria la formula di una "Jugoslavia unita e democratica". Successivamente, di fronte alla violenza dei conflitti nazionali, nel tentativo di conciliare le spinte centrifughe di alcune repubbliche col mantenimento di un vincolo unitario, il paese ha sostenuto l'ipotesi di una nuova unità confederale jugoslava, che assicurasse forme più elastiche di associazione al suo interno, secondo l'evoluzione delle posizioni della Comunità Europea.

Il paese nel complesso riteneva di avere buone ragioni per avallare la posizione unitaria sostenuta in ambito comunitario, anche al prezzo di un forte peggioramento dei rapporti con le repubbliche confinanti<sup>11</sup>. Alla fine degli anni ottanta era il secondo partner commerciale della Jugoslavia in Europa occidentale e soprattutto la vecchia Federazione era considerata uno dei perni indispensabili al rilancio del ruolo dell'Italia nell'area danubiano-balcanica, laddove il successo delle spinte secessioniste avrebbe fortemente penalizzato il suo progetto d'integrazione regionale (Esagonale-Iniziativa centro europea)<sup>12</sup>. Emersero poi eccessivi timori di un parallelismo tra le tendenze separatiste slovena e croata e quelle che si manifestavano in Alto Adige e Val d'Aosta, oltre alle preoccupazioni per nuovi imponenti flussi di rifugiati, dopo il precedente drammatico dell'esodo albanese.

Questo non significa che non esistesse una visione differente della risposta da dare alla crisi della Federazione jugoslava. L'approccio prevalente nelle regioni del nord-est e negli ambienti cattolici e della Democrazia cristiana era favorevole alla secessione delle due repubbliche settentrionali. Con l'accelerazione della politica tedesca il peso di queste pressioni, unitamente a considerazioni di ordine internazionale, ha finito col prevalere. L'inasprirsi del conflitto rendeva le prospettive di ricomposizione federale sempre più remote, oltre ad evidenziare preminenti responsabilità dei serbi. Inoltre l'iniziativa tedesca minacciava seriamente ogni prospettiva di una politica estera e di sicurezza comune. L'Italia, fino ad allora tenacemente ostile a qualsiasi soluzione che prescindesse dall'unità confederale jugoslava, schierandosi con la Germania intendeva spingere gli altri partner comunitari verso il riconoscimento dell'indipendenza delle repubbliche secessioniste, così da mantenere l'immagine di una certa coesione comunitaria<sup>13</sup>.

L'approccio italiano alla crisi balcanica, complessivamente di basso profilo, non è divenuto più dinamico neppure dopo il riconoscimento comunitario e internazionale degli Stati sloveno e croato (15 gennaio 1992), come dimostra la sostanziale assenza di iniziative ufficiali e di specifici accordi da parte italiana nel quadro di un progetto complessivo di cooperazione<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> M. Dassù, "Diplomazia internazionale e Italia: il rebus dei Balcani", *Politica ed economia*, n. 1, 1993, p. 67.

<sup>11</sup> Come dimostrano le durissime critiche del Presidente del Consiglio croato, Franjo Greguric, per il mancato appoggio iniziale italiano al riconoscimento della nuova repubblica. Nell'intervista a *La Stampa* del 15 settembre 1991 si legge: "Pensavamo che Roma fosse il nostro alleato naturale. Chi non parla italiano sulla costa dalmata? E voi avete abbandonato quella gente, avete deluso quella gran parte della popolazione croata che amava e rispettava l'Italia... Queste cose non si dimenticano. Eppure avevate possibilità enormi. È stato ben diverso l'atteggiamento di Budapest e Vienna".

<sup>12</sup> M. Dassù, "Diplomazia internazionale e Italia: il rebus dei Balcani", cit., p. 65.

<sup>13</sup> E. Greco, "Alla riscoperta della frontiera orientale: l'Italia, la crisi jugoslava e il dibattito sul trattato di Osimo", in M. Carnevale (a cura di), *La guerra in Bosnia: una tragedia annunciata*, cit., p. 182.

<sup>14</sup> Su questo punto si veda T. Favaretto, "Per una visione coerente degli interessi italiani nell'Europa dell'Est", *Limes*, n. 1-2, 1993, pp. 197-211.

Il ruolo assunto dall'Onu nella gestione del conflitto, dati i limiti imposti all'impiego di forze armate dei paesi confinanti, ha di fatto marginalizzato l'Italia. Sebbene non siano mancati accenni alla possibilità di un contributo italiano<sup>15</sup>, complessivamente quest'eventualità è stata ridimensionata, indirizzandosi gli sforzi del paese verso un rafforzamento delle sanzioni economiche e un ruolo più attivo della Ueo.

Nel dibattito sull'opzione militare, le incertezze delle élite politiche e la posizione complessivamente sfavorevole dei militari<sup>16</sup>, scaturite dalla convinzione dell'impopolarità dell'uso delle armi presso l'opinione pubblica italiana – cui si sommava, a causa della grave crisi interna, una quasi totale assenza di sensibilità verso tutta l'area dell'Est europeo – dall'esiguità del contingente di volontari dell'Esercito e dal generale ritardo nella formulazione politica del modello di difesa, sul piano internazionale sono valse all'Italia l'esclusione dal gioco diplomatico (nel quadro extra-istituzionale del Gruppo di Contatto)<sup>17</sup>.

Nonostante le frequenti sollecitazioni degli alleati già presenti in Bosnia sotto l'egida dell'Onu, la decisione d'intervento militare è maturata solo nella tarda estate del 1995, quando l'Italia ha partecipato con i suoi Tornado ai bombardamenti atlantici sul dispositivo serbo-bosniaco, nel quadro dell'operazione Deliberate Force, preludio a Ifor. Fino ad allora l'Italia aveva fornito il suo contributo alle varie operazioni multilaterali essenzialmente attraverso un cospicuo sostegno logistico, oltre alla diretta partecipazione alle operazioni di monitoraggio e blocco navale in Adriatico. A dispetto degli sforzi compiuti per sostenere l'azione delle varie organizzazioni internazionali e dei partner e alleati coinvolti nella gestione del conflitto, l'Italia è stata lungamente marginalizzata dalla conduzione diplomatica della crisi, a conferma del fatto che l'azione militare non può surrogare la fragilità delle iniziative politiche.

La drammatica impotenza delle Nazioni Unite di fronte alle vicende della Bosnia e la conseguente delegittimazione delle missioni di *peace-keeping*, ha di contro legittimato la Nato come strumento di politica coercitiva. La partecipazione al pacchetto aereo d'intervento a partire dall'estate 1995, ha preluso ad un massiccio e diretto impegno delle Forze Armate italiane nel teatro balcanico. Dopo il coinvolgimento attivo della Nato, l'impiego dello strumento militare italiano è apparso inevitabile, profilandosi l'impossibilità politica di rifiutare di partecipare alle operazioni a fianco degli alleati. L'Italia non avrebbe potuto continuare a limitarsi alla presenza della Marina Militare, del resto già in Adriatico da anni, né al solo sostegno dell'assistenza logistica senza minare la sua credibilità come alleato.

Oltre alla convinta politica atlantista dell'Italia, le ragioni del mutato atteggiamento nazionale sono da ricercare nella presa di coscienza della necessità di assumersi responsabilità verso l'esterno, soprattutto nel caso di emergenze scoppiate ai confini nazionali che hanno una diretta influenza sulla sicurezza del paese. Inoltre gli accordi di Dayton modificavano significativamente il contesto dell'intervento, creando i presupposti per il mutamento di atteggiamento.

<sup>15</sup> A titolo di esempio si veda l'intervista del Ministro della Difesa Salvo Andò a *il Corriere della Sera*, 20 agosto 1992, in cui si parla, una volta definiti obiettivi chiari e realistici, della possibilità di fornire 1.000-1.500 uomini.

<sup>16</sup> Si veda ad esempio la posizione espressa dal Generale Goffredo Canino, Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, che in riferimento ai rischi di un'operazione militare nell'ex Jugoslavia, parlò enfaticamente di altissimi costi in termini umani, che avrebbero potuto raggiungere le cinquecentomila vittime, tra occidentali ed ex jugoslavi, *Corriere della Sera*, 9 maggio 1993.

<sup>17</sup> L'inclusione dell'Italia nel Gruppo di Contatto, che comprendeva Francia, Gran Bretagna, Germania, Russia e Stati Uniti, è avvenuta solo nel 1996, dopo reiterate rimostranze e pressioni, come la minaccia, espressa dal Ministro degli Esteri Susanna Agnelli, di un forte ridimensionamento del supporto logistico fornito dal paese.

giamento da parte dei maggiori partiti e quindi le condizioni per l'approvazione parlamentare della partecipazione italiana a Ifor. Una partecipazione infine guidata dalla volontà di accedere ai dividendi futuri, sia in termini economici che di influenza sulla ridefinizione del ruolo delle istituzioni internazionali e degli equilibri di potere nei Balcani<sup>18</sup>.

#### 4.1.1 Le operazioni navali di *enforcement* dell'embargo militare e i bombardamenti aerei

L'Italia, reticente fino all'ultimo sull'invio di una presenza terrestre sul territorio, nei confronti della messa in esecuzione delle misure di embargo militare decretate dall'Onu (risoluzioni 713/91 e 757/92), ha invece risposto con grande immediatezza inviando le sue unità navali maggiori in Adriatico. Le forze navali rappresentano una delle componenti più visibili e nello stesso tempo meno rischiose e più accettabili politicamente per la partecipazione italiana agli interventi oltre confine. All'Italia, presidente di turno della Ueo, fu affidato il coordinamento della Sharp Vigilance, mentre alla parallela operazione Nato (Maritime Monitor) il paese ha contribuito con comunicazioni e supporto logistico a terra. Entrambe le operazioni, effettuate dal luglio al novembre 1992, prevedevano di esercitare la sorveglianza, l'identificazione e il tracciamento del traffico marittimo all'interno di aree ben definite, nelle acque internazionali dell'Adriatico<sup>19</sup>. Il monitoraggio, inane nell'assicurare l'imposizione dell'embargo, prevedendo di determinare tipo di carico e destinazione solo attraverso l'interrogazione via radio, fu presto trasformato in blocco navale (risoluzioni 787/92 e 820/93).

Solo dopo una riunione congiunta del Consiglio Atlantico e del Consiglio dell'Ueo (giugno 1993) – preso atto che il mantenimento di due forze navali distinte, alle quali contribuivano gli stessi paesi per eseguire una missione identica, era un controsenso logico, operativo ed economico – le due operazioni furono riunite nella Sharp Guard, sotto l'autorità del Comando Nato del Mediterraneo, che ha visto la presenza costante della Marina italiana. Complessivamente le navi impiegate (fregate, corvette, incrociatori, cacciatorpediniere e la portaeromobili Garibaldi, oltre al supporto logistico a terra e in mare con rifornitori di squadra) sono state 62 (considerando le rotazioni). Sul totale dell'intera operazione, le navi italiane hanno interrogato oltre 5.000 mercantili, più di 700 le navi ispezionate in mare e 130 quelle dirottate nei porti italiani<sup>20</sup>.

La Marina ha fornito costantemente alla Sharp Guard il 20-25% del naviglio impiegato, mentre se si considera solo la forza Ueo, la presenza italiana varia tra il 30 ed il 50%. Se da un lato è stata un'occasione per mettere a punto nuove procedure, lavorare in un contesto internazionale e sperimentare condizioni molto prossime a quelle previste per il tempo di guerra, e al di là di una valutazione innegabilmente positiva sull'impegno della Marina italiana, che ha saputo operare alla pari delle Marine alleate maggiormente qualificate, tutto questo ha avuto un prezzo molto elevato. Il naviglio è stato sottoposto ad un'iperattività usurante che ne ha abbreviato la vita operativa. Navi progettate e costruite per rispondere alle esigenze derivanti dal bipolarismo, destinate a operare annualmente per 1.600 ore di moto, hanno superato le 2.500<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> P. Donatucci, S. Lucarelli, *Il contributo dell'Italia all'intervento internazionale per la pacificazione e la ricostruzione della Bosnia-Erzegovina*, Documenti IAI R9831, Roma, Istituto affari internazionali, 1998, pp. 72-73.

<sup>19</sup> La doppia linea di comando era operativamente criticabile, ma venne lungamente mantenuta affinché l'Ueo avesse la giusta visibilità politica per ciò che concerneva le operazioni di pace in Bosnia. M. Cremasco, "La Comunità Europea di fronte alla crisi jugoslava", cit., pp. 117-118 e 122-123.

<sup>20</sup> G. Giorgerini, "Le operazioni navali: Sharp Guard e la Marina Militare", in A. Nativi (a cura di), *Bosnia: l'intervento militare italiano*, cit., p.197 ss.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 211.

Senza la possibilità di pianificare nuove costruzioni, il capitale della Marina è destinato ad un progressivo depauperamento. Senza contare la necessità di un reale impegno nell'aggiornamento delle soluzioni e delle tecnologie. Inoltre, sebbene sia indispensabile sviluppare nuove forme di addestramento per gli equipaggi, chiamati sempre più ad assolvere missioni di vario tipo e ad operare in assoluta sicurezza e flessibilità, con fondi per l'esercizio e l'addestramento già molto compressi, specifici programmi addestrativi rischiano continuamente di essere rimandati o annullati.

A fronte di una Marina già da tempo *overstretched*, se non si provvederà a dare l'avvio ad un processo di rinnovamento navale, l'Italia potrà contare sempre meno sull'apporto della Marina al suo peso e prestigio internazionale ed europeo. Sarà gioco forza contenere gli impegni invertendo quella tendenza alla dispersione degli obiettivi che ha caratterizzato l'esercizio della politica estera italiana in questi anni.

Oltre alle operazioni navali che si sono rese necessarie per assicurare il rispetto delle sanzioni economiche e del divieto di forniture di armi, l'Onu ha apposto il suo *imprimatur* sull'impiego della potenza aerea della Nato. La risoluzione n. 816 del marzo 1993 per la prima volta dava mandato all'Alleanza di compiere un'operazione militare attiva, in supporto ad Unprofor, consistente nell'interdizione aerea sui cieli della Bosnia (Deny Flight). Complessivamente, tra aprile 1993 e dicembre 1995, quando Deny Flight si è conclusa per essere sostituita dalla Joint Endeavour, i 4.500 uomini e le centinaia di velivoli alleati impegnati hanno effettuato oltre 100 mila sortite, di cui 27 mila hanno riguardato missioni di attacco (*air strikes*) e supporto tattico<sup>22</sup>. Gli oltre due anni di pattugliamento hanno però inciso poco sulla situazione a terra.

Sebbene i velivoli dell'Aeronautica italiana abbiano cominciato a volare sulla Bosnia solo nel 1995, il contributo italiano alla Deny Flight, seppure limitato alle comunicazioni, alla rete radar – compresi i 47 italiani degli equipaggi misti degli aerei Awacs di Trapani – e al supporto logistico, è stato di fondamentale importanza. Per tutto il periodo della crisi bellica gli aeroporti e le basi aeree italiane sono stati decisivi per poter rendere operativa ed efficace Deny Flight. Il territorio italiano si è trasformato in una vera e propria portaerei alleata su cui si è schierata una "armada" composta da circa 250 velivoli operanti sotto dieci diverse bandiere. Lo stesso dicasi per le basi navali e i porti mercantili, che hanno garantito, attraverso l'appoggio e l'assistenza tecnico-logistica, la piena operabilità delle forze aeronavali italiane e alleate.

La caduta nell'estate del 1995 di Srebrenica e Tuzla, designate con slancio retorico *safe areas*, segnò il definitivo deteriorarsi delle prospettive di Unprofor, inducendo il Gruppo di Contatto, di fronte ad una politica e una gestione militare Onu bloccati da un processo di non-decisione, a esercitare l'opzione militare Nato, con tutti i crismi del caso. In conformità alla risoluzione 836, la Nato, con l'operazione Deliberate Force, ha condotto una campagna di attacchi aerei contro le postazioni militari serbo-bosniache, responsabili dei drammatici attacchi contro le zone protette da Unprofor. In poco più di due settimane le forze aeree alleate, seppure costrette per ragioni di opportunità politica a contenere al massimo le perdite, anche tra i "reprobi", oltre che naturalmente tra la popolazione civile – obiettivo realizzato grazie ad un'accurata pianificazione e scelta dei bersagli e al largo impiego del munizionamento di precisione – raggiunsero il risultato sperato: i serbi decidevano di piegarsi ai diktat Nato. La strada era aperta alla maratona negoziale di Dayton che ha di fatto sancito i risultati scaturiti dalla

<sup>22</sup> A. Nativi, "L'impiego delle forze aeree Nato in Bosnia", *Rivista Italiana Difesa*, n. 2, 1997, p. 46 ss. Sull'intervento dell'Aeronautica in Bosnia si veda inoltre dello stesso autore, "Aeronautica Militare: da Deny Flight a Joint Endeavour", in A. Nativi (a cura di), *Bosnia: l'intervento militare italiano*, cit., p. 219 ss.

guerra, attribuendo il 51% delle terre ai croati e ai bosniaco-musulmani ed il restante 49% ai serbo-bosniaci<sup>23</sup>. Ciò non deve indurre a parlare di trionfo del potere aereo, del munizionamento intelligente e degli armamenti sofisticati *stand off*. Non bisogna dimenticare che l'esito dell'operazione sarebbe stato presumibilmente diverso senza la contemporanea offensiva terrestre dei bosniaco-musulmani e croati.

In un precipitare d'eventi, mentre Gran Bretagna, Francia e Olanda mettevano a disposizione una forza d'intervento rapido armata adeguatamente e la Nato approntava la Deliberate Force, l'Italia si mostrava indisponibile ad un intervento con truppe di terra nel quadro del piano militare dell'Alleanza per agevolare il possibile ritiro delle forze Onu, giungendo infine buona ultima a mettere a disposizione i propri aerei per la Deliberate Force.

I velivoli italiani messi a disposizione del comando Nato per le operazioni in Bosnia, sono stati complessivamente 19: 14 da combattimento (8 Tornado e 6 Amx) e 5 da trasporto (C-130 e G-222). Nonostante sia stato accelerato l'approvvigionamento di contromisure elettroniche e armi "intelligenti" per i velivoli da combattimento, nel complesso il contributo italiano è stato limitato a causa della mancanza di munizionamento di precisione – per cui è stato gioco forza assegnare agli aerei italiani obiettivi non puntiformi e quelli che non presentavano il rischio di danni collaterali – dell'indisponibilità di alcuni tipi di velivoli, segnatamente di un caccia moderno, dal momento che il progetto Eurofighter ha subito un'impressionante serie di ritardi di programmazione, (ciò che ha ridotto la capacità italiana di agire autonomamente e assicurare la difesa dello spazio aereo nazionale) e dalle carenze nel campo della guerra elettronica.

#### 4.1.2 Da Ifor a Sfor

In Bosnia, dopo la firma degli accordi di pace di Dayton, a partire dal 1° dicembre 1995, ha avuto inizio la missione Implementation Force, poi Stabilization Force, a guida Nato, con il *placet* delle Nazioni Unite (risoluzione 1031), in sostituzione di Unprofor. La missione, che dal punto di vista operativo si è caratterizzata per l'impiego di forze pesanti, in luogo della fanteria leggera, nel corso di sei mesi è riuscita e a realizzare ciò che Unprofor non è riuscita a fare in tre anni.

L'Alleanza ha avuto alle sue dipendenze contingenti di trentaquattro nazioni<sup>24</sup>, alcune delle quali del tutto estranee alla Nato in quanto non cooperanti nel quadro della Partnership for Peace. La "massima rappresentatività geografica" sta a dimostrare che i condizionamenti

<sup>23</sup> Il General Framework Agreement relativo alla Bosnia-Erzegovina ha riconosciuto la sovranità e l'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina, suddivisa in due entità: Repubblica serba e Federazione croato-musulmana. Il testo integrale degli Accordi di Dayton è in *International Legal Materials*, n. 35, 1996, p. 75 ss.

<sup>24</sup> Oltre alle (allora) 16 nazioni della Nato (Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Spagna, Turchia e Usa), Australia, Austria, Repubblica Ceca, Egitto, Estonia, Finlandia, Giordania, Lettonia, Lituania, Malaysia, Marocco, Nuova Zelanda, Polonia, Romania, Russia, Sud Africa, Svezia e Ucraina. La componente terrestre di Ifor è stata ripartita in tre divisioni multinazionali: la Divisione multinazionale di Sud-Ovest, posta sotto il controllo operativo di un quartier generale divisionale britannico; la Divisione multinazionale di Sud-Est (comprendente le unità italiane), sotto il controllo operativo francese e la Divisione multinazionale del Nord, diretta da un quartier generale divisionale americano, per un totale di oltre 50.000 effettivi, cui si somma la componente aerea di Ifor, forte di 5.500 uomini e un numero di aerei variabile in modo continuativo in funzione delle necessità e delle possibilità. Si veda a proposito E. Bonsignore, "Ifor – Le forze in campo", in A. Nativi (a cura di), *Bosnia: l'intervento militare italiano*, cit., p. 91 ss.

politici che hanno decretato il fallimento di Unprofor, cacciati dalla porta, sono rientrati dalla finestra. Ifor doveva essere mantenuta nel quadro formale delle Nazioni Unite; da ciò la necessità di accettare contributi nazionali di forze spesso solo simbolici e di cui, dal punto di vista operativo, il dispositivo Nato avrebbe volentieri fatto a meno. L'esempio forse più evidente è quello fornito dalla partecipazione russa. L'importanza politica attribuita a questa partecipazione era tale, data la necessità di togliere ai serbi qualsiasi speranza di un appoggio esterno, che la presenza di due battaglioni di fanteria aeromobile russi è stata sufficiente ad imporre il bilinguismo nello stemma ufficiale dell'Ifor<sup>25</sup>.

La prima operazione a guida Nato al di fuori della sua area di responsabilità, ha dimostrato come la riuscita di questo particolare tipo d'intervento non possa prescindere da alcuni presupposti d'ordine politico e militare. Il successo attribuibile ad un mandato chiaro ed inequivocabile, consistente nell'attuazione sul terreno degli accordi di Dayton, che ha consentito ai comandi militari di agire in condizioni di estrema chiarezza entro un contesto dai margini realisticamente definiti, a regole d'ingaggio molto dettagliate, tali da impedire qualsiasi arbitrarietà di comportamento, spesso foriera di pericolose *escalation*, ad una linea di comando lineare ed efficiente, ad uno strumento militare credibile, con procedure note e sperimentate. Un esempio iniziale di credibilità: a sette giorni dal trasferimento dell'autorità tra Nato e Onu, a Sarajevo furono smantellate circa quaranta postazioni armate serbe e bosniache<sup>26</sup>, affinché fosse subito chiaro che, all'occorrenza, gli accordi sarebbero stati imposti anche con la forza.

La novità che riguarda il nostro paese nello scenario della ex Jugoslavia è costituita dalla partecipazione della componente terrestre. Nell'ambito dell'Ifor, l'Italia, oltre ad essere la *Host Nation Support*, ovvero la nazione ospitante strutture logistiche e supporti dell'insieme delle forze sul campo e dei reparti aerei e navali, ha fornito il terzo contingente europeo in termini di ampiezza, della consistenza di circa 2.500 elementi. Novità nella novità, l'impiego per la prima volta in una missione internazionale di un contingente formato integralmente da personale volontario, per minimizzare l'impatto sull'opinione pubblica. Un contributo non da poco, quello italiano: oltre 10.000 uomini delle tre Armi coinvolti, in patria e *in loco*.

Il contingente di terra italiano è stato formato sull'ossatura della Brigata Meccanizzata Garibaldi (in seguito avvicinata con la Folgore e successivamente con la Taurinense) composta per la gran parte da personale volontario a ferma prolungata, con l'aggiunta di reparti esterni specifici (cavalleria esplorante, genio, polizia militare etc.)<sup>27</sup>. Avendo messo a frutto quanto appreso dalle precedenti esperienze in Somalia e Mozambico, il personale, in considerazione del particolare teatro operativo, è stato dotato di equipaggiamento di caratteristiche superiori a quello normalmente in uso nei reparti dell'Esercito, con particolare riguardo alla problematica della protezione individuale.

Il contingente, dotato di un complesso di mezzi pesanti (carri, autoblindo e artiglieria semovente) essenziali in primo luogo a livello dissuasivo per il loro forte potere intimidatorio, sostenuto da una completa copertura aerea, è apparso sin da subito ben bilanciato: alle truppe meccanizzate sono stati assegnati *check point* fissi e mobili lungo la linea di divisione interet-

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 103.

<sup>26</sup> A. Pedone, "La Nato e il peacekeeping", in M. de Leonardis (a cura di), *La nuova Nato: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 233.

<sup>27</sup> Sulla configurazione del contingente italiano si veda A. Pirocchi, "La missione Ifor nella ex Jugoslavia e l'implementazione degli accordi di Dayton", Ispi Working Papers, Milano, Ispi, 1997, p. 45 ss., S. Bastrocchi "La Brigata Garibaldi a Sarajevo", *Rivista Militare*, n. 4, 1996, p. 79 ss. e B. Zoldan, "L'operazione Italfor - riflessi sugli ordinamenti futuri dell'Esercito", *Quaderni Istrid*, n. 6-7, 1996.

nica, alle blindo i pattugliamenti e scorte lungo le strade principali, alla componente artiglieria, con supporto di mortai, una importante funzione deterrente e di risposta al fuoco in caso di attacco. La compagnia carri infine, ha avuto il compito di riserva strategica, cui ricorrere nell'eventualità di una degenerazione del conflitto<sup>28</sup>. Nel quadro dell'operazione Joint Endeavour ha operato anche la Marina militare, garantendo, oltre al sostegno e rifornimento del contingente terrestre, la vigilanza delle acque prospicienti il territorio della ex Jugoslavia.

La Brigata italiana è stata schierata nel settore francese, e più precisamente nell'area compresa tra Sarajevo, Pale e Sokolac, ritenuta a ragione tra le più problematiche dell'intera Bosnia sotto il profilo delle tensioni etniche, in quanto contenente molte zone che avrebbero dovuto transitare da una fazione all'altra. La capacità di *overkill* della *task force* ha garantito il sostanziale rispetto degli accordi e l'attuazione delle misure di rettifica delle linee di demarcazione tra le parti.

Il bilancio dell'operazione è positivo, soprattutto in considerazione delle gravi carenze strutturali, a cominciare dai vertici (la riforma per la creazione di Stato Maggiore Interforze è del 1997), per proseguire con la mancanza di una forza di intervento rapido in grado di consentire la massima prontezza operativa e le carenze di vettori per il trasporto strategico marittimo e aereo. Il dispositivo militare ha dimostrato una prontezza operativa pari a quella degli altri paesi<sup>29</sup>, oltre a capacità di proiezione e supporto per una missione dispiegatasi in un ambiente operativo molto difficile, sebbene vicino alla porta di casa.

La decisione d'intervenire in Bosnia ha corrisposto sia agli obblighi di alleanza, ennesima manifestazione di fedeltà politica, sia al quadro geostrategico nel suo contesto strutturale. Quell' "angolo d'incidenza" tra l'Est e il Sud del Mediterraneo in cui l'Italia è geograficamente collocata, ha acquisito una rilevanza strategica persino più consistente che in passato<sup>30</sup> a causa della disintegrazione dell'equilibrio balcanico, con la disgregazione del blocco sovietico e l'implosione della Jugoslavia. Il ruolo strategico dell'Italia è cresciuto esponenzialmente per l'instabilità degli attori e la diversa distribuzione del potere nei Balcani, in Medio Oriente e in Africa settentrionale. In concomitanza con la sua nuova funzione geopolitica di frontiera, l'Italia ha svolto quel ruolo strategico di base logistica e geografica delle forze aeronavali prima, terrestri poi<sup>31</sup>.

L'operazione non è del resto staccata dalla sua politica estera. L'Italia, dopo anni di "politica del piede di casa", se vuole partecipare agli indirizzi strategici e alle scelte della comunità internazionale, non può che assumersi responsabilità dirette nella gestione delle crisi del suo "estero vicino", che influisce direttamente sulla sua sicurezza, dall'Europa centrorientale, ai Balcani, al Mediterraneo. La disintegrazione della Jugoslavia ha posto, tra gli altri, il problema del controllo strategico dell'Adriatico, che è divenuto una priorità nazionale. L'Italia non può ignorare potenze ostili ai suoi interessi di sicurezza. Oltre alla diretta esposizione di molti centri a minacce aeronavali e missilistiche, il paese è estremamente vulnerabile ai rischi migratori ed ecologici e a quelli sottesi ai traffici della criminalità organizzata.

<sup>28</sup> A. Pirocchi, "La missione Ifor nella ex Jugoslavia e l'implementazione degli accordi di Dayton", cit. alla nota precedente, p. 49.

<sup>29</sup> Dal momento in cui si è profilata l'operazione al momento della partenza sono passati meno di due mesi.

<sup>30</sup> Come peraltro suggerito dalla nuova struttura di comando dell'Alleanza Atlantica. Nella razionalizzazione da 65 a 20 comandi regionali o sub-regionali è il nostro paese ad ospitarne il maggior numero in Europa (4 in tutto, contro i due della Germania, fulcro operativo della Nato durante la Guerra Fredda).

<sup>31</sup> C. M. Santoro, "Il contesto geostrategico dell'Italia", in A. Nativi (a cura di), *Bosnia: l'intervento militare italiano*, cit., p. 119.

A un anno dall'inizio del suo mandato, la Implementation Force ha concluso la sua missione, con il raggiungimento degli obiettivi fissati dagli accordi che l'hanno originata. Nulla però poteva dirsi risolto nel complesso scenario della Bosnia-Erzegovina. Scontato quindi l'annuncio della continuazione della missione, sia pure a ranghi ridotti e sotto il nuovo nome di Sfor (Stabilisation Force), con l'obiettivo del consolidamento dei risultati di Ifor, favorendo il ritorno alla normalità con una presenza di forze sul terreno notevolmente ridotta (circa 26.000 effettivi in teatro, più 5.000 in riserva), ed progressivo trasferimento delle responsabilità alle autorità competenti della Bosnia-Erzegovina.

Il mandato di Sfor avrebbe dovuto scadere nel giugno del 1998, data per la quale era stato annunciato il ritiro delle forze, che però non c'è stato. La presenza della Stabilisation Force non è riuscita a risolvere il problema della convivenza bosniaca e della stessa identità di Stato nazione della Bosnia-Erzegovina, Stato artificiale frutto di equilibri studiati a tavolino, che difficilmente potrà iniziare a vivere di vita propria e trovare una sua ragion d'essere senza necessità di interventi e coercizioni esterne. Ciò impedisce che i normali processi democratici di auto-determinazione politica vengano restituiti alle popolazioni bosniache. Inoltre, seppure simili soluzioni di "congelamento" di situazioni di crisi siano già state sperimentate (si pensi a Cipro o agli Stretti di Tiran); in questo caso non ci si può limitare a forze d'interposizione sotto le bandiere dell'Onu, ma occorre perpetuare a tempo indefinito uno *status quo* impiegando le migliori unità disponibili.

All'impegno nei Balcani, si è aggiunta nel tempo la missione Alba (aprile-agosto 1997). L'Albania, guidata dal partito democratico del Presidente Sali Berisha, è stata travolta da una gravissima crisi interna, determinata dal progressivo peggioramento del quadro politico, per la deliberata volontà di Berisha di estromettere le opposizioni dalla vita politica nazionale e innescata dal fallimento delle società di gestione dei cosiddetti "fondi piramidali"<sup>32</sup>. All'impegno dell'Unione Europea e dell'Osce nella gestione politico-diplomatica della crisi – e nonostante l'atteggiamento cooperativo assunto dalla quasi totalità delle forze politiche albanesi – non ha fatto seguito alcuna diretta assunzione di responsabilità da parte dell'Europa.

La mancata definizione di un intervento multilaterale nel quadro di un'organizzazione internazionale ha configurato l'impegno in Albania come una missione volontaria condotta da alcuni paesi al di fuori di schemi istituzionali prefissati, seppure con il viatico dell'Onu. Il mancato impegno diretto delle organizzazioni internazionali ha imposto il perseguimento di obiettivi politici limitati, ovvero essenzialmente il ristabilimento di un quadro accettabile di consenso e stabilità politica.

La missione, fortemente voluta dall'Italia, si è articolata nella Forza Multinazionale di Protezione, composta dai contingenti di 10 nazioni: assieme all'Italia, che per la prima volta assumeva il comando di un contingente multinazionale, Francia, Turchia, Grecia, Spagna, Romania, Danimarca, Austria, Belgio e Slovenia. L'Italia, in quanto nazione guida, ha costituito il fulcro della Fmp, attraverso il dispiegamento iniziale di una forza terrestre di circa 2.500 effettivi cui vanno aggiunte le navi della Marina, indispensabili per trasportare le truppe e garantire il grosso del supporto logistico, e la 46<sup>esima</sup> Aerobrigata di Pisa, impegnata con i propri C-130H e G-222 nel ponte aereo iniziale e nei compiti di trasporto di routine, per un totale di circa 3.000 uomini, saliti a 4.000 nel mese di giugno, quando il contingente ha toccato le 7.200 unità<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Sui fattori della crisi albanese si veda R. Morozzo della Rocca, *Albania le radici della crisi*, Milano, Guerini e associati, 1997.

<sup>33</sup> A. Nativi, "Zibaldone albanese", *Rivista Italiana Difesa*, n. 6, 1997, p. 28.

La missione assegnata alla Forza Multinazionale, definita sulla base della risoluzione 28 marzo 1997 n. 1101 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, era quella di garantire una cornice di sicurezza per consentirne l'afflusso e la distribuzione degli aiuti umanitari. Tra i compiti della Forza non era invece compreso il disarmo di civili e bande armate, limitandosi essa ad appoggiare dall'esterno le operazioni delle forze della polizia locale. In ogni caso un mandato militarmente credibile non poteva consentire alla Fmp, forte di appena 7.000 uomini nel momento di massima consistenza, di procedere al disarmo della popolazione su un territorio vasto 28.000 kmq<sup>34</sup>.

Nel complesso comunque il rapido dispiegamento della Fmp ha consentito di raggiungere un sufficiente grado di stabilizzazione interna ed una cornice di sicurezza necessaria allo svolgimento delle nuove elezioni politiche. La presenza dei militari ha permesso ai *team* dell'Osce di effettuare il monitoraggio dell'80% circa dei seggi, consentendo alle elezioni di avere luogo. Le tre tornate elettorali, svoltesi tra la fine di giugno e la prima metà di luglio, hanno decretato la vittoria del Partito socialista di Fatos Nano, riportando la situazione albanese ad una relativa calma.

L'impegno militare in Albania è poi consistito in operazioni aeronavali per la prevenzione dell'immigrazione clandestina, nella partecipazione, attraverso un contingente interforze (Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia di Stato), alla Multinational Advisory Police Element – Mape – missione Ueo, attiva dal 1997, finalizzata alla riorganizzazione delle Forze di Polizia albanesi, nel sostegno logistico-organizzativo alla missione umanitaria Arcobaleno (1999), che è arrivata ad assistere oltre 60 mila rifugiati kosovari in Albania rispetto all'obiettivo iniziale di 20-25 mila, e nella partecipazione alla missione Allied Harbour, avviata, nell'aprile del 1999 su richiesta dell'Italia, dalla Nato per sostenere l'opera di assistenza umanitaria della comunità internazionale a favore dei profughi kosovari. L'Italia ha contribuito con circa 1.800 uomini della Brigata Taurinense, 300 Fucilieri del Battaglione San Marco e 200 Carabinieri operanti alle dipendenze del comando Nato con compiti di polizia militare, per un totale di circa 2.300 uomini, pari a circa un terzo di tutti gli effettivi Allied Harbour.

L'intervento in Albania della Forza Multinazionale di Protezione è stato costellato da un lungo elenco di defezioni (da Bonn a Londra), dimostrando *ad abundantiam* come la solidarietà europea e atlantica dei tempi della Guerra Fredda non esista più. La fine del bipolarismo ha responsabilizzato ciascun singolo paese europeo per quanto riguarda la formulazione della sua politica di sicurezza, imponendo scelte contingenti ad ogni nuova situazione. Per ragioni di vicinanza geografica e di tradizione storica, l'emergenza albanese è un problema soprattutto italiano e, fatta eccezione per i paesi mediterranei che condividono le stesse preoccupazioni, l'Italia è stata di fatto lasciata sola ad affrontarlo. Gli Stati Uniti, dopo aver lungamente utilizzato l'Albania come base di appoggio e monitoraggio verso la Serbia e il Montenegro, hanno subitaneamente abbandonato il paese allo scoppiare della crisi, senza offrire neppure supporto logistico alla Fmp. La Gran Bretagna, oltre ad escludere il possibile coinvolgimento di soldati inglesi, ha espresso una sostanziale sfiducia sulle capacità d'intervento militare dell'Italia. Per la Germania, al di là del giudizio negativo sulle capacità manageriali italiane, ha pesato la difficoltà politica di impegnarsi militarmente in una crisi dove non sarebbero stati presenti i soldati americani, oltre all'incertezza sulle reazioni dell'opinione pubblica interna<sup>35</sup>.

L'Operazione Alba è stata promossa e diretta dal Governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi, costituitosi dopo le elezioni del 1996. Durante questa crisi si è manifestato un

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>35</sup> S. Silvestri, "L'Albania e la missione Alba: insegnamenti e prospettive", Documenti IAI R9835, Roma, Istituto affari internazionali, 1998, p. 110.

difficile rapporto tra la compagine governativa e la sua maggioranza parlamentare, a causa dell'opposizione di Rifondazione Comunista alla missione militare. Il Governo, per assicurarsi una maggioranza in Parlamento, ha dovuto contare sui voti dell'opposizione dell'alleanza di centro-destra. Quella della missione Alba sembrava in realtà una scelta obbligata per scongiurare il rischio di una guerra civile in Albania e le inevitabili conseguenze drammatiche sul piano dell'emergenza umanitaria che ne sarebbero derivate, oltre che l'occasione per migliorare l'immagine del paese sul proscenio internazionale. Per affrontare l'emergenza immigrazione senza ricorrere a misure coercitive (a partire dall' "harassment" navale), sempre a rischio di incidenti gravi e drammatici come quello della corvetta Sibilla, l'unica possibilità sembrava essere quella di contribuire alla stabilizzazione politica ed economica dell'Albania. La Forza multinazionale avrebbe dovuto costituire la garanzia di sicurezza per procedere in questo senso. La correttezza *bipartisan* di cui tutte le forze politiche avrebbero dovuto dar prova invece non c'è stata, confermando la consolidata tendenza per cui ogni crisi internazionale in Italia provoca una crisi interna.

#### *4.2 Il conflitto del Kosovo*

Gli anni ottanta in Jugoslavia sono stati segnati da un forte declino economico e dalla progressiva erosione dell'autorità a livello federale. In un quadro in rapida trasformazione, alle élite al potere nelle varie repubbliche si era posto il problema di come mantenere le proprie posizioni. In Serbia la risposta del sistema è stata l'ascesa del nazionalismo. La *leadership* nazionalista di Slobodan Milosevic ha strumentalizzato l'appartenenza etnica per consolidare il proprio potere all'interno. In Kosovo, provincia serba abitata da una popolazione in prevalenza albanese, questo ha significato la revoca, nel 1989, dello Statuto di autonomia della regione.

Nei primi anni novanta il movimento nazionale albanese ha risposto essenzialmente attraverso la resistenza non violenta, adottando una strategia fondata sul non-riconoscimento dell'autorità serba e sulla costituzione di istituzioni parallele. A partire dal 1996 ha iniziato ad incrinarsi quel clima da *drôle de guerre* che durava da sette anni. Gli accordi di Dayton, riconoscendo ai serbo-bosniaci, nonostante le loro preminenti responsabilità nella guerra, la sovranità di fatto nella Repubblica serba di Bosnia, hanno avuto ripercussioni profonde nel panorama politico kosovaro, indebolendo la *leadership* moderata a favore dell'emergenza della nascente guerriglia indipendentista dell'Uck. Il massacro di Drenica, perpetrato dai serbi nel marzo del 1998, è il punto di non ritorno che segna l'*escalation* del confronto etnico nella regione, facendo assurgere la questione del Kosovo a priorità internazionale<sup>36</sup>.

I paesi occidentali, piuttosto che gestire con largo anticipo una crisi che andava maturando da tempo, attraverso una seria politica di prevenzione del conflitto armato, hanno cercato di isolare e contenere i problemi, salvo poi pagare un prezzo molto alto quando li si è dovuti affrontare. Ciò non è dipeso dall'assenza di efficaci meccanismi di *early warning*, quanto dall'impossibilità di concertare iniziative diplomatiche e di agire con incisività nei confronti di

<sup>36</sup> In settembre i combattimenti si esaurivano con un bilancio drammatico per i kosovari albanesi: 500 le vittime, tra militari e civili, 300 i villaggi distrutti, 250 mila gli sfollati prodotti dalla controffensiva serba, che si è avvalsa di artiglieria pesante e di mezzi corazzati. Sulle varie tappe che hanno condotto dalla repressione del regime di Belgrado contro gli albanesi fino all'intervento della Nato, si veda G. Scotto, E. Arielli, *La guerra del Kosovo*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

Belgrado senza rischiare di rimettere in discussione il delicato equilibrio diplomatico degli accordi di Dayton sulla Bosnia e alimentare nuove tensioni nazionalistiche<sup>37</sup>.

Dopo il fallimento della missione dell'Osce, che avrebbe dovuto verificare il ritiro delle truppe serbe dal Kosovo e a cui Milosevic aveva consentito sotto il peso della minaccia Nato d'intervento, il Gruppo di Contatto decideva di promuovere una nuova fase negoziale, questa volta però in forma ultimativa. Da Rambouillet doveva scaturire la pace, altrimenti la Nato avrebbe esercitato l'opzione militare. Il testo che scaturisce dall'accordo, siglato nel marzo del 1999, conferma l'integrità territoriale della Jugoslavia e un'ampia autonomia ai kosovari albanesi. Nonostante il documento di pace non faccia alcun riferimento all'indipendenza del Kosovo, gli albanesi decidono di suggellare l'accordo, probabilmente confidando nel fatto che i serbi non intendono firmarlo – dal momento che esso porterà alla fine della sovranità serba sulla regione, a dispetto di tutte le rassicurazioni sull'intangibilità dei confini – e che ciò decreterà l'avvio dei bombardamenti<sup>38</sup>.

Oltre al dramma umanitario, altri fattori hanno sospinto verso l'intervento della Nato. Sia il Governo americano che quello inglese hanno adottato una strategia mirata ad alterare gli equilibri e gli assetti politici della Jugoslavia, riducendo drasticamente la potenzialità militare dei serbi, dato che, a prescindere dalle circostanze del momento, ritenevano Belgrado responsabile della complessiva crisi balcanica<sup>39</sup>. Tra le ragioni dell'intervento anche la preoccupazione di evitare l'effetto contagio su altre aree della regione e l'obiettivo di salvaguardare la credibilità della Nato, dopo una serie di moniti caduti nel vuoto, date le ripercussioni che un fallimento atlantico in Kosovo avrebbe potuto avere sulla tenuta degli accordi di Dayton<sup>40</sup>.

Le operazioni militari hanno avuto inizio il 24 marzo 1999, dopo il fallimento dell'ultimo atto della diplomazia, la missione del mediatore americano Richard Holbrooke, affinché Belgrado si attenesse alle richieste dell'Onu e della comunità internazionale. L'azione dell'Alleanza ha avuto termine dopo 78 giorni di bombardamenti, tanti ne sono occorsi prima della resa serba, avvenuta il 9 giugno. La campagna aerea<sup>41</sup> terminava con l'accettazione da parte di Belgrado del piano di pace elaborato dal G8 e la successiva firma del Military Technical Agreement tra i vertici militari dell'Alleanza e la Repubblica Jugoslava, incorporato nella risoluzione consiliare 1244, la quale ha stabilito i principi per una soluzione politica della crisi del Kosovo, prevedendo il dispiegamento della Forza internazionale di sicurezza Kfor (Kosovo Force), composta da circa 50.000 effettivi.

Il 12 giugno, un'unità russa forte di 300 paracadutisti giocava d'anticipo sull'annunciato ingresso delle forze Nato, dirigendosi verso Pristina per assumere il controllo dell'aeroporto della città. L'ingresso delle truppe russe prima di quelle della Nato dimostra che la guerra fra l'Alleanza e Milosevic non ha avuto solamente carattere umanitario bensì anche geostrategico. La Russia, decisa a capitalizzare al meglio il suo contributo diplomatico alla soluzione della crisi, era determinata a rientrare negli equilibri strategici nei Balcani come uno degli attori principali, impedendo all'Occidente di farne una propria sfera di influenza<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Silvestri, "L'Albania e la missione Alba: insegnamenti e prospettive", cit. p. 105.

<sup>38</sup> Konomi, "Che cosa vogliono i kosovari" supplemento al n. 1 di *Limes*, 1999, p. 56.

<sup>39</sup> R. Morozzo Della Rocca, "La via verso la guerra", supplemento al n. 1 di *Limes*, 1999, p. 19.

<sup>40</sup> R. Menotti, "Che cosa resta della Nato", supplemento al n. 1 di *Limes*, 1999, p. 128.

<sup>41</sup> Le risorse operative e tecnologiche impiegate per sconfiggere la Serbia si sono concretizzate in 1.000 aerei, 37mila sortite, un *package* completo di missioni aeree da interdizione, Cas, penetrazione, Ew, Aew, Jstars, rifornimento in volo e munizionamento di precisione, letale e non. Il tutto assistito da un poderoso network di *intelligence*, sorveglianza, C4 (*Command, Control, Communications, Computing*).

<sup>42</sup> P. Ostellino, "Il conto (salato) di Mosca", *Corriere della Sera*, 12 giugno 1999.

Il coinvolgimento italiano in Kosovo si è mosso lungo tre direttrici: la partecipazione all'azione militare, la ricerca costante di una soluzione politica e l'impegno umanitario. L'Italia ha interessi diretti e vitali nella pacificazione delle zone d'instabilità intorno ai propri confini. Non può esimersi dall'essere presente in prima persona nel suo contesto regionale per favorire la stabilizzazione di quelle aree che hanno un'influenza diretta sulla sua sicurezza, come l'area balcanica, con la quale, tra l'altro l'Italia ha sviluppato una fitta rete di rapporti economici.

L'importanza geopolitica dell'Adriatico non si palesa solo con la presenza di navi da guerra alleate, ma anche attraverso traffici di ogni sorta, compresi quelli di clandestini e profughi. La preoccupazione più pressante era quella di possibili effetti destabilizzanti sul territorio nazionale prodotti da una nuova emergenza profughi e dal rinvirarsi delle mafie balcaniche, già abbondantemente presenti sul territorio italiano.

Sebbene tra nostri *foreign policy makers* ci fosse molto scetticismo sulla possibilità che l'azione militare potesse porre le premesse per una successiva stabilizzazione, ha finito col prevalere la convinzione che una partecipazione diretta alla gestione della sicurezza dei Balcani fosse il modo migliore per influire sul corso degli eventi, introducendo se possibile elementi di moderazione nella strategia alleata<sup>43</sup>.

L'Italia non avrebbe potuto eludere il coinvolgimento nelle operazioni militari dell'Alleanza senza gettare un'ombra di imbarazzante sospetto sulla sua affidabilità come alleato. Ciò si sarebbe ripercosso negativamente sulla sua capacità di influenzare la definizione degli equilibri di forza in Europa e nella Nato. Il desiderio di "esserci" ha corrisposto alla volontà di consolidare il rango internazionale del paese, attraverso una politica estera attiva, in modo da assicurarsi un ruolo di rilievo nei diversi contesti decisionali della politica internazionale<sup>44</sup>.

L'Italia ha contribuito sia al contingente Osce, impegnato nella Kosovo Verification Mission, schierando oltre 100 militari di Esercito, Marina e Aeronautica, sia alla Extraction Force dislocata in Macedonia, nel quadro dell'operazione Nato Joint Guarantor, attiva dalla fine del novembre 1998 per garantire l'evacuazione degli osservatori e del personale diplomatico in caso di necessità, sebbene all'inizio tale forza non prevedesse la partecipazione dell'Italia. La Brigata Garibaldi, con uno schieramento iniziale di circa 300 uomini, era l'unica dotata di reali capacità di proiezione sia terrestre che elicotteristica, grazie alla velocità di manovra e alla potenza di fuoco delle blindo Centauro e degli elicotteri d'attacco A-129 Mangusta. La presenza italiana (aumentata di circa 800 unità) è proseguita anche dopo il ritiro dell'Osce (20 marzo 1999), a garanzia dei confini macedoni e albanesi e per facilitare l'opera di soccorso ai profughi kosovari. Delle operazioni finalizzate al sostegno delle missioni umanitarie (operazioni Arcobaleno e Allied Harbour) abbiamo già in precedenza detto.

Nel corso della campagna aerea promossa dalla Nato, l'Aeronautica italiana, impegnata con 54 velivoli da combattimento, ha effettuato oltre 1.000 missioni operative, contributo cui va sommato l'effetto moltiplicatore derivante dall'aver ospitato su 12 aerobasi, il 60% di tutte le forze aeree Nato coinvolte. Il contributo di maggior rilievo è consistito proprio nella piena disponibilità delle basi, che hanno costituito la spina dorsale del dispositivo militare alleato,

<sup>43</sup> E. Greco, "La politica italiana durante il conflitto del Kosovo", Istituto affari internazionali (IAI) – Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), *L'Italia e la politica internazionale*, cit., p. 139.

<sup>44</sup> "Assumersi responsabilità dirette nella gestione di crisi a noi vicine, vuol dire partecipare agli indirizzi strategici e alle scelte che la comunità internazionale ha il dovere di indicare. Rifiutare il nuovo scenario equivale a estraniarsi dalla politica e dalla possibilità di contare. Per avere un peso politico bisogna assumersi compiti che possono diventare onerosi e talvolta dolorosi. Ma una strada alternativa non c'è", M. D'Alema, *Kosovo, gli italiani e la guerra*, Milano, Mondadori, 1999, p. 22.

tanto che gli alti comandi della Nato hanno espressamente ammesso che senza l'accesso alle basi e ai porti italiani l'Alleanza non avrebbe potuto effettuare operazioni di tale portata.

I velivoli dell'Aeronautica italiana hanno effettuato principalmente missioni di difesa aerea, di ricognizione, di supporto logistico e di trasporto, laddove il contributo alle missioni di attacco al suolo è stato contenuto. Ciò è dovuto, oltre che a limitazioni di natura tecnica (carenze nei sistemi di puntamento, scarso impiego di munizionamento di precisione, obsolescenza e mancanza di velivoli, carenze nel campo della guerra elettronica), a costrizioni di tipo politico, segnatamente l'avversione che alcune forze di Governo hanno mostrato verso un uso ritenuto "aggressivo" delle forze aeree<sup>45</sup>.

Dal punto di vista politico, la capacità di governare una crisi come quella del Kosovo è stata fortemente compromessa dalla debolezza dell'assetto istituzionale del paese, che ha costretto il Governo di centro sinistra guidato da Massimo D'Alema ad una continua mediazione tra le componenti della sua maggioranza. I Comunisti Italiani e i Verdi si sono dimostrati apertamente contrari al coinvolgimento dell'Italia nelle operazioni militari della Nato, esponendo continuamente l'esecutivo al rischio di uno sfaldamento della sua maggioranza. Nell'ambito dell'opposizione, il Polo ha sostenuto la scelta interventista del Governo, mentre la Lega Nord e Rifondazione Comunista si sono attestate su posizioni antiamericane, schierandosi contro l'azione della Nato ed il sostegno dell'Italia alle operazioni atlantiche.

La debolezza strutturale dell'Italia, prima ancora delle carenze del suo strumento militare, mina la capacità di pesare sul proscenio internazionale. Un episodio su tutti: le esigenze della campagna elettorale per le europee hanno imposto al Ministro degli Esteri, Lamberto Dini, esponente di fatto unico del suo partito, di abbandonare il G8 mentre si stava negoziando la bozza di risoluzione (tanto invocata dall'Italia) per il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>46</sup>.

Il Governo è riuscito a scongiurare il ricorso a maggioranze differenti dalla propria nel campo della politica estera grazie all'approvazione in Parlamento, il 26 marzo, di una risoluzione, complessivamente favorevole all'esecutivo, ma nella quale i vari gruppi di maggioranza hanno potuto esprimere le diversità esistenti tra le loro posizioni. Essa poneva l'accento sulla necessità di rilanciare il negoziato con Belgrado e di porre termine ai bombardamenti il prima possibile, oltre a chiedere limitazioni all'impiego degli aerei italiani, che non avrebbero dovuto partecipare ad azioni offensive contro la Serbia. Nello stesso tempo la risoluzione insisteva sulla opportunità di ribadire la fedeltà dell'Italia alla Nato, evitando iniziative unilaterali.

Le tensioni hanno però continuato a susseguirsi in tutti i passaggi più delicati della guerra. Finché si è ritenuto che il coinvolgimento italiano fosse limitato alle operazioni di protezione dello spazio aereo nazionale, la maggioranza è riuscita, seppure a fatica, a mantenersi compatta. Con il coinvolgimento nelle operazioni di soppressione delle difese antiaeree serbe, il consenso intorno ad Allied Force si è progressivamente eroso, sfiorandosi a più riprese la crisi politica, rischiando l'Italia di essere un paese che affronta una guerra aprendo una crisi di governo. La frammentarietà del quadro politico è emersa poi in significative differenze di accento tra il Presidente del Consiglio e il suo Ministro degli Esteri, che non ha mai taciuto le sue perplessità sull'impiego dello strumento militare e che il 23 aprile è entrato in aperta polemica con l'Alleanza, esprimendo una netta condanna per l'attacco con cui la Nato aveva semi-distrutto la sede della televisione serba a Belgrado, provocando oltre 10 vittime.

<sup>45</sup> G. Gasparini, "La partecipazione all'intervento militare", Istituto affari internazionali (IAI) – Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), *L'Italia e la politica internazionale*, cit., pp. 159 ss.

<sup>46</sup> F. Fubini, "Il paradosso italiano: siamo importanti, ma contiamo poco", *Limes*, n. 4, 1999, p. 22.

Il massiccio impiego delle basi ha consentito al Governo italiano una certa libertà di manovra all'interno della coalizione alleata, attraverso l'assunzione di iniziative, frutto dell'articolazione di posizioni all'interno del Governo, non sempre in linea con la strategia alleata. Il 25 marzo, al secondo giorno dell'intervento della Nato, al vertice di Berlino dei capi di governo dell'Unione Europea, D'Alema dichiarava che i raid aerei avevano già prodotto i primi risultati e, dal momento che c'erano segnali di ritiro di truppe serbe, era necessario il rilancio dell'iniziativa diplomatica. Le notizie sul presunto ritiro serbo si rivelarono però infondate e le dichiarazioni del Presidente del Consiglio venivano interpretate in chiave di politica interna.

L'Italia ha cercato di mantenere un canale di dialogo con la Rfj, nella convinzione che solo attraverso una trattativa diretta con il regime di Milosevic fosse possibile ottenere il ritiro jugoslavo dal Kosovo. Caso unico tra i maggiori paesi Nato, l'Italia non ha rotto i rapporti diplomatici con Belgrado, mantenendo operativa l'ambasciata. Lo sforzo di aprire varchi alla trattativa con le autorità jugoslave ha portato la diplomazia italiana a caldeggiare la mediazione della Russia e la riaffermazione del ruolo dell'Onu nella risoluzione del conflitto. Dopo la definizione in sede di G8 del piano sul ritiro delle forze serbe dal Kosovo, sull'ingresso di una forza internazionale e sul rientro dei profughi, di fronte alla mancata approvazione di una risoluzione Onu che recepisce l'ipotesi di accordo varata dal G8, il governo italiano ha illustrato una proposta di sospensione dei bombardamenti, con l'obiettivo di facilitare l'approvazione formale del testo in Consiglio di Sicurezza, favorendo l'allineamento di Russia e Cina e l'accettazione del piano da parte serba<sup>47</sup>. La linea ufficiale alleata ha invece imposto a Milosevic di firmare la pace sotto le bombe.

La crisi del Kosovo ha evidenziato ancora una volta come l'assetto istituzionale italiano non sia in grado di garantire stabilità di governo, pregiudiziale irrinunciabile ad un'azione coerente di politica estera, che invece continua ad essere frutto della mediazione tra le posizioni dei singoli partiti, cosa che ha come inevitabile conseguenza il basso profilo. Nonostante il massiccio impiego dei militari abbia concesso all'Italia un considerevole "bonus" da giocarsi nei consessi internazionali, il paese non ha saputo capitalizzare al meglio questa occasione. Lo dimostra l'essere stati sopravanzati dalla Spagna alla guida dell'Eurocorpo che ha assunto il comando della Kfor, dopo due comandi Nato a guida inglese e tedesca<sup>48</sup>.

L'operazione Allied Force ha dimostrato che il gap tecnologico e operativo tra gli Stati Uniti e gli alleati europei ha dimensioni poderose. Su 37mila sortite compiute, gli Stati Uniti hanno effettuato circa 2/3 di quelle di supporto e la metà di quelle di combattimento. L'Europa, nonostante l'enorme sforzo per mettere in piedi una macchina militare in grado di costringere Milosevic alla resa, ha espresso capacità tutto sommato limitate, soprattutto nei settori decisivi del supporto elettronico, comando e controllo, comunicazioni, guerra informativa, *intelligence*. Se gli squilibri tra Stati Uniti e Europa sono stati evidentissimi in cielo e in mare, non così per le forze di terra. C'è una netta preponderanza di europei nella Kfor, (così come già era accaduto per l'Ifor e la Sfor in Bosnia) e dal punto di vista qualitativo le differenze tra i reparti terrestri americani e quelli europei non sono fuori di misura.

La Brigata Multinazionale Ovest, alla quale è stata assegnata la responsabilità dell'area di Pec (una delle cinque aree operative in cui è stato suddiviso il Kosovo), era inizialmente composta da soli reparti italiani. In seguito è divenuta realmente multinazionale, guadagnan-

<sup>47</sup> Massimo D'Alema ha illustrato le tappe di quella che poteva essere la possibile uscita dal conflitto con la Jugoslavia in un'intervista a *La Repubblica* del 16 maggio 1999. Il Parlamento ha poi fatto propria la proposta di tregua del Governo attraverso una mozione votata dall'intera maggioranza, attraverso la quale si impegna il Governo ad assumere iniziative più incisive contro la strategia atlantica dei bombardamenti ad oltranza.

<sup>48</sup> Soltanto nel settembre 2000 l'Italia ha avuto, in coabitazione con la Turchia, il comando della Kfor.

dosi l'appellativo di "Brigata Latina", essendo costituita da circa 6.000 italiani<sup>49</sup> – dotati di mezzi blindati e corazzati, mezzi per lo sminamento e strutture del genio – oltre 1.000 spagnoli, 350 portoghesi e circa 100 argentini. Sotto il profilo operativo i compiti assegnati alla Brigata Multinazionale Ovest, secondo i canoni ormai tradizionali delle Pso, sono tesi a garantire il rispetto degli accordi di pace, il controllo dei confini, la riaffermazione della legge e dell'ordine, la libertà di movimento e le operazioni di soccorso umanitario<sup>50</sup>.

La presenza italiana nella Kfor, data la sua consistenza a fronte del problema del numero complessivo di uomini schierabili (attualmente poco superiore alle 10.000 unità su un totale di 260.000 effettivi), e della difficoltà di eseguire rotazioni, ha sollevato dubbi legittimi sulla sostenibilità di un impegno di questo livello nel lungo periodo. La cronica mancanza di professionisti e volontari e di elementi con particolari specializzazioni, costringe ad un superlavoro i pochi uomini disponibili, dilatando il periodo di tempo che i militari trascorrono in impegni operativi reali. Al problema dell'Op Tempo, si aggiunge quello retributivo di pagamenti non tempestivi delle indennità di missione al personale all'estero. Ciò contribuisce a spiegare i massicci esodi del personale più qualificato, appetibile per il mercato civile e la conseguente crisi di interi reparti, costretti ad operare sotto organico sopportando il peso di missioni rischiose e dispendiose senza alcuna turnazione (è il caso ad esempio di Allied Force). Il continuo depauperamento di professionalità preziose, formate negli anni a prezzo di un addestramento costante ed economicamente oneroso, è tanto più grave se si considera che mezzi tecnologicamente all'avanguardia servono a poco se non c'è chi li sappia usare al meglio.

Nonostante il multilateralismo su base atlantica rimanga per i paesi europei una costante delle loro politiche di sicurezza, la crisi balcanica, e particolarmente la guerra del Kosovo, è stata la cartina di tornasole che ha convinto il gigante economico europeo a svolgere una funzione più incisiva nella gestione della nuova conflittualità. Al vertice di Washington, scomparso qualsiasi riferimento alla necessità di salvaguardare l'equilibrio strategico in Europa, in un quadro segnato dalla guerra contro la Serbia, la Nato si è apprestata ad una nuova riconversione<sup>51</sup>, tutta tesa a far fronte alle dinamiche disgregative del post-bipolarismo, esulando dalla stretta applicazione degli articoli del proprio Statuto. Segnatamente esulando dall'applicazione dell'art. 5, in cui le parti prevedevano come *casus foederis*, "solo un attacco armato contro una o più di esse...".

Il vertice di Washington ha sancito, altra grande novità, l'istituzione della European Security Defense Identity nell'ambito dell'Alleanza. Dopo Allied Force l'Europa ha sbloccato la sua integrazione militare, ferma dai tempi della Ced. Nella situazione geostrategica del confronto bipolare, il divario tra lo strumento militare Usa e quello risultate dalla giustapposizione delle forze europee – benché ripetutamente stigmatizzato soprattutto in riferimento al *burden sharing*, ovvero alla condivisione degli oneri della difesa comune – era pressoché ininfluente. Nel nuovo scenario internazionale si è invece messa in luce una dicotomia strategica tra Europa e Stati Uniti che obbliga i paesi europei, singolarmente e nel loro complesso, ad acquisire la capacità di lanciare e sostenere un'azione militare anche senza il contributo sostanziale degli americani. In questa ottica, seppure tra mille reticenze, l'Europa sembra essersi avviata alla effettiva realizzazione di un'iniziativa europea nel campo della difesa, segnata da

<sup>49</sup> Ovvero più della metà di tutti gli effettivi impegnati in missioni all'estero.

<sup>50</sup> Sull'impegno militare italiano si veda. S. Mambriani "Kosovo: la presenza italiana nella Kfor", *Rivista Italiana Difesa*, n. 2, 2000, p. 34 ss. e M. Del Vecchio, "Il Kosovo tra la guerra e la pace. L'impegno militare italiano", *Rivista Militare*, n. 2, 2000, p. 36 ss.

<sup>51</sup> Il Concetto strategico dell'Alleanza, approvato dai capi di Stato e di Governo che hanno partecipato all'incontro del Consiglio del Nord Atlantico a Washington D.C. il 23 e 24 aprile 1999.

una linea di sviluppo che vede l'Unione Europea operare una sostituzione *de facto* della Ueo e organizzare, parallelamente alle esistenti forze multinazionali e alle opzioni militari nella cornice della Nato, una propria forza di pace.

La decisione assunta alla Conferenza di Helsinki dell'11 dicembre 1999 di dar vita, quale obiettivo primario (noto come Headline Goal), entro il 2003, per le "missioni di Petersberg" ad un Corpo d'Armata Europeo di Reazione Rapida, composto da 50-60.000 uomini (per effetto delle necessarie turnazioni la quantità di cui si dovrà disporre si attesta sulle 200.000 unità soltanto per la componente terrestre), in grado di essere schierati entro un termine massimo di 60 giorni e di operare per almeno un anno in teatri di crisi ad intensità medio-alta, costituisce il primo importante passo in questa direzione<sup>52</sup>.

Forze militarmente autonome, provviste delle necessarie capacità di comando, controllo, informazione, nonché della logistica e di unità di supporto aereo e navale, in modo da poter intervenire senza fare necessariamente ricorso ai mezzi della Nato. L'insieme dei contributi che ciascun paese della UE ha reso disponibile, in occasione della conferenza europea per la "generazione della forza" svoltasi a Bruxelles il 20 novembre 2000, ammonta in termini quantitativi ad oltre 100 mila uomini, 400 aerei da combattimento e 100 navi. Un impegno ponderoso quello che l'Europa si è assunta, se consideriamo che in settori come le comunicazioni, la logistica, i satelliti, l'*intelligence*, i mezzi atlantici sono americani all'80%<sup>53</sup>.

L'Italia, per bocca del Ministro Mattarella, ha manifestato l'intenzione di attribuire alla costituenda Forza di Reazione Rapida l'equivalente di quattro Brigate con relativi supporti tattici e logistici (due meccanizzate, una alpina e una aeromobile) per un complesso di circa 20 mila uomini, di cui due Brigate, con un potenziale di presenza massimo pari a 12-14.000 uomini impiegabili contemporaneamente e supportabili per tutta la durata dell'operazione; un gruppo navale con portaerei leggera e componente anfibia, 47 aerei da combattimento e trasporto, un sistema di comando e controllo, due batterie di missili contraerei e un'aliquota di Polizia militare (circa 350 Carabinieri). Una proposta decisamente generosa, che però sembra calibrata più su criteri politici, ovvero la determinazione di stare al passo con gli alleati maggiori, piuttosto che su valutazioni realistiche circa la presenza o meno di risorse qualitativamente e quantitativamente adeguate.

#### 4.3 *Gli ultimi impegni*

Negli ultimi due anni del secolo l'impegno italiano, in termini quantitativi, ha superato le 10.000 unità (in realtà il triplo, considerati gli avvicendamenti), schierate praticamente sull'intero scacchiere mondiale, dal Centro America, nel quadro della United Nations Mission in Guatemala, al Sud Est asiatico, in un teatro operativo, quello di Timor, distante 16.000 km dalla nostra area di influenza strategica, un vero record nella storia di tutti gli interventi compiuti dalle Forze Armate italiane dal dopo guerra ad oggi<sup>54</sup>. Un impegno che ha fatto balzare il

<sup>52</sup> Sulla capacità di proiettare in teatro una Forza di Reazione Rapida Europea si veda P. De Salvia, "Il Corpo d'Armata italiano per l'Europa", *Rivista Militare*, n. 4, 2001, pp. 4-15 e M. Annati, "La Forza Europea di Reazione Rapida", *Informazioni della Difesa*, n. 1, 2001, pp. 5-15.

<sup>53</sup> M. de Leonardis, "La sicurezza dell'Europa e i rapporti con gli Stati Uniti dal patto di Bruxelles alla Identità Europea di Sicurezza e Difesa", in M. de Leonardis (a cura di), *La nuova Nato: i membri, le strutture, i compiti*, cit. p. 55.

<sup>54</sup> Al momento della missione a Timor Est, le Forze Armate italiane erano impegnate in operazioni Onu o a carattere multinazionale nei seguenti paesi: Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Albania, Israele, Egitto, Libano, Iraq, Sahara Occidentale, Marocco, Malta, Guatemala, India-Pakistan.

paese al terzo posto al mondo per numero di militari impiegati in quelle che sovente vengono definite *peace-something* (-keeping, -enforcing, -making, -building).

Nel 1999, grazie alla mediazione di Stati Uniti e Portogallo, le autorità indonesiane, che avevano occupato Timor Est dopo il raggiungimento dell'indipendenza da Lisbona (novembre 1975), hanno accettato un referendum sull'autodeterminazione dell'isola, da svolgersi sotto l'egida delle Nazioni Unite. Il risultato del voto non era ancora stato ufficializzato dai responsabili di Unamet (United Nations Mission in East Timor) che esplodeva la violenza delle milizie anti-indipendentiste appoggiate dall'esercito indonesiano. La risoluzione 1264, approvata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza, ha autorizzato, dopo il consenso del governo di Jakarta, il dispiegamento della Forza multinazionale Interfet (International Force in East Timor) a guida australiana, con il compito di ristabilire la pace e la sicurezza, garantire protezione e sostegno al personale della missione Unamet e facilitare le operazioni di assistenza umanitaria<sup>55</sup>.

Complici l'emozione suscitata dalla cruenza degli avvenimenti, il conforto della Chiesa, ed una ormai consolidata tendenza all'interventismo umanitario, partiti, Parlamento ed opinione pubblica si sono espressi concordemente sull'invio di un contingente a Timor Est nel quadro di Interfet. L'operazione Stabilise ha evidenziato una serie di fattori condizionanti: oltre all'enorme distanza, un contesto operativo e ambientale di grande complessità. La missione si è snodata al di fuori del tradizionale sistema di alleanze, integrata in una coalizione di nazioni assolutamente inedita<sup>56</sup> che ha sospinto verso l'alto la soglia faticosa del "one team, one mission", pregiudiziale al successo di qualunque missione a carattere multinazionale. Per esempio, era la prima volta che i militari italiani operavano fianco a fianco con quelli australiani e neozelandesi, per non parlare di paesi come la Thailandia o il Brasile.

Il contingente italiano si è composto di un gruppo tattico operativo di 250 parà della Brigata Folgore, comprendente un'aliquota di circa 50 Carabinieri, 300 marinai imbarcati sulla unità anfibia della Marina San Giusto e una componente aerotattica dell'Aeronautica basata su un nucleo di due G-222, per un totale di circa 600 militari, dislocati sul suolo della sventurata isola a partire dal settembre 1999, sebbene il grosso del Gruppo Tattico Folgore sia arrivato in ottobre, dopo un mese in Australia, per ambientarsi, per le vaccinazioni e per migliorare l'addestramento. L'ultimo atto di Stabilise Italia è datato 14 febbraio 2000.

Il contingente italiano, pur rappresentando una minoranza rispetto ai 12.000 militari di Interfet, ha fornito un apporto di grande rilevanza. Basti pensare che esso ha effettuato circa 700 missioni di pattuglia, 270 check-point, 75 scorte di convogli. Il personale sanitario ha visitato oltre 1.000 persone e sono stati toccate ben 45 località. La San Giusto, oltre ad essere sempre pronta a dare assistenza sanitaria, ha effettuato nove missioni di trasporto per Interfet, con 65 giorni di navigazione, a cui va aggiunto l'apporto degli elicotteri. I due G222 hanno effettuato 450 ore di volo, trasportando 4.250 persone e circa 200 tonnellate di materiale.

Benché il contributo delle Forze Armate italiane sia stato rilevante, l'intervento a Timor Est ha messo in luce come l'Italia abbia grosse difficoltà ad esprimere uno strumento militare coerente ad aspirazioni d'intervento globali. Nel caso di Stabilise Italia, i VM-90 dei paracadutisti, ad esempio, vere spine dorsali della mobilità dei contingenti, evidenziavano chiaramente sintomi d'invecchiamento e logoramento. Altrettanto evidenti sono risultate le carenze nel settore del trasporto aereo tattico e strategico e via mare.

<sup>55</sup> Sulla missione Stabilise, con particolare riferimento all'impegno italiano, si veda P. Agnetti, *Pace senza confini*, Novara, Stato Maggiore della Difesa, 2000.

<sup>56</sup> Comprendente Australia, Brasile, Canada, Fiji, Filippine, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Malaysia, Nepal, Norvegia, Nuova Zelanda, Singapore, Stati Uniti, Thailandia.

A poco più di un anno di distanza, il Governo italiano ha impegnato le Forze Armate in una nuova missione internazionale, chiamata a sorvegliare il cessate il fuoco tra Eritrea ed Etiopia, ancora una volta in un teatro di scarsa rilevanza geopolitica per l'Italia, incapace a circoscrivere l'ambito territoriale dei suoi interventi. Oltre a circa 150 militari, tra cui 5 osservatori e una forza di 40 Carabinieri incaricati di garantire la sicurezza, l'Italia mette a disposizione della missione 4 aerei, 2 elicotteri e una cinquantina di automezzi, dimostrandosi ancora una volta incapace di resistere alle lusinghe fatte alla sua Difesa dai negozianti dei processi di pace, fornendo alla forza di interposizione nel Corno d'Africa un contributo tanto simbolico quanto oneroso e privo di apprezzabili ritorni politici.

Gli ultimi impegni in ordine di tempo hanno visto impiegati sul suolo macedone circa 770 uomini operanti nella zona tra Skopje e Kumanovo, al confine con il Kosovo, nel quadro della Essential Harvest, operazione Nato articolata su di una forza europea di circa cinquemila soldati, per la raccolta delle armi e munizioni dei guerriglieri di etnia albanese dell'Uck. A seguito dell'operazione Essential Harvest, nell'ottobre 2001 è stata disposta la permanenza di una parte dell'aliquota che ha operato al sequestro delle armi (92 unità), per fornire supporto al personale Osce rimasto in loco.

Infine, sebbene non sia possibile in questa sede approfondire l'analisi della campagna militare guidata dagli Usa in Afghanistan (operazione Enduring Freedom), né dello spiegamento dell'Isaf (*International Security Assistance Force*), ci limiteremo qui a dire che il contributo militare italiano consiste in un gruppo navale della Marina impegnato al largo delle coste pakistane, in due velivoli C130J (55 unità) e in un contingente dell'Esercito di oltre 300 uomini impegnato a Kabul.

A dispetto degli entusiasmi irenici del dopo Guerra Fredda, il preteso "dividendo di pace" si è scontrato con la realtà di un indefinibilmente lungo periodo di disordine ed instabilità. Da ciò la necessità di un atteggiamento più prudente e selettivo nelle decisioni d'intervento. L'Italia deve evitare di formulare una politica di sicurezza sovradimensionata rispetto alle risorse e agli strumenti operativi di cui dispone, mantenendo obbiettivi ambiziosi e ruoli fuori portata, sproporzionati rispetto alla credibilità politica, economica e sociale del paese. Questo non vuol dire auspicare un nuovo corso della politica di sicurezza fondato sul disimpegno, del resto impossibile data la natura conflittuale dei problemi che l'Italia viene chiamata ad affrontare a causa della sua posizione geopolitica e geostrategica, quanto piuttosto una politica oculata di scelta "à la carte" tra i numerosi impegni militari che le sfide alla sicurezza ed alla stabilità prospettano continuamente.

Un attivismo a tutti i costi che ignora l'imperativo della coerenza geostrategica delle operazioni agli interessi nazionali, oltre a richiedere risorse a profusione di cui l'Italia non dispone, non può garantire quel prestigio politico cui il paese ambisce, ma che, nonostante i suoi molti impegni, non è riuscito ad ottenere. Sovradimensionarsi, nel campo della politica estera, non è mai pagante. Ne è prova l'esclusione (unica tra i quattro principali paesi europei che hanno preso parte all'azione della Nato contro la Jugoslavia) da responsabilità di massimo livello nella gestione della fase post-bellica in Kosovo. L'Onu ha premiato Francia, Gran Bretagna e Germania, rispettivamente a capo della missione Onu, della missione Nato e rappresentante speciale dell'UE per il Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale. È uno smacco molto grave per il nostro paese, tanto che l'ambasciatore all'Onu Paolo Fulci ha parlato di una "Caporetto diplomatica"<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Vedi E. Caretto, "E l'Italia finisce esclusa da tutte le cariche", *Corriere della Sera*, 4 luglio 1999 e S. Gandolfi, "L'Italia ora chiede il comando della Kfor", *Corriere della Sera*, 6 luglio 1999.

---

## 5. Conclusioni: l'Italia da consumatore a produttore di sicurezza?

I problemi di sicurezza dell'Italia, ancorché simili a quelli degli alleati europei, sono aggravati da una serie di svantaggi, peculiari della condizione del nostro paese. L'Italia giace in posizione centrale rispetto ai due archi di crisi che interessano il continente europeo ed il bacino mediterraneo ed è perciò fortemente esposta ai rischi e alle minacce che potrebbero derivare dall'accentuarsi di tensioni e conflitti regionali in un'area che dal Baltico si estende fino al Caucaso e che dalla fascia nordafricana si spinge fino al Golfo Persico, sebbene rispetto allo scenario Est-Ovest la sicurezza italiana sia decisamente maggiore rispetto agli scenari balcanico e mediterranei. Ma non è solo la dimensione geopolitica e geostrategica a sfavorire il nostro paese, quanto una situazione interna segnata da condizioni di maggiore debolezza economica, da una grande vulnerabilità energetica e da una certa instabilità politica e sociale.

Sebbene il concetto di sicurezza nel corso degli anni sia cambiato radicalmente, l'Italia non ha avuto, se non molto tardivamente, coscienza della natura del nuovo sistema internazionale. La fine del sistema bipolare non è stata avvertita come il momento in cui diveniva obbligatorio rivedere la "mappa" degli interessi di sicurezza, quanto piuttosto è stata percepita nel suo connotato idealisticamente più estremo, quello della "fine della storia", che avrebbe consentito di proseguire le pregresse strategie di pace aggiornandole al nuovo contesto attraverso l'accelerazione del disarmo, gli interventi di *peace-keeping* e la multilateralizzazione della sicurezza all'interno della rete di alleanze in cui l'Italia è inserita<sup>1</sup>.

Questo modo di gestire la sicurezza nazionale non ha portato al rifiuto delle Forze Armate da parte del paese, quanto piuttosto al rifiuto delle Forze Armate come strumento bellico per l'uso organizzato della violenza<sup>2</sup>. In queste circostanze l'Italia, seppure mobilita il suo strumento militare ogniqualevolta si profila un'emergenza oltre confine, si mostra reticente a partecipare ad operazioni a carattere coercitivo, che comportano seri pericoli per il personale o il territorio nazionale. Le sporadiche occasioni in cui le nostre Forze Armate sono state coinvolte in scenari ad alta intensità di combattimento, la classe politica ha sempre avuto cura di sfumare il profilo militare, insistendo sugli aspetti umanitari e sovranazionali dell'impegno. È il caso del corpo di spedizione Italcon a Beirut, i cui mezzi motorizzati e corazzati furono dipinti di bianco quasi a far credere si trattasse di truppe Onu<sup>3</sup>, della Guerra del Golfo, presentata surrettiziamente come un'operazione condotta nel quadro formale delle Nazioni Unite, della missione in Somalia, per la quale il Governo non accennò neppure all'ipotesi di dover ricorrere all'uso della forza, eventualità chiaramente contemplata nella risoluzione 794.

Sebbene il multilateralismo su base atlantica, insieme ad un difficile europeismo, rimangono necessariamente la principale costante della politica italiana di sicurezza, il rapporto con

<sup>1</sup> G. Barravecchia, "Scenari d'intervento per le Forze Armate negli anni novanta. Le risorse e i limiti operativi", in A. Colombo (a cura di) *La componente sicurezza/rischio negli scacchieri geopolitici Sud ed Est. Le opzioni del modello di difesa italiano*, Roma, Informazioni della Difesa, 1996, p. 184.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>3</sup> C.M. Santoro, *La politica estera di una media potenza*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 213.

la Nato non può più essere pensato nei termini tradizionali di fedeltà alle alleanze. La fine del bipolarismo postula una ridefinizione dell'utilità delle Forze Armate e delle capacità operative che devono possedere, dal momento che esse non sono più semplicemente un gettone di presenza nell'Alleanza<sup>4</sup>, per fruire della garanzia americana.

Le nuove esigenze di sicurezza hanno posto all'Italia l'obbligo di assegnare alle sue Forze Armate un livello di efficienza, sia sotto il profilo della struttura, che sotto quello dell'addestramento ed equipaggiamento, comparabile con le forze alleate, in considerazione del fatto che con la fine della Guerra Fredda l'emergere di una pluralità di interessi non gerarchizzati ha stemperato il livello di solidarietà occidentale. Il mancato coinvolgimento degli Stati Uniti, della Germania e della Gran Bretagna in Albania, sembra essere rivelatore di una tendenziale distinzione tra i problemi d'instabilità dell'area centro orientale ed il teatro di Sud-Est, che coinvolge pesantemente i problemi di sicurezza dell'Italia. L'operazione Alba ha messo chiaramente in luce la necessità del raggiungimento di una minima ed autonoma capacità operativa, tale da consentire l'assunzione di responsabilità più dirette.

Il passaggio ad un ruolo di produttore di sicurezza, indispensabile nell'ottica di rimanere all'interno dei principali fori decisionali della politica internazionale, in modo da far valere i propri interessi particolari negli ambiti più generali (dalla Nato all'Europa), implica problemi di vario tipo, che non sono solo di natura materiale o finanziaria. Gli stanziamenti sono un problema a valle; quello principale è a monte e concerne la formulazione delle direttive politiche – ovvero definire chiaramente le linee della politica di sicurezza, tanto nel suo aspetto di elemento concorrente alla sicurezza comune quanto come espressione della volontà di difendere specifici interessi nazionali – da cui far discendere le esigenze operative.

Una politica estera credibile ed efficace ha bisogno di un solido supporto interno, politico e culturale<sup>5</sup> e secondariamente di strumenti operativi, tra cui un dispositivo di deterrenza militare, calibrati agli impegni che si assumono. L'Italia, paese sprovvisto di una tradizione democratica profonda e condivisa, ha visto la sua peculiarissima democrazia nascere dal trauma della Seconda guerra mondiale e caratterizzarsi per una divisione ideologica che ha impedito ogni serio dibattito sugli interessi nazionali e sulla politica di difesa. Nel mondo bipolare del resto la strategia e gli obiettivi di forza erano abbastanza evidenti, data la natura predeterminata e unidirezionale della minaccia.

Il problema dell'identità nazionale è all'origine delle difficoltà nella elaborazione di una politica di sicurezza in grado di fronteggiare le condizioni del post bipolarismo<sup>6</sup>. La politica estera italiana continua ad essere gravata da alcuni "vizi" d'origine, che impediscono al paese di giocare un ruolo paritetico a quello di nazioni simili per territorio, popolazione, economia, dimensioni. Le decisioni maggiori di politica estera continuano a non essere supportate da un solido consenso interno, che ha forti motivi di fragilità rispetto alle ragioni della politica interna, sino al punto d'incrinare l'immagine e la credibilità internazionali del paese. Nella convinzione che la spinta al risanamento possa venire da un forte impulso esterno, in grado di risolvere problemi che il sistema politico non riesce ad affrontare efficacemente, come Maastricht era il "castigamatti" che avrebbe finalmente obbligato l'Italia a mettere ordine nel bilancio dello Stato<sup>7</sup>, così il paese ha continuato a riporre soverchie speranze nelle istituzioni comuni

<sup>4</sup> L. Caligaris, "La direzione politico-strategica", in L. Caligaris, C. M. Santoro, *Obiettivo difesa. Strategia, direzione politica, comando operativo*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 156.

<sup>5</sup> G. E. Rusconi, "Il ruolo internazionale dell'Italia: la necessità di essere una nazione", *Il Mulino*, n. 5, 1993, p. 892.

<sup>6</sup> A. Panebianco, "Il paese disarmato", cit., p. 902.

<sup>7</sup> E. Galli della Loggia, "Alla ricerca dell'interesse nazionale", *Limes*, 1/2, 1993, p. 21.

per trovare la soluzione della sua sicurezza, a dispetto della *deregulation* delle alleanze, oltre ad essere incapace di emendarsi dal tradizionale affanno presenzialista, rispondente a considerazioni di puro prestigio e a velleità di protagonismo.

Nella nuova realtà politico-strategica non basta più appartenere: occorre operare e qualificarsi con il proprio peso. Si può essere membri di qualsiasi organizzazione, foro o alleanza, ma risultare nello stesso tempo marginalizzati<sup>8</sup>. Un monito inascoltato, quello dell'ex Ministro della Difesa. L'Italia, in ragione del suo iper-attivismo, ambisce ad essere un'entità di peso in tutte le organizzazioni internazionali cui partecipa, nell'Europa centro-orientale, nei Balcani, nel Mediterraneo, in Africa e in Oriente.

Un ruolo improntato ad un forte presenzialismo ha posto il problema dell'affidabilità. Una presenza internazionale significativa deve di necessità essere al tempo stesso credibile. All'espansione della quantità e varietà degli impegni non ha invece corrisposto un parallelo aumento delle risorse umane e materiali deputate al loro assolvimento. Concepito in questo modo il contributo italiano alle operazioni internazionali ha in taluni casi prodotto esiti contrari alle aspettative, se non altro perché ha messo a nudo le inadeguatezze dello strumento militare, come ad esempio nel caso della partecipazione dei nostri Tornado alle varie campagne aeree sulla ex Jugoslavia. Un interventismo avventuroso, sganciato da una valutazione realistica delle risorse disponibili e la conseguente discrasia tra aspirazioni e capacità effettive, non sembra più auspicabile di una sottorappresentazione nelle azioni multilaterali. Lo dimostra il fatto che la recente propensione che l'Italia ha verso un comportamento esterno decisamente dinamico e assertivo non si è tradotta in un accresciuto spessore d'immagine.

Se l'Italia intende divenire un fattore importante in Europa ed altrove, non può esimersi dall'affrontare seriamente la sua doppia crisi, politico-istituzionale e finanziaria. Senza serie riforme istituzionali, finalizzate a modificare un regime parlamentare ad esecutivo debole, il cui corollario è una pubblica amministrazione inefficiente ed "avulsa dai bisogni della società civile se non nella forma dell'embricamento clientelare"<sup>9</sup>, in favore di una democrazia più monocratica, è difficilmente pensabile che l'Italia riesca a tenere una qualsivoglia politica estera, continuamente strumentalizzata in sede di lotta politica.

L'Italia dovrebbe dotarsi di strumenti istituzionali, particolarmente carenti a livello governativo, per la progettazione e gestione della politica estera e militare, ponendo rimedio ad una situazione segnata da una normativa costituzionale che vincola la pianificazione delle politiche di difesa e sicurezza all'idea dello stato di guerra e dalla mancanza di una legislazione precisa sull'attribuzione di poteri in caso di crisi.

La pesante situazione del debito pubblico impedisce di liberare risorse per investimenti da dedicare alla politica estera, dalla cooperazione allo sviluppo alla presenza culturale, dalla cooperazione militare al sostegno alle organizzazioni non governative, in grado di garantire la presenza del paese in Stati nuovi o rinati con positivi vantaggi sulla stabilità.

Oltre al miglioramento della cultura e della prassi etico-politica e ad una capacità di proiezione globale estesa alla penetrazione commerciale ed economica, l'Italia dovrebbe poi realizzare un rapido adeguamento delle sue Forze Armate, in modo da disporre di uno strumento militare "possibile" in relazione agli scenari di crisi in cui è chiamato a operare.

Per garantire l'adeguamento agli standard internazionali, lo strumento difesa deve di necessità acquisire elevati standard di efficienza, prontezza e tempestività, per prevenire o contenere le crisi nello stadio iniziale, mobilità, per assicurare una proiezione di potenza che non

<sup>8</sup> N. Andreatta, "Una politica estera per l'Italia" *Il Mulino*, n. 5, 1993, p. 881.

<sup>9</sup> P. P. Portinaro, *Interesse nazionale e interesse globale*, Milano, Franco Angeli, 1996, p. 90.

sia solo in forma passiva, elevato grado di integrabilità ed interoperabilità, infra-Arma e nel contesto multinazionale<sup>10</sup>. La riqualificazione dello strumento militare deve poi avvenire sulla base del principio della sostenibilità, per disporre di riserve adeguate ad alimentare, per qualità, quantità, addestramento ed equipaggiamento, dispositivi di pronto intervento contestualmente ad un'intelaiatura sufficiente per la difesa degli spazi nazionali<sup>11</sup>.

In particolare l'Italia dovrebbe incrementare capacità cruciali quali: mobilità e proiettabilità, potenziando la componente "mirata" per compiti di sicurezza internazionale ed eliminando le carenze nel settore del trasporto aereo e anfibio; logistica integrata in grado di sostenere con continuità la proiezione delle forze; capacità di presenza e sorveglianza, attraverso sistemi di osservazione satellitare e preposizionamento delle forze; tecnologie di *ground-surveillance*, ovvero capacità di *intelligence*, comando, controllo, comunicazione e analisi degli scenari rilevanti (C4ISR), presupposti irrinunciabili della superiorità tattica e strategica; disponibilità di sistemi d'arma "intelligenti" e capacità di difesa aerea, anche missilistica e contro il possibile utilizzo di armi di distruzione di massa, anche in ambito tattico e operativo.

Dal confronto con i bilanci 2001 di Francia e Gran Bretagna, l'Italia risulta spendere per la Difesa circa il 50% della spesa francese e il 33% di quella britannica<sup>12</sup>. Oltre ad una percentuale delle spese militari sul Pil decisamente inferiore rispetto ai principali paesi europei e alla conseguente necessità per il nostro paese di raggiungere, nel medio termine, un livello di spesa per la Difesa ancorato a parametri europei (circa il 2% del Pil contro l'attuale 1,5% circa), l'elemento più significativo è costituito dalla distribuzione della spesa. A risultare fortemente penalizzato dalla contrazione delle risorse causata dall'azione di contenimento della spesa pubblica, è stato il settore dell'ammodernamento dei mezzi e dei sistemi d'arma. Per l'adeguamento e l'aggiornamento tecnologico il nostro paese spende, nei confronti rispettivamente di Gran Bretagna, Francia, Germania, un sesto, un quinto, due terzi. Di contro la percentuale di spese per il personale ha conosciuto, quasi senza soluzione di continuità, un trend ascendente, a scapito degli investimenti. Peraltro l'inflazione militare/tecnologia galoppa a ritmi ben più elevati di quelli riscontrabili in altri settori.

Gli effetti sullo strumento militare, in un'era di impieghi operativi decisamente superiori a quelli sperimentati nella stagione del contrasto statico alla minaccia, si sono tradotti in livelli tecnologici operativamente non sempre all'altezza, obsolescenza dei mezzi, scorte logistiche sottodimensionate e carenze obiettive in alcune capacità operative (tra cui comando, controllo, comunicazioni, *intelligence*, sostenibilità logistica). Il fattore mezzi disponibili per ogni appartenente alle Forze Armate, si è contratto, sia quantitativamente che qualitativamente. Non bisogna poi dimenticare che, a fronte della necessità di incremento della capitalizzazione delle Forze Armate, la scelta a favore del professionismo militare ha imposto un'altra priorità, ovvero quella di finanziare l'arruolamento e l'addestramento dei volontari. Nessuna meraviglia quindi se il nostro dispositivo militare fatica a reggere il confronto, in termini di capacità operativa, delle Forze Armate dei paesi alleati.

Convergere verso livelli di spesa militare consoni all'impegno internazionale dell'Italia, significherebbe allocare al settore difesa fondi più cospicui per un periodo di tempo medio-lungo, stimati in circa 4.000 mld di lire per 10 anni<sup>13</sup>. Con questo non si vuole dire che le spe-

<sup>10</sup> Stato Maggiore della Difesa, *Modello di Difesa*, Roma, Stato Maggiore della Difesa, 1995, p. 14.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Tutti i dati sono tratti da Ministero della Difesa, *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione per la Difesa per l'anno 2002*, Roma, Ministero della Difesa, 2002.

<sup>13</sup> G. Gasparini, *Politica di Sicurezza e Nuovo Modello di Difesa*, IAI Quaderni, n. 9, Roma, Istituto affari internazionali, 1999, p. 60.

se per la Difesa debbano avere assoluta priorità o essere decise senza tenere conto della situazione economica e finanziaria del paese. Una nazione come l'Italia, che può contare su risorse più limitate di quelle dei suoi maggiori alleati, dovrebbe cercare di armonizzare le minori disponibilità economiche con credibili capacità di difesa e una posizione internazionale dignitosa, ridimensionando gli obiettivi e perseguendoli credibilmente, ovvero accontentarsi di un rango inferiore e non ambire a seggi permanenti nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu o a posizioni di primazia in ambito Nato.

L'Europa, impegnandosi nella creazione della European Rapid Reaction Force, ha lanciato a se stessa una grande sfida. Per l'Italia, che finora ha risposto come *free rider*, consumando il bene sicurezza prodotto da altri, non ci saranno più sconti o rendite geopolitiche. Ora che l'importanza di posizione strategica, sebbene persino accresciuta con le minacce alla sicurezza dai Balcani e dal mondo arabo, non è più sufficiente per ritagliarsi un ruolo in seno alla Nato, e ciò che conta è la qualità e quantità di forze che si può effettivamente mettere in campo e sostenere nel tempo, il prezzo che l'Italia rischia di dover pagare per il prevedibile declassamento militare è l'esclusione dal *leading nations* che si potrebbe costituire di fatto in Europa.

---

# Tabelle

Tab. 1 – Operazioni all'estero delle FF.AA. italiane 1949-1990

DENOMINAZIONE, COMPITI ED AREA D'IMPIEGO	FORZE IMPIEGATE	PERIODO
<b>UNMOGIP</b> – missione Onu – controllo della tregua ai confini tra India e Pakistan	Attualmente 6 osservatori militari	1949 – >
<b>AFIS</b> – missione nazionale su mandato Onu – controllo del territorio somalo e costruzione delle FF.AA. e di Polizia	Inizialmente ca. 5.800 militari di tutte le FF.AA., poi ridotti fino a 50 unità di personale istruttore per le forze di polizia locali	1950 – 59
<b>UNTSO</b> – missione Onu – controllo della tregua tra gli Stati Arabi (Egitto, Siria, Giordania) e Israele	Attualmente 9 osservatori militari	1958 – >
<b>UNOGIL</b> – missione Onu – individuare le possibili vie di afflusso di materiali e armi lungo le frontiere del Libano	ca. 50 militari delle tre FF.AA.	1958
<b>UNOC</b> – missione Onu – trasporto aereo ed ospedale da Campo della Croce Rossa in Congo	10 velivoli da trasporto C-119 (Sezione Congo della 46 <sup>esima</sup> Aerobrigata trasporti medi)	1960 – 62
<b>UNYOM</b> – missione Onu – controllo del cessate il fuoco tra le fazioni coinvolte nel conflitto civile nello Yemen e della zona di confine con l'Arabia Saudita per evitare infiltrazioni di armi e uomini	Alcuni Ufficiali	1963 – 64
<b>UNIPOM</b> – missione Onu – controllo della tregua lungo il confine tra India e Pakistan con l'esclusione del Kashmir, area di operazione dell'Umogip	Alcuni Ufficiali	1965 – 68
<b>UNIFIL</b> – missione Onu – controllo del ritiro delle forze israeliane dal Libano e successivamente al 16 giugno 2000 (data del ritiro delle forze israeliane) garantire sicurezza e stabilità	Attualmente 38 unità e 4 elicotteri AB 205	1979 – >
<b>MFO</b> – accordo multinazionale – controllo della libera navigazione delle acque dello stretto di Tiran in Sinai	Attualmente 54 unità della M.M. con tre dragamine	1982 – >
<b>FM1</b> – accordo Italia/Libano – garantire la sicurezza dei palestinesi in partenza da Beirut e favorire il ripristino della sovranità del governo libanese nella zona compresa nel piano di evacuazione	Oltre 500 Bersaglieri, con il rinforzo di un plotone Carabinieri e un plotone Genio	1982
<b>FM2</b> – accordo Italia/Libano – presidio del territorio, protezione dei campi profughi e garanzia della sicurezza nella capitale	La forza iniziale di 1.200 uomini fu aumentata fino ad un massimo di 2.300	1982 – 84

*Tabella*

<b>Sminamento del Mar Rosso</b> – accordo Italia/Egitto – concorso alla bonifica mine nella Baia Suez e dei Grandi Laghi Amari	14° Gruppo Navale (3 cacciamine, 1 nave appoggio, ca. 300 unità)	1984
<b>GOLFO PERSICO 1</b> – iniziativa nazionale – proteggere il naviglio nazionale e svolgere un’azione di sminamento nel Golfo Persico	18° Gruppo Navale (3 fregate, 3 cacciamine, 1 rifornitore di squadra, 1 nave appoggio, oltre 1.000 unità)	1987 – 88
<b>MIATM</b> – accordo Italia/Malta – assistenza tecnico-militare ed istruzione al volo alle FF.AA. maltesi	Attualmente 35 unità A.M.	1988 – >
<b>UNIMOG</b> – missione Onu – verifica del rispetto del cessate il fuoco tra Iran e Iraq e del ritiro delle forze miliori	Inizialmente 15 Ufficiali, poi ridotti a 7	1988 – 91
<b>UNTAG</b> – missione Onu – assicurare la transizione all’indipendenza della Namibia	Squadrone di 8 elicotteri AB 205, composto da ca. 100 unità	1989 – 90
<b>UNOCA</b> (Office for Coordinating Relief in Afghanistan) Afghanistan) – missione Onu – addestrare istruttori e personale per disattivare e far brillare le mine	8 Ufficiali del Genio	1989 – 90

Elaborazione dati da:

Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 2002*

Esercito Italiano, sito web, [http:// www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it)

Marina Militare Italiana, sito web, [http:// www.marina.difesa.it](http://www.marina.difesa.it)

Aeronautica Militare Italiana, sito web, [http:// www.aeronautica.difesa.it](http://www.aeronautica.difesa.it)

Coi – Comando Operativo di vertice Interforze – sito web, [http:// www.difesa.it/coi/index.htm](http://www.difesa.it/coi/index.htm)

Tab. 2 – Operazioni del dopo Guerra Fredda

DENOMINAZIONE, COMPITI ED AREA D'IMPIEGO	FORZE IMPIEGATE	PERIODO
<b>DESERT SHIELD/DESERT STORM</b> – coalizione multinazionale su mandato Onu – operazioni per la liberazione del Kuwait, invasore il 2 agosto 1990 dalle truppe irachene	Ctg. Locusta (10 Tornado, aerei da trasporto, infrastruttura logistica, 300 unità) e 20° Gruppo Navale (1 caccia-torpediniere, 2 fregate, 1 nave rifornitrice, 1 da trasporto e sbarco, 1.300 unità)	1991
<b>Sminamento del Golfo Persico</b> – coalizione multinazionale su mandato Onu – operazioni di bonifica	20° Gruppo Navale (3 cacciamine, una nave supporto e una fregata)	1991
<b>Provide Comfort</b> – coalizione multinazionale – creazione di una zona di sicurezza nell'Iraq settentrionale e assistenza ai profughi curdi	Ctg. Airone (1 gruppo tattico paracadutisti, 1 battaglione logistico, 1 reparto sanità, 1 gruppo squadroni elicotteri, 1.160 unità)	1991
<b>Sminamento del Kuwait</b> – accordo Italia/Kuwait – bonifica mine del territorio e delle acque interne e addestramento del personale kuwaitiano allo sminamento	Delegazione di 6 Ufficiali e 6 Sottufficiali	1991
<b>Operazione PELLICANO</b> – missione nazionale derivante da accordo Italia/Albania – assistenza sanitaria, trasporto viveri e medicinali in Albania, controllo esodo profughi	Ctg. Italfor Pellicano (forza massima 1.200 uomini disarmati) e 22° Gruppo Navale (2 unità d'altura e una motovedetta della Guardia Costiera)	1991 – 93
<b>ONUSAL</b> – missione Onu – verificare l'implementazione degli accordi di cessate il fuoco tra il governo di El Salvador e l'opposizione armata	Nucleo di 10 Ufficiali Carabinieri	1991 – 95
<b>MINURSO</b> – missione Onu – controllare il processo referendario per la definizione dello stato finale di sovranità della regione del Sahara Occidentale	Attualmente 5 osservatori militari	1991 – >
<b>UNIKOM</b> – missione Onu – controllo della smilitarizzazione della frontiera tra Iraq e Kuwait	Attualmente 4 osservatori militari	1991 – >
<b>ECMM (European Community Monitoring Mission)</b> – istituita dalla Comunità Europea nel 1991, denominata dal 1° gennaio 2001 <b>EUMM (European Union Monitor Mission)</b> , con il compito di monitorare gli aspetti politici, di sicurezza, economici ed umanitari in Albania e nella ex Jugoslavia (Bosnia, Croazia, Fry e Fyrom)	23 unità attuali (Ufficiali Monitors e Sottufficiali con compiti logistici)	1991 – >
<b>UNTAC</b> – missione Onu – garantire la legalità, l'ordine ed il rispetto dei diritti umani in Cambogia durante la transizione tra la firma del cessate il fuoco e lo svolgimento delle elezioni	75 Carabinieri, 1 Ufficiale osservatore	1992 – 93

*Tabella*

<p><b>UNITAF</b> – coalizione multinazionale su mandato Onu – garantire una cornice di sicurezza per consentire l’afflusso e la distribuzione degli aiuti umanitari in Somalia. La missione è stata rilevata nel maggio 1993 da <b>UNOSOM II</b>, il cui ritiro è stato completato nel marzo 1995</p>	<p>Ctg. Italfor Ibis, incentrato sulla Brigata paracadutisti Folgore (forza massima iniziale 3.500 unità, consistenza media 2.500), 24° e 25° Gruppo Navale</p>	<p>1992 – 94</p>
<p><b>ONUMOZ</b> – missione Onu – favorire il consolidamento del processo di pace e la crescita democratica del Mozambico, garantendo la sicurezza nella regione centrale del paese e fornendo aiuto umanitario</p>	<p>Ctg. Italfor Albatros, incentrato su unità di Alpini ed Alpini paracadutisti, sempre mediamente superiore alle 1.000 unità</p>	<p>1993 – 94</p>
<p><b>DENY FLIGHT</b> – missione Nato – operazione d’interdizione aerea sui cieli della Bosnia</p>	<p>Appoggio logistico, comunicazioni, rete radar e 47 italiani degli equipaggi misti degli aerei Awacs</p>	<p>1993 – 95</p>
<p><b>Operazione SHARP GUARD</b> – missione Nato – blocco navale nelle acque internazionali dell’Adriatico per impedite il traffico marittimo da e per la ex Jugoslavia, nella quale sono state unificate la Sharp Fence (Ueo) e la Marittime Guard (Nato), attive dal 1992</p>	<p>62 unità navali (fregate, corvette, incrociatori, caccia-torpediniere, portaeromobili Garibaldi), 3 sommergibili, velivoli da osservazione aerea</p>	<p>1993 – 96</p>
<p><b>Operazione DANUBIO</b> – missione Ueo – controllo del traffico fluviale sul Danubio per il rispetto dell’embargo contro la Serbia e il Montenegro</p>	<p>81 uomini e 2 unità navali della Guardia di Finanza</p>	<p>1993 – 96</p>
<p><b>UNITED SHIELD</b> – coalizione multinazionale su mandato Onu – garantire l’evacuazione in sicurezza dei circa 20.000 caschi blu presenti in Somalia</p>	<p>26° Gruppo Navale (portaeromobili Garibaldi, due navi da sbarco, 1 fregata, 1 rifornitore di squadra, 2.600 unità)</p>	<p>1995</p>
<p><b>DELIBERATE FORCE</b> – missione Nato – campagna di attacchi aerei contro le postazioni militari serbo-bosniache, responsabili degli attacchi contro le zone protette da Unprofor</p>	<p>Aliquota A.M. (14 velivoli da combattimento di cui 8 Tornado e 6 Amx e 5 da trasporto C-130 e G-222)</p>	<p>1995</p>
<p><b>IFOR</b> (Joint Endeavour) in Bosnia Erzegovina – missione Nato – mantenimento della cessazione delle ostilità, controllo dello spazio aereo bosniaco, demobilizzazione delle forze residue, definizione e sorveglianza delle zone di separazione, promozione della ricostruzione civile e politica della Bosnia</p>	<p>Appoggio logistico, unità terrestri della consistenza di 2.500 elementi, prosecuzione del pattugliamento dell’Adriatico e copertura aerea</p>	<p>1995 – 96</p>
<p><b>SFOR</b> (Joint Forge, operazione iniziata come Joint Guard) – missione Nato – consolidamento dei risultati di Ifor per favorire la normalizzazione della Bosnia Erzegovina e promozione di uno stabile assetto democratico nell’area</p>	<p>1.255 unità (Gruppo di Combattimento – Italian Battle Group, 1 unità del genio – Civil Military Cooperation, 1 unità dei CC. inquadrati nella Msu – Multinational Specialised Unit)</p>	<p>1996</p>
<p><b>UNMIK</b> – missione Onu – amministrazione civile dell’Onu in Kosovo</p>	<p>Attualmente 1 osservatore militare</p>	<p>1996 – &gt;</p>

<b>Operazione ALBA</b> – coalizione multinazionale su mandato Onu – garantire una cornice di sicurezza per consentire l’afflusso e la distribuzione degli aiuti umanitari e raggiungere un sufficiente grado di stabilizzazione interna per avviare a soluzione la crisi politica albanese	Forza terrestre di ca. 2.500 effettivi, cui va aggiunto l’impegno della M.M. e della 46 <sup>esima</sup> Aerobrigata di Pisa, per un totale di ca. 3.000 unità, salite poi a 4.000	1997
<b>ALBANIA 2</b> – missione nazionale derivante da accordi bilaterali Italia/Albania – pattugliamento delle acque territoriali ed interne albanesi per prevenire l’immigrazione clandestina verso l’Italia	28° Gruppo Navale e dispositivo navale di altura anti-immigrazione, per un totale di 616 unità	1997 –>
<b>ALBIT</b> – missione nazionale derivante da accordi bilaterali Italia/Albania – cooperazione con l’Aeronautica albanese per la ristrutturazione della scuola di volo di Valona	101 unità A.M. attuali	1997 –>
<b>DIE</b> – missione nazionale derivante da accordi bilaterali Italia/Albania – Delegazione Italiana Esperti per l’assistenza alla riorganizzazione delle FF.AA. albanesi	25 tra Ufficiali e Sottufficiali esperti nei settori dell’addestramento, della logistica e tecnico-amministrativo	1997 –>
<b>IPTF</b> (International Police Task Force) – missione Onu – Polizia Internazionale con giurisdizione in Bosnia Erzegovina	23 militari dell’Arma dei Carabinieri	1997 –>
<b>TIPH 2</b> (Temporary International Presence in Hebron) – missione derivante da accordo multinazionale – promuovere la stabilità ed il consolidamento della pace in Medio Oriente	Militari dell’Arma dei Carabinieri (attualmente 17 unità)	1997 –>
<b>KVM</b> (Kosovo Verification Mission) – missione Osce – verifica del ritiro delle truppe serbe dal Kosovo	ca. 100 unità (Esercito, Marina, Aeronautica)	1998
<b>MAPE</b> (Multinational Advisory Police Elements) – missione UEO – missione di supporto alle autorità di Polizia albanesi	Contingente interforze (Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia di Stato)	1998 – 01
<b>JOINT GUARANTOR FYROM</b> – missione Nato – recupero degli osservatori Osce dal Kosovo in caso di necessità	Il contingente italiano, articolato sulla Brigata Garibaldi, ha schierato ca. 300 unità	1998 – 99
<b>SELF DEFENSE FORCE PROTECTION IN FYROM</b> – missione Nato – missione di autodifesa e protezione delle forze dislocate nel Kosovo	La presenza italiana, proseguita anche dopo il ritiro dell’Osce (20 marzo 1999), è stata aumentata di 800 unità	1999
<b>Operazione ARCOBALENO</b> – missione nazionale – assistenza umanitaria ai profughi del Kosovo (Albania e Fyrom)	Sostegno logistico-organizzativo in Italia, strutture della Die e 28° Gruppo Navale in Albania	1999
<b>AFOR</b> (Albanian Force, operazione Allied Harbour) – missione Nato – sostenere in Albania e Kosovo l’opera di assistenza umanitaria della comunità internazionale a favore dei profughi kosovari	2.300 uomini, essenzialmente delle unità della Brigata Alpina Taurinense, e ca. 160 Carabinieri.	1999

Tabella

<b>ALLIED FORCE</b> – missione Nato – campagna di bombardamenti aerei contro obiettivi strategici serbi per porre fine alle violenze del Governo jugoslavo contro i propri cittadini di etnia albanese	Aliquota A.M. (54 velivoli combattimento) disponibilità di 12 aerobasi che hanno ospitato il 60% delle forze aeree Nato	1999
<b>INTERFET</b> (Operazione Stabilise) – coalizione multinazionale su mandato Onu – ristabilire la pace e la sicurezza a Timor Est, proteggere e supportare la missione Onu Unamet (United Nations Mission in East Timor), facilitare le operazioni di assistenza umanitaria.	600 unità totali (componente terrestre di 250 parà della Folgore, 300 marinai dell'unità anfibia S. Giusto e una componente aerotattica basata su un nucleo di due G-222)	1999 – 00
<b>KFOR</b> (Joint Guardian) – missione Nato – presenza militare di stabilizzazione per fornire assistenza umanitaria e supporto per il ristabilimento delle istituzioni civili (Kosovo, Albania e Fyrom)	5.060 unità complessive (Multinational Brigade West, Reggimento Msu, 1° e 2° Roa, Commzw, unità multi-nazionale a livello di Brigata a leadership italiana)	1999
<b>ALLIED HARVEST</b> – missione Nato – bonifica ordigni nell'Adriatico	23 Cacciamine e tre navi supporte	1999 – 00
<b>MONUC</b> – missione Onu – Repubblica Democratica del Congo – ripristinare l'ordine e la sicurezza nel paese	L'Aeronautica prende parte alla missione fornendo vettori da trasporto su richiesta	2000 - >
<b>UNMEE</b> – missione Onu – controllare il rispetto della <i>temporary security zone</i> , fascia demilitarizzata lungo il confine tra Eritrea ed Etiopia	149 militari di tutte le FF.AA. e un Reparto di Volo (2 aerei dell'A.M. e 2 elicotteri della M.M.)	2000 - >
<b>ESSENTIAL HARVEST</b> – missione Nato – sequestro di armi e munizioni dei guerriglieri albanesi dell'Uck in Macedonia	Inizialmente ca. 770 unità, poi ridotte a 92 per fornire supporto al personale Osce rimasto <i>in loco</i>	2001 - >
<b>ENDURING FREEDOM</b> – missione multinazionale – operazione di lotta al terrorismo e di mantenimento della sicurezza interna in Afghanistan	Un Gruppo navale della Marina (1.452 unità), poi progressivamente ridotto, due velivoli C130J (55 unità) e un contingente dell'Esercito.	2001 - >

Elaborazione dati da:

Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 2002*

Esercito Italiano, sito web, [http:// www.esercito.difesa.it](http://www.esercito.difesa.it)

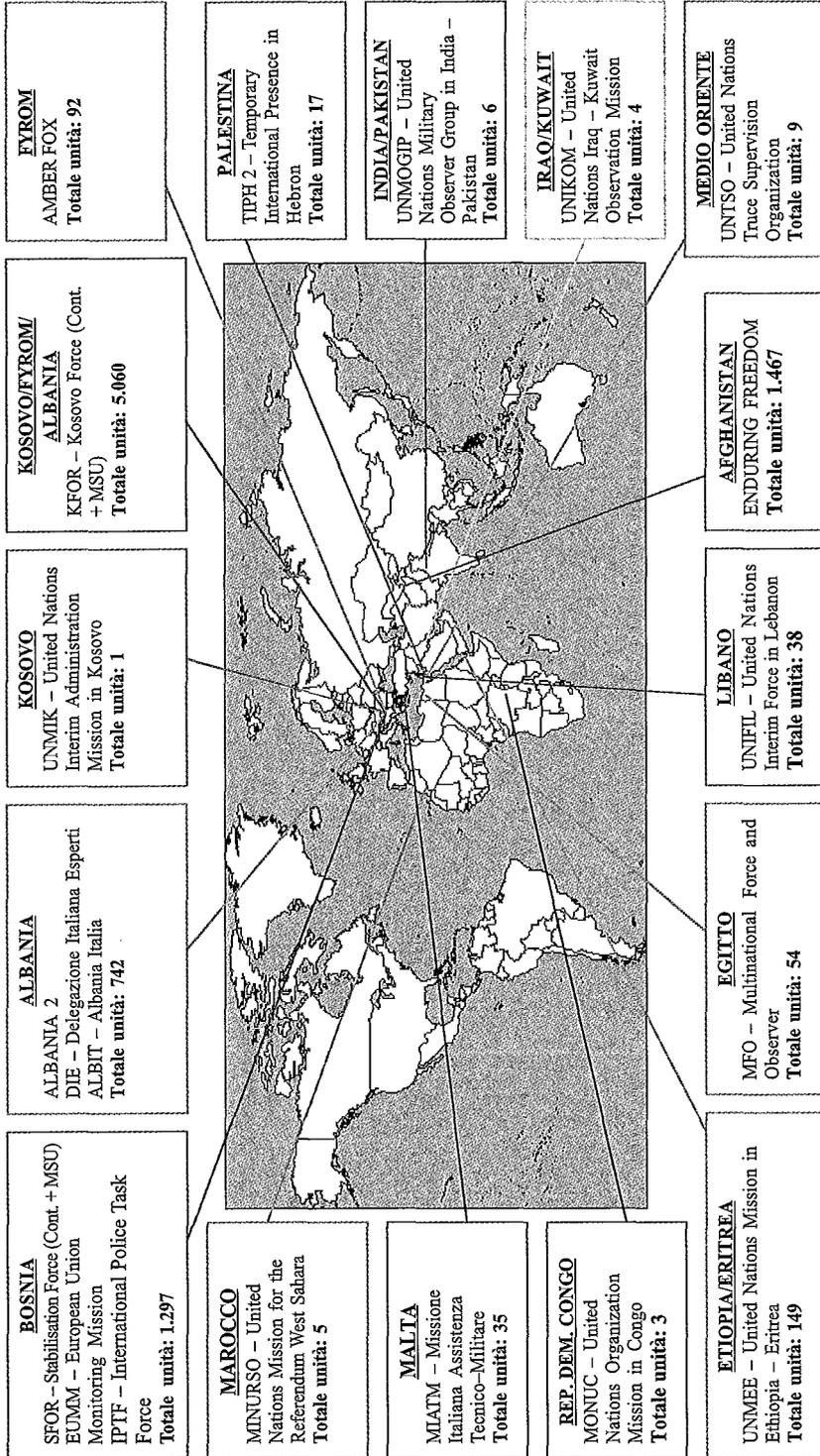
Marina Militare Italiana, sito web, [http:// www.marina.difesa.it](http://www.marina.difesa.it)

Aeronautica Militare Italiana, sito web, [http:// www.aeronautica.difesa.it](http://www.aeronautica.difesa.it)

Coi – Comando Operativo di vertice Interforze – sito web, [http:// www.difesa.it/coi/index.htm](http://www.difesa.it/coi/index.htm)

**MISSIONI DELLE FORZE ARMATE ITALIANE IN CORSO**  
(aggiornate dicembre 2001)

TOTALE UNITÀ IMPIEGATE: 8.979





*I Quaderni della IIAI sono brevi monografie, in italiano, scritte da uno o più autori – ricercatori dell’Istituto o esperti esterni – su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell’attività dell’Istituto o su altri temi di particolare attualità. Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell’Istituto in quanto mirano ad approfondire tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell’Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia. In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.*