

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche

n. 104 – dicembre 2014

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche

di N. Ronzitti*, C. Ruffa**

IAI

(Istituto Affari Internazionali)

dicembre 2014

* *Natalino Ronzitti è Professore emerito di Diritto internazionale (Luiss Guido Carli) e Consigliere scientifico dello IAI.*

** *Chiara Ruffa è Senior Lecturer al Dipartimento Sicurezza e Strategia dello Swedish National Defense College di Stoccolma nonché Professore in visita presso il Dipartimento Peace and Conflict Research, Università di Uppsala.*

EXECUTIVE SUMMARY

Il costante impegno delle Forze Armate in missioni all'estero costituisce l'elemento di maggiore visibilità della politica estera e di difesa italiana, nonché un importante assetto a difesa dei valori, dei principi e degli interessi nazionali dell'Italia. Il presente approfondimento¹ si propone di analizzare alcuni aspetti della gestione politica e operativa delle missioni italiane e avanza alcune proposte per massimizzarne l'efficacia e l'efficienza.

Il documento si divide in due parti, precedute da una breve Introduzione che fornisce alcuni dati di base sull'impiego delle FFAA nelle missioni. La prima parte, "La gestione delle missioni a livello operativo e politico", propone una breve analisi di alcune tematiche a livello politico-strategico e tattico-operativo. Viene sottolineata in particolare la centralità delle questioni dell'interoperabilità e delle procedure e modelli di coordinamento con altre organizzazioni presenti sul terreno (incluse quelle di natura civile), e si suggeriscono iniziative a favore di una maggiore trasparenza e chiarezza sullo scopo e sulla natura delle missioni. A livello politico-strategico si denotano poi elementi che possono essere notevolmente migliorati e si formulano suggerimenti e soluzioni su come migliorare l'apprendimento delle lezioni apprese.

La seconda parte, "L'ordinamento italiano e l'invio di missioni militari all'estero", affronta invece una serie di tematiche di natura giuridica legate alle missioni. In essa vengono discusse le disposizioni costituzionali legate all'invio di militari italiani all'estero e l'applicabilità delle norme che prevedono l'intervento parlamentare a determinati tipi di missione. Viene poi analizzata la prassi attualmente seguita per le procedure di autorizzazione parlamentare, e le sue eccezioni. Infine, si discute la carenza di una disciplina organica della materia e si espongono alcune opzioni percorribili per superarla.

¹ L'approfondimento è stato curato da Valerio Briani

INDICE

▪ Introduzione.....	1
▪ Parte 1: la gestione delle missioni a livello operativo e politico, <i>di C. Ruffa</i>	3
1.1 Il livello tattico e operativo	3
1.1.1 Interoperabilità.....	3
1.1.2 Rotazioni tra contingenti	5
1.1.3 Peacekeeping... o anche altro?.....	5
1.1.4 Cooperazione con organizzazioni non-militari.....	6
1.2 Il livello strategico e politico	7
1.2.1 L'apprendimento delle lezioni apprese	7
1.2.2 Apertura, trasparenza e comunicazione pubblica nella gestione delle Forze Armate	8
1.2.3 Gestione della sindrome da stress post-traumatico.....	8
1.2.4 Rivalità tra Forze armate	9
1.2.5 Ruolo degli esperti civili.....	9
Conclusioni.....	10
▪ Parte 2: l'ordinamento italiano e l'invio di missioni militari all'estero, <i>di N. Ronzitti</i>	11
2.1 Le disposizioni costituzionali sull'invio delle FFAA all'estero.....	11
2.2 La pratica inapplicabilità al <i>peacekeeping</i> e altri usi della forza militari non costituenti "guerra" delle disposizioni costituzionali che prevedono l'intervento parlamentare.....	12
2.3 Varietà dell'impiego delle FFAA all'estero	13
2.4 La prassi applicativa: dibattito parlamentare e risoluzione autorizzativa	15
2.5 Le eccezioni alla prassi precedente	15
2.6 Elementi ricavabili dalla prassi e normativa esistenti	16
2.7 Mancanza di una legge organica sull'invio delle FFAA all'estero.....	17
▪ Conclusioni.....	20

Introduzione

Sin dall'inizio degli anni Novanta i militari italiani sono utilizzati in maniera ricorrente e sistematica in missioni all'estero. Le operazioni nelle quali i contingenti italiani dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e dei Carabinieri sono stati dispiegati variano dal tradizionale mantenimento della pace a tipi di impiego più intenso.

Ad oggi, due sono le tendenze di medio periodo chiaramente identificabili: 1. i contingenti italiani sono preferibilmente dispiegati nel quadro di missioni multilaterali nel quadro della NATO, Unione Europea o Nazioni Unite, e 2. l'utilizzo di personale dispiegato all'estero è andato chiaramente diminuendo dal 2005 ad oggi, una conseguenza naturale della progressiva diminuzione dell'impegno in Bosnia e Afghanistan e dei tagli al budget della difesa. Il grafico 1 mostra la diminuzione dell'impiego di personale in missioni fuori area, da 9782 unità nel 2004 a 4961 per le missioni nel 2014.

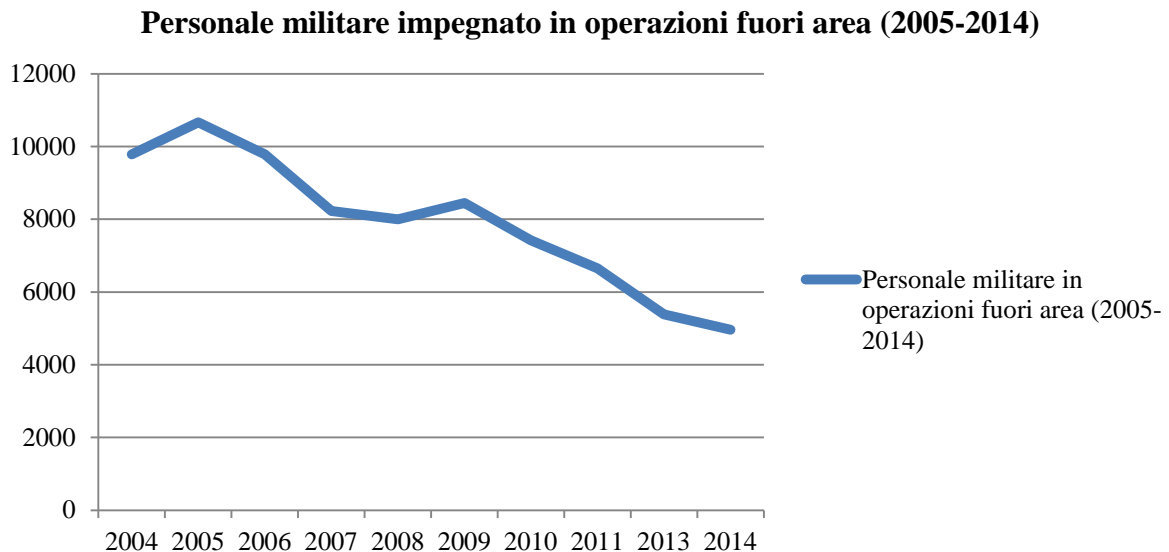


Grafico 1. Dati elaborati dall'autore. Fonte: <http://www.difesa.it/Approfondimenti/Nota-aggiuntiva/Pagine/default.aspx> (2005-2014), i dati per il 2009 erano indicati come 'circa 8000', codificati pertanto come 8000 nel grafico [ultimo accesso 1 Dicembre 2014].

Una tendenza chiara sembra inoltre essere quella del declino e del termine dal 2008 dell'impegno dei militari italiani nelle cosiddette "coalizioni dei volenterosi", cioè coalizioni di Stati costituite *ad hoc* per una determinata missione. Parallelamente, si evidenzia un mantenimento sostanziale dell'impegno dell'Italia in missioni NATO, ONU ed un leggero aumento di coinvolgimento di personale militare italiano in missioni dell'Unione Europea dal 2012.

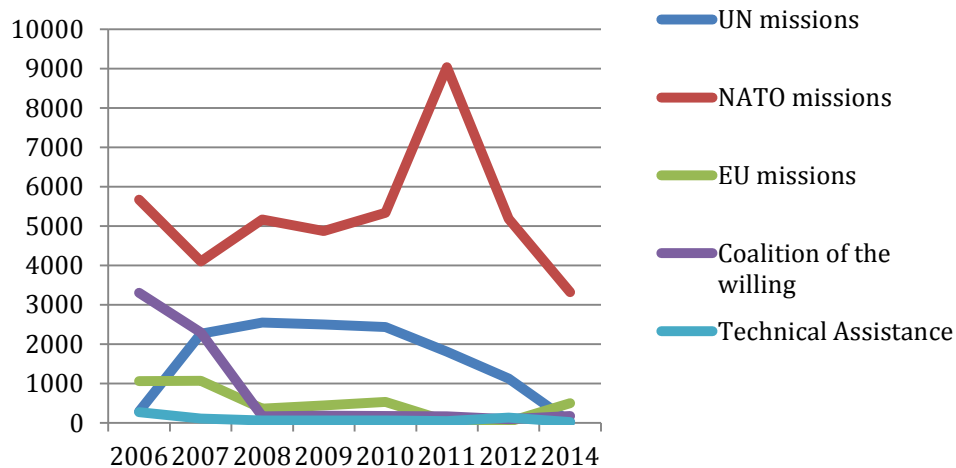


Grafico 2: Personale militare in operazioni fuori area in base al tipo di operazione. Dati elaborati dall'autore. Fonte: <http://www.difesa.it/Approfondimenti/Nota-aggiuntiva/Pagine/default.aspx> (2005-2014). Il coding e' stato fatto nella maniera seguente: missioni ONU [sotto egida E guida ONU], missioni NATO [sotto guida NATO ed egida ONU/NATO/multilaterale], missioni UE [sotto guida EU ed egida ONU/UE], missioni multilaterali. [Ultimo accesso 1 Dicembre 2014].

Negli ultimi quindici anni l'impiego di "stivali sul terreno" è stato preponderante, anche se le forze navali ed aeree sono state utilizzate in maniera crescente, con un contemporaneo declino dell'utilizzo dell'Esercito in missioni all'estero a partire dal 2012.

Parte 1: la gestione delle missioni a livello operativo e politico, di C. Ruffa

1.1 Il livello tattico e operativo

In generale il contributo delle Forze Armate italiane all'estero è valutato molto positivamente nei consessi multinazionali, sia a livello di Nazioni Unite che NATO ed Unione Europea. Il contributo dei soldati italiani è particolarmente apprezzato per quanto riguarda il peacekeeping. Concentrandosi per un momento sull'Esercito, che è stata decisamente la Forza Armata maggiormente utilizzata negli ultimi anni, emerge un quadro molto interessante. Paragonati a unità di altri paesi, **come ad esempio la Francia**, dispiegati in zone di operazioni relativamente simili, i contingenti italiani conducono generalmente un numero inferiore di pattuglie e sono percepiti come molto empatici, capaci di stabilire un buon rapporto con la popolazione e di impostare e portare avanti una certa quantità di progetti CIMIC (cooperazione civile-militare).²

Per questa ragione i contingenti italiani sono particolarmente apprezzati in operazioni a bassa intensità e di *peacekeeping* più tradizionale³. Questa sembra anche essere la tipologia di missione anche **maggiormente apprezzata dall'opinione pubblica italiana e dalla classe politica**, pur se con alcune differenze importanti nello spettro destra-sinistra.

1.1.1 Interoperabilità

Uno dei tratti principali del forte impegno dell'Italia in missioni all'estero è la costante partecipazione dei contingenti italiani a missioni multilaterali. L'Italia ha dispiegato di solito i propri soldati in missioni guidate dalle Nazioni Unite, dall'Unione Europea o dalla NATO e - molto più raramente - in missioni legate a "coalizioni dei volenterosi" (Iraq). Questo implica che per i contingenti italiani la questione dell'interoperabilità, cioè della capacità di lavorare in modo integrato con le truppe di altri paesi, sia particolarmente importante.

I contingenti italiani hanno spesso unità militari a livello di compagnia provenienti da altre Forze Armate sotto il loro controllo operativo, come ad esempio è stato il caso nella "Regional Command Capital" in Afghanistan, in cui il contingente italiano ha avuto sotto il proprio comando compagnie bulgare e greche. Inoltre il personale italiano riveste spesso ruoli di responsabilità nel contesto dei quartier generali multinazionali in cui le unità italiane sono coinvolte, se non addirittura **un ruolo di comando della missione a rotazione con altri paesi**, essendo un Paese che contribuisce con un consistente quantitativo di truppe.

Mentre in generale i soldati italiani mostrano un buon livello di interoperabilità, potrebbero migliorare sotto alcune dimensioni. La conoscenza della lingua inglese è una di queste: spesso altri contingenti lamentano lo scarso livello di inglese dei soldati italiani. Pur rintracciando punte di eccellenza negli ufficiali che hanno servito a lungo nei quartier generali

² Chiara Ruffa, *Imagining War and Keeping Peace? Military Cultures in Peace and Stability Operations*, in via di pubblicazione.

³ *Ibidem*.

multinazionali, un livello di conoscenza della lingua sufficiente ad interagire con altri contingenti in maniera efficace rimane comunque più una eccezione che la regola. Sarebbe quindi molto importante migliorare il generale livello di conoscenza della lingua inglese tra i sottufficiali ed in una certa misura anche tra la truppa.

Più in generale, le missioni all'estero oggi richiedono spesso la capacità di prendere decisioni in modo autonomo anche a livelli tattici molto bassi, il che rende fondamentale l'addestramento e la preparazione non soltanto degli ufficiali ma anche della truppa a compiere le funzioni più disparate, e ad acquisire una capacità di adattamento alle situazioni che spesso manca.⁴ Questo renderebbe le Forze armate molto più adatte alle sfide strategiche del mondo contemporaneo, senza necessariamente ulteriori dispendi di risorse.

Un ulteriore elemento che assume rilevanza nelle operazioni è la maniera in cui il comando del contingente interagisce con il Comando regionale di coordinamento. Infatti, quando dispiegati, i contingenti italiani vengono assegnati ad una zona di operazione (AoR o AO in inglese) su cui hanno piena responsabilità ma che deve rispondere comunque al comando generale della missione, con leadership a rotazione: pertanto la questione dell'interoperabilità si pone anche ad un livello gerarchico più elevato di quello tattico.

Sarebbe molto utile formalizzare modelli di cooperazione sistematici e stabili per fare in modo che le lezioni apprese vengano trasferite più in fretta tra contingenti di vari paesi e l'effetto complessivo sulla missione sia quanto più possibile omogeneo. Per esempio, fino al 2009, durante la missione ONU in Libano i francesi pattugliavano con dei mezzi molto pesanti, i cingolati *Leclerc*: questo aveva un impatto molto negativo sulla qualità delle strade e creava inoltre problemi con la popolazione civile, che nella zona di operazione francese veniva regolarmente svegliata nel bel mezzo della notte.

Una serie di direttive del *Force Commander* (all'epoca il **Generale Graziano**) contribuirono a risolvere il problema. Il contingente italiano, dispiegato in una zona di operazione simile, aveva principalmente utilizzato mezzi cingolati leggeri o su ruota sin dall'inizio, e quindi un migliore scambio di informazioni tra i contingenti avrebbe potuto migliorare più tempestivamente la situazione.⁵

Una buona comunicazione delle esperienze e dei problemi riscontrati diventa particolarmente importante in caso di trasferimento da un contingente nazionale all'altro della responsabilità di specifiche sezioni della zona di operazione, come una valle o una zona particolarmente strategica. In questo caso, utilizzare protocolli standardizzati per trasferire le informazioni diventa molto importante perché ne va della sicurezza del contingente. Per esempio, nell'estate 2009, i soldati francesi hanno preso il controllo della valle di Surobi nella Regione Comando Capitale vicino a Kabul, una zona precedentemente controllata dai soldati italiani.

⁴ Chiara Ruffa, Christopher Dandeker, and Pascal Vennesson. "Soldiers Drawn into Politics? The Influence of Tactics in Civil-military Relations." *Small Wars and Insurgencies* 24, no. 2 (2013): 322-34.

⁵ Chiara Ruffa. "What Peacekeepers Think and Do: An Exploratory Study of French, Ghanaian, Italian, and South Korean Armies in the United Nations Interim Force in Lebanon." *Armed Forces and Society* 40, no. 2 (2014): 199-225.

I soldati francesi non avevano compreso le caratteristiche specifiche della zona di operazione ed è chiaramente mancato un sufficiente scambio di informazioni che ha loro creato, inizialmente, non pochi problemi.⁶

Il tema dell'interoperabilità riguarda non solo gli uomini, ma anche i mezzi e gli equipaggiamenti. In seguito alla *spending review* e alla sostanziale rivisitazione dei sistemi d'arma acquisiti ed utilizzati, diviene cruciale assicurare che tali sistemi d'arma rimangano compatibili con quelli di altri contingenti. Fare parte di alleanze multinazionali è veramente ciò che ha permesso ai soldati italiani di diventare un importante strumento di politica estera per l'Italia, sia per la protezione degli interessi nazionali che per la diffusione e la protezione, a livello internazionale, di norme condivise: pertanto, il mantenimento del massimo livello di interoperabilità con altri contingenti è un tema centrale.

1.1.2 Rotazioni tra contingenti

Un'ulteriore problematica è rappresentata dal fatto che i contingenti italiani, pur rientrando nella media internazionale, si alternano con rotazioni relativamente frequenti rispetto ad altri, quali i britannici o i canadesi. Quando i soldati di una certa unità vengono immessi in teatro operativo, sono esposti e proiettati in una missione per la quale sono stati sì addestrati, ma che rimane comunque difficile da comprendere profondamente, e che richiede un certo periodo di ambientamento: una rotazione troppo frequente riduce quindi l'intervallo di tempo in cui una unità, dopo essersi finalmente integrata appieno nel contesto operativo, può svolgere il proprio compito con la massima efficienza. Ad aggravare ulteriormente questo fenomeno, oltre alle rotazioni troppo frequenti, sono gli scambi di informazioni tra contingente in entrata e in uscita, spesso insufficienti.

Questa mancanza di trasferimento e scambio di informazioni tra battaglioni dispiegati è un problema noto anche in molte altre Forze armate e non del tutto risolvibile: in altri paesi, tuttavia, il problema è stato affrontato esplicitamente e sono state adottate misure più sistematiche e coerenti, come ad esempio prevedere un periodo di compresenza, in teatro, del comandante del contingente in uscita e di quello in arrivo, e non solo missioni di breve periodo del comando dell'unità in arrivo. **Sarebbe inoltre importante anche avere una maggiore conoscenza delle caratteristiche e delle specificità delle singole unità pronte ad essere impiegate in missione, così da poterle dispiegare dove più appropriate.**

1.1.3 Peacekeeping... o anche altro?

Anche una maggiore chiarezza sulla natura precisa della missione cui si intende partecipare potrebbe contribuire ad aumentare l'efficienza e l'efficacia dei contingenti italiani. **I militari italiani sono di solito inviati in missioni all'estero multilaterali definite, dalla classe politica**

⁶ Ruffa, Chiara, 2014, "Back to the Ground: a Few Thoughts on How the Comprehensive Approach Could be Improved", NATO report, Human Factor and Medicine Panel, Science and Technology, NATO, <http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/MP/STO-MP-HFM-236/P03%20RUFFA%20Manuscript.doc>

di quasi ogni schieramento, come mantenimento della pace, ‘peacekeeping’.⁷ Le Forze armate stesse concepiscono allo stesso modo il proprio impegno. Per quanto questa narrativa sia estremamente pervasiva, capillare ed importante per qualsiasi discorso sulla difesa in Italia per ragioni storiche e culturali, il fatto è che esiste uno scollamento tra la natura della missione così come presentata al pubblico e la situazione che effettivamente i soldati incontrano sul terreno, e che può richiedere l’uso, anche non sporadico, della forza (per una più estesa trattazione del tema, vedi par. 2.3).

Questa discrasia è fonte di profonda tensione e scoramento per la truppa e sembra avere un impatto importante sulla coesione a livello di squadra e plotone.⁸ In missioni come l’Iraq o l’Afghanistan, i soldati italiani si sono trovati spesso esposti in situazioni di combattimento o situazioni dove per garantire la propria sicurezza avrebbero dovuto o hanno dovuto aprire il fuoco. **Una maggiore chiarezza su quello che i soldati sono effettivamente chiamati a fare sul campo** potrebbe aiutare i soldati a percepire tale dissonanza in maniera minore nonché a far comprendere all’opinione pubblica rischi ed opportunità della scelta di dispiegare soldati in missioni all’estero.

Affrontare questo problema con maggiore trasparenza aiuterebbe anche a meglio fare comprendere al decisore politico ed all’opinione pubblica la necessità di utilizzare determinati tipi di sistemi d’arma, finalizzati a certi tipi di obiettivi - che chiaramente spesso esulano dall’ambito del peacekeeping tradizionale. L’attaccamento al peacekeeping è sicuramente un elemento fondante della narrativa italiana sulla politica estera e di difesa, ma non può diventare un elemento retorico svuotato del proprio significato. Se è soltanto nel *peacekeeping* che l’Italia vuole essere coinvolta allora sarebbe bene prepararsi a questo. Se invece si sceglie l’alternativa di missioni all’estero più complesse ed anche più rischiose, allora potrebbe valere la pena di trasformare la narrativa e renderla più cogente rispetto ai compiti effettivi delle FFAA.

1.1.4 Cooperazione con organizzazioni non-militari

I contingenti italiani in operazioni all’estero hanno sinora enfatizzato molto l’importanza di distinguersi come contingenti impiegati nel peacekeeping. In emergenze umanitarie complesse, però, i contingenti sono chiamati a svolgere anche altre funzioni, congiuntamente ad attori con obiettivi talvolta simili come le organizzazioni non governative, le organizzazioni internazionali come le varie agenzie ONU quali UNICEF, UNDP, UNHCR ed a confrontarsi con esse.

Le Forze armate italiane non hanno sempre stabilito dei meccanismi molto efficienti di coordinamento e cooperazione. Per quanto la loro apertura e disponibilità a collaborazioni con tali enti sia stata riconosciuta da più parti, in media **le interazioni paiono decisamente migliorabili**, e sia in Afghanistan che in Libano le interazioni con le ONG italiane sono parse

⁷ Piero Ignazi, Giampiero Giacomello, and Fabrizio Cotichia. *Just Don’t Call It War- Italian Military Operations Abroad*. Palgrave MacMillan. London, 2012.

⁸ Ralph Sundberg and Chiara Ruffa, “Breaking the Frame: Frame Dissonance in War and Peace”, Paper Under Review, Uppsala University Working Paper, 2014

decisamente problematiche.⁹ Un elemento cruciale, particolarmente per l'Esercito ma anche per le altre Forze Armate, è anche stabilire dei precisi meccanismi di coordinazione e cooperazione con altri attori (italiani e non) presenti nella zona di operazione. Si tratta di rendere il rispetto delle differenze professionali, di obiettivi e di ruoli non discrezionali al singolo comandante o ufficiale, ma più sistematico e coerente attraverso il tempo.

I soldati italiani, in generale, quando dispiegati in missioni all'estero, danno priorità ad attività formalizzate di cooperazione civile-militare (CIMIC). I militari italiani sono internazionalmente conosciuti per questo e la loro empatia è spesso riconosciuta come il loro vantaggio comparato. In simili condizioni, rispetto ad altri contingenti, quelli italiani si dedicano di più a creare un contesto adatto a costruire accettazione e rispetto della loro presenza sul campo.¹⁰ Questo vantaggio comparativo andrebbe valorizzato e rafforzato, non soltanto facendo uso delle competenze provenienti da ufficiali specializzati ma formando personale specifico dedito alla CIMIC a livello di unità.

Al momento, gli ufficiali CIMIC che vengono allocati a livello di Quartier Generale sia in operazione che a livello NATO, UE o ONU appartengono a un gruppo straordinariamente qualificato che viene formato a livello di *NATO Command South* a Montedilivenza. Questo non è normalmente, purtroppo, il caso per quanto riguarda gli ufficiali, sottufficiali e la truppa che si dedica alla CIMIC dispiegata a livello di zona di operazione e che costituisce il nucleo dell'attività CIMIC a livello tattico.

L'unica eccezione è stato il *Province Reconstruction Team* di Herat, che disponeva di esperti CIMIC provenienti dal *CIMIC Command South* e che comunque non si occupava di controllo del territorio. In generale, il personale non ha quasi mai ricevuto un addestramento specifico sulla CIMIC e, per quanto pieno di ottime intenzioni e capacità, si trova spesso a dover improvvisare.

1.2 Il livello strategico e politico

1.2.1 L'apprendimento delle lezioni apprese

In Italia non esiste un vero e proprio modello formalizzato per condividere e gestire le lezioni apprese da uno specifico teatro operativo. Questo vale sia a livello operativo che a livello politico. **Quando la decisione di intervenire in una determinata missione viene presa, non è sempre chiaro a quali dati ed a quali esperienze passate fare riferimento per discutere le regole d'ingaggio o gli eventuali *caveat* da imporre.**

Non esiste infatti una modalità di gestione delle lezioni già apprese attraverso il tempo,

⁹ Ruffa, Chiara, and Pascal Vennesson. "Fighting and Helping? A Historical-Institutionalist Explanation of NGO-Military Relations." *Security Studies* 23, no. 3 (July 2014): 582–621.

¹⁰ Chiara Ruffa. "What Peacekeepers Think and Do: An Exploratory Study of French, Ghanaian, Italian, and South Korean Armies in the United Nations Interim Force in Lebanon." *Armed Forces and Society* 40, no. 2 (2014): 199–225.

che preveda la presa in considerazione di elementi di continuità con il passato. In maniera simile, all'interno della medesima missione risulta molto complicato il trasferimento di conoscenze e l'apprendimento delle lezioni apprese. Eppure si tratta di un vero e proprio spreco di risorse perché molte unità in teatro sono state estremamente sensibili e capaci di adattarsi ad esigenze specifiche. Questo è stato il caso, per esempio, del contingente schierato in Afghanistan nel 2008.

Quando è parso chiaro come i Talebani avessero cambiato tattica e scegliessero molto più spesso ordigni esplosivi telecomandati a distanza. Una migliore trasmissione delle lezioni apprese a livello di truppa- con una maggiore consapevolezza dell'evoluzione delle tattiche delle parti ostili - avrebbe reso molto più rapida ed efficace l'apprendimento, anche da parte del contingente entrante, della lezione dei soldati già presenti in teatro.

1.2.2 Apertura, trasparenza e comunicazione pubblica nella gestione delle Forze Armate

Proprio perché le Forze armate sono diventate uno strumento importante della politica estera italiana negli ultimi vent'anni, diventa particolarmente importante accrescere la conoscenza sull'istituzione militare da parte dell'opinione pubblica. **Le Forze armate rimangono organizzazioni gerarchiche, che si limitano all'esecuzione degli ordini provenienti dai decisori civili, eppure uno sforzo in tre direzioni potrebbe renderle un'organizzazione molto meglio integrata nel sistema Paese.** Anche se già qualche progresso è stato fatto in questa direzione, un primo passo sarebbe di migliorare la comunicazione all'opinione pubblica su quello che le Forze Armate fanno, e come.

Un secondo sarebbe promuovere un processo di ulteriore e progressiva apertura e trasparenza nella gestione delle Forze armate, attraverso piani e programmi che le rendano più' accessibili come oggetto di studio da parte di ricercatori ed esperti civili e non. Un terzo passo sarebbe quello di accrescere la visibilità e l'opportunità' di critica da parte dei militari stessi per promuovere un dibattito più aperto su mezzi ed obiettivi, cosa che nel medio-lungo termine renderebbe una carriera nelle Forze Armate più attraente anche per volontari con profili diversificati.

1.2.3 Gestione della sindrome da stress post-traumatico

Con 48 soldati uccisi e 651 feriti soltanto durante la missione NATO in Afghanistan, anche il personale italiano dispiegato in missioni all'estero è stato esposto ai traumi di un ambiente estremamente ostile come pure quelli dolorosi legati alla perdita o del ferimento di un collega.¹ La sindrome da stress post-traumatico racchiude un'ampia categoria di sintomi tipici che si manifestano in seguito ad un fattore traumatico estremo, che implica l'esperienza personale diretta di un evento che causa o può comportare morte o lesioni gravi o altre minacce all'integrità fisica.

La gestione di queste problematiche è condotta interamente all'interno delle Forze armate. Eppure sarebbe bene affrontare il problema anche mediante un dibattito all'esterno delle FFAA, discutendo anche le possibilità di reinserimento di persone che sono state ferite in

operazioni di combattimento, e ponendo la necessaria enfasi su tre problemi: il primo è che i soldati italiani, nonostante la narrativa dominante, sono anche effettivamente impiegati in operazioni "combat"; la seconda è che una componente importante dello stress post-traumatico o comunque legato alle missioni deriva precisamente dallo scollamento tra la missione che i soldati sono chiamati a svolgere rispetto a come essa viene rappresentata in Italia; la terza è che le migliori soluzioni alla riabilitazione di queste persone si trovano probabilmente all'esterno delle Forze armate, attraverso una loro reintegrazione in attività professionali di loro scelta.

1.2.4 Rivalità tra Forze armate

La riforma delle Forze armate nel 1997 ha reso il Capo di Stato Maggiore della Difesa un *primus super partes* con un ruolo importante e decisamente preminente rispetto ai Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, dell'Aeronautica, dell'Arma dei Carabinieri e della Marina. Nonostante l'utilizzo dell'Esercito sia stato preminente dall'inizio degli anni Novanta fino all'Afghanistan incluso, anche le altre Forze, Marina, Carabinieri ed Aeronautica, sono state impiegate in maniera crescente in teatri recenti, ad esempio con l'Operazione aereo-navale *Unified Protector* e l'Operazione navale *Mare Nostrum*. Queste operazioni sono state considerate da molti esperti da me intervistati come indicazioni forti del fatto che anche le altre Forze volessero dimostrare la propria utilità ed importanza, particolarmente in un quadro di tagli alla Difesa.¹¹

Nel quadro strategico attuale appare improbabile che si ritornerà presto ad un'operazione con "stivali sul terreno" della portata dell'intervento in Afghanistan, e le missioni navali ed aeree paiono essere le più appetibili, al momento, sul piano internazionale. Soprattutto considerato che attualmente **il Capo di Stato Maggiore Difesa può provenire da una qualunque delle Forze, diventa particolarmente importante superare la tradizionale logica di rivalità tra le Armi che caratterizza le FFAA sin dalla prima metà del Novecento**. Occorre riflettere su una strategia coerente e a lungo termine in cui inserire discussioni sugli scenari ed opportunità di specifiche missioni, strategia che diviene particolarmente importante soprattutto in una logica di gestione più efficiente delle scarse risorse attualmente disponibili.

1.2.5 Ruolo degli esperti civili

Il modello di relazioni civili-militari italiano è un classico esempio di supremazia civile (*civil supremacy*) nel quale, per ragioni storiche e costituzionali, il ruolo dei politici e dell'istituzione parlamentare domina l'organizzazione militare. A questo fa da interessante contrappeso il fatto che in effetti, nel processo di presa di decisione sui dettagli operativi delle operazioni all'estero, il ruolo degli esperti civili sia estremamente limitato. Per come le Forze Armate italiane si sono evolute negli ultimi sessant'anni, le altre Forze (Esercito, in particolare) si sono rivelate impermeabili all'**ingresso di esperti civili nel processo decisionale**.

Questo è in stridente contrasto con la situazione in altri Paesi che hanno il medesimo modello di relazioni civili-militari. In questi contesti - si pensi alla Francia, alla Germania o alla

¹¹ Interviste dell'autrice con esperti nel settore della difesa, Novembre 2014, Roma.

Svezia - gli esperti civili nel settore della difesa giocano un ruolo cruciale sia nella fase in cui si considera l'opportunità di una missione che nelle fasi di pianificazione. La presenza di consiglieri civili accanto ai militari sia a livello di Consiglio Supremo di Difesa che a livello di cellule di pianificazione aiuterebbe a conciliare meglio gli obiettivi politici e strategici dell'Italia con i propri strumenti tattici e operativi. Si tratterebbe anche di creare un più ampio dibattito a livello di politica di difesa a cui possano contribuire sia i militari che i civili, che sia informato da pareri tecnici e specializzati e che faciliti la formazione di preferenze più informate e di un dibattito più ricco e vivace.

Conclusioni

L'impegno dei militari italiani in missioni all'estero è diventato uno degli strumenti importanti della politica estera dell'Italia. Sia a livello di numero di missioni che di truppe quantitativamente dispiegate, l'Italia mostra un impegno costante e consistente in missioni di tipo multilaterale, soprattutto sotto l'egida ONU, UE e NATO. Vari elementi possono però essere migliorati, sia a livello politico-strategico che tattico-operativo, per rendere tale impegno più efficace, efficiente e coerente.

A livello tattico-operativo occorrerebbe migliorare alcuni profili di interoperabilità dei soldati italiani nonché le procedure ed i modelli di coordinamento e coordinazione con altre organizzazioni presenti sul terreno, in particolare le organizzazioni non governative. Inoltre, sarebbe importante migliorare la trasparenza e la chiarezza sulle dinamiche legate alla narrativa dominante sul peacekeeping. Mentre il peacekeeping è un elemento fondante e la tipologia di missione più importante per i soldati italiani all'estero, il costante ed unico riferimento al peacekeeping della classe politica di qualsiasi orientamento politico è fonte di tensione profonda sia all'interno dell'organizzazione militare che dell'opinione pubblica, che ha il diritto di essere meglio informata su ciò che i militari effettivamente fanno per decidere se sostenere o meno l'opportunità di una missione.

A livello politico strategico si denotano poi elementi che possono essere notevolmente migliorati e si sono formulati suggerimenti e soluzioni su come migliorare l'apprendimento delle lezioni apprese, accrescere l'apertura e la trasparenza delle Forze Armate, superare la tradizionale rivalità tra Forze e includere maggiormente gli esperti civili nel processo di presa di decisione delle missioni all'estero.

Parte 2: l'ordinamento italiano e l'invio di missioni militari all'estero, di N. Ronzitti

2.1 Le disposizioni costituzionali sull'invio delle FFAA all'estero.

Nella nostra Costituzione le disposizioni che riguardano l'impiego delle FFAA fuori dal territorio nazionale sono contenute nell'art. 11 e negli artt. 78 e 87, 9° comma.

Mentre l'art. 11 contiene dei precetti che possono costituire le linee guida per l'impiego delle FFAA, specialmente quando si tratta di partecipare ad operazioni intraprese fuori dal quadro delle Nazioni Unite, le altre due disposizioni sono praticamente inapplicabili o sono comunque di difficile applicazione.

La Costituzione italiana, mediante l'art. 11, contiene un'autonoma disposizione sul divieto dell'uso della forza e di apertura alle organizzazioni internazionali competenti nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La disposizione consta di tre proposizioni, che non vanno lette separatamente, ma congiuntamente.

La prima prescrive il ripudio della guerra; la seconda consente limitazioni di sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni; la terza esprime un impegno a favorire le organizzazioni internazionali volte a promuovere tale scopo, cioè la pace e la giustizia tra le Nazioni.

L'art. 11, però, non vieta qualsiasi guerra, ma solo quella volta a offendere la libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. In altri termini, l'art. 11 vieta la guerra di aggressione, ma non ad es. una guerra in legittima difesa, sia che si tratti di difendere il territorio nazionale, sia che si tratti di venire in soccorso di uno Stato aggredito.

L'impegno a promuovere le organizzazioni volte a favorire la pace e la giustizia tra le Nazioni, contenuto nella seconda proposizione dell'art.11, viene inteso come diretto a incoraggiare la partecipazione dell'Italia alle Nazioni Unite, ma anche ad organizzazioni regionali come l'UE, che ha trovato nell'art. 11 un ancoraggio costituzionale.

Inoltre, la prescrizione del divieto della guerra (di aggressione) non deve essere letta isolatamente, ma nel contesto di tutti i valori espressi dall'art. 11, che non si esauriscono nella pace e comprendono anche la sicurezza. Tra l'altro l'art. 11 vieta solo la "guerra", cioè i conflitti caratterizzati da un uso macroscopico della forza armata, ma non dispone in merito agli interventi militari non qualificabili come guerra, la cui liceità deve essere valutata in base alle norme dettate dall'ordinamento internazionale e dalle Nazioni Unite.

L'art. 10, 1° comma, Cost. è altra disposizione che viene in considerazione, quantunque non contenga nel suo testo alcun riferimento alla forza armata. Poiché esso dispone l'adeguamento del nostro ordinamento al diritto internazionale consuetudinario e alle norme imperative del diritto internazionale, è da precisare che esiste nel nostro ordinamento un perfetto parallelismo tra divieto dell'uso della forza nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento interno. Di particolare rilevanza è la norma cogente sul divieto di aggressione. La norma interna di adattamento impone allo Stato italiano di non ricorrere, singolarmente o insieme ad altri Stati,

alla forza armata che possa qualificarsi come aggressione e di non stipulare alleanze militari di natura aggressiva.

Ma il parallelismo comporta anche che sono vietate tutte quelle forme di ricorso alla forza armata, che non possono essere tecnicamente definite guerra, cioè da un uso macroscopico della violenza bellica, ma che sono nondimeno proibite dall'ordinamento internazionale, ad es. una rappresaglia armata. Il parallelismo ha per oggetto anche le azioni consentite dall'ordinamento internazionale. Pertanto, sarà consentita la legittima difesa individuale e collettiva. Quanto alla legittima difesa preventiva (cioè nell'imminenza di un attacco armato, prima che lo stesso abbia luogo), il suo possibile esercizio dipende dall'interpretazione data all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite nella sua configurazione di norma consuetudinaria.

L'art. 11 consente quindi la partecipazione italiana alle operazioni di *peace-enforcement* decise dalle Nazioni Unite e, in combinato con l'art. 10 Cost., alle azioni comportanti l'uso della forza autorizzate dal Consiglio di sicurezza (ad es. un intervento umanitario). L'art. 11 non osta ovviamente alla partecipazione ad operazioni di *peace-keeping*. Anche le operazioni intraprese nel quadro di un'alleanza militare sono ammissibili, purché si tratti di legittima difesa collettiva, come ad es. quelle predisposte in virtù dell'art. 5 del Trattato NATO. Eguali considerazioni valgono, *mutatis mutandis*, per un'operazione che dovesse essere intrapresa nel quadro dell'art 47, par. 2, TUE, a favore di uno Stato membro dell'Unione Europea oggetto di aggressione. Quanto alle operazioni condotte nell'ambito di coalizioni di paesi costituite *ad hoc* in particolare situazioni (le cosiddette *Coalition of Willing*), la loro liceità resta ancorata ai parametri disposti dall'ordinamento internazionale e dalla Carta delle Nazioni Unite.

2.2 La pratica inapplicabilità al *peacekeeping* e altri usi della forza militari non costituenti “guerra” delle disposizioni costituzionali che prevedono l'intervento parlamentare

Secondo la nostra Costituzione, l'intervento parlamentare è necessario per deliberare lo stato di guerra e conferire al governo i poteri necessari (art. 78). Spetta poi al Presidente della Repubblica dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere (art. 87, 9° comma). La deliberazione delle Camere è formalmente necessaria anche per l'impiego della forza armata nei casi in cui questa non possa essere tecnicamente definita guerra? Nell'ideale ripartizione tracciata dalla Costituzione la deliberazione delle Camere sarebbe stata necessaria per la dichiarazione di guerra (in legittima difesa) consentita dall'art. 11, mentre per gli altri impieghi non strettamente bellici, quali ad es. le missioni di *peacekeeping* o le misure coercitive volte a far rispettare un embargo navale, un'autorizzazione parlamentare non sarebbe stata strettamente necessaria sotto il profilo formale.

Della mancanza di una previsione costituzionale circa l'invio delle FFAA all'estero per partecipare ad operazioni che non potevano tecnicamente essere qualificate come guerra si era resa conto la Commissione bicamerale per le riforme. Essa si era orientata nel senso della necessità della preventiva autorizzazione parlamentare per l'impiego delle forze armate all'estero

nei casi in cui si trattasse di operazioni non definibili tecnicamente come “guerra”. L’art. 100, par. 2, del testo di riforma della Costituzione, nella versione finale trasmessa alle Camere (novembre 1997), recitava: “*La Camera dei Deputati delibera, su proposta del Governo, l’impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione*”. Era singolare che la “deliberazione” fosse richiesta solo ad un ramo del Parlamento (al contrario della “deliberazione dello stato di guerra” che restava prerogativa del Parlamento, cui spettava di decidere in seduta comune: art. 100, 1° comma).

Evidentemente si era ritenuto opportuno non appesantire troppo la “procedura autorizzativa” allo scopo di far fronte ad emergenze richiedenti una celerità di soluzioni. Ma quello che qui più interessa è che la Bicamerale avesse razionalizzato la prassi parlamentare in materia di invio di corpi di truppa all’estero e avesse postulato l’intervento parlamentare.

Nel testo di riforma della Costituzione, approvato dal Senato e trasmesso alla Camera, non si è invece provveduto ad introdurre alcuna disposizione *ad hoc* per quanto riguarda l’invio delle FFAA all’estero per scopi non bellici. Si è solo provveduto a rendere coerente l’art. 78 con la visione intesa a ridurre i poteri del Senato. Infatti, nella proposta di revisione, la deliberazione dello stato di guerra e il conferimento al governo dei poteri necessari è presa dalla sola Camera dei deputati. **Poteva essere l’occasione (per ora mancata) per introdurre una disciplina, a livello costituzionale, che distinguesse tra “guerra” ed altre fattispecie d’intervento a questa non riconducibili.**

2.3 Varietà dell’impiego delle FFAA all’estero

Negli ormai numerosi impieghi delle nostre forze armate all’estero sono da annoverare sia operazioni di pace intraprese sotto l’egida delle Nazioni Unite sia operazioni che hanno comportato l’uso della forza su autorizzazione delle Nazioni Unite. La forza è stata usata per garantire l’esecuzione delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza, avendone il Consiglio fatta apposita richiesta agli Stati (ad es. per eseguire un embargo comportante il dirottamento e l’eventuale sequestro di navi in violazione dell’embargo).

Sono altresì da annoverare casi in cui le missioni all’estero hanno avuto luogo con il consenso del sovrano territoriale, ma al di fuori delle Nazioni Unite, come la partecipazione alla MFO nel Sinai o alla Forza Multinazionale nel Libano. Paradigmatiche sono le operazioni intraprese a partire dall’ultimo decennio del secolo scorso: Kuwait (1991), Kosovo (1999), Afghanistan (2001), Iraq (2003), Libia (2011). Per liberare il Kuwait dall’occupazione irachena è stato fatto un uso macroscopico della forza armata, sia pure con una limitata partecipazione italiana. La missione poteva essere giustificata a titolo di legittima difesa collettiva e comunque poteva contare su una risoluzione autorizzativa delle Nazioni Unite (ris. 660-1990). Per il Kosovo, la forza è stata impiegata in maniera massiccia, senza che la missione fosse autorizzata dalle Nazioni Unite, che solo successivamente hanno sanato l’illiceità dell’intervento (ris. 1244-1999).

Per l’Afghanistan, la partecipazione italiana a *Enduring Freedom* poteva trovare una giustificazione nella nozione ampliata di legittima difesa (collettiva). Per l’Iraq, la presenza dei

militari italiani (missione Antica Babilonia) dopo la *debellatio* irachena poteva contare sulle risoluzioni 1483-2003 e 1546-2004 del Consiglio di sicurezza.

Per l'intervento in Libia, l'Italia ha potuto far riferimento alla risoluzione "autorizzativa" del Consiglio di sicurezza 1973 (2011). Tranne qualche eccezione (peraltro non sporadica), si è venuta affermando la prassi di far precedere l'invio di truppe all'estero da un dibattito parlamentare, accompagnato da una risoluzione. In occasione della liberazione del Kuwait, la partecipazione dell'Italia alla coalizione di Stati venuti in soccorso del piccolo emirato contro l'Iraq fu approvata con due risoluzioni, rispettivamente della Camera e del Senato. Anche la partecipazione italiana alle operazioni in Somalia (UNOSOM II), vera e propria missione di *peace-keeping*, fu preceduta da un dibattito parlamentare (30 novembre 1992).

Invece, le misure di interdizione marittima prese per dare attuazione all'embargo contro la ex-Iugoslavia (decise con risoluzioni 787-1992 e 820-1993 del Consiglio di sicurezza) non furono precedute da una risoluzione del Parlamento, benché questi si fosse espresso in altre fattispecie analoghe, in particolare in occasione della partecipazione di navi italiane alla missione navale per eseguire le sanzioni decise dalle Nazioni Unite contro l'Iraq con la risoluzione del Consiglio 661-1990. Vero è che il coinvolgimento parlamentare (a posteriori) si è avuto quando sono stati convertiti in legge i decreti adottati per dare esecuzione nel nostro ordinamento alle due decisioni del Consiglio di sicurezza. Altra notevole e rilevante eccezione riguarda il Kosovo.

Il Governo aderì all'*activation order* della NATO senza nessuna autorizzazione parlamentare, quantunque il Parlamento fosse poi ampiamente e costantemente informato sullo svolgimento delle operazioni militari. Camera e Senato approvarono con due risoluzioni del 9 ottobre 2001 la nostra partecipazione alla lotta al terrorismo a fianco degli Stati Uniti e, successivamente (7 novembre 2001), il Governo informò ampiamente il Parlamento delle modalità della partecipazione italiana all'operazione *Enduring Freedom*. L'invio del contingente italiano in Iraq, nel quadro della missione *Antica Babilonia*, è stato preceduto da una risoluzione parlamentare approvata il 15 aprile 2003.

Il nostro intervento in Libia, nel quadro dell'operazione *Unified Protector*, ha comportato la messa a disposizione degli alleati di un supporto logistico per le incursioni aeree, la partecipazione alle operazioni navali di interdizione marittima e l'uso dell'aeronautica militare sui cieli libici. Come si è detto, l'uso della forza era stato autorizzato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 1973 (2011). Le Commissioni riunite Esteri e Difesa di Camera e Senato hanno approvato, immediatamente prima dell'azione militare (18 marzo 2011), una risoluzione di indirizzo, impegnando il Governo a partecipare attivamente, con i paesi disponibili, alla piena attuazione della risoluzione 1973. Successivamente, due risoluzioni a supporto delle operazioni militari – una della maggioranza di governo, l'altra dell'opposizione – sono state votate il 24 marzo 2011.

Con una risoluzione della maggioranza, le Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato hanno approvato l'invio di armi ai *Persmerga* curdi che combattono l'ISIS (20 agosto 2014). Con la sola informativa da parte del Ministro della Difesa alle Commissioni Difesa di Camera e Senato è stato deciso l'invio di quattro Tornado e di un contingente militare in Iraq a supporto della coalizione a guida USA contro l'ISIS (16 ottobre). Da parte della maggioranza

governativa è stato detto che il secondo invio, che non implica una partecipazione ai bombardamenti contro l'ISIS, era coperto dalla risoluzione votata il 20 agosto.

2.4 La prassi applicativa: dibattito parlamentare e risoluzione autorizzativa

Nell'ideale ripartizione tracciata dalla Costituzione la deliberazione delle Camere sarebbe stata necessaria per la dichiarazione di guerra (in legittima difesa) consentita dall'art. 11, mentre per **gli altri impieghi non strettamente bellici**, quali ad es. le missioni di *peace-keeping* o le misure coercitive volte a far rispettare un embargo navale, un'autorizzazione parlamentare non sarebbe stata strettamente necessaria sotto il profilo formale.

Ovviamente il Parlamento avrebbe dovuto essere informato dell'impiego delle Forze armate al di fuori dei confini nazionali, affinché la forza non fosse usata in contrasto con i precetti contenuti nell'art. 11 Cost. Il Governo avrebbe dovuto rispondere dell'opportunità dell'impiego della forza nell'ambito del rapporto fiduciario Governo-Parlamento

Questo schema, da noi prefigurato al momento in cui si decise di inviare una missione navale nel Golfo Persico per proteggere i nostri mercantili nell'ultima fase della guerra Iran-Iraq (1980-1988), è venuto a saltare a causa della varietà degli impieghi delle Forze armate all'estero, che non consentivano più una netta distinzione tra impieghi bellici e non bellici, e alla pratica inutilizzazione degli artt. 78 e 87, 9° comma, Cost.

In dottrina e in parte anche nella prassi si è configurato il seguente modello: informativa da parte del Governo, dibattito parlamentare, risoluzione autorizzativa. Ma non sempre l'approvazione parlamentare viene data prima dell'invio della missione. Talvolta viene data contemporaneamente o addirittura a posteriori.

Di rilievo è la relazione analitica sulle missioni internazionali che è predisposta a cura del Ministro della Difesa e presentata dal Governo alle Camere. Di solito la relazione viene presentata alle Commissioni Difesa e Affari Esteri, che possono tenere una seduta congiunta. **Tale prassi, già inaugurata in precedenza, è stata razionalizzata dall'art. 9, comma 2, del D-L 12 luglio 2011, n. 107, convertito in legge 2 agosto 2011, n. 130.**

Il ruolo delle Commissioni parlamentari Esteri e Difesa, di solito in convocazione congiunta, è risultato decisivo poiché esse sono costantemente tenute informate dal Governo dopo l'inizio della missione militare all'estero e i suoi successivi sviluppi.

2.5 Le eccezioni alla prassi precedente

Dalla prassi sopra riportata, si evince che l'intervento del Parlamento è necessario per legittimare, sotto il profilo del diritto interno, l'invio delle Forze armate all'estero. In mancanza di una legge organica, magari a livello costituzionale, è difficile dire come questo intervento debba essere configurato. In particolare, se sia necessario un modello unico oppure se vi possano essere percorsi procedurali differenti.

Il modello “*informativa da parte del Governo-dibattito parlamentare-risoluzione di approvazione da parte delle Camere*” dovrebbe precedere le missioni all'estero che comportino impegni sostanziali. La situazione d'urgenza potrebbe richiedere un iter procedurale più agile e addirittura un'informativa successiva all'inizio della missione, come è avvenuto per il Kosovo.

Da considerare che talvolta si è provveduto con decreto-legge, il cui scopo precipuo era quello di finanziare la missione. A questo meccanismo viene spesso fatto ricorso non solo per questioni d'urgenza, ma anche nel caso in cui si è trattato semplicemente di rinnovare l'impegno per una determinata missione (o per un gruppo di missioni). Il che è comprensibile poiché, qualora si tratti di una missione pluriennale, non si può sospenderne l'impiego. In tal caso il controllo parlamentare avviene il più delle volte a posteriori, quando ormai la missione è in corso o addirittura è già stata completata.

2.6 Elementi ricavabili dalla prassi e normativa esistenti

a) La Legge 25/1977 ed il D. lgs. n. 66/2010

Il coinvolgimento parlamentare è chiaramente espresso nell'art. 1, comma 1, lett. a), della legge 18 febbraio 1977, n. 25, secondo cui il Ministro della Difesa “... *attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di difesa e approvate dal Parlamento*”. Disposizione ribadita nell'art. 10, comma 1, lett. a) del D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare). Quindi l'approvazione parlamentare è ritenuta essenziale e il processo investe il rapporto fiduciario Governo-Parlamento.

b) la soluzione prefigurata dalla risoluzione n. 7-1007 della Commissione Difesa della Camera dei deputati

La risoluzione n. 7-1007 del 16 gennaio 2001, adottata dalla Commissione Difesa della Camera dei Deputati (c.d. *Risoluzione Ruffino*), ha configurato un iter procedurale, in verità alquanto farraginoso, per l'invio delle Forze armate all'estero con il coinvolgimento di Governo e Parlamento.

La risoluzione, ovviamente, non può incidere su fonti costituzionali e quindi la sua rilevanza giuridica è estremamente discutibile. Ma si desume, anche in questo caso, una volontà di investire il Parlamento quando si debba decidere dell'invio di truppe all'estero.

La procedura delineata è la seguente:

- a) adozione delle delibere sui criteri generali per l'impiego delle FFAA all'estero nel rispetto delle procedure di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) della L. 25/1997;
- b) informativa tempestiva da parte del Governo al Presidente della Repubblica;
- c) adozione della delibera sulla missione in Consiglio dei Ministri e informativa tempestiva alle Camere;
- d) approvazione da parte di entrambe le Camere o anche una sola di esse oppure da parte delle competenti Commissioni parlamentari delle determinazioni prese dal Governo;

e) dopo l'acquisizione della posizione parlamentare, adozione da parte del Governo di un decreto-legge o presentazione di un disegno di legge per il finanziamento della missione;

f) attuazione della deliberazione governativa da parte del Ministro della Difesa, che impartisce le necessarie direttive al Capo di Stato maggiore della Difesa.

La risoluzione si occupa anche della fattispecie in cui la missione non si collochi nel quadro di organizzazioni internazionali di cui l'Italia sia parte. In tal caso dovrà essere stipulato un accordo (in forma semplificata o solenne, cioè con la sola firma dell'esecutivo o con la ratifica da parte del Capo dello Stato). **La risoluzione non specifica con chi l'accordo debba essere stipulato.** Verosimilmente con gli altri partner della coalizione, qualora si tratti di una *coalition of willing* (o anche con lo Stato nel cui territorio venga dislocata la missione, qualora si tratti di un intervento di *peace-keeping*).

c) Il ruolo del Presidente della Repubblica

Da ricordare inoltre che un ruolo spetta anche al Presidente della Repubblica, nel senso che egli, in quanto titolare del "comando" delle Forze armate (art. 87, 9° comma Cost.), non solo deve essere informato dell'impiego delle Forze armate al di fuori dei confini nazionali, ma deve vegliare affinché la forza non sia usata in contrasto con i precetti contenuti nell'art. 11 Cost. Tra l'altro, l'art. 3 della L. 14 novembre 2000, n. 331, dopo aver ricordato che il compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato, stabilisce che *"le Forze armate hanno altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte"*.

Il ruolo del Presidente della Repubblica è accresciuto proprio grazie alla legge n. 25/1977, in quanto egli presiede il Consiglio Supremo di Difesa, diventato uno dei pilastri del procedimento con cui si perfeziona l'invio delle FFAA all'estero. La prassi peraltro attesta come il Presidente della Repubblica abbia talvolta esercitato non solo un ruolo di supervisione e controllo, ma anche di stimolo, come è accaduto per la non belligeranza italiana al tempo dell'intervento anglo-americano in Iraq(2003) e la partecipazione delle nostre FFAA alla coalizione anti-Gheddafi e alle operazioni in Libia (2011).

Mentre nel primo caso, di fronte ad un'accentuata posizione filoamericana dell'Esecutivo, che tutto sommato non era alieno da un forte sostegno alla coalizione nonostante che l'intervento non fosse espressamente autorizzato dal Consiglio di sicurezza, si preferì scegliere una posizione di non belligeranza; nel secondo l'intervento italiano ha trovato l'aggancio, a livello internazionale, nella risoluzione 1973 (2011) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

2.7 Mancanza di una legge organica sull'invio delle FFAA all'estero

A parte la legittimità costituzionale dell'invio di contingenti militari italiani all'estero, manca ancora nel nostro ordinamento una disciplina organica della materia. Le poche disposizioni reperibili nel Codice dell'ordinamento militare di cui al già citato D. lgs. n. 66/2010 - come

modificato dal decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20 - non possono essere considerate sufficienti. Si tratta di disposizioni alquanto generali.

L'art. 88, comma 1, si limita ad indicare, tra i compiti dello strumento militare, oltre alla difesa del territorio nazionale, anche la *“partecipazione a missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace”*, lasciando così intendere che le missioni possono essere intraprese dall'Italia singolarmente o congiuntamente con altri Stati. L'art. 89 assegna alle FFAA il compito prioritario della difesa dello Stato (comma 1).

Nel successivo comma 2 si specifica che le FFAA hanno *“altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale e delle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte”*. Infine al comma 4 si stabilisce che *“In caso di conflitti armati e nel corso delle operazioni di mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale i comandanti delle Forze armate vigilano, in concorso, se previsto, con gli organismi internazionali competenti, sull'osservanza delle norme di diritto internazionale umanitario”*.

In concreto, in occasione dell'invio di contingenti militari all'estero, si è in genere provveduto con Decreto-Legge, il cui scopo principale era quello di provvedere al finanziamento della missione. Il punto è già stato sottolineato.

Uno dei nodi da sciogliere consiste nel determinare se alle operazioni militari all'estero sia applicabile il CPMP (Codice penale militare di pace) o il CPMG (Codice penale militare di guerra). Secondo l'art. 9, il CPMG si applica non solo in tempo di guerra (art. 3), ma anche in tempo di pace *“ai corpi di spedizione all'estero per operazioni militari”*.

Fino all'operazione militare in Afghanistan (2001), si era provveduto con legge ad escludere l'applicabilità del CPMG alle operazioni militari all'estero. Con D.L. 1° dicembre 2001 n. 421, convertito in L. 31 gennaio 2002 n. 6, si è provveduto a modificare l'art. 9 CPMG precisando che per le *“operazioni militari armate”* ai corpi di spedizione all'estero si applica il CPMG. Il codice trova pertanto applicazione solo a quelle operazioni che comportino o possano comportare l'uso della forza armata, ad es. quando il contingente reagisce in legittima difesa, per far fronte ad un attacco armato.

Pertanto, la scorta armata ad un convoglio umanitario in una zona in preda ad un conflitto (internazionale o non internazionale) dovrebbe rientrare tra le operazioni militari armate. **Il CPMG non trova invece applicazione a quelle operazioni dei militari all'estero “non armate”**, come l'operazione *Pellicano* in Albania (1991-1993) o quella dei carabinieri a Hebron (1997 e tuttora in corso), nei territori dell'Autorità palestinese.

Una caratteristica dell'art. 9, così come modificato dalla legge n. 6, è che esso rende soggetti alla legge penale militare di guerra il personale di comando e controllo e di supporto dell'operazione militare, che si trovi sia in territorio nazionale sia in un paese diverso da quello in cui si svolge l'operazione, dal momento in cui è comunicata l'assegnazione a dette funzioni e limitatamente ai fatti commessi a causa o in occasione del servizio.

Tale disposizione, che praticamente rende applicabile il codice di guerra al personale della catena di comando, è stata giustificata con la motivazione che le moderne tecnologie consentono

di dirigere le operazioni militari dal territorio italiano o da quello di Stati alleati, anche se si svolgono a grande distanza.

La legge n. 6/2002 presuppone l'adozione di una legge organica per l'invio delle truppe all'estero, che non è stata ancora emanata. Tra l'altro, l'art. 9 CPMG, così come modificato, dovrebbe trovare applicazione “*sino all'entrata in vigore di una nuova legge organica nella materia penale militare*”, come specificato dall'art. 2, comma 1, della L. n. 6. Il 9 aprile 2010 il Governo presentò in Parlamento un disegno di legge delega per l'emanazione del codice penale delle missioni all'estero (Atto Senato n. 2099, XVI Legislatura). Ma il disegno decadde per la fine della legislatura.

La L. 6/2002 si occupa solo marginalmente delle potestà ordinarie in caso di occupazione o di controllo di territori esteri da parte di contingenti italiani: una questione divenuta essenziale, come dimostrano la nostra presenza in Iraq nel quadro della CPA (*Coalition Provisional Authority*) dopo la *debellatio* irachena o il contingente stanziato in Afghanistan, prima del recente ritiro.

La legge del 2002 si è limitata ad abrogare gli artt. 17, commi 1-3 e 18, 19 e 20 CPMG, che disponevano circa la facoltà di emanare bandi militari e la loro pubblicazione. La potestà di emanazione di bandi militari è d'altronde prevista dagli artt. 17-18 della “Legge di guerra”, approvata con R.D. 8 luglio 1938, n. 1415 (e tuttora in vigore), che non sono stati formalmente abrogati dalla L. n. 6. Il dibattito dottrinale è aperto e non è ancora pervenuto ad una posizione univoca.

A favore del mantenimento in vigore delle disposizioni sulle potestà ordinarie in caso di occupazione o controllo di territori esteri previste dalla Legge di guerra, si potrebbe citare l'art. 2270 del già citato D.lgs. 66/2010, secondo cui rimane in vigore il R.D. 8 luglio 1938, n. 1415 (ad esclusione dell'art. 133, che riguarda la definizione di nave da guerra), sempre che non si ritenga di aderire all'opinione di chi ritenga estinte le disposizioni in questione per abrogazione implicita una volta entrata in vigore la L. 6/2002.

Resta comunque un vuoto legislativo, difficilmente colmabile. Le soluzioni possibili vanno individuate in un'applicazione evolutiva dell'art. 78 Cost., per cui il “*conferimento al Governo dei poteri necessari*” potrebbe aver luogo non solo in caso di guerra, ma anche in quello di conflitto armato e conseguente invio di contingenti militari all'estero anche per missioni di supporto della pace: il Governo si troverebbe così investito del potere di adottare disposizioni per il territorio controllato dal contingente italiano.

Oppure, si potrebbe far riferimento all'art. 1, 1° comma, lett. a) della L. 25/1997 (e successivo art. 10, comma 1, D.lgs. 66/2010), secondo cui il Ministro della Difesa “*attuа le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di difesa e approvate dal Parlamento*”. Si potrebbe interpretare tale disposizione come attribuitiva al Governo di potestà ordinarie, che trovano il loro punto di riferimento in una deliberazione del Governo, approvata dal Parlamento. Il Ministro della Difesa, in quanto membro dell'esecutivo, eserciterebbe tali potestà a nome del Governo e sotto la sua responsabilità. Ma si tratta di interpretazioni tutte da verificare e un intervento legislativo sarebbe sommamente auspicabile.

Conclusioni

Secondo buona parte della dottrina gli artt. 78 e 87, 9° comma, non trovano applicazione nei moderni conflitti e occorrerebbe l'adozione di norme legislative ad hoc. Con quale procedura?

Una prima possibilità è quella di prevedere, accanto all'art. 78, una disposizione *ad hoc* per quei conflitti non definibili come guerra in senso tecnico. Una proposta del genere era stata avanzata nei tentativi di riforma costituzionale che si sono susseguiti, finora senza esito;

L'altra possibilità è di predisporre una normativa di attuazione dell'art. 11, che investa i rapporti Governo-Parlamento nella decisione di invio di contingenti militari all'estero per operazioni che comportano l'uso della forza armata. Esiste già una legislazione frammentaria ricavabile da varie leggi che si sono succedute nel tempo: L. 25/1977; L. 15/2002, Dlgs 66/2010, L. 130/2011 (art. 9, comma 2). **Ma una fonte subcostituzionale può disciplinare il fenomeno o è sufficiente (ed opportuno) far affidamento alla prassi parlamentare** che configura una preventiva autorizzazione delle Camere prima che il Governo disponga l'invio di contingenti armati all'estero?

Oppure è necessaria una riforma costituzionale? Tra l'altro la terminologia impiegata distingue tra "guerra" (artt. 11, 78, 87, 9 comma), per la cui definizione occorre far riferimento all'ordinamento internazionale; "conflitto armato", definito dalla L. 15/2002, e "stato di grave crisi internazionale", cui il Dlgs 66/2010 frequentemente rinvia, senza peraltro definirlo.

Quid per il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa e l'organo (Presidente della Repubblica) che lo presiede (art. 87, 9° comma)? Senza trascurare che la stessa disposizione affida al Presidente della Repubblica il comando delle Forze armate. **La questione venne sollevata al tempo della c.d. Commissione Paladin, circa il ruolo da assegnare al Presidente della Repubblica nel comando delle FFAA. Ma le conclusioni non trovarono un seguito concreto.**

Pertanto la via della riforma costituzionale, da consegnare nella II parte della Costituzione, sarebbe la più plausibile. Ad essa dovrebbe poi seguire un'adeguata legislazione di attuazione, che faccia tesoro della prassi e della disciplina legislativa esistenti.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 92 La politica estera europea a quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE: bilanci e prospettive (IAI – marzo 2014)
- n. 93 Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite (CeSPI – marzo 2014)
- n. 94 Nawaz Sharif e le molteplici crisi del Pakistan (CeSI – marzo 2014)
- n. 95 Quali scenari per la crisi in Ucraina? (ISPI – maggio 2014)
- n. 96 L'Africa centrale (CeSPI – giugno 2014)
- n. 97 L'Africa e le trasformazioni in corso. Tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità (CESPI - giugno 2014)
- n. 98 L'Africa occidentale (CESPI - luglio 2014)
- n. 99 Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici (CESPI - settembre 2014)
- n. 100 Tra Europa e Asia: strutture di governance economica e finanziaria (ISPI – settembre 2014)
- n. 101 La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM (CESPI – settembre 2014)
- n. 102 Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4° Vertice del 2-3 aprile 2014 (CESPI – ottobre 2014)
- n. 103 Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali (ISPI – dicembre 2014)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.