

Il contributo italiano alle operazioni di pace dell'ONU

Autore: Schettino Dino

In: Diritto civile e commerciale

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, dal soccorso umanitario a vere e proprie missioni di guerra. Infatti, l'impegno nelle missioni di pace nel mondo è ormai da molti anni parte della politica estera italiana.

Lo scopo fondamentale delle Nazioni Unite, così come enunciato nel primo paragrafo dell'art. 1 della Carta di San Francisco, consiste nel mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Quindi l'ONU è stata istituita per prevenire nuovi potenziali conflitti e per favorire la soluzione pacifica di quelli in atto[1].

Le operazioni di peace-keeping si differenziano sotto diversi profili dalle azioni prefigurate dagli artt. 42 e seguenti della Carta[2]; infatti, esse non sono condotte da forze armate permanentemente a disposizione delle Nazioni Unite, ma da truppe fornite volontariamente e in base ad accordi "ad hoc" dagli Stati membri di volta in volta disposti a contribuire a tali operazioni. Inoltre, le operazioni di peace-keeping non hanno in genere carattere coercitivo, ma si fondano sul consenso delle parti in conflitto; per di più, nella loro realizzazione l'uso della forza è di regola consentito solo per legittima difesa.[3]

Vale la pena sottolineare che secondo la dottrina i contingenti armati delle NU operano sempre con il consenso dello Stato territoriale, quando ve ne sia uno e comunque di tutte o parte delle fazioni insurrezionali[4]. Questo escluderebbe il carattere internazionale della forza impiegata in operazioni del genere ma anche la possibilità proprio in virtù di questa connotazione della forza, di inquadrare tali azioni nell'art. 42 della carta. Questo significa che il peace enforcement ad opera di forza di pace comporta un uso della forza a fini di polizia interna[5], anche se in alcuni casi questo consenso è spesso imposto dallo stesso consiglio con pressioni ed eventualmente con la minaccia dell'uso della forza contro tali parti o con l'intervento di Stati.

La politica estera del Governo italiano è sempre stata quella di sostenere il ruolo delle Nazioni Unite, per una più incisiva presenza di questa Organizzazione a garanzia della sicurezza mondiale, accentandone e favorendone le misure, anche se manca, nel nostro sistema giuridico, una specifica legge che disciplini la partecipazione nazionale alle suddette operazioni.

La prima partecipazione risale al 1949, quando il nostro Paese non ancora inserito nel novero degli Stati membri delle Nazioni Unite, partecipò con l'invio di osservatori militari alla missione UNMOGIP (United

Nations Military Observer Group in India and Pakistan). Negli anni sessanta l'Italia partecipò alla missione ONUC, nel corso della quale l'Italia pagò anche un alto tributo in termini di vite umane; infatti, 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 dell'Aeronautica Militare.

Dopo l'impegno in Congo, le operazioni di peace-keeping 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 conflitto, istituite nel corso degli anni cinquanta e sessanta in Libano, India, Pakistan, Laos. L'Italia ha assicurato supporto logistico (missioni di trasporto aereo) nel corso delle due operazioni UNEF (United Nations Emergency Force), durante la missione di pacificazione interna nello Yemen (1963-1964) e nella fase iniziale dell'UNFICYP (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus). Il nostro Paese è presente nell'ambito della più che ventennale UNIFIL (United Nations Interim Force In Lebanon), missione istituita dopo l'invasione israeliana, dislocata nel Libano meridionale a partire dal marzo 1978 per favorire la fine del conflitto tra palestinesi, israeliani e libanesi.

Negli anni 80 e 90 la continua partecipazione a numerose operazioni di mantenimento della pace costituisce la base per l'espressione delle esigenze di sicurezza dello Stato in quel momento e del ruolo che l'Italia intende svolgere nel contesto internazionale. In particolare, è proprio attraverso la partecipazione a questo tipo di operazioni che l'Italia persegue alcuni obiettivi della politica di sicurezza nazionale e fornisce il proprio contributo a quella internazionale.

Le principali operazioni a cui l'Italia ha partecipato negli anni 90, sono sicuramente quelle che hanno visto protagoniste le nostre Forze Armate in Somalia e Mozambico, rispettivamente, nell'operazioni UNOSOM I e II e nell'operazione ONUMOZ.

Per quel che riguarda la Somalia, un Paese sconvolto dalla guerra civile e che, quindi, metteva a dura prova la Comunità Internazionale, il processo decisionale dell'ONU è stato molto complesso con le sue 17 risoluzioni adottate in due anni. La prima risale al gennaio del 1992 (Ris. n. 733) con la quale l'ONU decretò l'embargo sulle armi dirette verso quello Stato e chiese alle varie fazioni in lotta di sospendere le ostilità per la distribuzione di aiuti alla popolazione. Con la Ris. n. 751 del 24 aprile del 1992, il Consiglio di sicurezza decise l'istituzione di un'operazione in Somalia alle proprie dipendenze, l'UNOSOM.

Per quanto riguarda il Mozambico, il clima politico era ben diverso da quello della Somalia anche se (pure qui) la popolazione era provata da una guerra civile che durava ormai da 17 anni e che aveva provocato migliaia di morti. Il processo decisionale delle Nazioni Unite, anche in questo caso, fu abbastanza complesso. Furono necessarie infatti 11 risoluzioni, la prima delle quali, la n. 782 del 13 ottobre 1992 del Consiglio di sicurezza, fu adottata pochi giorni dopo la firma del Trattato di pace di Roma. Con questa Risoluzione l'ONU prese atto dell'accordo e decise l'invio di (25) Osservatori militari nel Paese.

L'impegno italiano in questi due Paesi africani ha rappresentato un ulteriore testimonianza della

continuità degli impegni internazionali con la differenza che mentre in Somalia l'Italia ha risposto con immediata disponibilità all'appello dell'ONU offrendosi di collaborare attivamente per fermare lo sterminio e riportare la speranza, in Mozambico l'Italia non aveva e non ha interessi diretti, se non quelli derivanti dalla solidarietà e dalla cooperazione internazionale. Ed infatti la diplomazia italiana ha lavorato verso questo senso fino a portare le parti in lotta ad un tavolo di negoziato. Gli accordi di pace tra il Governo mozambicano e la RENAMO furono così siglati, nell'ottobre 1992, proprio a Roma, a riconoscimento del lavoro e dell'impegno dell'Italia, affidando alle Nazioni Unite la supervisione ed il controllo della corretta attuazione delle clausole del trattato.

Ma l'operazione di peace-keeping più importante a cui l'Italia ha partecipato negli anni 90, è sicuramente quella iniziata nel 1997 in Albania, della quale ha assunto il comando. In questa occasione il Consiglio di sicurezza ha dimostrato una capacità di pervenire a decisioni efficaci ed aderenti alle particolarità della crisi da fronteggiare, non si può dire la stessa cosa del vertice politico decisionale italiano.

Infatti, l'allora Governo (Prodi) dopo aver sviluppato, per numerosi giorni, un'intensa attività politico-diplomatica per acquisire il consenso delle Organizzazioni internazionali e dei singoli Stati sulla operazione che intendeva sviluppare e sul suo futuro ruolo di guida della stessa, si vedeva negare da una componente politica, che avrebbe dovuto appoggiarlo, la possibilità di mettere in pratica quella operazione da esso stesso proposta.

E' appena il caso di ricordare che la frattura nella maggioranza di Governo si è verificata dopo che anche il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite aveva espresso il suo placet, con la Ris. n. 1101, e pochissimi giorni prima dell'immissione della Forza Multinazionale di Protezione in Albania. Se un'Italia "gregario" poteva non avere un chiaro processo decisionale politico, un'Italia ormai "leader" deve poter contare su meccanismi decisionali chiari, efficienti e tempestivi.

Cercando di affrontare l'argomento dal punto di vista di diritto interno, possiamo dire che il fondamento costituzionale della partecipazione italiana ad operazioni militari condotte fuori dal territorio nazionale, trova come norme di riferimento gli artt. 10 e 11 della nostra Costituzione. Il primo prevede che l'Italia si conformi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute; il secondo sancisce il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, prevedendo inoltre che l'Italia favorisca e promuova le organizzazioni internazionali volte ad assicurare la pace e la giustizia tra i popoli. Il combinato disposto delle norme in questione può valere a giustificare, secondo la dottrina dominante, il ruolo dell'Italia negli interventi militari all'estero, condotto da organizzazioni internazionali e finalizzati al ripristino della pace e ad una convivenza pacifica, anche attraverso l'uso di strumenti militari[6].

Per le ipotesi di azioni coercitive, consentite dai principi costituzionali e dall'ordinamento internazionale, che non siano classificabili come guerra, l'art. 78 non sembra invece applicabile e resta aperto il problema degli strumenti adeguati a consentire la partecipazione del Parlamento alle decisioni in materia. Per questo si è da più parti avanzata la richiesta di introdurre una specifica legge che disciplini la partecipazione nazionale alle operazioni di mantenimento della pace. Una scelta in tal senso presenterebbe certamente aspetti positivi, quali l'eliminazione di incertezze sul meccanismo decisionale e,

ancor più, sul finanziamento delle operazioni.

In realtà, proprio il Parlamento, che dovrebbe essere l'organo più interessato ad una disciplina organica della materia, ha mostrato poco interesse; in tale contesto, si è dell'avviso che, al momento, l'adozione della "procedura d'urgenza" sia la via più efficace. Altro problema che si pone è il rapporto tra il citato art. 11 della Costituzione e il coinvolgimento diretto dell'ONU nelle deliberazioni relative agli interventi per il ripristino della pace.

La questione si è posta in modo critico con l'intervento del 1999 in Kosovo, dove, in assenza di una legittimazione dell'ONU, si è tentato di supplire con la tesi dell'intervento umanitario, legittimato da una consuetudine internazionale in via di formazione. Il tema di fondo sempre più aperto resta comunque quello della legittimazione internazionale all'uso della forza.

Premesso che non compare nel programma di nessuna forza politica l'idea di una guerra di aggressione, ma solo interventi per la sicurezza e la stabilizzazione internazionale, la questione che porta alla stretta formulazione dell'art. 11 della Costituzione, è il ruolo dell'ONU e la conseguente formazione di coalizioni ad hoc per il mantenimento della pace e della sicurezza, come soggetti che decidono l'intervento. Quindi, considerato che il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è il primo dei grandi obiettivi dell'ONU (art. 1 dello Statuto) e che le "limitazioni di sovranità", di cui all'art. 11 Cost., sono finalizzate: "ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni", potrebbero essere considerate legittime solo le missioni titolate dall'ONU facendo entrare in crisi lo stesso art. 11 nella sua rappresentazione dell'ordine internazionale.

Tornando al rapporto tra lo stesso art. 11 Cost. e la titolarità ONU della missione, si potrebbe rimediare a questa inadeguatezza, ricorrendo alla procedura di legittimazione parlamentare e di controllo presidenziale. Una sorta di codificazione di procedura è stata tentata dalla cosiddetta Risoluzione Ruffino, n. 7-01007, approvata il 16 gennaio 2001 dalla IV Commissione Difesa della Camera dei Deputati, che prevede un procedimento costituzionale per l'impiego delle Forze Armate all'estero ancorandolo all'art. 1 della legge 18 febbraio 1997, n. 25, sui vertici delle Forze Armate[7].

La risoluzione in questione, segna una tappa importante, in quanto tende a dare maggiore chiarezza ad un sistema che per le missioni dei contingenti militari all'estero, oltre che basarsi sulla legge n. 25 del 1997 citata in precedenza, ha fatto riferimento alla prassi sviluppatasi in questi ultimi anni. La risoluzione dunque individua i passaggi fondamentali della procedura per l'invio dei contingenti all'estero, e potremmo considerarla una sorta di "specificazione" dell'art. 1 della legge n. 25 del 18 febbraio 1997.

Vediamo a questo punto in dettaglio quali sono le sue disposizioni: la risoluzione tende a mettere in evidenza, oltre al ruolo svolto dal Ministro della Difesa, la necessità del coinvolgimento nel procedimento decisionale dei massimi poteri dello Stato: Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo, le cui volontà vengono, di conseguenza, espresse solo nel momento in cui questo procedimento è giunto effettivamente alla sua conclusione; e solo al termine di questo meccanismo che il Ministro della Difesa

potrà attuare le deliberazioni del Governo.

Aggiunge la Risoluzione de qua che, nel caso in cui l'invio all'estero dei militari debba essere effettuato al di fuori di Organizzazioni Internazionali di cui l'Italia fa parte, occorre un apposito accordo che richiede un'approvazione ad hoc attraverso legge di autorizzazione alla ratifica, se non sia adottato in forma semplificata o non entri in vigore all'atto della firma.

Come rilevato prima face, la Risoluzione del 16 gennaio 2001 della IV Commissione consente di avere un primo quadro, anche se non sufficientemente esaustivo, della situazione, da cui peraltro risultano chiari i soggetti coinvolti nel processo di autorizzazione e in particolare modo il Parlamento.

Comunque, nonostante i vari problemi di ordine interno che si sono susseguiti per l'attuazione di questa operazione in Albania, denominata "Alba", quest'ultima ha rappresentato, per l'Italia, un momento di grande responsabilità. Per la prima volta si era leader di un'operazione di mantenimento della pace. Operazione, inoltre, caratterizzata da numerosi elementi di complessità e, anche, di novità rispetto alle precedenti sviluppate dall'Italia. Infine, concepita ed organizzata in tempi brevissimi. Ciò nonostante, ha consentito di acquisire tutti gli obiettivi militari assegnati e di contribuire, quindi, al conseguimento degli obiettivi politici.

Il successo della missione italiana, unanimemente riconosciuto a livello internazionale, ha aumentato l'apprezzamento che la collettività nazionale nutre per le sue Forze Armate e il riconoscimento del loro ruolo essenziale ai fini della salvaguardia degli interessi nazionali.

Quindi, dall'Africa, ai Balcani, dal Medio Oriente, all'Asia nel segno di un impegno militare, politico e finanziario di assoluto rilievo, le unità italiane di peace-keeping sono attualmente impegnate in diverse operazioni di pace condotte o autorizzate dalle Nazioni Unite in tutte le principali aree di crisi del mondo.

In questo ambito, l'Italia svolge da sempre un ruolo di rilievo, testimoniato in primo luogo dall'impiego di uomini: il nostro Paese si colloca, infatti, tra i primissimi posti tra quelli che contribuiscono con l'invio di truppe alle missioni di pace. Ma il ruolo italiano è rilevante anche in termini di impieghi di mezzi economici, infatti, l'Italia, oltre ad essere il sesto contributore al bilancio del peace-keeping delle Nazioni Unite, partecipa agli interventi di pace internazionale in vari modi: militari italiani impiegati nelle Forze di Pace multilaterali, ma anche condotte direttamente dall'Unione Europea. Tutte queste missioni sono autorizzate e poste sotto l'egida del Consiglio di sicurezza ONU; operazioni condotte direttamente dalle Nazioni Unite come la missione UNMIK nei Balcani, MINURSO in Marocco, UNIFIL nel Medio Oriente. La più recente risale all'aprile scorso quando il Consiglio dei Ministri ha autorizzato l'ultima missione italiana all'estero con l'invio di circa 220 militari in Sudan.

In finis possiamo dire che un ultimo pensiero è rivolto alla situazione di crisi che in questi ultimi anni sta colpendo il mondo intero (e mi riferisco a quella che ha colpito il globo dopo gli atti terroristici dell'11 settembre 2001 e gli altri attacchi terroristici nel contesto europeo)

e che porta a nuova attenzione le modalità degli interventi militari, in uno scenario che neanche il mondo politico definisce guerra, ma che sicuramente non potrà essere assimilato alle missioni intraprese fino a quel momento.

Non è dunque formalmente guerra, e non dovrebbe esserlo sostanzialmente; è stato messo in chiaro che l'obiettivo di questa nuova missione internazionale è sradicare la rete terroristica mondiale[8]. Non contro uno Stato; non contro un nemico in particolare, ma contro quello che è stato definito il nemico della civiltà: il terrorismo; dunque un nemico senza volto e senza Patria. In un periodo incerto quale quello in cui ci apprestiamo a vivere tutte le definizioni che ho fino ad ora dato o quelle che si potrebbero dare in futuro non avrebbero alcun valore. L'unica certezza è sperare nella civiltà raggiunta dal mondo contemporaneo[9].

E chissà se si condividerebbero le parole di S. Agostino: "Fare la guerra è una felicità per i malvagi, ma per i buoni una necessità".

Dott. Dino Schettino

Università della Tuscia

[1]

cfr. BOWETT, United Nations forces. A legal study of United Nations practice, London, 1964. BROWN, The role of the United Nations in peacekeeping and truce-monitoring. What are the applicable norms, in Revue belge de droit international, 1994, pp. 60 ss. FETHERSTON, Towards theory of United Nations

peacekeeping, London, New York, 1994. HILL, MALIK, Peacekeeping and the United Nations, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sidney, 1994. WHITE, United Nations peacekeeping-development or destruction?, in International relations, 1994, pp. 130 ss. GOOBY, Collective security in Europe after the cold war, in Journal of international affairs, 1992, pp. 154 ss.

[2]

Esse trovano ulteriore fondamento negli accordi ad hoc conclusi con il sovrano territoriale e in quelli conclusi con gli Stati fornitori di contingenti. Non hanno mai il mandato di operare con intenti coercitivi nei confronti del sovrano territoriale secondo le possibilità che il meccanismo degli artt. 42 e seguenti invece offrirebbe. cfr. SCHWARZENBERGER, The fundamental principles of international law, in Recueil des cours, 1995, pp. 196 ss.

[3]

Non mancano tuttavia casi di operazioni di peace-keeping formulati sulla base del Cap. VII della Carta delle Nazioni Unite.

[4]

LATTANZI, Assistenza umanitaria e intervento di umanità, Giappichelli, 1997. DURCH, CLECHYMAN, Keeping the peace: The United Nations in the emerging world order, Washington, Henry J. Stimson, 1992, pp. 110 ss.

[5]

LIAKOPOULOS, L'ingerenza umanitaria nel diritto internazionale e comunitario, ed. Cedam, 2007.

[6]

MARCHISIO, Le norme in materia internazionale nella riforma della Costituzione italiana, Riforme costituzionali: Prospettiva europea e prospettiva internazionale. IV Convegno SIDI (Salerno, 29-30 aprile), Napoli, 2000, pp 129 ss

[7]

Nella XIII legislatura è stato portato a compimento un provvedimento legislativo che ha avuto ad oggetto la riforma dei vertici politici e militari della Difesa e il riordinamento delle Forze Armate e del Ministero della Difesa, riforma che ha rilevanti risvolti istituzionali, poiché riguarda la struttura delle Forze Armate, cioè norme che si trovano ad essere alla base del riordino e ripensamento complessivo della difesa nazionale e del ruolo delle Forze Armate.

[8]

TOSCANO, The ethics of modern diplomacy, in Coicaud, Warner (eds.), Ethics and international affairs, Tokyo, New York, Paris, 2001.

[9]

JACOBSON (eds), Democratic accountability and the use of force in international law, Cambridge, 2002.
KALDOR, Global civil society. An answer to war, Cambridge, 2003.

<https://www.diritto.it/il-contributo-italiano-alle-operazioni-di-pace-dell-onu/>