

Ar2



*Vai al contenuto multimediale*

Nicolò Giordana

## **Missioni internazionali**

Legge quadro 21 luglio 2016, n. 145

*Prefazione di*  
Carlo Jean

*Postfazione di*  
Gianfranco Paglia





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVIII  
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)  
[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0853-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2018

*A Giorgio, ufficiale alpino ed amico*



Le forze intellettuali debbono essere preponderanti. La guerra è il campo dell'incerto. I tre quarti delle cose sulle quali ci si basa per agire sono immerse nella nebbia, più o meno densa, dell'incertezza. Perciò è necessaria anzitutto un'intelligenza molto penetrante, per giungere all'intuizione della verità mediante il frutto del proprio raziocinio.

K. VON CLAUSEWITZ, *Vom Kriege*





# Indice

- II *Prefazione*  
di Carlo Jean

## Parte I **Introduzione**

- 17 Capitolo I  
*Il quadro internazionale*
- 27 Capitolo II  
*I lavori preparatori alla Legge quadro*
- 37 Capitolo III  
*L'Italia e le operazioni militari*

## Parte II **La Legge quadro**

- 47 Capitolo I  
*Disposizioni generali*
- 55 Capitolo II  
*Il procedimento d'avvio della missione*
- 67 Capitolo III  
*Il personale militare*
- 89 Capitolo IV  
*Il personale civile*

- 93    Capitolo V  
      *Disposizioni a carattere giuridico*
  
- III    Capitolo VI  
      *Disposizioni amministrative*
  
- 119    Capitolo VII  
      *Altre disposizioni della norma*
  
- 123    *Appendice A. Mappa delle attuali missioni all'estero partecipate  
      dall'Italia*
  
- 125    *Appendice B. Legge quadro 21 luglio 2016, n. 145*
  
- 141    *Postfazione  
      di Gianfranco Paglia*
  
- 143    *Bibliografia*

## Prefazione

di CARLO JEAN\*

Il saggio di Nicolò Giordana contiene una minuziosa e accurata analisi della Legge quadro 145/2016 che regola le missioni internazionali “di pace” delle Forze Armate, includendo disposizioni relative al personale civile operante con esse. Il saggio, prima di esaminare i vari articoli della legge-quadro, è preceduto da un’introduzione. In essa non vengono approfonditi solo i lavori preparatori della legge e sintetizzate le principali opinioni espresse in sede parlamentare, ma anche il contesto internazionale attuale, derivato dalla fine del mondo bipolare e della *pax americana*, e le disposizioni costituzionali in merito alla guerra e all’uso della forza.

Giustamente l’Autore mette in rilievo la strumentalizzazione, da parte dei gruppi politici opposti a una particolare missione, dell’art. 11 della Costituzione, che sancisce il “ripudio della guerra”. In proposito, sottolinea con efficacia che chi si oppone a una particolare missione si limita a citare tale inciso dell’art. 11, senza precisare le altre sue parti. Da esse si evince chiaramente che la Carta vieta la guerra d’aggressione, cioè la guerra « come strumento di offesa alla libertà di altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali », accettando le limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni. Dal contesto dell’art. della Carta e dalla lettura delle discussioni avvenute al riguardo nel Gruppo dei 75 Costituenti, emerge chiaramente la loro volontà di consentire all’Italia di aderire all’Organizzazione delle

\* Generale di Corpo d’Armata, è stato Consigliere Militare del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, Presidente del Centro Studi della Difesa, Rappresentante personale del Presidente dell’OCSE per l’attuazione degli accordi di pace di Dayton in Bosnia-Erzegovina, Croazia e Repubblica Federale di Jugoslavia, Presidente della Società di Gestione degli Impianti Nucleari. Autore e curatore di numerose opere scientifiche è docente universitario in prestigiosi Atenei italiani. Nel 1998 ha ricevuto la *Medaglia d’oro di Gandhi* dell’UNESCO per la sua attività in favore della prevenzione dei conflitti e della diffusione della cultura della pace in Medio Oriente e nei Balcani.

Nazioni Unite, la cui Carta prevede, al Titolo 7, l'uso della forza per mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Inoltre, l'art. 11 parla non solo di pace, ma anche di giustizia fra le Nazioni, riconoscendo, almeno implicitamente, che l'uso della forza — espressione non usata dalla Costituzione, che si limita a parlare di guerra — è ammissibile quando vi si faccia ricorso per stabilire la giustizia, cioè per correggere ingiustizie esistenti, secondo le procedure già allora previste dalla Carta di San Francisco. Quest'ultima, inoltre, aveva realisticamente modificato quella della Società delle Nazioni e il termine di ripudio alla guerra usato invece nel Patto Briand–Kellogg. Oggi, la globalizzazione politico-strategica — esistente dalla fine della seconda guerra mondiale e continuata nel periodo bipolare, anche per la convergenza dell'interesse degli USA con quello dell'URSS di mantenere l'“ordine di Yalta” — si è frammentata. L'ordine geopolitico, e quello strategico della sicurezza internazionale si sono frammentati, a differenza di quello economico che si è invece globalizzato. La globalizzazione strategica è stata sostituita da un sistema che Henry Kissinger ha definito di *hub and spoke*, con gli USA che continuano a mantenere un ruolo centrale rispetto ai vari ordini o disordini regionali, pur non intervenendo più direttamente come avveniva nel precedente periodo. Oltre che l'ONU, gli interventi “di pace”, o più correttamente quelli che mirano a mantenere lo *status quo*, vengono ormai decisi anche a livello regionale, non solo a quello globale. Per l'Italia, in particolare, da parte dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione Europea.

La constatazione che la sicurezza sia indivisibile ha di fatto allargato il significato dell'art. 52 della Costituzione — per inciso, ripreso dalla Costituzione Sovietica su proposta di Palmiro Togliatti — secondo cui la « difesa della Patria è sacro dovere di ogni cittadino » e, quindi, allargato il campo alle operazioni che è politicamente corretto chiamare di pace o di polizia internazionale. Rimando al riguardo agli illuminanti scritti del Prof. Giuseppe de Vergottini.

Insomma, la Costituzione Italiana — come giustamente sottolinea Nicolò Giordana, non è pacifista, nel senso proprio del termine. Il ripudio della guerra — termine ripreso dal Patto Briand–Kellogg — non è assoluto, a differenza di quanto prevedono la Costituzione Giapponese e, in forma più attenuata, anche quella Tedesca. La Costituzione Italiana ha risentito fortemente della presenza esistente nell'Assemblea Costituente del Partito Comunista, che considerava

del tutto giustificato l'impiego dell'Armata Rossa per "liberare" il proletariato oppresso dal capitalismo e l'uso della forza per superare il colonialismo in quello che allora non era ancora chiamato il Terzo Mondo. Unitamente all'assunto idealista proprio del pacifismo assoluto, recepisce le ragioni del realismo politico. A differenza del primo, esso non rifugge dalla realtà della competizione internazionale fra gli Stati e, in questo senso, prevede di combattere l'ingiustizia. Per tale motivo, il realismo politico è da molti ritenuto più morale del pacifismo, come sostenuto a esempio dal padre gesuita O'Brian della Georgetown University, o dal pastore Niehburg, ispiratore spirituale del grande politologo realista Morgenthau. Mentre i pacifisti si voltano dall'altra parte per non vedere le violenze e rifiutare la responsabilità d'intervenire per farle cessare, come la tradizione cattolica ha sempre previsto per il *Bonus Miles Christi*, i realisti prevedono d'intervenire non solo per i propri interessi, ma anche per ripristinare la giustizia violata. Da notare che anche il Catechismo della Chiesa Cattolica, nel capitolo dedicato al V Comandamento, riprende la tradizionale dottrina agostiniano-tomistica della "guerra giusta", che ha sempre collegato e legittimato l'uso della forza alla solidarietà e alla giustizia e sottolineato che esso non deve essere indiscriminato, ma limitato allo stretto necessario.

Il concetto non è nuovo. Era già stato sviluppato dai filosofi greci e romani, nonché nel Vecchio Testamento. Essi hanno posto in rilievo che nessuno fa la guerra per la guerra, ma per la pace che segue la guerra. È un concetto ripreso da Clausewitz e sviluppato da Lenin nelle sue *Noterelle* sul pensiero clausewitziano. Se vogliono incidere sulla realtà, limitare o evitare le guerre, anziché fare semplice retorica, i pacifisti dovrebbero studiare la teoria strategica, la struttura e i meccanismi dei conflitti armati, come ho suggerito una ventina di anni fa nel volumetto pubblicato da Laterza dal titolo *Se vuoi la pace, comprendi la guerra*.

L'ordine o disordine internazionale si è trasformato negli ultimi settant'anni ed è ancora in fase di trasformazione profonda. L'"ordine militare", che la pace di Westfalia poneva alla base delle trasformazioni geopolitiche, non è più il motore della storia. Non lo è più non solo per l'esistenza di consistenti arsenali nucleari, ma anche perché la forza militare costa sempre più e rende sempre meno. Le guerre non scoppiano più fra Stati forti, ma fra quelli deboli e soprattutto al

loro interno. Si è allargata la “zona grigia” che è sempre esistita fra la pace assoluta e la guerra totale. La Costituzione Italiana, anche per la contrapposizione politica esistente nel dopoguerra, considera solo i due estremi, ma non regola l’uso della forza che avviene in tale “zona grigia”, che la legge–quadro continua a chiamare missioni di pace. Tale legge, comunque meritoriamente, colma in parte tale lacuna. La colma nella misura del “giuridicamente possibile” per una legge ordinaria, che rischiava sempre di cadere sotto la mannaia della Corte Costituzionale. È quindi estremamente attenta a parlare di *peacebuilding* e di *peacemaking*, senza tener conto che l’Italia potrebbe essere indotta, anche contro la sua volontà, a elevare l’uso della forze in *peace-enforcing* divenuti inevitabili per il c.d. *mission creep*. Si ignora che per fare la guerra basta uno solo, mentre per la pace ne occorrono sempre almeno due. Il “politicamente corretto” obbliga a *slalom* semantici talvolta divertenti, per non impiegare il termine guerra, barcamenandosi con dizioni contorte, come quelle di operazioni di pace o di polizia internazionale. Nulla di male! Corrisponde alla realtà dei tempi e a quella psicologica dell’opinione pubblica, delle cui tendenze pacifiste, vere o false che siano, il Parlamento deve tener conto. Bisogna però essere consapevoli che quasi sempre esse mascherano altre motivazioni, ideologiche o politiche.

In sostanza, condivido gran parte delle analisi effettuate nel bel saggio di Nicolò Giordana. Ho particolarmente apprezzato i suoi acuti commenti sulle varie disposizioni contenute nella legge–quadro, che va apprezzata per colmare un’evidente carenza nel nostro ordinamento che — a differenza di quanto accade negli altri Stati, inclusi quelli, usciti sconfitti come l’Italia dal secondo conflitto mondiale — prevedono nelle loro Costituzioni “stati di eccezione” o “di emergenza”, prevedendo per ciascuno anche responsabilità e poteri dei vari livelli istituzionali, cioè del Presidente della Repubblica, che in Italia è anche “capo delle FF.AA.”, del Governo e del Parlamento. Come accennato tali previsioni non potevano essere precisate in una legge ordinaria. Lo potranno essere solo in un’auspicabile revisione della Costituzione della Repubblica.

PARTE I

# INTRODUZIONE





## Il quadro internazionale

La presente Opera vuole avere il compito e l'ambizione di riassumere la novella normativa rappresentata dalla Legge quadro 21 luglio 2016, n. 145, rubricata *Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali* unitamente al quadro che negli anni si è venuto a generare nei confronti delle missioni internazionali. Per far ciò occorre aprire la trattazione del testo e anticipare la norma di diritto con alcune considerazioni su che cosa sia, cosa rappresenti e chi siano i soggetti legittimati a porre in essere queste operazioni extraterritorio focalizzandoci maggiormente su quanto di interesse per il nostro Paese.

A partire dalla fine del secondo conflitto mondiale l'Italia ha partecipato a oltre cento missioni internazionali. Dal primo impegno che vide l'invio di uno squadrone elicotteri in Libano nel 1978, poi rafforzato dall'intervento di un contingente terrestre tra il 1982 e il 1984, alla prima Guerra del Golfo (1990–1991) passando per la Somalia (1992–1994) e i conflitti balcanici (1995–1999) i militari italiani hanno visto un costante e forte impiego in teatri esteri per operazioni di vario genere: dal *peace keeping* a salire. Ciò nonostante è possibile ravvedere un doppio *trend* laddove da un lato sono preferite le missioni a copertura NATO, Unione Europea o Nazioni Unite; dall'altro lato l'utilizzo del personale, negli anni a far luogo dal 2005, è stato sensibilmente ridotto.

In linea generale le missioni militari attuate all'estero dai comparti italiani sono definiti dalla classe politica missioni di mantenimento della pace, missioni dunque di *peace keeping*, in realtà la natura giuridica dell'operazione spesso si discosta profondamente da ciò che è la situazione fattuale che i militari trovano sul territorio, situazione che può anche richiedere un uso non sporadico della forza. Il riferimento qui corre a determinati accadimenti avvenuti in Afghanistan o Iraq

dove i nostri soldati si sono trovati costretti ad aprire il fuoco al fine di garantire la propria sicurezza. Tutto ciò genera indubbiamente tensioni e *défaillance* sulla coesione a livelli di unità minima militare, ossia a livelli di squadra o plotone<sup>1</sup>.

Il problema che vediamo dunque delinearci afferisce alla chiarezza. Dati normativi certi e provvedimenti chiari contribuiscono da un lato a tutelare i militari in campo che quindi potrebbero agire in maggiore tranquillità operativa, dall'altra contribuiscono a specificare quale è la reale situazione in quei determinati contesti e quindi accompagnano il *quisque de populo* a comprendere le ragioni dell'impiego di una Forza militare.

Come autorevole dottrina ha voluto affermare, infatti, lo strumento del *peace keeping* ha un confine ben delineato e non possiamo valicare una definizione internazionalmente consolidata al fine di far prevalere un dato retorico vuoto di significati<sup>2</sup>. Occorre quindi contestualizzarle e attualizzare il *nomen* delle operazioni. Si delineano quindi differenti tipologie di intervento.

Distinguiamo tra *peace keeping*, che delinea un'operazione volta al mantenimento della pace a ostilità concluse, operazione che può limitarsi al vigilare sul rispetto del cessate il fuoco o che può applicarsi in interventi volti alla ricostruzione dell'ordine civile e al mantenimento di detto ordine, e *peace enforcement*, che comporta l'uso della forza militare per ristabilire la pace e la sicurezza nel luogo di intervento<sup>3</sup>.

Nel quadro internazionale gli attori che generalmente intervengono in forma istituzionale autorizzando o fornendo comunque il cappello giuridico delle operazioni militari all'estero sono tre: le Nazioni Unite, la NATO e l'Unione Europea.

Il primo genere di intervento di cui si vuole trattare è quello che negli anni è stato il più ricorrente: l'ONU, tramite il Consiglio di Sicurezza, può autorizzare una missione di pace al fine di garantire la sicurezza e il sostegno a un Paese colpito da un conflitto. La funzione

1. Cfr. R. SUNDBERG E C. RUFFA, *Breaking the Fame: Frame Dissonance in War and Peace*, in « Paper Under Review », Uppsala University Working Paper, Uppsala 2014.

2. Cfr. ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, in « approfondimenti », vol. 104, Osservatorio di politica internazionale, Roma 2014, p. 6.

3. Cfr. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, Torino 2011, p. 66.

delle Nazioni Unite è quindi quella di inserire una Forza neutrale che conduca a una situazione di stabilità funzionale all'agevolazione di un processo di pace. Non possedendo una Forza militare propria l'ONU si avvale del personale militare fornito dagli altri Stati membri. Esempio di azioni volute e condotte a seguito di un procedimento delle Nazioni Unite sono la presenza dei caschi blu in Darfur, nell'ovest del Sahara, nel Congo, in Sudan e nel Timor.

Altro attore internazionale che può guidare operazioni internazionali è la NATO, Organizzazione del Trattato Nord Atlantico, che dal 1994 organizza anch'essa azioni di *peace keeping* coordinandosi con le Nazioni Unite. Celebri interventi sono quello in Jugoslavia del 1994 e quello in Afghanistan iniziato nel 2001.

Insieme a questi attori vi è poi l'Unione Europea che dal 2002 ha avviato una politica di gestione delle missioni internazionali sviluppate essenzialmente su due fronti: quello della *European Union Force* (EUFOR) e quella della *European Union Naval Force* (EUNAVFOR). Le attività si sono svolte in Bosnia, Congo, Repubblica Centro Africana, nel Corno d'Africa e nel mar Mediterraneo.

In questo quadro di operatività le missioni portate avanti dalle Forze Armate italiane sono state di vario tipo: alcune hanno visto la partecipazione in Organizzazioni internazionali, altre hanno avuto luogo con il consenso dello Stato sul cui territorio si andava a stabilire il nostro contingente. Nel primo gruppo rientrano i casi di operazioni intraprese sotto l'egida dell'ONU e quelle volute dal Consiglio di Sicurezza al fine di garantire le sanzioni da questo commutate. Dietro richiesta del Consiglio di Sicurezza, infatti, gli Stati hanno spesso usato la forza, per esempio, per dirottare o sequestrare navi che violavano un embargo emanato, si pensi alle misure di interdizione marittima intraprese per dare attuazione all'embargo contro la ex-Jugoslavia decise con le Risoluzioni n. 787 (1992) e 820 (1993).

Nel secondo gruppo rientrano le missioni svolte fuori dalla copertura delle Nazioni Unite come la Forza Multinazionale nel Sinai o nel Libano.

Attualmente l'Italia è occupata all'estero con numerose operazioni che vedono l'impegno dei contingenti in tre continenti, Europa, Africa ed Asia, per un complessivo di circa quindicimila uomini. Tra le missioni internazionali troviamo quelle patrocinata dalla NATO, quelle delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e gli altri tipi di operazioni

prive di una di queste tre Organizzazioni a riferimento. Cercheremo ora di elencarle e analizzarle sommariamente al fine di offrire al lettore un quadro quanto più organico possibile per comprendere la norma oggetto della presente Opera<sup>4</sup>.

Tra le missioni NATO troviamo quella in corso in Bosnia Erzegovina che vede il suo quartier generale a Sarajevo e che fornisce supporto alle Autorità bosniache nel quadro degli obiettivi raggiunti prima con l'operazione *Joint Forge*, terminata nel 2004, e poi con l'operazione *Joint Enterprise*, iniziata il 5 aprile 2005. Ad essa collegata sono altre due missioni. In primo luogo la KFOR, iniziata il 12 giugno 1999 a seguito della Risoluzione n. 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza, cui è stato affidato il compito di ristabilire l'ordine e la pace nel Kosovo. Tale missione ha cambiato nome nel corso degli anni, prima in operazione *Joint Guardian* e poi in *Joint Enterprise*. Oggi la KFOR si occupa di garantire un livello standardizzato di sicurezza per mantenere la pace tra le varie etnie in un sistema democratico. Altra missione collegata è la *Former Yugoslav Republic of Macedonia* (FYROM) che ha da sempre posto la sua base nello scalo aereo di Skopje ed ha compito di supportare anch'essa, come la prima, le Autorità bosniache.

Sempre in capo alla NATO è l'operazione navale che si sta svolgendo nel mare Mediterraneo *Sea Guardian*. Le unità della Marina Militare partecipano a rotazione ai gruppi navali costituiti dalle varie Forze navali dei Paesi dell'Alleanza. Sostanzialmente questi assembramenti sono quattro dei quali tre composti da fregate o caccia con compiti di sorveglianza aereo-marittima e pattugliamento, e uno specializzato in intervento rapido contro-mine. A seguito degli episodi dell'11 settembre 2001 la NATO ha previsto lo stanziamento di una Forza nel Mediterraneo orientale denominata *Task Force Endeavour* in seno alla lotta al terrorismo. Tale contingente è stato poi implementato a seguito del *summit* di Varsavia del luglio 2016 assumendo il nome di *Sea Guardian*, operazione condotta in sinergia con le altre operazioni: *Sophia* e *Frontex*. Essa si pone dunque come strumento flessibile capace di rispondere alle numerose esigenze di sorveglianza dei mari, contrasto al terrorismo e *capacity building*, ossia formare le Forze di sicurezza dei Paesi confinanti col mare Mediterraneo.

4. Per un quadro più approfondito in materia si rinvia all'apposita sezione "Operazioni Militari" del sito del Ministero della Difesa, in [www.difesa.it](http://www.difesa.it).