



**Politica italiana
della difesa e della sicurezza:
un'analisi propositiva**

Roma, gennaio 2013

Il presente documento è prodotto dal gruppo di lavoro costituito da Luigi Barbato, Maurizio Simoncelli e Laura Zeppa. Le posizioni degli autori non vincolano in alcun modo l'Istituto.

Indice

<i>Il quadro globale e le minacce</i>	<i>p. 3</i>
<i>Più politica estera: definizione dei raggi di azione</i>	<i>p. 4</i>
<i>La politica di difesa italiana deve essere strettamente collegata alla politica estera italiana</i>	<i>p. 5</i>
<i>Politica di difesa europea: integrazione e cooperazione alla luce della crisi economica</i>	<i>p. 7</i>
<i>Industria degli armamenti</i>	<i>p. 8</i>
<i>Missioni internazionali: tipologie e loro legittimità</i>	<i>p. 9</i>
<i>La partecipazione italiana alle missioni internazionali e le funzioni parallele</i>	<i>p. 11</i>
<i>La Costituzione italiana e il principio di ripudio della guerra</i>	<i>p. 12</i>



Il quadro globale e le minacce

A venti anni di stanza dalla caduta del muro di Berlino e della fine della Guerra Fredda, è ormai necessario riconsiderare gli elementi fondamentali della politica della difesa e della sicurezza italiana nel quadro di un mondo profondamente mutato e globalizzato, sia politicamente, sia economicamente.

Il primo elemento da considerare è quello relativo alle minacce, potenziali e/o reali. Va evidenziato che allo stato attuale non esistono minacce di tipo militare nell'area del Mediterraneo, sia perché i principali paesi sono alleati nel quadro NATO e/o UE, sia perché i paesi rivieraschi del Nord Africa e Medio Oriente non hanno intenzioni ostili (né i mezzi eventuali per poterle esercitare). I documenti ufficiali della NATO e dell'UE¹ in questo senso confermano tale assenza, evidenziando, invece, i pericoli derivanti da un'eventuale proliferazione nucleare (Iran e Corea del Nord), dal terrorismo² e dai cambiamenti climatici (siccità, desertificazione, ecc.).

I primi due pericoli suddetti (proliferazione nucleare e terrorismo) devono essere affrontati il primo con una politica di rafforzamento del disarmo nucleare (potenziamento del Trattato di Non Proliferazione nucleare, dell'Agencia Internazionale Energia nAtomica, del Comprehensive Test Ban Treaty ecc.), il secondo con strumenti soprattutto d'*intelligence* (come ha dimostrato l'azione contro Osama Bin Laden, ad esempio).

In ambito nucleare, la persistenza delle armi nucleari tattiche USA dislocate in Europa (Italia compresa) con il piano di ammodernamento delle bombe B61-12³, la dotazione di cacciabombardieri F35 con capacità *stealth* (invisibili ai radar avversari) e la dislocazione di basi antimissile ai confini della Russia appaiono, invece, segnali orientati in senso opposto ad una

1 Vedi il paper di M. Paone sulle *“Le politiche di difesa dell’Unione Europea. Evoluzione e limiti della sicurezza comune”*, in “Sistema informativo a schede”, 6/2012, e quello di A. Motola, *“Il nuovo Concetto Strategico della Nato nell’attuale contesto politico e di sicurezza internazionale. Evoluzione e aggiornamento della strategia d’azione dell’Alleanza Atlantica, dalla formulazione del Concetto Strategico del 2010 al più recente Summit di Chicago del 2012”*, in “Sistema informativo a schede”, 7/2012, in www.archiviodisarmo.it.

2 Vedi il paper di R. Zampetti sul *Terrorismo nucleare*, “Nuclear News” 4/2012 – dicembre 2012, in www.archiviodisarmo.it.

3 Vedi il paper *B61: residui della guerra fredda* (dicembre 2011), nonché il paper di R. Srouf *Armi nucleari tattiche. Le B61 e i rapporti NATO-Russia*, “Nuclear News” 3/2012 – novembre 2012, in www.archiviodisarmo.it.



politica di distensione e di *confidence building*, evidenziando una scelta sia italiana sia dell'Alleanza Atlantica, tesa non solo alla conferma dell'opzione nucleare, ma anche al suo rafforzamento.

E' necessario, pertanto, che **il Parlamento italiano** (e non solo altri attori quali i vertici militari ed industriali) **sia protagonista di un'adeguata riflessione pubblica sulla strategia di sicurezza nazionale** per definire gli obiettivi e gli strumenti della politica estera e di difesa, per evitare l'esautoramento delle sedi istituzionali sinora realizzatosi.

In questo quadro, ad esempio, appare opportuna anche una revisione del programma F35, non solo per il significato strategico ed industriale di una scelta di questi apparecchi della statunitense *Lockheed Martin*, ma anche in relazione ai costi elevatissimi che la comunità nazionale deve sopportare in un momento di drastici tagli allo stato sociale, alle pensioni, alla sanità e all'istruzione. In tal senso, un'approfondita discussione politica in ambito nazionale, tesa anche ad un coinvolgimento dell'opinione pubblica⁴, permetterebbe, inoltre, l'assunzione di posizioni significative e democraticamente condivise nei consessi internazionali a cui l'Italia partecipa.

Più politica estera: definizione dei raggi di azione

L'Italia, stretta tra il progressivo deterioramento del quadro politico interno, la crisi del debito e il corrispettivo indebolimento della posizione del paese nella gerarchia del potere e del prestigio internazionale, continua a mostrare tutta la sua debolezza e la sua incapacità di prendere decisioni di fronte alle crisi e ai conflitti che scoppiano: come nel caso del collasso del regime di Gheddafi in Libia e della guerra civile in Siria.

Il nostro Paese ha sempre cercato rifugio nella consueta pluralità di ancoraggi esterni - dall'Unione Europea, all'Alleanza Atlantica, agli Stati Uniti -, ma i soggetti ai quali si è rivolta stanno vivendo una profonda crisi di efficienza e di identità, col risultato di rendere qualunque ancoraggio problematico e, in ogni caso, fragile. La crisi è completata, sul versante istituzionale, dall'incertezza sui principi e le norme fondamentali della convivenza internazionale.

La comunità internazionale non riesce a trovare un accordo al proprio interno su nodi cruciali quali il rapporto tra sovranità e diritti di ingerenza, la regolamentazione dell'uso della forza, la

4 Vedi F. Battistelli - M.G. Galantino - L. F. Lucianetti - L. Striuli, *Opinioni sulla guerra. L'opinione pubblica italiana e internazionale di fronte all'uso della forza*, Franco Angeli, 2012.



subordinazione degli imperativi nazionali di crescita all'esistenza di vincoli sovranazionali.

Il nostro Paese deve analizzare le complesse evoluzioni internazionali ed individuare i suoi ambiti di interesse. Il prossimo futuro sarà cruciale per quanto riguarda la soluzione dei conflitti (Siria⁵, Yemen, Bahrein) e la stabilizzazione di quei paesi che hanno già registrato il *turnover* politico (Libia, Egitto, Tunisia e, in misura minore, il Marocco). Tali situazioni presentano rischi per l'Europa – e in modo particolare per l'Italia - sotto il profilo sia della questione energetica⁶, sia della gestione delle migrazioni⁷ nel Mediterraneo.

L'Italia deve definire il proprio raggio d'azione per la propria politica estera anche con attenzione alle relazioni con la Turchia e la Russia⁸. L'interdipendenza economica e finanziaria tra i Paesi, aggiunta alla continua crescita degli strumenti di comunicazione, impedisce a tutti gli Stati di disinteressarsi di ciò che avviene lontano da loro.

La politica di difesa italiana deve essere strettamente collegata alla politica estera italiana

Per la mancanza di politica estera l'agenda internazionale dell'Italia è spesso stata dettata dalla politica di difesa. La storia, però, ci insegna che la politica di difesa è solo una delle facce della medaglia che ci consente di essere partecipi ai rapporti

5 Nella regione mediorientale è gravissima la situazione in Siria, il cui esito potrebbe innescare una spirale di violenza incontrollata nell'area con, tra l'altro, la possibile ripresa di ostilità tra Israele ed Hezbollah in Libano.

6 La regione è di importanza cruciale per la sicurezza energetica dell'Italia, fornendo al paese oltre il 45% delle importazioni totali di gas naturale. Due paesi in particolare giocano un ruolo primario: Algeria e Libia, che esportano in Italia, rispettivamente, 26 e 9 miliardi di metri cubi di gas naturale all'anno. La Libia contribuisce in modo decisivo anche alle importazioni italiane di petrolio (prima della ribellione era il primo paese fornitore con oltre 300 mila barili al giorno di greggio).

7 Le tensioni in seno all'Europa nel 2011 - anche nello spazio Schengen, in particolare sul confine Italia-Francia - collegate ai flussi migratori non programmati (in particolare, dei tunisini) ha dimostrato la necessità di una regia politica più forte, chiara, condivisa e capace di immediate risposte all'altezza delle aspettative e dei bisogni delle persone. Un richiamo al realismo significa ponderare i rischi di una disattenzione o di una politica puramente difensiva, reattiva e di breve periodo alle dinamiche migratorie, in parte prevedibili, e avere la capacità di costruire insieme strategie basate sui dati strutturali relativi alle proiezioni demografiche e all'andamento del mercato del lavoro nella sponda Sud e Nord del Mediterraneo.

8 Vedi C. Orlando: *La partita eurasiatica. Geopolitica della sicurezza tra Occidente e Russia*, Roma, Ediesse, 2009.



internazionali, anche perché questa stessa è dettata non sempre dagli interessi del e per il nostro Paese, ma spesso da quelli di pochi (il cosiddetto complesso militare-industriale, secondo la sintetica definizione del presidente USA Eisenhower). **La classe dirigente dovrà sviluppare maggiormente la consapevolezza della complessità degli scenari nei quali l'Italia si trova ad agire e delle sfide globali alle quali deve far fronte.** Il modello di difesa (o Strategia di Sicurezza Nazionale - SSN), attualmente previsto dalla legge di riforma dello strumento militare, è predisposto per affrontare attacchi e minacce militari, molto difficilmente verificabili⁹.

Alla luce delle vere minacce e crisi, la nostra politica estera e di difesa deve mettere al primo posto una politica di prevenzione, attraverso una soluzione politica e diplomatica dei diversi conflitti. L'Italia come membro delle Nazioni Unite e come Paese che ha abbracciato i principi della Carta di San Francisco deve privilegiare l'applicazione delle disposizioni del Capitolo VI della Carta e considerare l'uso della forza" come ultimo strumento.

L'interesse primario dell'Italia, sia verso l'interno sia verso l'esterno, deve essere quindi quello di una società basata sulla promozione e sulla difesa dei diritti umani fondamentali.

In questo quadro, **la presenza italiana all'interno della NATO e della UE deve essere più autonoma e critica**, evitando quanto meno il non raro appiattimento su posizioni di altri paesi. Le delicatissime questioni relative alle B61 e agli F35 pongono concreti interrogativi sul rispetto sostanziale da parte italiana del TNP, esponendoci evidentemente in modo contraddittorio nei confronti di altri paesi che potrebbero pertanto riservarsi di dotarsi di tali armi.

Appare, invece, opportuno che, anche per la collocazione geopolitica nel bacino del Mediterraneo, l'Italia assuma decisamente un preciso ruolo di dialogo, di cooperazione e di mediazione nell'ambito delle questioni e dei conflitti dell'area.

La politica estera, in modo congruo con la politica militare, deve essere fondata sul principio della cooperazione e non sull'antagonismo.

⁹ Va ricordato che, dato che l'indirizzo politico della SSN spetta al binomio governo-parlamento (come confermato dalla commissione Paladin), non esiste un documento governativo aggiornato sulla Strategia della Sicurezza Nazionale (libro bianco Difesa 2002; "Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009"; "Concetto Strategico Capo SMD" 2005; "Rapporto 2020" MAE 2008; "Nota aggiuntiva allo stato di previsione della Difesa").



Politica di difesa europea: integrazione e cooperazione alla luce della crisi economica

La politica di difesa italiana è inquadrata nella rete di istituzioni internazionali euro-atlantiche, ma i tre pilastri di questa rete – la NATO, l'UE e la leadership americana – mostrano segni di difficoltà: la debolezza istituzionale dell'UE e il peso della crisi economica contribuiscono ad allentare questo legame.

Il rischio di sfaldamento, che da due anni coinvolge l'euro e l'UE, con il conseguente ritorno a nazionalismi, populismi e protezionismi in diversi paesi del vecchio continente, deve ricordare il valore, e la fragilità, del processo di integrazione europea che ha garantito bene o male per 65 anni la pace in Europa (non si può dimenticare il conflitto nell'ex-Jugoslavia).

È possibile **razionalizzare le capacità europee attraverso un deciso sforzo di integrazione, specializzazione e ammodernamento, capace di assicurare la disponibilità di tutte le risorse necessarie ad un costo più ridotto.** Razionalizzare la spesa e allo stesso tempo sviluppare le necessarie capacità civili e civili-militari sono impegni difficili che tuttavia nessun paese europeo da solo è oggi in grado di garantire nel lungo-medio termine.

Nel campo della difesa l'interesse nazionale viene tutelato bilanciando il mantenimento della sovranità nazionale, in termini di "sovranità operativa" sugli equipaggiamenti militari e di autonoma base industriale e tecnologica, con la progressiva condivisione della medesima sovranità a livello europeo tramite istituzioni politico-militari UE e tramite cooperazioni industriali intra-europee.

In considerazione dell'attuale crisi finanziaria e del ruolo disgregante che potrebbe avere nel settore della difesa, la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2011 n. 53 esorta gli Stati membri dell'UE ad attivare maggiori pratiche di cooperazione, in particolare attraverso:

- un miglior coordinamento nella pianificazione della difesa, che prevede l'armonizzazione delle esigenze e misure militari per potenziare l'interoperabilità;
- la messa in comune e la condivisione di determinate capacità e strutture di supporto;
- una cooperazione rafforzata nella ricerca e nello sviluppo tecnologico;
- l'agevolazione della collaborazione e del consolidamento industriali;
- l'ottimizzazione degli appalti e la rimozione degli ostacoli



presenti sul mercato affinché gli Stati membri possano sviluppare le capacità in modo più economicamente conveniente e senza pregiudicare la loro sovranità.

L'Italia fa parte dell'Europa e deve perciò accelerare il progresso di creazione di **un solo esercito europeo**, adeguando la struttura militare al modello di difesa, in termini sia di quantità di militari necessari, sia di sistemi d'arma (gli F35 sono troppo costosi, nascono obsoleti e non sono funzionali ad alcun modello di difesa accettabile¹⁰), sia con l'eliminazione di sprechi e privilegi (vedi la pletora di generali e la permanenza dell'ausiliaria).

Industria degli armamenti

Le esportazioni italiane di materiale d'armamento, che vedono il nostro paese posizionato tra i primi dieci al mondo, devono essere coerenti sia con la Costituzione (art.11), sia con la legge 185/90 e successive modificazioni¹¹, evitando esportazioni verso paesi non in sintonia con le norme richiamate, come, invece, è avvenuto nel caso di Israele, della Colombia o della Libia di Gheddafi, per fare solo qualche esempio. Inoltre, proprio al fine di compensare i divieti di cui sopra e utilizzando quanto previsto dalla legge 185/90, **è opportuno che vengano finalmente attivate iniziative e procedure tese alla diversificazione produttiva verso il settore civile** per consentire alle aziende e alle maestranze di acquisire competenze e capacità operative verso nuovi mercati. E' necessario un parallelo impegno italiano per un rafforzamento della normativa europea, nonché per la realizzazione dell'*Arms Trade Treaty* (ATT)¹².

Inoltre, coerentemente, lo Stato italiano non deve essere più il primo produttore di armi ed uscire dall'azionariato di Finmeccanica, evitando contemporaneamente che Finmeccanica venda, al solo scopo di far cassa, le proprie partecipazioni nei

¹⁰ Vedi il paper *Il caccia multiruolo F-35* di A. Motola e S. Corti, in www.archiviodisarmo.it.

¹¹ Vedi anche i paper di D. Dell'Olio *Il dibattito sulla normativa comunitaria in materia di commercio di armamenti: situazione attuale e prospettive future* (2010), M. Albergoni, *La legislazione in materia di esportazione degli armamenti militari. La posizione dell'UE e l'ordinamento italiano, tra esigenze di difesa e tutela dei diritti* (2011), in www.archiviodisarmo.it.

¹² Vedi E. Scalfari, *Verso la Conferenza Onu 2012 per un Trattato Internazionale sul Commercio di Armi (ATT)* (2012) in www.archiviodisarmo.it, nonché E. Emmolo, *ATT 2012: un fallimento annunciato?*, pp. 151-166, in SIMONCELLI, M. (a/c): *La pace possibile. Successi e fallimenti degli accordi internazionali sul disarmo e sul controllo degli armamenti*, Roma, Ediesse, 2012.



settori a produzione civile (vedi Ansaldo Energia). Analogamente ai principi guida per l'export militare, appare opportuno che siano disdetti gli accordi di cooperazione militare con Algeria, Cina, India, Israele, Kuwait e Serbia (di cui per lo più non sono noti neppure i termini operativi).

Missioni internazionali: tipologie e loro legittimità

La decisione di partecipare o meno alle missioni internazionali deve derivare da un'attenta analisi della situazione (conoscenza della realtà geo-politica del conflitto, degli interessi in ballo e dei rapporti internazionali) e della legittimità, in base alle disposizioni di diritto internazionale e costituzionale a cui l'Italia si riferisce.

A tale riguardo ci si deve, quindi, sempre riferire al principio base dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che come indicato nell'articolo 1, comma 1, è quello di mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

La Carta delle Nazioni Unite, infatti, non si limita a vietare la guerra, ma indica di voler bandire l'uso della forza, soffermandosi proprio sul termine "forza", al fine di evitare quelle vie di fuga consentite dagli accordi precedenti alla Carta che permettevano il ricorso ad azioni coercitive che non potevano comunque essere considerate "guerra". L'importanza di questa disposizione è da tutti sottolineata. Essa vieta non solo l'uso della forza, ma anche la minaccia di tale uso.

La Carta prevede alcuni tipi di azioni sia preventive che successive ad eventuali minacce alla pace. In base agli scopi che le operazioni a tutela della pace intendono perseguire, e del carattere più marcatamente politico/diplomatico o militare che assumono, si individuano quattro tipologie di operazioni:

- di formazione della pace e prevenzione dei conflitti (peace making);
- di costruzione della pace (peace building) per ricostruire paesi distrutti dalle ostilità, assicurare il rispetto dei diritti umani, organizzare l'amministrazione civile, preparare e controllare lo svolgimento delle elezioni politiche;
- di mantenimento della pace (peace keeping);
- di imposizione della pace alle parti in conflitto (peace enforcement).

Le operazioni sia di peace making sia di peace building rientrano nelle azioni diplomatiche preventive dei conflitti o di ricostruzione post conflitto



Le operazioni di peace keeping¹³:

- non hanno natura coercitiva, non essendo dirette contro uno Stato (o altro soggetto di diritto internazionale) poiché intendono preservare la situazione, nella speranza che questo renda più facile la soluzione pacifica del conflitto;
- si possono realizzare solo con il consenso dello Stato all'interno del quale devono operare (o, meglio, secondo alcuni, con il consenso di tutte le parti principali del conflitto);
- al personale militare è riconosciuto il diritto di usare la forza solo per legittima difesa: vale a dire per rispondere ad attacchi diretti contro la propria persona (o contro soggetti sotto la sua protezione) o per reagire ad azioni volte, attraverso l'uso della forza, a impedire lo svolgimento del mandato. L'uso della forza, in sostanza, deve avere carattere difensivo (alle forze di peace keeping non è consentito prendere l'iniziativa di ricorrere alle armi).

Le operazioni di peace keeping nel corso degli anni sono state sottoposte a modifiche sia sul piano strutturale sia quello funzionale.

Dal punto di vista della struttura, alla tradizionale componente militare si è gradualmente aggiunto personale civile e di polizia e sempre più frequentemente alle tradizionali incombenze di separazione e interposizione tra le parti e di osservazione del rispetto dei termini del cessate il fuoco, si sono aggiunte funzioni parallele quali:

- la smobilitazione dei combattenti e il loro reinserimento nella vita civile;
- la verifica dello stoccaggio e della distruzione di armi ed equipaggiamenti militari;
- l'assistenza nei processi elettorali (consulenza tecnica, organizzazione e controllo delle diverse fasi);
- la verifica del rispetto dei diritti umani;
- il controllo dell'azione della polizia locale e l'avvio di veri e propri processi di ricostruzione istituzionale;
- l'assistenza umanitaria (protezione della distribuzione degli aiuti, protezione delle aree protette o zone di sicurezza);
- indurre le parti del conflitto alla pacificazione e alla riconciliazione nazionale.

13 Le operazioni di peace keeping, non sono previste dalla Carta delle Nazioni Unite, ma sono diventate consuetudine dell'Organizzazione.



La partecipazione italiana alle missioni internazionali e le funzioni parallele

Negli ultimi anni l'Italia si è trovata coinvolta in missioni ad alto contenuto di uso della forza – peace enforcement (es. le missioni in Afghanistan 2001 e Iraq 2003)¹⁴. Queste missioni rientrano nell'ambito dell'uso della forza per “legittima difesa” - individuale e collettiva - così come previsto dall'articolo 51 della Carta che pur proibendo l'uso della forza, non ha vietato il diritto di difesa di uno Stato oggetto di un attacco armato.

L'articolo non si limita a riconoscere un diritto individuale di legittima difesa, ma considera anche la figura della legittima difesa collettiva, in base a ciò sarebbero legittimati a rispondere all'attacco armato anche Stati diversi da quello che ha subito l'aggressione. Va chiarito che l'esercizio di questo diritto deve costituire la risposta ad un attacco armato e non può, di conseguenza, essere una misura preventiva per evitare in futuro, anche imminente, l'attacco armato altrui.

Una questione che dovrebbe essere oggetto di attenzione è l'interpretazione estensiva che si è data negli ultimi anni al termine di “legittima difesa”: come ad esempio nel caso della missione *Enduring Freedom* (2001/ad oggi) condotta dagli Stati Uniti¹⁵.

È opinione diffusa, infine, che l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per azioni coercitive, da parte di un'organizzazione o di un accordo regionale debba essere preventiva ed esplicita¹⁶.

14 Vedi i paper di L. Zeppa *Azioni europee di Peacekeeping. Le “operazioni di gestione delle crisi” dell'Unione Europea* (2003) e *Azioni italiane di Peacekeeping. Le operazioni militari italiane all'estero* (2003), nonché quelli di Alessandro Costa *Peacekeeping risorsa militare e civile* (Novembre 2010) e Luigi Murro *Le missioni italiane di peacekeeping militare* (Febbraio 2012), in www.archiviodisarmo.it.

15 Prima di questa missione la legittima difesa era concepita come esercitabile contro uno Stato; l'operazione *Enduring Freedom* è rivolta contro un'entità non statale. Ora la maggioranza dei studiosi del diritto internazionale ammette che la legittima difesa possa essere esercitata non solo contro uno Stato, ma anche nei confronti di un'entità non statale. Inoltre, alcuni altri studiosi di diritto internazionale (es. Prof. Giardina) rilevano come le Risoluzioni 1368 e 1373 del CdS, pur facendo riferimento al diritto alla legittima difesa non avevano ancora individuato lo Stato a cui era riferibile l'attacco agli USA che, all'epoca, non avevano ancora essi stessi individuato nell'Afghanistan. Sempre una parte dei studiosi ha evidenziato che l'azione in Afghanistan non si è limitata a respingere un attacco armato o a rispondere ad un tale attacco, ma si è spinta oltre, fino a trasformarsi in vera e propria guerra tendente alla *debellatio* dello Stato afgano.

16 Questione molto più dibattuta è la possibilità che l'autorizzazione possa intervenire dopo la conclusione dell'operazione: si è considerata quest'eventualità a proposito dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999) adottata a conclusione dell'intervento Nato in Kosovo



In questo senso (ed anche in relazione alle difficoltà del bilancio statale) la presenza italiana nell'ambito di numerose missioni militari all'estero (denominate in modo indiscriminato ed a volte anche erroneo di peace keeping) deve essere adeguatamente valutata dal Parlamento nazionale, che sinora ne ha autorizzato in modo globale l'effettuazione, senza valutarne la coerenza con il dettato costituzionale dell'art. 11 e senza entrare neppure nel merito dei singoli casi, mettendo di fatto sullo stesso piano situazioni diversissime, dall'Afghanistan al Libano, dai Balcani al Corno d'Africa.

In tale prospettiva è opportuno ricordare che il contributo alla pacificazione può essere dato non solo da una presenza armata, ma anche da **un intervento civile** di operatori addestrati *ad hoc*. Basta ricordare l'esempio dell'azione della Comunità di S. Egidio in occasione del conflitto in Mozambico o le attività avviate con l'Operazione Colomba dell'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII nei Balcani, in Colombia e nell'area israelo-palestinese.

La Costituzione italiana e il principio di ripudio della guerra

I padri fondatori della nostra Costituzione, consapevoli che l'Italia aveva partecipato ad una guerra di aggressione, vollero dare un segnale forte alla comunità internazionale, sancendo il ripudio della guerra.

L'articolo 11 della Costituzione non vieta, però, sempre l'uso della forza, ma solo quello rivolto ad offendere la libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. In altri termini, l'articolo 11 vieta la guerra di aggressione, ma non, ad esempio, una guerra di legittima difesa, sia che si tratti di difendere il territorio nazionale, sia che si tratti di venire in soccorso di uno Stato aggredito.

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'impegno a promuovere le organizzazioni volte a favorire la pace e la giustizia tra le Nazioni viene inteso come diretto a incoraggiare la partecipazione dell'Italia alle Nazioni Unite, ma



anche a organizzazioni regionali quali l'UE, che ha trovato nell'articolo 11 un ancoraggio costituzionale.

L'interpretazione restrittiva o estensiva delle disposizioni di diritto internazionale (Carta delle Nazioni Unite) e della Costituzione rientrano nell'ambito della politica:

la percezione del rischio è politica, la valutazione dell'opportunità di agire, intervenire è politica, la necessità di raggiungere determinati risultati in determinati tempi, con determinati strumenti, è politica. Al fine di ridurre le strumentalizzazioni, andrebbe richiamata di continuo la distinzione tra le responsabilità politiche, di scelta e di indirizzo, del governo e del parlamento, e le responsabilità operative che spettano alle forze armate e civili.

Particolare attenzione andrebbe dedicata alla comunicazione con l'opinione pubblica: costante attività di informazione si dovrebbe dare sia sulle ragioni dell'intervento sia sullo svolgimento delle iniziative. Soprattutto, bisognerebbe evitare di creare illusioni sull'assenza di rischi.

L'attuale sistema non garantisce di fatto un adeguato spazio di discussione. Il ruolo del Parlamento, come anzidetto, è in pratica limitato all'autorizzazione dell'erogazione dei mezzi finanziari, da discutere ogni sei mesi. Per di più il carattere finanziario del dibattito tende ad orientare la discussione parlamentare su aspetti di dettaglio a scapito del significato politico della missione.

La posizione degli organi nazionali è tanto più importante e decisiva oggi, in un momento in cui i parametri internazionali, tradizionalmente accettati, sembrano rimessi in discussione da alcuni Stati e da nuove dottrine di politica internazionale.

