

Renzo Dickmann

L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare

1 - Il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento costituzionale di determinazione dell'impiego dello strumento militare; 1.1 - La complementarietà del ruolo del Parlamento rispetto agli altri poteri e organi costituzionali; 1.2 - Approvazione parlamentare e riserva di legge; 1.3 - I livelli di responsabilità nella direzione delle Forze armate; 2 - L'impiego esterno dello strumento militare in adempimento di obblighi conseguenti alla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni ed accordi di cooperazione internazionale; 3 - Le operazioni di pace e le iniziative europee in materia di difesa comune; 4 - L'approvazione parlamentare della partecipazione militare italiana ad operazioni per il mantenimento ed il ripristino della pace; 4.1 - Operazioni di pace svolte nell'ambito di organizzazioni internazionali delle quali l'Italia è parte; 4.2 - Operazioni di pace svolte senza il mandato di organizzazioni internazionali; 4.3 - Approvazione parlamentare e autorizzazione legislativa delle iniziative internazionali implicanti l'impiego dello strumento militare; 5 - Conclusioni; Tabelle; Nota bibliografica.

1 - Il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento costituzionale di determinazione dell'impiego dello strumento militare

1.1 - La complementarietà del ruolo del Parlamento rispetto agli altri poteri e organi costituzionali

La tradizione delle moderne democrazie fondate sulle costituzioni elaborate nel secondo dopoguerra ha inciso sulla caratterizzazione del controllo democratico delle Forze armate in Italia: si può ritenere infatti che si sia pervenuti all'affermazione di tale idea solo con la Costituzione repubblicana del 1946.

Infatti sotto il vigore dello statuto albertino permaneva un forte controllo della corona sulle Forze armate, in conseguenza della relativa partecipazione istituzionale all'azione dell'esecutivo. Questo aspetto ha configurato probabilmente uno dei maggiori limiti allo sviluppo democratico italiano e fu inizialmente determinato da quello stato quasi permanente di guerra che si protrasse dal 1848 alla presa di Roma e durante il quale il re esercitò effettivamente il comando delle Forze armate che l'articolo 5 dello statuto albertino gli attribuiva.

Anche nella condotta della I Guerra mondiale sono stati frequentemente sottolineati la debolezza dei governi ed il forte ruolo di Vittorio Emanuele III e dei suoi generali.

Questa situazione, protrattasi fino alla II Guerra mondiale, era determinata — dal punto di vista costituzionale — da un'ambigua sistemazione del ruolo e delle responsabilità del re, del governo e del capo di stato maggiore nel comando delle Forze armate ⁽¹⁾.

Con la Costituzione repubblicana il supremo comando delle Forze armate rimane di titolarità formale del Capo dello Stato, ma è circondato da una serie di accorgimenti che impediscono al Presidente della Repubblica di esercitarlo effettivamente senza il concorso del Parlamento, che ne determina limiti e condizioni, del Governo e del Consiglio supremo di difesa. Sul ruolo costituzionale di quest'ultimo esistono peraltro talune incertezze: nonostante queste è comunque possibile configurarlo in linea di principio come la sede nella quale il Presidente della Repubblica può assolvere alle relative funzioni costituzionali di garanzia. Tali devono infatti ritenersi le funzioni del Presidente della Repubblica anche nella sua qualità di Comandante supremo delle Forze armate, come meglio si rileverà in seguito.

L'incerta definizione del rapporto tra vertice costituzionale politico e vertice amministrativo militare delle Forze armate è durata quasi cinquanta anni. Solo nella XIII legislatura si è infatti definita una legge capace di chiarire il rapporto tra autorità politica e vertici militari, anche se rimangono ancora alcuni dubbi, per esempio, sul ruolo del Consiglio supremo di difesa nell'ambito di tale rapporto. Si tratta della legge 18 febbraio 1997, n. 25 ⁽²⁾, che all'articolo 1 indica le competenze del Ministro della difesa: «Il Ministro della difesa, preposto all'amministrazione militare e civile della difesa e massimo organo gerarchico e disciplinare: a) attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento; b) emana le direttive in merito alla politica militare, all'attività informativa e di sicurezza ed all'attività tecnico-amministrativa; partecipa direttamente o tramite un suo delegato a tutti gli organismi internazionali ed europei competenti in materia di difesa e sicurezza militare o le cui deliberazioni comportino effetti sulla difesa nazionale; d) approva la pianificazione generale e operativa interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari, nonché la pianificazione relativa all'area industriale, pubblica e privata, di interesse della Difesa».

In base alla nuova disciplina legislativa è precisato che il Capo di stato maggiore della difesa dipende direttamente dal Ministro della difesa ⁽³⁾.

Dal Capo di stato maggiore della difesa dipendono poi — a livello gerarchico equiparato — i Capi di stato maggiore di Forza armata, il Segretario generale della difesa per le attribuzioni tecnico-operative, non-

ché il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri per le competenze militari dell'Arma.

In particolare dalla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 della legge 18 febbraio 1997, n. 25, si evince il rapporto che esiste tra Parlamento, Governo e Ministro della difesa: il Consiglio dei ministri adotta le deliberazioni in materia di difesa e di sicurezza; le sottopone all'esame del Consiglio supremo di difesa di cui all'articolo 87, nono comma, della Costituzione; quindi sulle deliberazioni del Consiglio dei ministri interviene il Parlamento al fine della necessaria approvazione.

Pertanto sembra evidente che la legge n. 25 del 1997 prevede che solo dopo l'approvazione parlamentare il Ministro della difesa possa attuare le deliberazioni del Consiglio dei ministri.

Alla luce delle disposizioni indicate risulta quindi chiara anche sul piano formale sia la subordinazione dello strumento militare all'ordinamento democratico, secondo le indicazioni di cui all'articolo 52, terzo comma, della Costituzione, sia il fatto che il Capo di stato maggiore della difesa non può assumere iniziative militari se non sulla base degli impulsi e delle direttive del Ministro della difesa, che a sua volta agisce in coerenza con le determinazioni del Parlamento sulle iniziative assunte dal Governo. Il Presidente della Repubblica interviene in questo processo decisionale nella sua qualità di Presidente del Consiglio supremo di difesa; agisce cioè nel contesto delle specifiche attribuzioni che gli conferisce la Costituzione, senza poteri di comando diretto bensì assolvendo alle proprie funzioni costituzionali di garanzia per quanto concerne l'impiego dello strumento militare ed esercitando, ove occorra, i poteri di messaggio e di convocazione straordinaria delle Camere di cui agli articoli 87, secondo comma, e 62, secondo comma, della Costituzione ⁽⁴⁾.

Occorre infatti ricordare che il Presidente della Repubblica beneficia della prerogativa costituzionale dell'irresponsabilità, per la quale in particolare ciascun atto a sua firma deve essere controfirmato almeno dal ministro competente, ai sensi degli articoli 89 e 90 della Costituzione. Nei casi esaminati il rapporto nell'ambito del quale rilevarebbe il ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dovrebbe essere proprio quello con il Ministro della difesa, alla luce delle relative competenze indicate nell'articolo 1 della citata legge n. 25 del 1997. Tuttavia è lecito ritenere che a questo rapporto non possa essere estraneo il Governo nel suo complesso, il cui coinvolgimento deve pertanto essere permanente durante l'intero dispiegarsi del descritto rapporto istituzionale.

In sostanza l'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 25 del 1997, poiché chiarisce la natura di vertice militare assoluto del Ministro

della difesa sotto il profilo gerarchico e militare, ma non anche politico, può essere interpretato nel senso di implicare che il compito del Ministro di attuare le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza nazionale adottate dal Governo, *esaminate* dal Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento, non può ritenersi completamente assolto senza una necessaria attività di informazione nei confronti del Presidente della Repubblica per l'esercizio dei relativi poteri costituzionali di garanzia e nei confronti del Governo ai fini della condivisione della connessa responsabilità politica di fronte al Parlamento.

Sotto questo aspetto si può precisare il ruolo costituzionale del Consiglio supremo di difesa. Al riguardo si osserva (?) che la prassi ne sottolinea la funzione di sede di collegamento fra soggetti ai quali sono attribuiti compiti e responsabilità istituzionali diverse, in vista di reciproche consultazioni e collaborazioni (6), configurandosi come organo di alta consulenza politica ai fini dell'assunzione delle determinazioni connesse all'impiego dello strumento militare, anche se restano ferme le specifiche competenze ed attribuzioni dei singoli partecipanti alle relative riunioni. In particolare il Presidente della Repubblica è costantemente informato all'interno del Consiglio supremo della difesa dai relativi partecipanti alle riunioni. In ogni caso il Consiglio non riveste la natura di organo deliberativo esterno (7).

Alla luce delle precedenti considerazioni è possibile ritenere che, dopo l'entrata in vigore della legge n. 25 del 1997, si sia perfezionato — almeno sulla carta — un metodo decisionale piuttosto equilibrato in ordine all'impiego delle Forze armate e delle relative strutture in assenza di deliberazione dello stato di guerra, che sembra corrispondere all'esigenza di conciliare le regole che imputano al Presidente della Repubblica attribuzioni di garanzia nella conservazione dell'ordine costituzionale, quelle che assegnano al Parlamento l'esercizio con metodo democratico della sovranità del popolo e quelle che conferiscono all'Esecutivo il compito di realizzare le esigenze di sicurezza e di difesa del territorio nazionale.

1.2 - *Approvazione parlamentare e riserva di legge*

Resta peraltro da chiarire la portata dell'approvazione parlamentare di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della citata legge n. 25 del 1997: si tratta di una attribuzione nuova delle Camere o piuttosto si tratta di un mero rinvio alle forme attraverso le quali le Camere possono esprimersi, previste dalla Costituzione (la legge delle Camere) o dai rispettivi regolamenti interni (atti di indirizzo quali mozioni e risoluzioni)?

La natura di nuova attribuzione delle Camere può essere esclusa sulla base di argomentazioni formali, atteso che si tratta di una previsione legislativa ordinaria incapace di aggiungere istituti di espressione della volontà esterna di ciascuna Camera ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla Costituzione e dai regolamenti della Camera e del Senato.

Si può invece più agevolmente ritenere che la citata disposizione contenga un mero rinvio alle forme decisionali tipiche delle assemblee parlamentari nazionali previste dalla Costituzione e dai rispettivi regolamenti, anche se da attivare per conseguire una approvazione, non già un'autorizzazione o altro atto di licenza parlamentare all'impiego dello strumento militare.

Risulta cioè chiarito in una legge formale delle Camere che il Parlamento è coinvolto in tale metodo decisionale su deliberazioni già adottate dal Governo ed esaminate dal Consiglio supremo di difesa, ma non ancora attuate dal Ministro della difesa: questo almeno è quanto risulta dal dato testuale della lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 25 del 1997.

In ogni caso lo spirito dell'interpretazione proposta della disposizione in esame rimane riconducibile al fatto che nei dibattiti sulle riforme costituzionali in Italia non è mai stato messo in discussione il collegamento che deve esistere tra le istituzioni democratiche e quella militare né è mai stato in dubbio il fatto che la "militarità" di quest'ultima possa essere giustificata in un contesto diverso da quello costituzionale parlamentare ⁽⁸⁾.

A conferma di quanto rilevato sono le considerazioni della Corte costituzionale ⁽⁹⁾, che ha chiarito che «significativamente l'articolo 52, terzo comma, della Costituzione parla di "ordinamento delle Forze armate", non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione».

In questa prospettiva possono pertanto leggersi tutte le disposizioni costituzionali e legislative concernenti le funzioni e l'ordinamento delle Forze armate.

In particolare rileva l'articolo 52, primo comma, della Costituzione, che prevede che «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino», e l'articolo 11 della Costituzione, nel quale si ripudia la guerra solo quando questa costituisca «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli» e «mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» ⁽¹⁰⁾.

Ne deriva che ogni limite all'impiego dello strumento militare al di fuori di tale contesto costituzionale discende direttamente dalla volontà

delle istituzioni politiche, espressa al massimo livello nelle forme della legge delle Camere.

In materia di governo dello strumento militare può pertanto ritenersi rilevabile una riserva di legge (relativa) ⁽¹¹⁾, in attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 52 della Costituzione, per il quale «l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica» ⁽¹²⁾, per quanto concerne i profili attinenti alla disciplina militare, ed in correlazione all'articolo 97, primo comma, della Costituzione, per quanto concerne i profili organizzativi dell'Amministrazione della difesa.

Il rilievo del principio democratico di cui all'articolo 52, terzo comma, della Costituzione si realizza pertanto assicurando in generale un adeguato coinvolgimento del Parlamento nella definizione delle discipline inerenti l'amministrazione dello strumento militare, e comunque provocando l'approvazione di ciascuna Camera rispetto ad eventuali iniziative particolari, adottate dal Consiglio dei ministri ed esaminate dal Consiglio supremo di difesa, ma prima della relativa attuazione da parte del Ministro della difesa.

In particolare l'esigenza che sopravvenga un'approvazione parlamentare non significa anche che la legge deve assicurare il governo esclusivo delle Forze armate, che infatti funzionalmente dipendono direttamente dall'autorità amministrativa competente ed operativamente dal Capo di stato maggiore della difesa, quanto piuttosto che essa deve legittimare il relativo impiego operativo, indicandone limiti e condizioni.

Invece la semplice approvazione parlamentare in forme diverse dalla legge (con atti di indirizzo, ad esempio), se concorre a realizzare l'approvazione parlamentare in questione, tuttavia non garantisce anche la necessaria base di legalità dell'azione delle Forze armate. Anche la funzione militare sembra infatti riconducibile nell'ambito delle funzioni amministrative ⁽¹³⁾; come tale non solo è imputabile al Governo e, nel relativo ambito di responsabilità, al Ministro della difesa, ma incontra anche limiti analoghi a quelli posti dalla legge all'azione delle altre amministrazioni pubbliche.

Il profilo appena evidenziato consente di svolgere le prime riflessioni sul rilievo della legge ai fini dell'impiego dello strumento militare, distinguendo così l'autorizzazione legislativa all'impiego delle Forze armate e delle relative strutture dall'approvazione parlamentare di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 25 del 1997 ⁽¹⁴⁾.

Per sua natura la legge è atto giuridico e atto politico. È atto giuridico nella sua caratterizzazione formale, da cui discendono infatti il valore e la forza di legge. È atto politico perché traduce l'azione dei partiti

politici in Parlamento nelle forme del procedimento legislativo, assicurando così l'espressione della sovranità popolare di cui all'articolo 1 della Costituzione.

La legge è pertanto la massima autorizzazione giuridica e politica all'utilizzo dello strumento militare e, nei limiti da essa fissati, la relativa azione rispetto all'ordinamento nazionale può ritenersi giuridicamente legittima e politicamente giustificabile.

Gli atti parlamentari non legislativi invece possono concorrere solo ad assicurare la giustificazione politica alla base dell'utilizzo dello strumento militare e, comunque, esistendo solo un potere di indirizzo monocamerale, tale giustificazione politica potrebbe risolversi in modo diverso tra le due Camere. Si tratta pertanto di atti che non possono manifestare più dell'espressione politica effettiva di una sola Camera o di singoli suoi organi. Pertanto eventuali indirizzi politici monocamerale non potrebbero entrare in contraddizione con la linea politica attivata all'atto del voto di fiducia al Governo, senza riverberarsi sullo stesso rapporto fiduciario. Inoltre simili indirizzi resterebbero comunque assorbiti dall'autorizzazione legislativa successivamente intervenuta sotto il profilo degli effetti politici, nel caso in cui si realizzassero condizioni differenti rispetto all'indirizzo iniziale.

L'approvazione politica parlamentare pertanto in primo luogo non può che avere validità provvisoria: essa è necessaria finché manca la necessaria "approvazione" legislativa all'impiego dello strumento militare⁽¹⁵⁾. Inoltre il relativo rilievo giuridico autonomo ai fini di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 25 del 1997 è connesso solo al fatto che l'approvazione parlamentare politica consente il completamento del metodo decisionale ivi indicato: non rileva infatti che in occasione di tale approvazione si registrino maggioranze diverse da quelle che hanno sostenuto l'iniziale programma di governo in occasione del voto di fiducia, se tale aspetto non è fatto specificamente constare mediante la verifica espressa della persistenza del rapporto fiduciario.

L'approvazione parlamentare così resa non può quindi sostituire la base legislativa delle iniziative militari successivamente intraprese, che consente la necessaria copertura finanziaria e amministrativa delle misure assunte.

Tale autorizzazione legislativa può intervenire anche nelle forme di un decreto-legge del Governo. In tal caso, pur ricorrendo una base sostanzialmente legislativa, in assenza di atti parlamentari di indirizzo, la determinazione parlamentare interverrà in un momento successivo e sarà rappresentata dalla legge di conversione del decreto-legge, con le eventuali modifiche ad esso apportate.

Appare pertanto inutile, nelle more del perfezionamento dell'*iter* di conversione di tali decreti-legge, svolgere discussioni di atti di indirizzo politico volti a provocare deliberazioni monocamerali, in quanto l'approvazione di simili atti sarebbe comunque assorbita dalla decisione legislativa di convertire il decreto-legge.

1.3 - I livelli di responsabilità nella direzione delle Forze armate

Dato quindi il rilievo della legge ai fini della legittimazione giuridica e politica dell'impiego ordinario e straordinario delle Forze armate e considerati i principi indicati in materia dalla Costituzione, a tali previsioni occorre fare riferimento per evidenziare nell'ordinamento vigente le responsabilità nella direzione delle Forze armate.

Ad un primo livello si collocano le funzioni costituzionali del Presidente della Repubblica a tutela dei valori costituzionali e degli interessi unitari dello Stato. In tal senso deve essere infatti inteso l'articolo 87, nono comma, della Costituzione che riconosce al Presidente della Repubblica la presidenza del Consiglio supremo di difesa ed il comando delle Forze armate.

Ad un secondo livello si colloca la responsabilità politica del Governo nelle sue diverse articolazioni. In particolare il Governo definisce e attua collegialmente anche in materia di difesa il mandato politico originariamente conferito in sede di dibattito fiduciario sul programma di governo. Il Presidente del Consiglio ha inoltre il compito di promuovere e coordinare le iniziative concernenti la difesa nazionale, mentre il Ministro della difesa è titolare dei poteri di direzione amministrativa del settore in attuazione delle determinazioni del Consiglio dei ministri, ma dopo la relativa approvazione da parte del Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 25 del 1997.

Ad un terzo livello si collocano le funzioni militari in senso stretto, che si dispiegano sul piano tecnico, operativo e amministrativo, attraverso gli organi dell'apparato organizzativo preposto alla difesa nazionale (Capo di stato maggiore della difesa, Capi di stato maggiore di Forza armata e Segretario generale della Difesa, che insieme formano il Comitato dei capi di stato maggiore della difesa con compiti di consulenza del Capo di stato maggiore della difesa, ai sensi dell'articolo 6 della citata legge n. 25 del 1997) ⁽¹⁶⁾.

Ad un (quarto) livello separato e non condizionato dai precedenti si colloca il controllo politico delle Camere sull'agire dei precedenti livelli nella determinazione delle condizioni e delle modalità di impiego dello

strumento militare, nell'ambito del quale rientrano i poteri ordinari di indirizzo politico, lo stesso potere legislativo ordinario per quanto concerne la creazione della necessaria base di legalità, ed il potere straordinario delle due Camere di cui all'articolo 78 della Costituzione di deliberare lo stato di guerra e di conferire al Governo i poteri necessari. Anche per l'esercizio di questo potere la dottrina più attenta al rilievo del metodo democratico nella decisione parlamentare riconosce l'attivabilità delle forme legislative, le uniche capaci di garantire che il conferimento dei «poteri necessari» al Governo avvenga su di una base di legalità e nel rispetto del principio di democraticità⁽¹⁷⁾.

La necessità di delineare la funzione amministrativa (militare e civile) della Difesa in modo separato sia dalle funzioni costituzionali di garanzia sia da quelle politiche di governo dello strumento militare ha dunque radici prima storiche e poi giuridiche perché è connessa alla natura della scelta costituzionale compiuta nell'Assemblea costituente del 1946.

Ne deriva la necessità di suggerire taluni spunti di analisi dei collegamenti che intercorrono tra istituzione militare e assemblee parlamentari, allo scopo di chiarire come si attua il controllo democratico in ordine all'impiego esterno dello strumento militare nel vigente ordinamento costituzionale, alla luce della legislazione ordinaria di attuazione, ed in quali termini si possa evidenziare il potere di approvazione del Parlamento al riguardo.

Per l'analisi di simili aspetti è necessario considerare che lo strumento militare è non solo al servizio delle esigenze della difesa nazionale ma anche a disposizione delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte, quando ciò sia previsto dai trattati che definiscono le condizioni di partecipazione a tali organizzazioni, ed è utilizzabile persino in casi di straordinarie emergenze interne⁽¹⁸⁾.

2. - L'impiego esterno dello strumento militare in adempimento di obblighi conseguenti alla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni ed accordi di cooperazione internazionale

L'impiego dello strumento militare all'estero avviene in adempimento di obblighi di diritto internazionale che discendono dalla partecipazione italiana ad organizzazioni ed accordi di cooperazione internazionale e che impegnano il Paese in operazioni eterogenee, impegno accentuatosi nel secondo dopoguerra al di là delle stesse aspettative dei Costituenti del 1946.

Gli Stati, da promotori di accordi internazionali, di norma bilaterali o con poche altre parti contraenti, in materie comunque condizionate dal peso politico delle grandi potenze militari, partecipano infatti in una posizione di sempre più evidente equiordinazione a politiche comuni in molteplici settori comunque connessi all'esigenza di assicurare il rispetto dei diritti umani, sulla base delle linee di indirizzo ispirate ai principi della solidarietà internazionale contenuti nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo.

Gli Stati hanno così evoluto la propria soggettività internazionale nel contesto di una logica cooperativa e solidale che trova la propria costruzione istituzionale nell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

Questa evoluzione della soggettività internazionale dello stato è radicabile nella Carta costituzionale del 1948 anche se i relativi tratti distintivi si sono accentuati solo negli ultimi venti anni. Infatti tradizionalmente si legittima l'intervento militare del Paese in occasione delle crisi internazionali, che l'impegno dell'ONU e delle organizzazioni ed iniziative di cooperazione internazionale regionali non riesce a prevenire, richiamando l'articolo 11 della Costituzione, anche se tale disposizione — per come è formulata — non può ritenersi offrire una base incontrovertibile per legittimare la partecipazione dell'Italia a tali iniziative.

L'articolo 11 della Costituzione prevede: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

Allo scopo pertanto di consolidare la base di costituzionalità per legittimare l'intervento militare dell'Italia in ambito internazionale, l'articolo 11 della Costituzione risulta infatti una delle disposizioni più dilatate in via di prassi interpretativa ⁽¹⁹⁾, al punto che possono rilevarsi una serie di precedenti dai quali argomentare nel senso dell'evoluzione di una consuetudine costituzionale, interpretativa della citata disposizione e rivelatrice di una base costituzionale materiale, sulla quale legittimare il ruolo internazionale dell'Italia nel contesto di iniziative a carattere militare concertate in assise internazionali e finalizzate ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni ⁽²⁰⁾.

Si preferisce invece non condividere quelle teorie che per tali iniziative tendono ad individuare la copertura costituzionale non già nell'articolo 11 quanto piuttosto nell'articolo 78, in combinato disposto con l'articolo 87, nono comma, ultimo periodo, della Costituzione ⁽²¹⁾.

Tali ultime due disposizioni infatti sembrano piuttosto rappresentare il retaggio di una nozione ottocentesca di “guerra” (22), alla quale si fa ricorso nel caso in cui una contrapposizione di interessi tra Stati confinanti, di fronte all’insufficienza delle soluzioni diplomatiche delle crisi, imponga la soluzione estrema del ricorso alle armi. Del resto queste disposizioni costituzionali hanno natura essenzialmente procedurale e si applicano in connessione all’articolo 11 della Costituzione: in quella disposizione si esclude il ricorso alla guerra come strumento offensivo e, in ogni caso, come mezzo di risoluzione di controversie internazionali. Appare pertanto evidente come la nozione di guerra sia ammessa dalla Costituzione solo per le ipotesi di “guerra difensiva”, che peraltro la concreta esperienza applicativa del relativo articolo 11 ha dimostrato — quanto meno allo stato attuale della storia — essere ipotesi del tutto teoriche e residuali (23).

Rimane peraltro fuori discussione che la deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere, ai sensi dell’articolo 78 della Costituzione, produca anche degli effetti sostanziali, a prescindere dal successivo conferimento al Governo dei poteri necessari. In particolare la dichiarazione dello stato di guerra da parte del Presidente della Repubblica, che consegue alla deliberazione delle Camere, dovrebbe consentire l’attivazione delle regole costituzionali per tale ipotesi previste, e precisamente l’ammissibilità della pena di morte (articolo 27, quarto comma — tuttavia si tratta di un’ipotesi teorica in quanto l’articolo 1 della legge 13 ottobre 1994, n. 589, ha abolito la pena di morte nel codice penale militare di guerra), la prorogabilità eccezionale della durata di ciascuna Camera (articolo 60, secondo comma), l’estensione della giurisdizione dei tribunali militari, ai fini della quale è sufficiente la legge (103, terzo comma, primo periodo), la limitazione del diritto di ricorrere in Cassazione per violazione di legge contro le pronunce giurisdizionali (articolo 111, secondo comma, secondo periodo), la conferibilità di «poteri necessari» al Governo da parte delle Camere (articolo 78). In tal caso verrebbero corrispondentemente sospese le garanzie costituzionali connesse alle regole sopra illustrate e potrebbero essere applicate le norme delle leggi di guerra la cui quiescenza verrebbe interrotta in seguito alla dichiarazione dello stato di guerra (24).

La realtà storica pertanto dimostra come il continuo evolversi del contesto politico internazionale, sostenuto da una crescita economica spesso indipendente dalle autorità nazionali sovrane e per tale ragione condizionante nei confronti di queste ultime, faccia sì che i conflitti localizzati siano normalmente considerati una minaccia per la pace all’interno della comunità delle nazioni, giustificandone così l’intervento nell’ambito delle organizzazioni internazionali di appartenenza.

Si propone pertanto di ritenere storicamente ridimensionati i presupposti alla base delle disposizioni di cui agli articoli 78 e 87, non comma, ultimo periodo, della Costituzione, in coerenza con un contesto giuridico internazionale in cui l'azione militare nazionale non difensiva si configura come lecita solo quando sia riconducibile nell'ambito di iniziative di organizzazioni internazionali, delle quali l'Italia sia parte, o sulla base di accordi internazionali per fronteggiare concrete situazioni di crisi, ai quali l'Italia aderisca. Tale principio discende direttamente dalle previsioni di cui agli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite, sulla base dei quali ogni Paese deve subordinare la soluzione di eventuali controversie nelle quali dovesse essere coinvolto individualmente alle regole del diritto internazionale ⁽²⁵⁾.

La caratterizzazione in simili termini della soggettività internazionale dello Stato in connessione con la relativa partecipazione ad accordi di cooperazione militare internazionale non è priva di ricadute all'interno dei confini costituzionali e determina taluni riflessi sul piano dell'assetto dei rapporti interni tra Governo e Parlamento ai fini del bilanciamento effettivo della forma di governo parlamentare in vigore in Italia ⁽²⁶⁾.

L'enfasi posta sul ruolo internazionale del Paese e la moltiplicazione delle sedi di rappresentazione della relativa soggettività internazionale hanno infatti determinato un incremento dell'azione degli esecutivi sul versante estero che — coerentemente con l'impianto costituzionale vigente — non può essere sottratta alla verifica parlamentare che investe l'azione del Governo nella sua interezza. La conseguenza più visibile è quella per la quale si determina una crescente responsabilizzazione politica delle assemblee parlamentari nazionali proprio sul piano degli atti e delle iniziative di rilievo internazionale, in occasione dell'esame dei quali non è infrequente registrare maggioranze originali, anche diverse da quella che sostiene la coalizione di governo sulla base dell'iniziale voto di fiducia.

Il coinvolgimento del Parlamento peraltro assume forme diverse, nelle quali si comprende anche il procedimento legislativo di autorizzazione alla ratifica degli accordi internazionali che prevedono iniziative internazionali. Tali forme sono previste in via generale dai regolamenti parlamentari ed in dettaglio da numerose norme legislative speciali. Attraverso di queste il Governo è chiamato al rispetto degli indirizzi parlamentari in occasione di iniziative anche specifiche di amministrazione interna ed esterna nei settori degli affari esteri e della difesa, sempre più collegati da vincoli di funzionalità discendenti dalle competenze delle asise internazionali alle quali l'Italia partecipa.

In tal senso significative sono le disposizioni di cui all'articolo 1 del progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati nella XIII legislatura, recante «Istituzione del servizio militare professionale» (AS 4672), dove è chiarito espressamente lo stretto collegamento tra l'articolo 11 e l'articolo 52 della Costituzione, nell'ambito dei quali devono essere individuati i principi ai quali uniformare l'ordinamento delle Forze armate. Si è infatti ritenuto che l'articolo 1 del citato progetto di legge introduca termini nuovi, peraltro già registrabili nella costituzione materiale, per interpretare il ruolo delle Forze armate nel mutato contesto storico contemporaneo e per consentirne un impiego anche oltre i confini nazionali senza contraddire i principi di cui alle citate disposizioni costituzionali ⁽²⁷⁾.

Inoltre le esigenze di sicurezza interna e di difesa del territorio potrebbero comunque essere assolte con il ricorso agli ordinari strumenti normativi, anche d'urgenza, nel quadro di una legislazione "a maglie larghe" ⁽²⁸⁾ che tenga conto della imprevedibilità delle circostanze di emergenza militare.

Alla luce di quanto osservato nei precedenti paragrafi i rapporti tra Parlamento e Governo per quanto concerne tali funzioni si possono pertanto scindere in due tipi.

Da una parte si collocano le funzioni parlamentari di indirizzo e di controllo connesse alla legittimazione straordinaria del ricorso allo strumento militare italiano nell'ambito di iniziative internazionali condivise.

Dall'altra sono individuabili le funzioni parlamentari di indirizzo e di controllo connesse alla verifica della funzionalità dello strumento militare italiano in rapporto alle ordinarie esigenze della Difesa interne al Paese.

Possono peraltro verificarsi casi nei quali tale partizione non è giustificabile ed il ruolo del Parlamento si affianca a quello del Governo, a volte anche saldandosi con esso.

Si afferma in simili casi l'idea di una condivisione delle responsabilità politiche connesse al ricorso allo strumento militare, che consente una interessante interpretazione di prospettiva degli spazi rilasciati alla disciplina della costituzione materiale dalle scarse disposizioni costituzionali vigenti in materia di approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare.

Nelle pagine seguenti si fermerà in particolare l'attenzione sulle condizioni alle quali il Parlamento è coinvolto ai fini dell'impiego all'estero dello strumento militare in assenza di dichiarazione dello stato di guerra.

3 - Le operazioni di pace e le iniziative europee in materia di Difesa comune

Il sistema nato in seguito all'esperienza della seconda guerra mondiale e definito dalla Conferenza di San Francisco, che il 26 giugno 1945 ha approvato lo Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), ha sostituito, in virtù delle previsioni di cui ai primi due articoli dello Statuto, al tradizionale principio del diritto internazionale classico, in base al quale l'uso della forza da parte degli Stati per la soluzione delle controversie internazionali era considerato lecito, quello opposto del divieto dell'uso della forza come strumento di soluzione delle controversie internazionali.

Solo il Consiglio di sicurezza, al quale l'articolo 24 della Carta delle Nazioni Unite ha conferito la responsabilità primaria di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, può, a certe condizioni, usare la forza per adempiere a tale compito.

Nel sistema delineato al capitolo VII della Carta dell'ONU sono previste varie competenze del Consiglio di sicurezza volte alla soluzione delle situazioni di minaccia alla pace, di violazione della pace e di aggressione, prima attraverso misure non implicanti l'uso della forza, quali le sanzioni economiche e l'interruzione delle relazioni diplomatiche (articolo 41), poi, in caso di inadeguatezza di queste, mediante «azioni di polizia internazionale» implicanti l'uso della forza per il ristabilimento della pace (articolo 42).

Le azioni previste dall'articolo 42 devono essere realizzate da una sorta di "braccio armato" del Consiglio, ossia un esercito da esso dipendente.

Per la costituzione di questo esercito gli articoli 43 e 47 prescrivono l'obbligo a carico degli Stati membri di concludere accordi speciali relativi alla messa a disposizione del Consiglio di sicurezza delle truppe necessarie a costituire una forza armata internazionale della quale questo possa servirsi autonomamente, e la creazione di un Comitato di stato maggiore, composto dai capi di stato maggiore dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, avente la funzione di assistere tale organo in tutte le questioni di carattere militare.

La "guerra fredda", e la conseguente mancanza di unanimità all'interno del Consiglio di sicurezza, non ha consentito l'applicazione degli articoli 43-47 della Carta dell'ONU, rendendo quindi impossibile far funzionare il sistema di sicurezza collettiva delineato dal capitolo VII di tale Carta. Questa situazione non ha però impedito al Consiglio di sicu-

rezza di intervenire nelle situazioni di crisi, attraverso il sistema delle operazioni di pace.

Senza pretesa di voler offrire in questa sede una trattazione sistematica delle operazioni di pace e del relativo inquadramento nell'ambito del diritto internazionale ⁽²⁹⁾, è tuttavia possibile enucleare in via generale due tipi d'intervento adottati dal Consiglio di sicurezza:

a) creazione di forze delle Nazioni Unite incaricate, con compiti per lo più limitati, di operare per il mantenimento della pace, con delega di poteri al Segretario generale che, a sua volta, conclude gli accordi con gli Stati membri per il reperimento dei contingenti armati (caschi blu) e assume il comando delle operazioni che si svolgono direttamente sotto l'egida dell'ONU ⁽³⁰⁾;

b) autorizzazione ad uno o più Stati membri o ad organizzazioni regionali (come la NATO) ad usare la forza per il ripristino della pace; si tratta di una delega all'esercizio del diritto di usare la forza in nome dell'ONU proprio del Consiglio di sicurezza, che caratterizza in particolare la prassi recente e viene concessa in quei casi in cui la complessità e l'ampiezza dei compiti operativi sconsiglia l'impegno diretto delle strutture dell'ONU ⁽³¹⁾.

Il ricorso alle strutture delle organizzazioni regionali di difesa, quali, ad esempio, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'Unione dell'Europa occidentale (UEO), trova il suo fondamento giuridico nel capitolo VIII della Carta dell'ONU; la giustificazione va ricondotta sia alla crescente regionalizzazione dei conflitti sia al fatto che tali organizzazioni possono disporre di mezzi e strutture militari che consentono di affrontare in modo adeguato gli impegni richiesti dalle missioni.

Al di là del fondamento giuridico delle operazioni di pace, è comunque possibile prospettare uno schema di massima ⁽³²⁾, nell'ambito del quale si collocano due tipologie di operazioni a carattere prevalentemente politico e due a carattere eminentemente militare:

a) operazioni di formazione della pace e prevenzione del conflitto (*peace-making*): sono utilizzate in presenza di una controversia che determina un conflitto; si tratta, perciò, di attività volte prevalentemente alla soluzione pacifica delle controversie attraverso il ricorso ai mezzi diplomatici tipici del diritto internazionale per la soluzione pacifica dei conflitti;

b) operazioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*): si tratta di operazioni militari volte a prevenire, limitare od eliminare situazioni di conflitto tra Stati o all'interno di Stati, al fine di mantenere o ristabilire la pace. In particolare, si possono suggerire alcune funzioni tipiche di simili operazioni:

osservazione e verifica, che comprendono la verifica del cessate il fuoco, della liberazione del territorio e del conseguente ritiro delle forze di occupazione;

interposizione, che comporta l'assunzione di un ruolo di mera presenza tra le due parti in conflitto, allo scopo di ridurre la tensione tra le stesse e di prevenire gli scontri; mantenimento dell'ordine e del rispetto del diritto;

assistenza umanitaria;

c) operazioni di imposizione o ripristino della pace (*peace-enforcement*): si tratta di operazioni militari volte ad imporre con la forza alle parti in conflitto o al soggetto individuato come aggressore, l'attuazione delle misure decise dall'organizzazione internazionale che invia o autorizza l'operazione. Questo rende possibili vere e proprie azioni militari e, di conseguenza, impone l'impiego di unità di prima linea, suscettibili di impiego in un teatro di guerra;

d) operazioni di creazione della pace (*peace-building*): vengono poste in essere al termine di un conflitto o di una guerra civile per rafforzare e consolidare la pace, al fine di evitare che sorgano nuove controversie e si determinino altre situazioni di conflittualità. Si tratta, pertanto, di attività volte a realizzare le condizioni per una pace duratura, che spesso consistono in aiuti di natura puramente economica.

Ai fini della presente analisi rilevano pertanto le operazioni a carattere militare di cui *sub* b) e c).

Anche il dibattito politico interno all'Unione europea ha sollecitato l'Italia a interpretare l'articolo 11 della Costituzione in senso evolutivo, ampliando su base consuetudinaria e convenzionale il riferimento costituzionale che tradizionalmente viene invocato per legittimare l'impegno militare nazionale all'estero.

In questa dimensione è stato riconsiderato in particolare il ruolo dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), della quale l'Italia è parte, in termini di maggiore coerenza con il peso politico sempre crescente che l'Unione europea può vantare sullo scenario internazionale. In tal senso sono chiare le disposizioni del trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, poi aggiornato con il trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, che precisa-

no che l'impegno per la realizzazione di un'Europa politica si attua in primo luogo con il riconoscimento di una soggettività internazionale in capo alla stessa Unione europea, in modo da renderla controparte autonoma rispetto ai singoli Stati nell'ambito delle assise dove sono assunte iniziative concertate di politica internazionale.

Di conseguenza la partecipazione dell'Italia a questa progressiva unificazione politica di dimensione europea ha gradualmente affievolito le esigenze che giustificavano una logica di impiego delle Forze armate nazionali in contrapposizione alla minaccia rappresentata da schieramenti avversari. Ha invece suggerito di configurare lo strumento militare secondo connotazioni strategiche nuove ⁽³³⁾, in base al fatto che il teatro operativo non è più geograficamente prevedibile ma è una variabile. Questo aspetto costringe a definire soluzioni di impiego dei contingenti che prevedano la combinazione tra unità militari di più paesi alleati, in un contesto definito nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cooperazione e del sistema di alleanze internazionali (ed in particolare europee) ⁽³⁴⁾.

La prospettiva appena delineata si arricchisce delle novità che discendono dal Trattato di Amsterdam, che apporta modifiche al Trattato istitutivo dell'Unione europea ed ai Trattati istitutivi delle Comunità europee. In particolare è definita dagli articoli da 11 a 28 TUE (ex articoli da J.1 a J.18 del Trattato sull'Unione nel testo definito a Maastricht) una *politica estera e di sicurezza comune* (PESC), nell'ambito della quale si riconosce al Consiglio europeo il compito di definirne i principi e gli orientamenti generali, nonché strategie comuni che l'Unione deve attuare nei settori in cui gli Stati membri hanno importanti interessi comuni. Il Consiglio dell'Unione prende poi le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune in base agli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo.

La politica estera e di sicurezza comune, sulla base di quanto previsto dall'articolo 17 del nuovo Trattato, «comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione di una politica di difesa comune», prevedendo l'integrazione dell'Unione dell'Europa occidentale in questa evoluzione delle competenze europee in materia. In simmetria si colloca l'impegno dei Paesi della NATO verso la realizzazione di un'identità europea di sicurezza e di difesa (IESD) ⁽³⁵⁾.

Gli obiettivi strategici e il programma di lavoro della Commissione europea sottolineano infatti la necessità dell'Unione europea di essere attiva sulla scena regionale e mondiale, anche allo scopo di contribuire alla stabilizzazione del continente e alla realizzazione degli obiettivi strategici europei ed in armonia con il ruolo della NATO in Europa.

Al riguardo è opportuno ricordare che per rafforzare la politica europea comune di sicurezza e difesa, il Consiglio europeo di Helsinki (10 e 11 dicembre 1999) ⁽³⁶⁾ ha stabilito che:

a) entro il 2003 gli Stati membri devono essere in grado, grazie ad una cooperazione volontaria alle operazioni dirette dall'Unione europea, di schierare nell'arco di sessanta giorni e mantenere per almeno un anno forze militari fino a 50.000-60.000 uomini capaci di svolgere l'insieme dei compiti di Petersberg ⁽³⁷⁾;

b) nell'ambito del Consiglio saranno istituiti nuovi organi e strutture politiche e militari per consentire all'Unione di garantire la necessaria guida politica e direzione strategica di tali operazioni, nel rispetto del quadro istituzionale unico;

c) saranno elaborate modalità per la piena consultazione, cooperazione e trasparenza tra l'Unione europea e la NATO, tenendo conto delle esigenze di tutti gli Stati membri dell'Unione europea;

d) saranno definite disposizioni atte a consentire, nel rispetto dell'autonomia decisionale dell'Unione, ai membri europei della NATO non appartenenti all'Unione europea e agli altri Stati interessati, di contribuire alla gestione militare delle crisi da parte dell'Unione europea ⁽³⁸⁾;

e) sarà creato un meccanismo di gestione non militare delle crisi per coordinare e rendere più efficienti i vari mezzi e le varie risorse civili, parallelamente a quelle militari, a disposizione dell'Unione e degli Stati membri ⁽³⁹⁾.

Come è evidente dalle precedenti considerazioni la dimensione internazionale dell'impiego dello strumento militare può ritenersi sufficientemente evoluta da condizionare in qualche modo le scelte politiche nazionali, incidendo conseguentemente sugli stessi metodi di decisione interni alle istituzioni democratiche per quanto concerne in particolare l'impiego esterno dello strumento militare.

Scopo di tali metodi deve essere pertanto quello di non impedire una chiara e celere definizione del necessario consenso alle iniziative adottate a livello europeo, soprattutto quando queste si inseriscano nell'ambito di azioni concertate al livello di Unione europea o della NATO, anche se questo obiettivo non deve impedire il necessario ruolo delle assemblee parlamentari nazionali ⁽⁴⁰⁾.

Pertanto l'insufficienza (anche storica) del testo dell'articolo 11 della Costituzione in rapporto a simili accelerazioni del coinvolgimento dell'Italia nel processo di definizione di una politica europea nel settore

della difesa e della sicurezza ha facilitato l'affermarsi di prassi e convenzioni costituzionali interpretative e integrative di tale base costituzionale, in virtù delle quali l'impegno militare italiano in operazioni di *peace-keeping* e di *peace-enforcement* può ottenere il sostegno politico necessario presso le assemblee parlamentari nazionali, anche se ha reso difficoltoso delineare procedure uniformi attraverso le quali organizzare con sufficiente certezza il complesso rapporto tra l'azione dell'Esecutivo e la necessaria legittimazione democratica del Parlamento.

Inoltre non dovrebbe essere estraneo alle valutazioni preliminari all'approvazione parlamentare il potere di accertare la non contraddittorietà delle scelte politiche nazionali rispetto agli obblighi discendenti in capo al nostro Paese nel ricordato contesto di stabile concertazione europea delle politiche della difesa.

Nella consapevolezza peraltro di non poter in questa sede approfondire il merito delle prospettive che tale cooperazione europea offre all'impiego esterno dello strumento militare nazionale, nelle pagine successive si valuteranno anche alla luce di esse le problematiche di diritto costituzionale interno connesse all'acquisizione della necessaria approvazione parlamentare in ordine alla partecipazione italiana a tali missioni di pace.

A tal fine sembra utile trattare separatamente le operazioni svolte sotto la copertura di organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte da quelle che si svolgono al di fuori di tale copertura. In apposite tabelle richiamate nel corso della trattazione si cercherà di offrire una sintesi dei passaggi formali caratterizzanti il coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale interno che governa in tali occasioni l'impiego dello strumento militare.

4 - L'approvazione parlamentare della partecipazione militare italiana ad operazioni per il mantenimento ed il ripristino della pace

4.1 - Operazioni di pace svolte nell'ambito di organizzazioni internazionali delle quali l'Italia è parte

In caso di operazioni svolte sotto l'egida di una organizzazione internazionale è questa a negoziare e concludere gli accordi con lo Stato nel cui territorio andranno ad operare le unità militari, secondo quanto illustrato nel paragrafo 3.

Con particolare riferimento a queste ultime, le considerazioni svolte nel presente paragrafo possono ritenersi valide sia quando le unità da impiegare siano a disposizione dei paesi membri dell'organizzazione internazionale per l'operazione di pace da intraprendere nel caso specifico, sia quando si tratti di corpi militari già costituiti in funzione delle specifiche esigenze di tale organizzazione ⁽⁴¹⁾. Analoghe considerazioni valgono anche nell'ipotesi in cui l'Italia non invii unità militari ma metta a disposizione dell'organizzazione le proprie strutture militari (aeroporti, basi navali o altro).

In relazione al sempre maggiore ruolo assunto dall'Italia nel contesto di tale cooperazione internazionale si possono evidenziare talune connotazioni originali del procedimento di legittimazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare nazionale.

Poiché dal punto di vista del diritto internazionale non assume alcun rilievo giuridico la differenziazione tra approvazione politica ed autorizzazione legislativa della partecipazione militare italiana ad operazioni internazionali di pace, ma anzi eventuali questioni che insorgessero in relazione a tale profilo si risolverebbero esclusivamente sul piano dell'effettività della capacità negoziale dell'esecutivo sui tavoli internazionali di concertazione di tali iniziative, occorre ricondurre alle forme costituzionali note il problema del necessario coinvolgimento del Parlamento nella delicata fase dell'approvazione della partecipazione militare alla missione, senza che comunque tale coinvolgimento incida in modo negativo sulla legittimazione internazionale del Governo.

Sotto tale profilo appare utile sottolineare che, diversamente, ad esempio, da quanto previsto dalla Costituzione federale tedesca ⁽⁴²⁾, la Costituzione italiana non prevede che le Forze armate nazionali possano essere impegnate solo in casi esplicitamente da essa previsti. Individua piuttosto limiti e condizioni all'impiego delle Forze armate e delle relative strutture, rimettendo alla legge il compito di autorizzarne l'impiego in casi concreti.

In ogni caso la Corte costituzionale federale tedesca ⁽⁴³⁾ ha enucleato un principio fondamentale in base al quale tutti gli interventi passati e futuri dell'esercito tedesco in un sistema di mutua sicurezza collettiva sono giuridicamente garantiti dalla Legge fondamentale solo previa approvazione del parlamento tedesco. Ciò al fine di garantire l'effettività dell'appartenenza della Repubblica federale tedesca alle organizzazioni internazionali di cooperazione e di mutua sicurezza collettiva.

Un ragionamento analogo si può fare anche per la Costituzione italiana, dove però manca una previsione analoga all'articolo 87a, comma II, della Legge fondamentale tedesca.

Può ritenersi infatti che anche nel nostro ordinamento l'approvazione parlamentare abbia efficacia costitutiva; tuttavia alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti questo effetto si verifica solo quando tale approvazione si risolve nelle forme della legge formale (anche di conversione di decreti-legge).

Quando invece si provocano con atti di indirizzo specifici dibattiti in seno ad una o ad entrambe le Camere, il vincolo tra Esecutivo e Parlamento che si crea in seguito all'approvazione di taluno di tali atti si connota in termini qualitativamente non dissimili dal rapporto scaturito dall'approvazione delle mozioni di fiducia sul programma di governo: rispetto ad esso i nuovi passaggi parlamentari politici connessi a simili circostanze straordinarie e non prevedibili possono ritenersi dotati di mero valore confermativo (o di contestazione).

Nell'iniziale programma di governo infatti tali evenienze internazionali non possono essere previste, o lo sono in termini generici, anche attraverso la precisazione della disponibilità dell'Italia a cooperare al mantenimento della pace nell'ambito delle organizzazioni internazionali delle quali fa parte ⁽⁴⁴⁾.

Pertanto la necessità che, di fronte a casi del genere, di natura straordinaria in quanto non espressamente previsti nel contesto del programma di governo, si assicuri all'Esecutivo un previo e specifico indirizzo parlamentare, consente di ritenere che il rapporto che ne scaturisce non possa essere apprezzato in termini diversi da quelli che ordinariamente governano la vita del Governo in Parlamento. Ciò anche allorché sia lo stesso Esecutivo a richiedere alle Camere specifiche deliberazioni di indirizzo, da ritenersi pertanto correlate a quella con la quale si costituisce il vincolo fiduciario e comunque inserite nel procedimento decisionale di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 25 del 1997.

Peraltro dai precedenti analizzati si rileva la propensione degli esecutivi a non configurare, almeno fino alla data di entrata in vigore della legge n. 25 del 1997, l'intervento parlamentare come di mera approvazione, ma a promuoverlo in chiave di preventiva autorizzazione (politica), allo scopo di accertare la maggioranza prefigurabile in occasione della successiva approvazione del provvedimento legislativo recante la necessaria copertura finanziaria ed amministrativa.

Si spiega pertanto la possibilità che si registrino maggioranze politiche eterogenee rispetto a quelle che sostengono la fiducia inizialmente conferita al Governo, come si è più volte verificato nella XIII legislatura per gli Esecutivi Prodi, D'Alema I e II e Amato II. Né la formazione di simili maggioranze alternative pone in discussione il rapporto fiducia-

rio in vigore se questo effetto non è espressamente provocato dal Governo mediante la posizione della questione di fiducia sulla approvazione o reiezione dell'atto di indirizzo in discussione.

Quindi il profilo politico del procedimento parlamentare di approvazione non legislativa delle iniziative in esame è del tutto privo di vincoli formali, in quanto strettamente attinente al permanente dialogo politico tra maggioranza parlamentare (o maggioranze parlamentari) e Governo in relazione alla politica estera e di sicurezza del nostro Paese, anche se episodicamente enfatizzato in occasione di specifiche operazioni internazionali alle quali l'Italia ha partecipato, ricorrendo all'utilizzo del termine autorizzazione, spesso accompagnato dall'attributo politica.

Nel rammentare che l'istituto dell'autorizzazione si configura in senso proprio nell'ambito dei rapporti giuridici amministrativi ed in termini di rimozione preventiva di ostacoli previsti dalla legge allo svolgimento di una potestà da parte di un organo ovvero di una facoltà giuridica da parte di un privato ⁽⁴⁵⁾, non si può ritenere che i rapporti che intercorrono tra Parlamento e Governo nei casi in esame possano configurarsi in termini analoghi, come del resto è stato confermato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge n. 25 del 1997, che non ha alterato in alcun modo le modalità di formazione del consenso politico parlamentare. Si tratta piuttosto di manifestazioni della relazione istituzionale che intercorre tra Parlamento e Governo e che si articola con le forme previste dai regolamenti parlamentari, in armonia con le regole vigenti in materia di costituzione del rapporto di fiducia.

Con questa precisazione, non potendosi mutuare i caratteri che contraddistinguono il contenuto delle autorizzazioni amministrative per definire il rapporto che può sorgere tra i due poteri in occasioni delle iniziative internazionali in esame, il desiderio di sostenere che tale rapporto possa comunque soggiacere ad una "clausola di autorizzazione" deve confrontarsi con il fatto che — nel silenzio della Costituzione — le forme attraverso le quali tale clausola può porsi non possono essere difformi dalle forme legislative e da quelle politiche previste dai regolamenti parlamentari.

Al riguardo occorre precisare che l'autorizzazione politica a simili iniziative sotto il profilo degli effetti non può essere considerata sullo stesso piano dell'autorizzazione legislativa, ragionando sulla base del fatto che — al di là del significato proprio del termine «autorizzazione» sul piano strettamente giuridico — solo con lo strumento legislativo le Camere possono conferire carattere cogente sul piano formale alle

proprie deliberazioni e, soprattutto, possono deliberare in perfetta corrispondenza tra di esse.

Invece gli atti di indirizzo in cui si sostanzierebbe l'autorizzazione "politica" di ciascuna Camera possono differenziarsi sul medesimo aspetto ⁽⁴⁶⁾ e, soprattutto, possono non concorrere simultaneamente o anche non concorrere affatto ⁽⁴⁷⁾.

Può inoltre verificarsi che il dibattito politico finalizzato alla determinazione di un indirizzo al Governo sia preceduto da informative urgenti o da comunicazioni da parte dello stesso Governo, alle quali segue una discussione limitata ad un rappresentante per ciascuna componente politica, senza votazioni ⁽⁴⁸⁾.

In tal caso pertanto appare più corretto sostituire alla nozione di «autorizzazione politica del Parlamento» quella di "approvazione politica di ciascuna Camera", in quanto gli atti parlamentari diversi dalla legge non hanno valore giuridico e sono pertanto privi dell'efficacia legittimante propria della legge.

Inoltre proprio sotto il profilo strettamente politico — da non tralasciare se si desidera individuare realisticamente l'esatta natura dell'istituto in esame — l'approvazione di atti di indirizzo nei termini sopra indicati configura — anche nei casi in cui le Camere procedano con strumenti diversi — più esattamente una integrazione o precisazione del mandato politico affidato al Governo con l'originario voto di fiducia sulla base del relativo programma ⁽⁴⁹⁾.

Invece i vincoli giuridici tra Governo e Parlamento si realizzano solo in un diverso contesto formale: essi discendono dalle fonti legislative che rendono applicabili gli accordi internazionali e dispongono la copertura finanziaria ed amministrativa necessaria al materiale svolgimento dell'operazione. Tali vincoli inoltre possono anche prescindere da un dibattito parlamentare sui profili politici implicati dalla partecipazione italiana alla missione ⁽⁵⁰⁾.

È pertanto del tutto normale che nel corso del procedimento legislativo necessario alla realizzazione della base legale per l'intervento militare si riproducano i termini del dibattito politico eventualmente instaurato sulla base di specifici atti di indirizzo connessi alla singola operazione, come del resto l'esperienza parlamentare ampiamente dimostra ⁽⁵¹⁾.

Pertanto il dibattito volto ad assicurare la manifestazione di una volontà politica maggioritaria a sostegno dell'operazione si conclude normalmente con l'approvazione di atti di indirizzo politico: mozioni ⁽⁵²⁾, risoluzioni in Assemblea ⁽⁵³⁾ o risoluzioni in commissione ⁽⁵⁴⁾ (anche in concorso tra di esse). L'approvazione di tali atti tuttavia non esaurisce il

dibattito politico sull'operazione, che infatti, come normalmente avviene, potrà riproporsi in occasione dell'esame dello strumento legislativo che ne consente il materiale svolgimento, ma vale solo a registrare il consenso di ciascuna Camera in ordine ad essa.

Peraltro, in caso di modesta entità della missione, il Governo si è limitato ad informare le commissioni parlamentari competenti (Affari esteri e Difesa), prescindendo quindi da una approvazione politica in senso proprio ma non anche dalla indispensabile base di legalità ⁽⁵⁵⁾.

In alcuni casi infine il Governo ha portato a conoscenza del Parlamento la propria decisione direttamente con la presentazione del disegno di legge relativo alla copertura finanziaria ed amministrativa dell'operazione o ricorrendo, nei casi di particolare necessità ed urgenza, al decreto-legge. Quest'ultima soluzione consente che il Parlamento presti, contestualmente all'approvazione della relativa legge di conversione, anche il consenso politico (della maggioranza di governo o di altra maggioranza) all'iniziativa.

Si ritiene anzi che il decreto-legge possa configurare lo strumento più idoneo a provocare con rapidità la decisione parlamentare di approvazione in senso stretto della missione contestualmente alla manifestazione al Governo del necessario indirizzo politico ⁽⁵⁶⁾, anche se un simile strumento può presentare evidenti controindicazioni in quelle circostanze in cui l'Esecutivo non goda di una salda maggioranza in Parlamento, soprattutto in seguito alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 24 ottobre 1996, che ha rilevato l'incostituzionalità della reiterazione dei decreti-legge decaduti per mancata conversione nei termini ⁽⁵⁷⁾.

Uno schema riassuntivo del procedimento decisionale connesso alle indicazioni di cui al presente paragrafo è contenuto nella allegata Tabella A.

4.2 - *Operazioni di pace svolte senza il mandato di organizzazioni internazionali*

Le operazioni di pace che si svolgono al di fuori della copertura istituzionale offerta da un'organizzazione internazionale presentano taluni aspetti di maggiore problematicità.

Il più rilevante elemento di differenza rispetto alle ipotesi precedentemente descritte risiede nel fatto che, in mancanza di iniziative da parte di un'organizzazione internazionale, il nostro paese è tenuto a trattare direttamente con gli eventuali paesi che intendono partecipare alla missione e con il paese all'interno del quale il contingente militare è chiamato ad operare.

La ratifica dell'accordo internazionale concluso, necessario presupposto di simili iniziative ⁽⁵⁸⁾, è subordinato all'autorizzazione legislativa prevista dall'articolo 80 della Costituzione: infatti l'invio di contingenti militari determina "oneri alle finanze" e può essere compreso nella categoria dei trattati di "natura politica" ⁽⁵⁹⁾.

Emerge in questo caso il rilievo costituzionale dell'esame parlamentare della partecipazione militare alla missione: infatti la natura politica dell'accordo rende indispensabile una autorizzazione legislativa alla relativa ratifica, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione.

Mentre per le missioni analizzate nel precedente paragrafo la partecipazione militare nazionale è disposta in base ad accordi internazionali già vigenti, quindi ratificati dall'Italia, in simili occasioni si tratta di missioni che richiedono la creazione di una base di legittimità giuridica internazionale, ai fini della formazione della quale gli Stati coinvolti rispettano le forme previste dai rispettivi ordinamenti costituzionali. Naturalmente eventuali violazioni di tali forme, ove non si risolvano in manifestazioni di volontà contrarie all'accordo, rilevano solo all'interno dei singoli ordinamenti nazionali dei paesi interessati.

Per quanto riguarda l'Italia, in assenza di legge di autorizzazione alla ratifica di simili accordi, sotto il profilo della legalità costituzionale dovrebbe ritenersi mancare un presupposto costitutivo della legittimazione del Governo all'adozione di qualsiasi iniziativa militare in ottemperanza ai contenuti dell'accordo stesso.

Pertanto nei casi analizzati nel presente paragrafo è possibile distinguere la necessità — riconducibile alla Costituzione — di una preventiva autorizzazione parlamentare in senso proprio, da rendere nelle sole forme della legge di autorizzazione alla ratifica degli accordi di mutua cooperazione, dalle successive approvazioni parlamentari, per le quali valgono le considerazioni svolte nel precedente paragrafo ⁽⁶⁰⁾.

In tali casi comunque un rapido svolgimento del procedimento legislativo di autorizzazione alla ratifica potrebbe non rendere necessario un successivo dibattito finalizzato a conseguire una deliberazione parlamentare di approvazione politica, ben potendosi ritenere assorbita quest'ultima nella dialettica propria delle forme del procedimento legislativo.

Potrebbe invece essere necessaria la successiva disciplina legislativa della missione materialmente organizzata dal governo nazionale in attuazione dell'accordo, anche al fine di assicurare la necessaria copertura finanziaria ed amministrativa allo svolgimento delle operazioni dei contingenti nazionali impiegati.

Tuttavia il dibattito politico potrebbe avere un autonomo rilievo se funzionale a dettare al Governo gli indirizzi necessari alla definizione dell'accordo, prima quindi che questo sia definito nei suoi contenuti dai plenipotenziari chiamati alla relativa negoziazione. Non essendovi, infatti, la copertura assicurata da un'organizzazione alla quale il nostro Paese partecipi, dimostrando così di aver scelto di aderire ai valori ed ai principi scritti nel relativo accordo istitutivo, si tratta in questo caso di valutare con estrema attenzione in sede parlamentare quali siano le finalità della missione di pace, quali siano i paesi che vi aderiscono e con quali forme e mezzi il Governo intenda gestire l'intera operazione.

In ogni caso la piena utilità di una simile procedura si conseguirebbe solo se le operazioni relative alla missione avessero inizio almeno dopo l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica (salvo che indifferibili ragioni di urgenza giustificano il ricorso immediato allo strumento militare, da autorizzare in via transitoria e comunque sulla base di un apposito provvedimento legislativo urgente).

Si ricordano comunque alcuni casi esemplificativi in cui tale procedura non è stata adottata nella prospettata successione di passaggi decisionali.

In seguito all'operazione israeliana di occupazione del Libano meridionale («Pace in Galilea» 1982), nonostante il favore espresso dall'ONU all'invio di una forza di pace, fu organizzata da Stati Uniti, Francia e Italia — a causa del rifiuto d'Israele di accettare la presenza dei “caschi blu” — una missione (MFN) avente il compito di sorvegliare il cessate il fuoco fra truppe israeliane e milizie dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) ⁽⁶¹⁾. Ad essa seguì una analoga missione (MFN II) avente il compito di ripristinare l'ordine pubblico in Libano. In entrambi i casi il Parlamento si pronunciò a favore delle missioni, consentendo al Governo italiano di giungere ad un accordo con il Governo libanese per l'invio di contingenti di militari italiani ⁽⁶²⁾. Infatti il Governo italiano, poiché si trattava di accordi già in vigore, inviò i militari senza una legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo, che fu, comunque, approvata dopo l'inizio dell'operazione ⁽⁶³⁾.

Si ricorda inoltre la missione di osservatori ad Hebron (*Temporary International Presence in Hebron* — TIPH) in seguito ai sanguinosi fatti del 25 febbraio 1994, che portarono al blocco del processo di pace tra israeliani e palestinesi. Le due parti (Governo israeliano e Autorità palestinese) sottoscrissero il 21 gennaio 1997 a Gerusalemme un accordo con il quale si invitavano alcuni Stati a costituire un gruppo di osservatori che contribuisse ad allentare la tensione e ristabilire un clima di fiducia

tra la popolazione palestinese. All'appello risposero Italia, Danimarca e Norvegia, che siglarono tra loro un *memorandum of understanding* con il quale furono fissati gli scopi ed i limiti della missione. Si trattò di una missione internazionale esterna all'ONU poiché anche in questo caso gli israeliani si opposero all'intervento dei "caschi blu", e la partecipazione dell'Italia conseguì alla sola autorizzazione legislativa di cui al decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1997, n. 72 ⁽⁶⁴⁾.

Analogamente si è proceduto per l'operazione Alba in Albania ⁽⁶⁵⁾. In seguito alle richieste di assistenza militare rivolte dal Governo albanese ai Paesi europei al fine di poter effettuare i necessari controlli sul rispetto delle norme interne da parte dei cittadini intenzionati a lasciare quel paese, il Governo italiano, con lettera del Ministro degli affari esteri, il 25 marzo 1997 offriva la propria collaborazione, che veniva in pari data formalmente accettata dal Governo albanese ⁽⁶⁶⁾. Nel contempo, con la risoluzione n. 1101 del 28 marzo 1997, il Consiglio di sicurezza dell'ONU autorizzava la formazione di una forza multinazionale di protezione in Albania, con il mandato di facilitare la distribuzione degli aiuti umanitari e contribuire alla creazione di condizioni di sicurezza per le organizzazioni internazionali presenti nel territorio albanese, in particolare quelle impegnate nell'assistenza umanitaria. In attuazione di tale risoluzione, venne organizzata l'operazione denominata Alba, articolata sull'impiego di una "Forza multinazionale di protezione" con il comando italiano e la partecipazione di Austria, Danimarca, Francia, Grecia, Romania, Slovenia, Spagna e Turchia ⁽⁶⁷⁾.

Risulta pertanto evidente come la creazione della necessaria base di diritto internazionale allo svolgimento delle iniziative di pace considerate nel presente paragrafo non necessariamente implica anche una autorizzazione legislativa del Governo da parte del Parlamento.

Uno schema riassuntivo del procedimento decisionale connesso alla creazione di legittimazione internazionale nei casi di cui all'articolo 80 della Costituzione è contenuto nella allegata Tabella B.

4.3 - *Approvazione parlamentare e autorizzazione legislativa delle iniziative internazionali implicanti l'impiego dello strumento militare*

Le indicazioni fornite nelle pagine precedenti consentono pertanto di ritenere che non esistono forme né tipiche né tipizzabili per disciplinare l'integrazione del mandato politico parlamentare al Governo in occasione di simili iniziative. Che questa integrazione si abbia provocando un

preventivo dibattito politico o sulla base di semplici informative del Governo è perfettamente coerente con il principio di libertà delle forme parlamentari attraverso le quali far risultare la dialettica politica tra Camere e Governo, sulla base della regola del libero accesso del secondo all'interlocuzione con le prime, desumibile da quanto previsto agli articoli 37, comma 1, del Regolamento della Camera, e 59 e 63 del Regolamento del Senato, in applicazione dell'articolo 64, quarto comma, della Costituzione.

Si può comunque ritenere che le sedi politiche in cui si svolge tale dialettica, anche se si concludono con la formale votazione di atti parlamentari, sono inidonee a conferire al Governo l'autorizzazione giuridicamente necessaria al compimento degli atti per i quali sia necessaria, ma servono solo ad integrare il mandato politico originariamente ad esso conferito dalle Camere sulla base del programma di governo con la votazione delle mozioni iniziali di fiducia, approvando la partecipazione dell'Italia all'iniziativa internazionale sottoposta al relativo esame.

La base giuridica interna sulla quale il Governo può assumere le iniziative di competenza dovrebbe consistere invece di due atti legislativi di autorizzazione non necessariamente concorrenti.

Il primo è l'atto legislativo volto a garantire che in simili circostanze sia comunque rispettato il principio di legalità nell'azione dell'Esecutivo ⁽⁶⁸⁾: esso può consistere tanto in una legge formale quanto in un decreto-legge. Tale atto deve necessariamente indicare almeno la durata della missione, il numero di unità di personale impegnate, la precisazione del relativo trattamento giuridico, economico, assicurativo e previdenziale, eventuali norme strettamente necessarie a consentire il compimento di atti urgenti ai fini delle operazioni autorizzate e la necessaria copertura finanziaria.

Il secondo è la legge di autorizzazione alla ratifica. Nei casi analizzati nel paragrafo 4.1 questa base giuridica non occorre in quanto consiste nell'autorizzazione legislativa alla ratifica dell'accordo di adesione del nostro Paese ai preesistenti accordi di cooperazione dei quali in concreto si fa applicazione.

Quando invece si tratti di una delle iniziative di cui al paragrafo 4.2, si rende necessaria un'autorizzazione legislativa preventiva alle stesse iniziative internazionali del Governo, consistente nella legge di autorizzazione alla ratifica degli accordi internazionali in base ai quali è previsto l'impiego di unità militari all'esterno dei confini nazionali.

Tuttavia, anche se simili accordi possono essere fatti rientrare nella categoria degli accordi «di natura politica» o che «importano oneri alle

finanze», di cui all'articolo 80 della Costituzione, è invalsa la prassi di stipularne taluni in forma semplificata, cioè conclusi e perfezionati con semplici sottoscrizioni apposte all'atto negoziato dai rappresentanti dei Governi interessati, che quindi formalmente non necessitano di ratifica per entrare in vigore. In dottrina e in giurisprudenza tale prassi è considerata comunemente accolta nel nostro ordinamento in virtù del riconoscimento di una sostanziale acquiescenza del Parlamento e del Presidente della Repubblica, dimostrata in più occasioni ⁽⁶⁹⁾.

Però il problema si può porre quando con simile prassi il Governo eluda consapevolmente l'obbligo costituzionale della preventiva autorizzazione legislativa del Parlamento agli accordi comunque riconducibili alle categorie di cui all'articolo 80.

Infatti la Corte costituzionale non ammette l'intervento legislativo in connessione al procedimento di ratifica in termini diversi dall'autorizzazione preventiva, in coerenza con quanto previsto dall'ottavo comma dell'articolo 87 della Costituzione ⁽⁷⁰⁾. Infatti l'autorizzazione legislativa alla ratifica è un atto politico necessariamente preliminare al compimento di un atto di rilievo internazionale del Governo, e l'articolo 80 della Costituzione non prevede che la legge di autorizzazione alla ratifica possa anche assolvere ad una funzione "sanante", adottandola dopo l'atto di ratifica, con il quale l'accordo è ammesso a dispiegare i suoi effetti sul piano del diritto internazionale ⁽⁷¹⁾.

Si ritiene pertanto necessario sottolineare questo profilo al fine di differenziare opportunamente l'approvazione parlamentare di quelle iniziative che, pur essendo assunte sulla base di accordi internazionali, tuttavia non risultano sottoposte al preventivo vaglio parlamentare sulla base di uno specifico disegno di legge di autorizzazione alla ratifica (si vedano i casi illustrati nel paragrafo 4.2), dall'approvazione parlamentare di cui si è trattato nel paragrafo 4.1, in termini di integrazione da parte del Parlamento del mandato politico del Governo.

Nel primo caso infatti l'approvazione parlamentare sembrerebbe richiesta in luogo di autorizzazione legislativa alla ratifica, con finalità in qualche modo sanante rispetto alla ratifica eventualmente già intervenuta; in un'ipotesi analoga si verserebbe anche nel caso di accordi ammessi a provvisoria esecuzione quando l'articolo 80 della Costituzione imporrebbe la preventiva autorizzazione legislativa alla ratifica.

Anche se tale problema si può ritenere in qualche modo ridimensionato alla luce della riconosciuta prassi che legittima gli accordi internazionali stipulati in forma semplificata, che entrano in vigore all'atto della firma, senza necessità della ratifica e delle connesse procedure legislati-

ve di autorizzazione parlamentare, è comunque compito degli organi parlamentari valutare se il mancato rispetto dell'articolo 80 della Costituzione, nel caso in cui l'accordo presenti taluno dei caratteri previsti da tale disposizione, possa configurare sul piano del diritto interno un conflitto istituzionale.

Poiché sono evidenti i problemi che in tal caso si determinerebbero rispetto all'unitarietà della volontà internazionale del Paese manifestata con la sottoscrizione dell'atto internazionale stipulato in forma semplificata o ratificato senza legge di autorizzazione, trattandosi di un delicato profilo che coinvolge i rapporti tra Governo, Presidente della Repubblica e Parlamento, che non può essere risolto solo sul piano giuridico né tanto meno su quello dottrinale, la risposta deve più opportunamente essere trovata ponderando il caso concreto anche a livello politico.

Si ritiene piuttosto che sia senz'altro compito del Governo concertare preventivamente con gli altri organi costituzionali la linea di condotta da seguire per evitare che si presentino simili situazioni, al fine di consentire che la volontà manifestata sul piano internazionale sia corrispondente alla responsabilità politica che ne deriva all'interno dei confini nazionali, da gestire in piena armonia con gli altri organi costituzionali coinvolti ⁽⁷²⁾.

Uno schema riassuntivo del procedimento decisionale articolato sulla base di accordi stipulati in forma semplificata, non soggetti quindi al procedimento legislativo di autorizzazione alla ratifica, è contenuto nella Tabella C.

5 - Conclusioni

Dall'analisi dei casi di approvazione parlamentare prospettati nelle pagine precedenti emerge con evidenza come in Italia manchi un regime generale che inquadri e disciplini le ipotesi di utilizzo delle Forze armate all'esterno dei confini nazionali ed in operazioni di pace.

Ciò è strettamente connesso alla tardiva o insufficiente presa di coscienza da parte del legislatore della necessità di configurare i termini per evidenziare il nuovo ruolo costituzionale delle Forze armate suggerito dalla costituzione materiale, in seguito all'evoluzione interpretativa delle disposizioni di cui agli articoli 11 e 52 della Costituzione.

In linea di principio è comunque possibile individuare un potere generale di approvazione delle Camere in ordine all'impiego esterno dello strumento militare. Può parlarsi di potere di autorizzazione in senso

stretto solo nel caso in cui occorra una legge di autorizzazione alla ratifica di accordi o altri atti internazionali quando la partecipazione militare italiana si inserisca nelle operazioni indicate nel paragrafo 4.2.

Quando l'impiego delle Forze armate è connesso all'ipotesi straordinaria di cui all'articolo 78 della Costituzione, si ritiene necessaria una legge delle Camere che rechi non solo la deliberazione dello stato di guerra ma soprattutto l'indicazione dei poteri necessari conferiti al Governo, autorizzando così il Presidente della Repubblica a dichiarare lo stato di guerra e l'Esecutivo ad esercitare il relativo potere regolamentare; è comunque fatto salvo il potere del Governo di emanare decreti-legge ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione. Si tratta comunque di un'ipotesi connessa alla circostanza del tutto residuale in cui l'impiego esterno dello strumento militare è subordinato alla dichiarazione di guerra, in un contesto storico mutato all'insegna della cooperazione internazionale anche nelle iniziative militari, secondo i principi introdotti nella Carta delle Nazioni Unite e secondo la più recente evoluzione delle politiche dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza comune e delle politiche della NATO per la realizzazione di una identità europea di sicurezza e di difesa.

Nell'ipotesi di attivazione di iniziative militari da parte di organizzazioni internazionali delle quali l'Italia sia parte la legittimazione internazionale dell'iniziativa è rappresentata da una determinazione politica (risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, ad esempio), alle condizioni previste dai trattati istitutivi. Qualora invece l'iniziativa sia imputabile a singoli Stati, la legittimazione internazionale è assicurata da atti di natura pattizia.

Nel primo caso occorre una legge che riconduca l'organizzazione delle risorse militari necessarie alla legalità interna dell'azione militare. Nel secondo caso invece occorre anche perfezionare la legalità internazionale: a tal fine l'intervento legislativo appena indicato deve essere preceduto da una legge di autorizzazione alla ratifica del necessario accordo (ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione), ma solo nel caso in cui questo non sia stato stipulato in forma semplificata, secondo quanto rilevato nel paragrafo 4.3.

Quando il ricorso all'impiego delle Forze armate e delle relative strutture non comporta un esorbitare dalle previsioni legislative in vigore, non sembra necessaria una approvazione parlamentare in senso proprio, dal momento che ciascuna Camera può esercitare gli ordinari poteri di indirizzo e controllo per verificare le condizioni alle quali è previsto l'impiego dello strumento militare. Tale attività può perfezionarsi con qual-

siasi atto di indirizzo e di sindacato ispettivo, in modo tale da consentire alle Camere di essere sempre nelle condizioni di attivare il meccanismo decisionale di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 25 del 1997.

Quando invece l'impiego delle Forze armate e delle relative strutture si profili con caratteri di straordinarietà, tali da rendere necessario verificare preventivamente il consenso politico su ogni iniziativa da assumere, si attiva un processo di verifica politica interno a ciascuna Camera, di cui peraltro il Governo deve avere la fiducia, volto a confermare la sussistenza della necessaria maggioranza — ma non anche della stessa maggioranza di governo — per portare avanti l'iniziativa politica intrapresa.

In tal caso è opportuno tener presente che dall'approvazione di eventuali atti parlamentari discende un indirizzo al Governo dalla natura affine a quello discendente dalla mozione di fiducia approvata in sede di discussione dell'originario programma di governo: quel mandato in tali circostanze si dovrebbe considerare integrato e precisato in rapporto ad evenienze eccezionali, proprio per questo non prevedibili nel programma stesso.

Se tali atti forniscono una insostituibile base di legittimazione politica all'azione dell'Esecutivo, occorre tuttavia assicurare in ogni momento la legalità della relativa azione, garantendo con legge la necessaria copertura amministrativa e finanziaria dell'impiego dello strumento militare.

TABELLA A

Procedimento di decisione dell'impiego dello strumento militare nel contesto di iniziative assunte da organizzazioni internazionali di cooperazione

1. Il GOVERNO adotta le deliberazioni necessarie in materia di difesa e sicurezza nazionale.

2. Il CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA esamina le deliberazioni adottate dal Governo, anche al fine di consentire al PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA di esercitare le relative funzioni costituzionali di garanzia.

3. Il PARLAMENTO (*rectius*: ciascuna Camera o anche una sola di esse) *approva* le deliberazioni adottate dal Governo. A tal fine:

a) possono essere approvate mozioni e risoluzioni in Assemblea o risoluzioni in commissione (anche presso una sola Camera);

b) possono svolgersi dibattiti parlamentari in occasione di comunicazioni del Governo sull'andamento della crisi e sulle iniziative intraprese, che possono eventualmente concludersi con l'approvazione di uno o più atti politici anche presso una sola Camera e anche in fasi successive durante la concreta attuazione delle misure deliberate dal Governo.

4. Il GOVERNO, acquisita la posizione del Consiglio supremo di Difesa e dopo l'approvazione politica del Parlamento (o di una sola Camera), può:

a) emanare un decreto-legge contenente la copertura finanziaria ed amministrativa delle misure deliberate (ove il decreto-legge sia emanato prima dell'approvazione politica del Parlamento di cui *sub* 3, quest'ultima fase può ritenersi assorbita dal procedimento legislativo di approvazione della legge di conversione del decreto-legge);

b) presentare un disegno di legge di corrispondente contenuto alle Camere.

5. Il MINISTRO DELLA DIFESA *attua* le deliberazioni adottate dal Governo, impartendo le necessarie direttive al Capo di Stato maggiore della Difesa.

6. Il CAPO DI STATO MAGGIORE DELLA DIFESA impartisce le necessarie indicazioni ai membri del Comitato dei Capi di Stato maggiore della Difesa.

7. Il PARLAMENTO garantisce la base di legalità all'azione del Governo convertendo il decreto-legge nel caso di cui *sub* 4-a) o approvando il disegno di legge nel caso di cui *sub* 4-b) anche nel corso della relativa attuazione da parte del Ministro della difesa.

Procedimento di decisione dell'impiego dello strumento militare nel quadro di accordi internazionali di cooperazione tra l'Italia e paesi terzi soggetti al procedimento di autorizzazione alla ratifica

1. *Eventuale*: il PARLAMENTO determina con atti di indirizzo di una o entrambe le Camere le linee generali degli accordi di cooperazione militare che l'Italia si accinge a stipulare.

2. Il GOVERNO negozia e stipula l'accordo internazionale e delibera la presentazione del relativo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica (tale procedura è seguita anche per gli accordi per i quali è prevista l'entrata in vigore dopo la comunicazione o notificazione del perfezionamento delle procedure costituzionali interne per la formazione dei trattati e non già dopo lo scambio degli strumenti di ratifica; tali accordi — *a rigori* — dovrebbero rientrare tra gli accordi stipulati in forma semplificata di cui alla successiva tabella C).

3. Il CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA esamina l'accordo stipulato al fine di consentire al PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA di esercitare le relative funzioni costituzionali di garanzia (autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo).

4. Il PARLAMENTO esamina il disegno di legge ed autorizza con legge la ratifica dell'accordo internazionale.

5. Il GOVERNO adotta le deliberazioni necessarie in materia di difesa e sicurezza nazionale conseguenti all'accordo ratificato, appena questo sia entrato in vigore.

6. Il CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA esamina le deliberazioni adottate dal Governo, anche al fine di consentire al PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA di esercitare le relative funzioni costituzionali di garanzia.

7. Il PARLAMENTO (*rectius*: ciascuna Camera o anche una sola di esse) *approva* le deliberazioni adottate dal Governo in materia di difesa e sicurezza nazionale. A tal fine:

a) possono essere approvate mozioni e risoluzioni in Assemblea o risoluzioni in Commissione (anche presso una sola Camera);

b) possono svolgersi dibattiti parlamentari in occasione di comunicazioni del Governo sull'andamento della crisi e sulle iniziative intraprese, che possono eventualmente concludersi con l'approvazione di uno o più atti politici anche presso una sola Camera e in fasi successive durante la concreta attuazione delle misure deliberate dal Governo.

8. Il GOVERNO, acquisita la posizione del Consiglio supremo di Difesa e dopo l'approvazione politica del Parlamento (o di una sola Camera), può:

a) emanare un decreto-legge contenente la copertura finanziaria ed amministrativa delle misure deliberate (ove il decreto-legge sia emanato prima dell'approvazione politica del Parlamento di cui *sub* 7, quest'ultima fase può ritenersi assorbita dal procedimento legislativo di approvazione della legge di conversione del decreto-legge);

b) presentare un disegno di legge di corrispondente contenuto alle Camere.

9. Il MINISTRO DELLA DIFESA attua le deliberazioni adottate dal Governo, impartendo le necessarie direttive al Capo di Stato maggiore della difesa.

10. Il CAPO DI STATO MAGGIORE DELLA DIFESA impartisce le necessarie indicazioni ai membri del Comitato dei Capi di Stato maggiore della Difesa.

11. Il PARLAMENTO garantisce la base di legalità all'azione del Governo convertendo il decreto-legge nel caso di cui *sub* 8-a) o approvando il disegno di legge nel caso di cui *sub* 8-b) anche nel corso della relativa attuazione da parte del Ministro della difesa.

Procedimento di decisione dell'impiego dello strumento militare nel quadro di accordi internazionali di cooperazione tra l'Italia e paesi terzi stipulati in forma semplificata

1. Eventuale: il PARLAMENTO determina con atti di indirizzo di una o entrambe le Camere le linee generali degli accordi di cooperazione militare che l'Italia si accinge a stipulare.

2. Il GOVERNO negozia e stipula l'accordo internazionale in forma semplificata. Tale accordo entra in vigore all'atto della stipula, senza ratifica (si veda quanto osservato nella Tabella B, *sub* n. 2).

3. Il CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA esamina l'accordo stipulato, anche al fine di consentire al PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA di esercitare le relative funzioni costituzionali di garanzia.

4. Il GOVERNO adotta le deliberazioni necessarie in materia di difesa e sicurezza nazionale conseguenti all'accordo entrato in vigore.

5. Il CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA esamina le deliberazioni adottate dal Governo, anche al fine di consentire al PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA di esercitare le relative funzioni costituzionali di garanzia.

6. Il PARLAMENTO (*rectius*: ciascuna Camera o anche una sola di esse) *approva* le deliberazioni adottate dal Governo in materia di difesa e sicurezza nazionale. A tal fine:

a) possono essere approvate mozioni e risoluzioni in Assemblea o risoluzioni in commissione (anche presso una sola Camera);

b) possono svolgersi dibattiti parlamentari in occasione di comunicazioni del Governo sull'andamento della crisi e sulle iniziative intraprese, che possono eventualmente concludersi con l'approvazione di uno o più atti politici anche presso una sola Camera e in fasi successive durante la concreta attuazione delle misure deliberate dal Governo.

7. Il GOVERNO, acquisita la posizione del Consiglio supremo di Difesa e dopo l'approvazione politica del Parlamento (o di una sola Camera), può:

a) emanare un decreto-legge contenente la copertura finanziaria ed amministrativa delle misure deliberate (ove il decreto-legge sia emanato prima dell'approvazione politica del Parlamento di cui *sub* 6, quest'ultima fase può ritenersi assorbita dal procedimento legislativo di approvazione della legge di conversione del decreto-legge);

b) presentare un disegno di legge di corrispondente contenuto alle Camere (si esclude peraltro che possa essere presentato un disegno di

legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo stipulato in forma semplificata, anche nelle ipotesi in cui se ne ravvisassero le condizioni, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, a causa della sostanziale inutilità dell'autorizzazione legislativa alla ratifica di un accordo già in vigore).

8. Il MINISTRO DELLA DIFESA attua le deliberazioni adottate dal Governo, impartendo le necessarie direttive al Capo di Stato maggiore della difesa.

9. Il CAPO DI STATO MAGGIORE DELLA DIFESA impartisce le necessarie indicazioni ai membri del Comitato dei Capi di Stato maggiore della Difesa.

10. Il PARLAMENTO garantisce la base di legalità all'azione del Governo convertendo il decreto-legge nel caso di cui *sub* 7-a) o approvando il disegno di legge nel caso di cui *sub* 7-b) anche nel corso della relativa attuazione da parte del Ministro della difesa.

Nota Bibliografica

Per la redazione del presente lavoro sono stati considerati i seguenti riferimenti bibliografici:

AA.VV., «Il nuovo ordinamento disciplinare delle forze armate», a cura di S. Riondato, Padova, 1997; AA.VV., «La Costituzione della Repubblica italiana», a cura di V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *Art. 52*, Roma, 1969, pp. 165-168; AA.VV., «Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite», a cura di N. Ronzitti, Milano, 1999; ALLEGRETTI U., «Guerra del Golfo e Costituzione», in *Foro it.*, 1991, V, 382 ss.; BACHELET V., «Disciplina militare e ordinamento giuridico statale», Milano, 1962, pp. 143 ss.; BALDASSARRE A., «Disciplina militare e costituzione», in *Democrazia e diritto*, 1975, pp. 635 ss.; BALDUZZI R., «Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze armate», Milano, 1988; BALLADORE PALLIERI G., «Diritto costituzionale», Milano, 1976; BARILE P., «La legge, fonte necessaria del regolamento di disciplina militare», in *Città e Regione*, 1976, pp. 18-21; BARONE A., «La difesa nazionale nella Costituzione»,

in *Diritto e società*, 1987, pp. 643 ss. (parte I) e 1988, pp. 1 ss. (parte II); BARBERA P., «Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive», in *Quad. cost.*, 1987, pp. 281 ss.; BERNARDINI A., «L'articolo 11 della Costituzione rivisitato», in *Riv. dir. int.*, 1997, pp. 609 ss.; BETTINELLI E., «Guerre e operazioni di polizia internazionale», in *Foro it.*, 1991, V, 375 ss.; BETTINELLI E., «Art. 52, 1° e 2° comma», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1992; BON VALVASSINA M., «Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana», Padova, 1955; BOVA S., «Il controllo politico delle Forze armate», Torino, 1982; CABRAS D., «Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace», in *Comando e controllo delle Forze di pace ONU*, a cura di E. Greco e N. Ronzitti, Quaderni dell'Istituto affari internazionali (IAI), 2/1996, Roma, pp. 31 ss.; CABRAS D., «Il ruolo del Parlamento nell'invio di corpi militari all'estero; Iniziative parlamentari per la disciplina della gestione delle crisi», in *Parlamento e sicurezza nazionale*, a cura di A. Casu, Ancona, 1995; CALANDRA P., «Responsabilità ministeriale e responsabilità militari nell'evoluzione dell'ordinamento della difesa», in *Quad. cost.*, 1987, pp. 249 ss.; CALIGARIS L., «La direzione politico strategica», in L. CALIGARIS, C.M. SANTORO, *Obiettivo difesa*, Bologna, 1986, pp. 190 ss.; CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, *Riforma dei vertici della Difesa, dossier* di documentazione n. 39, gennaio 1997; CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, *La Difesa europea, dossier* di documentazione n. 144, dicembre 1999; CARBONARO S., «Le responsabilità militari nell'ordinamento costituzionale italiano», Firenze, 1957; CARETTI P., MORBIDELLI G., «Obbligo di prestare servizio militare e tutela delle posizioni soggettive», in *Foro amm.*, 1970, III, pp. 254 ss.; CASSESE A., «Articolo 11», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975; CASSESE A., «Articolo 80», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979; CASSESE A., «Articolo 87, nono comma (II parte)», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978, pp. 270 ss.; CASU A., «Parlamento e sicurezza nazionale», in *Parlamento e sicurezza nazionale*, a cura di A. Casu, Ancona, 1995, pp. 13 ss.; CERETI C., «Il presidente della Repubblica quale comandante delle forze armate», in *Scritti in Onore di T. Perassi*, I, Milano, 1957, pp. 369 ss.; COMMISSIONE DI STUDIO SUI POTERI DI COMANDO DELLE FORZE ARMATE E SUL LORO IMPIEGO IN CASO DI GUERRA, DI CRISI INTERNAZIONALI E DI CALAMITÀ PUBBLICHE, *Relazione conclusiva*, (in breve: *Relazione della Commissione Paladin*), in *Quad. cost.*, 1988, pp. 318 ss.; CORSO G., «La difesa e l'ordine pubblico», in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, 1984, pp. 955 ss.; DANDEKER C., GOW J., «The Future of Peace Support Operations: Strategic Peacekeeping and Success», in *Armed Forces and Society*, 1997, pp. 327 ss.; DE GUTTRY A., «Le operazioni militari all'estero gestite al di fuori del sistema delle organizzazioni internazionali o nel suo ambito: problemi giuridici e organizzativi per le Forze armate italiane», Roma, dicembre 1996 (*Informazioni della Difesa*, suppl. n. 83), a cura del Centro militare di studi strategici; A. DE GUTTRY, «Le missioni delle Forze armate italiane Fuori area. Profili giuridici della partecipazione nazionale alle "peace support operations"», Milano, 1997; DE VERGOTTINI G., «Articolo 87, nono comma (I parte)», in *Commenta-*

rio della Costituzione, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978; DE VERGOTTINI G., «Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale», Milano, 1971; DE VERGOTTINI G., «Le modificazioni delle competenze costituzionali in materia di difesa», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pp. 409 ss.; DE VERGOTTINI G., voce «Difesa», in *Dizionario di politica*, Torino, 1976; DEL NEGRO P., «Esercito, stato, società. Saggi di storia militare», Bologna, 1979; FAGIOLO G., «La Costituzione della Repubblica italiana», Roma, 1992; FERRARI G., «Guerra: 1) Stato di guerra (diritto costituzionale)», in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, pp. 816 ss.; FETHERSTON A.B., *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, Londra, Macmillan, 1994; FRESA C., «Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi», Padova, 1981; GEMMA G., «Indirizzo politico della difesa e "potere militare": a proposito di un libro recente», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pp. 390 ss.; GIANNINI M.S., «Diritto amministrativo», Milano, 1993; GIARDINA A., «Articolo 78», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979; GRASSO P.G., «Guerra: II) disciplina costituzionale della guerra», in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma, 1989; GUIGLIA G., «Il comando delle Forze armate e il ruolo del Consiglio supremo di difesa alla luce della nuova legge sui vertici militari», in *Rass. parlam.*, 1997, pp. 873 ss.; ILARI V., «Il dibattito sul sistema di reclutamento e sulla durata della ferma dal 1944 al 1975», in C. JEAN (a cura di), *Storia delle Forze armate italiane 1945-1975. Aspetti ordinativi e sociologici*, Milano, 1994; ILARI V., «Storia militare della prima Repubblica (1943-1993)», Ancona, 1994; LABRIOLA S., «Il comando supremo delle Forze armate. Vincoli di sistema, limiti e prassi politica», in *Studi parl. pol. cost.*, 49/50, 1980, pp. 63 ss.; LANDI G., voce «Forze armate» in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, pp. 21 ss.; LANDI G., voce «Ordinamento militare» in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, pp. 918 ss.; LIPPOLIS V., «La crisi del Golfo in Parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero», in *Giur. cost.*, 1991, n. 2, pp. 1709 ss.; LIPPOLIS V., «La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali», Rimini, 1989; LIPPOLIS V., «Parlamento e potere estero», in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, 1999, pp. 525 ss.; LONG G., «Parlamento e Forze armate: dalla Costituente alla Sesta legislatura», in C. JEAN (a cura di), *Storia delle Forze armate italiane 1945-1975. Aspetti ordinativi e sociologici*, Milano, 1994; MAGNANI E., «Il mantenimento della pace dal XIX al XXI secolo», in *Riv. marittima*, suppl., aprile 1998; MAJER D., «Bundeswehr und auslands-einsatze - diskussion ohne ende?», in *Politische Vierteljahresschrift*, 1995, pp. 523 ss.; MANZELLA A., «Il Capo dello Stato in "Consiglio supremo di Difesa"», in *Quad. cost.*, 1987, pp. 231 ss.; MARRONE G., «L'articolo 11 della Costituzione. Spunti per una considerazione evolutiva dei rapporti con l'Organizzazione delle Nazioni Unite», in *Boll. inf. cost. parlam.*, 1982, n. 2, pp. 187 ss.; MASSAI A., «Il controllo parlamentare e le operazioni delle forze di pace», in A. MIGLIAZZA (a cura di), *Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, Milano, 1988; MASSAI A., «La spedizione navale italiana nel Golfo persico», in *Quad. cost.*, 1988, pp. 208 ss.; MERLINI S., «Il governo costituzionale», in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, pp. 3 ss.; MIELE M., «La Costituzione italiana e il diritto internazionale», Milano, 1951; MODUGNO F., «L'ordinamento

delle forze armate», in *Il giornale dei militari*, 5-6/1986; MODUGNO F., NOCILLA D., «Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano», in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, p. 513 ss.; MORBIDELLI G., «I tre aspetti della democratizzazione delle forze armate», in *Città e Regione*, 1976, pp. 37 ss.; MORBIDELLI G., «Lo spirito democratico e il servizio militare», in *Foro amm.*, 1970, I, pp. 984 ss.; MORTATI C., «Istituzioni di diritto pubblico», II, Padova, 1976; MOTZO G., «Politica della difesa e comando costituzionale delle Forze armate», in *Studi senesi*, 1988, pp. 191 ss. e in *Quad. cost.*, 1988, pp. 297 ss.; MOTZO G., voce «Consiglio supremo di difesa», in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, pp. 338 ss.; PERASSI T., «La Costituzione e l'ordinamento internazionale», Milano, 1952 (anche in ID., *Scritti giuridici*, I vol.); PINELLI C., «Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari», in *Dem. diritto* - monografia *Guerra e individuo*, a cura di G. Cotturri, Roma, 1999, pp. 78 ss.; PINESCHI L., «Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite», Padova, 1998; PINTO F., «Forze armate e democrazia», Venezia, 1979; PIZZORUSSO A., «Diritti di libertà e stato giuridico dei militari in una recente proposta di legge», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pp. 1841 ss.; PREDIERI A., «Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica», in *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958; PREDIERI A., «La difesa e le forze armate», in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, I, Firenze, 1950, pp. 473 ss.; QUILES P., «Le role du Parlement en matière d'interventions extérieures des forces armées», in *Revue internationale et stratégique*, Spring 1998, pp. 15-25; RATNER S., «New Peacekeeping», Londra, Macmillan, 1995; ROHERSSEN G., «Le forze armate nella Costituzione», in *Nuova Rassegna*, 1979, pp. 1237 ss.; RONZITTI N., «Politica della difesa, Costituzione e norme internazionali», in *Politica internazionale*, 6/1984, pp. 73 ss.; ROSSI E., «Art. 52, 3° comma», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1992; SANDULLI A.M., «Disciplina militare e valori costituzionali», in *Diritto e società*, 1978, pp. 641 ss.; SANDULLI A.M., «La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente», in *Foro it.*, 1958, IV, 59 ss.; SANDULLI A.M., «Manuale di diritto amministrativo», I, Napoli, 1984; VIGORITA L., «Procedure di comando costituzionale delle Forze armate: rapporti tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento», in *Riv. dir. pubbl. sc. pol.*, 1993, pp. 81 ss.; VILLANI U., «Missioni militari all'estero e competenze degli organi costituzionali», in *Quaderni del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi» presso l'Università degli studi di Firenze*, n. 7, Torino, 1996; VILLATA R., «L'atto amministrativo», in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. COCA (a cura di), «Diritto amministrativo», II, Bologna, 1998; VIRGA P., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1987.

Note

(1) MERLINI S., «Il governo costituzionale», in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, pp. 13-16.

(2) I lavori preliminari della l. n. 25 del 1997 sono raccolti in CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, *Riforma dei vertici della Difesa, dossier* di documentazione n. 39, gennaio 1997. Lo studio dei problemi relativi ai poteri di comando delle Forze armate e le procedure e le competenze per il relativo impiego nei casi di crisi è stato affrontato dalla «Commissione di studio sui poteri di comando delle Forze armate e sul loro impiego in caso di guerra, di crisi internazionale e di calamità pubbliche», istituita con DPCM 1° dicembre 1987, nota anche come Commissione «Paladin» dal nome del relativo presidente. La Commissione ha concluso i propri lavori con una relazione presentata nel giugno 1988, pubbl. in *Quad. cost.*, 1988, pp. 318-346 (di seguito: *Relazione della Commissione Paladin*). Sui problemi del comando delle Forze armate si veda anche A. MANZELLA, «Il Capo dello Stato in “Consiglio supremo di Difesa”», in *Quad. cost.*, 1987, pp. 231 ss.; MOTZO G., «Politica della difesa e comando costituzionale delle Forze armate», in *Studi senesi*, 1988, pp. 191 ss. e in *Quad. cost.*, 1988, pp. 297 ss.; L. VIGORITA, «Procedure di comando costituzionale delle Forze armate: rapporti tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento», in *Riv. dir. pubbl. sc. pol.*, 1993, pp. 113-149; GUIGLIA G., «Il comando delle Forze armate e il ruolo del Consiglio supremo di difesa alla luce della nuova legge sui vertici militari», in *Rass. parlam.*, 1997, pp. 873 ss..

(3) L'articolo 3 della l. 18 febbraio 1997, n. 25, prevede: «1. Il Capo di stato maggiore della difesa dipende *direttamente* dal Ministro della difesa. 2. I Capi di stato maggiore di Forza armata e, per le attribuzioni tecnico-operative, il Segretario generale della difesa dipendono dal Capo di stato maggiore della difesa. 3. Il Capo di stato maggiore della difesa, in base alle direttive impartite dal Ministro della difesa: a) è responsabile della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze armate nel loro complesso; predispone, sentiti i Capi di stato maggiore di Forza armata, la pianificazione generale finanziaria e quella operativa interforze e definisce i conseguenti programmi tecnico-finanziari; b) assicura i rapporti con le corrispondenti autorità militari degli altri Stati. 4. Il Capo di stato maggiore della difesa, in caso di assenza o di impedimento, è sostituito dal più anziano in carica tra i Capi di stato maggiore di Forza armata». Si vedano anche gli artt. 2, 3 e 4 del regolamento concernente le attribuzioni dei vertici militari, emanato con d.P.R. 25 ottobre 1999, n. 556, in ordine alle competenze del Capo di stato maggiore della difesa ed al rapporto di stretta interlocuzione che esiste tra questi ed il Ministro della difesa, del quale è disciplinato nel dettaglio il potere di direttiva di cui al comma 3 del citato articolo 3 della l. n. 25 del 1997.

(4) *Relazione della Commissione Paladin*, cit., p. 325, dove si legge che «in linea di principio, (...) il Presidente della Repubblica italiana non potrebbe impartire ordini alle truppe, nemmeno nella posizione di comandante delle Forze armate».

(⁵) VIGORITA L., «Procedure di comando costituzionale delle Forze armate», cit., pp. 113-121, la quale incardina tale prassi sulla base di convenzioni costituzionali, rilevandone l'attivabilità in base ad una permanente attività informativa sulle iniziative diplomatiche e militari nei confronti degli organi coinvolti.

(⁶) *Relazione della Commissione Paladin*, cit., p. 323.

(⁷) *Relazione della Commissione Paladin*, cit., p. 321.

(⁸) Per una rassegna dell'*iter* in Assemblea costituente dell'attuale disposizione di cui all'articolo 52 Cost. si veda FAGIOLO G., «La Costituzione della Repubblica italiana», I, Roma, 1992, pp. 552-568. Si rileva come nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nella XIII legislatura con l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, non furono prospettate rilevanti modifiche alle previsioni contenute negli attuali artt. 78, e 87, nono comma, Cost. Si ricorda infatti che nel testo approvato dalla Commissione il 30 settembre 1997 (AC 3931/AS 2583, XIII) all'articolo 66, lett. *m*), si prevede che il Presidente della Repubblica «dichiara lo stato di guerra deliberato dal Parlamento in seduta comune» (disposizione conservata nel testo esaminato dalla Commissione alla luce degli emendamenti presentati e trasmesso all'Assemblea della Camera per il seguito dell'*iter* - AC 3931-A/AS 2583-A, XIII, art. 69, lett. *l*)); in quel testo si prevede inoltre, all'articolo 109, che «Il Parlamento in seduta comune delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari. La Camera dei deputati delibera, su proposta del Governo, l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le sole finalità previste dalla Costituzione» (tale disposizione tuttavia è stata integrata nel testo esaminato dalla Commissione alla luce degli emendamenti presentati, poi trasmesso all'Assemblea della Camera per il seguito dell'*iter* - AC 3931-A/AS 2583-A, XIII, articolo 100 — nel senso che «Il Parlamento in seduta comune delibera lo stato di guerra, conferisce al Governo i poteri necessari e stabilisce, ove occorra, di prorogare la durata delle Camere. La Camera dei deputati delibera, su proposta del Governo, l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione» — in corsivo le parti modificate). Appare evidente come le scelte progettate in quella sede si fossero evolute nel senso di conferire alle Camere un vero e proprio potere di autorizzazione in caso di impiego di contingenti militari, anche se nel solo caso di impiego all'esterno dei confini nazionali, *evidenziando così la mancanza di un potere analogo nell'ambito della Costituzione vigente*.

(⁹) Corte cost., 17 dicembre 1999, n. 449 (n. 2 delle considerazioni in diritto).

(¹⁰) Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente emerse con chiarezza il ripudio della guerra offensiva, che pertanto — stante il chiaro precetto costituzionale — non può trovare alcuna giustificazione costituzionale; si veda al riguardo BETTINELLI E., «Art. 52, 1° e 2° comma», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna e Roma, 1992, p. 73; BON VALVASSINA M., «Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana», Padova, 1955.

(¹¹) In tal senso ROSSI E., «Art. 52, 3° comma», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna e Roma, 1992, pp. 177 e 191-192; secondo tale autore la riserva sarebbe fondata non solo sul terzo comma dell'articolo

52 Cost., ma anche, per profili diversi, sull'articolo 52, secondo comma, che presuppone una disciplina legislativa per quanto attiene alla regolamentazione del servizio militare, sull'articolo 23, secondo il quale ogni prestazione personale — come il servizio militare — deve trovare il proprio fondamento nella legge, sull'articolo 97, primo comma, che stabilisce il principio della riserva di legge per tutta l'organizzazione amministrativa, di cui anche l'organizzazione militare fa parte, e sull'articolo 98, terzo comma, dove si autorizza la legge a limitare il diritto di iscrizione ai partiti politici anche per i militari in servizio attivo; tale riserva di legge avrebbe in ogni caso natura relativa (*ibidem*, p. 195). Si veda anche BALDUZZI R., «Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze armate», Milano, 1988, pp. 110-116. Tuttavia altri autori fondano una riserva di legge in materia sul secondo comma dell'articolo 52 Cost.: si veda SANDULLI A.M., «La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente», in *Foro it.*, 1958, IV, 59; BACHELET V., «Disciplina militare e ordinamento giuridico statale», Milano, 1962, pp. 143 ss.; MORTATI C., «Istituzioni di diritto pubblico», II, Padova, 1976, p. 1141; PIZZORUSSO A., «Diritti di libertà e stato giuridico dei militari in una recente proposta di legge», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 1841; BOVA S., «Il controllo politico delle Forze armate», Torino, 1982. ILARI V., «Storia militare della prima Repubblica (1943-1993)», Ancona, 1994, pp. 230-232, rileva che per tutto ciò che riguarda l'impiego e la struttura delle Forze armate è registrabile una tendenziale preferenza di legge.

(¹²) Circa il dibattito in Assemblea costituente sul terzo comma dell'articolo 52 Cost., si veda ROSSI E., «Art. 52, 3° comma», cit., pp. 157-162, che individua in Aldo Moro il promotore dell'inserimento di tale disposizione, in chiave di memoria critica verso il trascorso ruolo ed il passato assetto istituzionale delle Forze armate (su tali profili per riferimenti alla dottrina si veda, *ibidem*, pp. 162 ss.); si veda anche *La Costituzione della Repubblica italiana*, a cura di V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *Art. 52*, Roma, 1969, pp. 165-168. Tuttavia BETTINELLI E., «Art. 52, 1° e 2° comma», cit., pp. 82-85, spiega come nell'ambito dei lavori della Costituente non fosse affatto chiaro il significato della locuzione «spirito democratico» contenuta nella disposizione in esame. Sul punto si veda anche BACHELET V., «Disciplina militare», cit., pp. 312 ss. e LABRIOLA S., «Il comando supremo delle Forze armate. Vincoli di sistema, limiti e prassi politica», in *Studi parl. pol. cost.*, 49/50, 1980, pp. 80-82. BALDUZZI R., «Principio di legalità», cit., p. 84, p. 105 (nt. 97) e pp. 117-118 (nt. 135), rileva come decisiva ai fini dell'approvazione dell'attuale testo dell'articolo 52, terzo comma, Cost., fosse stata la ferma posizione del relatore, on. Merlin, in considerazione della necessità di trasporre la novità della democrazia nell'istituzione militare.

(¹³) Per una ricostruzione della teoria sulla collocazione delle Forze armate nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato, si veda ROSSI E., «Art. 52, terzo comma», cit., pp. 149 ss., ed in particolare pp. 154-155, dove rileva che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, le Forze armate vanno configurate come «organi dell'amministrazione». Sulla qualificazione della attività di difesa come pubblica funzione si veda DE VERGOTTINI G., «Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale», Milano, 1971, pp. 17 e 24 ss.. Circa l'inclusione delle

Forze armate nella pubblica amministrazione si veda BETTINELLI E., «Art. 52, 1° e 2° comma», cit., nt. 5 a p. 105.

(14) Sul punto si vedano anche le considerazioni svolte nel paragrafo 4.3.

(15) Il profilo sottolineato nel testo è di estremo rilievo ma in questa sede non può che essere accennato: dopo la previsione di una necessaria approvazione parlamentare nei termini illustrati nel testo, si pone la necessità di conservare in ogni caso la neutralità politica delle Forze armate, in armonia con gli artt. 18, 87 e 98 Cost.. Sull'argomento si rinvia a MOTZO G., voce «Comando Forze armate», in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1961, pp. 338-347. La stessa Corte cost. (17 dicembre 1999, n. 449, cit., n. 3 delle considerazioni in diritto) reputa «non compatibile con i caratteri di coesione interna e di neutralità dell'ordinamento militare» l'eliminazione dell'articolo 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382, recante «Norme di principio sulla disciplina militare», nella parte in cui vieta agli appartenenti alle Forze armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e, comunque, di aderire ad altri sindacati esistenti.

(16) L'articolo 2 della l. 31 marzo 2000, n. 78, recante «Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle forze di polizia», ha integrato la composizione del Comitato dei capi di stato maggiore della Difesa, prevedendo l'inserimento come membro permanente del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri per le competenze militari dell'Arma, in seguito al riconoscimento all'Arma del rango di Forza armata ad opera dell'articolo 1 della medesima legge.

(17) MIELE M., «La Costituzione italiana e il diritto internazionale», Milano, 1951, p. 64; PERASSI T., «La Costituzione e l'ordinamento internazionale», Milano, 1952 (in ID., *Scritti giuridici*, I, p. 427); FERRARI G., «Guerra: 1) Stato di guerra (diritto costituzionale)», in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, pp. 839-842; MORTATI C., «Istituzioni di diritto pubblico», II, Padova, 1976, p. 721; BALLADORE PALLIERI G., «Diritto costituzionale», Milano, 1976, p. 265; GIARDINA A., «Articolo 78», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna e Roma, 1979, pp. 94 ss.; GUASTINI R., «Teoria e dogmatica delle fonti» (in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 15 febbraio 2000, p. 47), principio poi chiaramente specificato nell'articolo 1, comma 2, del testo approvato dalla Camera dei deputati (AS 4672, XIII): «L'ordinamento e l'attività delle Forze armate sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione e alla legge».

(18) Si tratta dell'impiego di contingenti di militari all'interno dei confini nazionali per la conservazione dell'ordine pubblico o in casi di eccezionale gravità,

per fronteggiare situazioni conseguenti a pubbliche calamità. La dottrina legittima l'impiego eccezionale di militari sul territorio nazionale. Sulla legittimità costituzionale dell'impiego sussidiario delle Forze armate si veda SANDULLI A.M., «Disciplina militare e valori costituzionali», in *Dir. soc.*, 1978, pp. 643 ss. BETTINELLI E., «Art. 52, 1° e 2° comma», cit., pp. 106-107, rileva come tale impegno fosse stato considerato positivamente nel corso dei lavori della Costituente e ne rinviene il fondamento negli artt. 52, primo comma, e 54, secondo comma, Cost.. Si ricorda inoltre che l'impiegabilità di tali contingenti discende da alcune precise disposizioni a carattere generale. L'articolo 19 della legge comunale e provinciale, approvata con r.d. 3 marzo 1934, n. 383, nel disciplinare i poteri del prefetto, prevede che questi, nell'attività di tutela dell'ordine pubblico, dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate. Tale articolo è stato espressamente fatto salvo dall'articolo 64 della l. 8 giugno 1990, n. 142, recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali. In seguito, l'articolo 13 della l. 1° aprile 1981, n. 121, recante «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza», nel ridefinire le attribuzioni prefettizie, ha sancito che «il prefetto dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina l'attività». Si ricordano inoltre gli artt. 1 e 15 della legge 24 dicembre 1986, n. 958. Il primo articolo, al comma 1, prevede che le Forze armate «(...) concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni ed al bene della collettività nazionale nel caso di pubbliche calamità» (analoga disposizione è contenuta al primo comma dell'articolo 1 della l. 11 luglio 1978, n. 382). Si veda comunque quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, dell'AS 4672, XIII, cit. in nt. precedente: infatti, al comma 7 del medesimo articolo 1 è prevista l'abrogazione sia dell'articolo 1 della citata l. n. 382 del 1978, sia dei commi 1 e 2 dell'articolo 1 della l. 24 dicembre 1986, n. 958 — si veda anche la nt. 27). Il secondo articolo consente «nelle zone del territorio nazionale colpite da pubbliche calamità, l'impiego di militari di leva per concorrere nella fase di prima emergenza oltre che al soccorso immediato delle popolazioni colpite, al ripristino di infrastrutture pubbliche, alla tutela del patrimonio storico, artistico e culturale, nonché alla salvaguardia dell'ambiente naturale».

⁽¹⁹⁾ Sui profili costituzionali connessi all'argomento trattato si veda CASSESE A., «Articolo 11», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna e Roma, 1975, pp. 565 ss., e bibliografia ivi indicata, nonché MARRONE G., «L'articolo 11 della Costituzione. Spunti per una considerazione evolutiva dei rapporti con l'Organizzazione delle Nazioni Unite», in *Boll. inf. cost. parlam.*, 1982, n. 2, pp. 187 ss.; BERNARDINI A., «L'articolo 11 della Costituzione rivisitato», in *Riv. dir. int.*, 1997, pp. 609 ss.; PINELLI C., «Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari», in *Democrazia e diritto* (numero monografico), *Guerra e individuo*, a cura di G. Cotturri, Roma, 1999, pp. 78 ss..

⁽²⁰⁾ Sottolinea espressamente la vigenza di «prassi e convenzioni costituzionali» che disciplinano l'approvazione parlamentare della partecipazione militare italiana a missioni di pace all'estero il deputato Gatto, relatore sulla proposta di legge AC 6654, XIII, Romano Carratelli ed altri, recante «Norme in materia di trattamento giuridico, economico, previdenziale ed assicurativo del personale militare impegnato in missioni internazionali all'estero», in *Bollettino delle Giunte*

e delle Commissioni parlamentari, 29 febbraio 2000, p. 55. Per confermare il rilievo delle convenzioni nelle materie *de qua* si veda anche la nt. 5 in ordine alle convenzioni costituzionali che governano le decisioni all'interno del Consiglio supremo di difesa.

(21) FERRARI G., «Guerra: 1) Stato di guerra (diritto costituzionale)», cit., pp. 829 ss.; MODUGNO F, NOCILLA D., «Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano», in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1988, pp. 513 ss.; DE VERGOTTINI G., «Articolo 87, nono comma (I parte)», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna e Roma, 1978, pp. 247 ss.; CASSESE A., «Articolo 87, nono comma (II parte)», ibidem, pp. 270 ss.; FRESA C., «Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi», Padova, 1981. BETTINELLI E., «Art. 52, 1° e 2° comma», cit., p. 86, peraltro rileva come le disposizioni di cui agli articoli 11, 78, 87, nono comma, e 103, ultimo comma, primo periodo, Cost. facciano sistema tra di esse.

(22) Si veda *Relazione della Commissione Paladin*, cit., pp. 331 ss., dove si registra il superamento (nonostante l'assenza di espresse abrogazioni) della regolamentazione in tema di guerra ed emergenze minori, risultante da molteplici fonti normative del periodo fascista, ivi indicate (p. 332), ma si ritiene applicabile il regime costituzionale inerente lo stato di guerra a prescindere dalla formale dichiarazione di guerra, in conseguenza di iniziative di aggressione *de facto* nei confronti del Paese (pp. 334-335).

(23) Si veda la nt. 10. In tal senso sembra orientata anche la Corte cost. (18 maggio 1999, n. 172, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 1697 ss.), che rileva (punto 2.3 delle considerazioni in diritto) che «la Costituzione (artt. 11 e 52, primo comma) impone una visione degli apparati militari dell'Italia e del servizio militare stesso non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato o, come si è detto in relazione al passato, dello "Stato di potenza", ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale, come risultante anche dall'articolo 1 della legge 24 dicembre 1986, n. 958 (Norme sul servizio militare di leva e sulla ferma prolungata) e dall'articolo 1 della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare)». Sul punto si veda BERNARDINI A., «L'articolo 11 della Costituzione rivisitato», cit., p. 616 ss..

(24) Sul punto si veda, tra gli altri, FERRARI G., «Guerra», cit., pp. 834 ss.; GIARDINA A., «Articolo 78», cit., pp. 97-99; SORRENTINO F., «Le fonti del diritto», Genova, 1985, pp. 154-155.

(25) L'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco il 26 giugno 1945, prevede che finalità delle Nazioni Unite è il mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale, in particolare reprimendo gli atti di aggressione e le altre minacce alla pace, e l'articolo 2 prevede che gli Stati membri si astengano nelle relative relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza di qualsiasi stato. In tal senso LONG G., «Parlamento e Forze armate: dalla Costituente alla Sesta legislatura», in *Storia delle Forze armate italiane 1945-1975. Aspetti ordinativi e sociologici*, a cura di C. Jean, Milano, 1994, p. 36, osserva che nelle discussioni in Assemblea costituente sui poteri del Parlamento e del Presidente della Repubblica relativi al

conferimento dei poteri necessari al Governo e sulla dichiarazione dello stato di guerra «prevalse una visione contingente delle questioni. Più che ai massimi equilibri costituzionali, cui pure si riferivano le norme in esame, l'attenzione era rivolta all'attività del governo (...) e delle massime gerarchie militari. Ciò rese tali dibattiti assai meno vivi e per molti aspetti anacronistici: più simili alle cavillose sedute parlamentari della prima legislatura che ai precedenti lavori della Costituente». Ben più vivace fu il dibattito sull'esclusività o meno del servizio di leva come sistema di reclutamento nelle Forze armate (si veda LONG G., *op. ult. cit.*, pp. 33-36, e ILARI V., «Il dibattito sul sistema di reclutamento e sulla durata della ferma dal 1944 al 1975», in *Storia delle Forze armate italiane*, cit., pp. 107-115). Circa il fatto che la dichiarazione di guerra fosse un istituto in disuso già nel periodo in cui si svolgevano i lavori della Costituente, si rileva al riguardo quanto osservato dall'on. Fuschini nella seduta del 17 settembre 1947, che in particolare ricordò che, il 20 maggio 1915, il Governo presieduto dall'on. Salandra «si presentò alle Camere non per domandare l'autorizzazione vera e propria alla dichiarazione di guerra, ma si presentò alla Camera presentando un disegno di legge nel quale si domandavano i poteri straordinari in caso di guerra» (in FAGIOLO G., «La Costituzione della Repubblica italiana», cit., p. 1012). Sulla natura desueta e superata della prerogativa parlamentare di dichiarare la guerra si veda anche QUILES P., «Le rôle du Parlement en matière d'interventions extérieures des forces armées», in *Revue internationale et stratégique*, Spring 1998, pp. 15-25.

(26) Si vedano BARRERA P., «Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive», in *Quad. cost.*, 1987, pp. 281 ss.; MASSAI A., «Il controllo parlamentare e le operazioni delle forze di pace», in A. MIGLIAZZA (a cura di), *Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, Milano, 1988; ID., «La spedizione navale italiana nel Golfo persico», in *Quad. cost.*, 1988, pp. 208 ss.; LIPPOLIS V., «La crisi del Golfo in Parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero», in *Giur. cost.*, 1991, n. 2, pp. 1709 ss.; VIGORITA L., «Procedure di comando costituzionale delle Forze armate», cit., pp. 122 ss.; CABRAS D., «Iniziativa parlamentari per la disciplina della gestione delle crisi», in *Parlamento e sicurezza nazionale*, a cura di A. Casu, Ancona, 1995, pp. 39 ss.; ID., «Il ruolo del Parlamento nell'invio di corpi militari all'estero», *ibidem*, pp. 96-102.

(27) Si veda la relazione illustrativa al testo trasmesso dalla IV Commissione Difesa all'Assemblea (AC 6433-327-458-1721-2267-3767-4842-5218-5366-5699-6459-A, XIII, pp. 12-15). L'articolo 1 del testo poi approvato dalla Camera (AS 4672, XIII) prevede (in corsivo le modifiche apportate dall'Assemblea): «1. Le Forze armate sono al servizio della Repubblica. 2. L'ordinamento e l'attività delle Forze armate sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione e alla legge. 3. Compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato. 4. 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. 5. Le Forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza. 6. Le Forze armate sono organizzate su base obbligato-

ria e su base professionale secondo quanto previsto dalla presente legge. 7. L'articolo 1 della legge 11 luglio 1978, n. 382, e l'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 24 dicembre 1986, n. 958, sono abrogati».

(²⁸) Espressione usata in *Relazione della Commissione Paladin*, cit., p. 339.

(²⁹) Sul punto la bibliografia è molto ampia; si rinvia, anche per il reperimento di più dettagliati riferimenti bibliografici, a: FETHERSTON A.B., «Towards a Theory of United Nations Peacekeeping», Londra, Macmillan, 1994; RATNER S., «New Peacekeeping», Londra, Macmillan, 1995; DANDEKER C., GOW J., «The Future of Peace Support Operations: Strategic Peacekeeping and Success», in *Armed Forces and Society*, 1997, pp. 327 ss..

(³⁰) Tra i vari interventi di questo tipo si ricordano quello in Congo nel 1961 per dare assistenza al Governo legittimo nella guerra civile scoppiata dopo l'indipendenza dal Belgio, quello nella ex Jugoslavia a partire dal 1992, volto ad assistere i rifugiati e porre fine alle guerre civili che insanguinavano quei territori prima degli accordi di Dayton; quello in Cambogia, sempre nel 1992, per vigilare sul regolare svolgimento delle elezioni politiche.

(³¹) Si considerino in tal senso i casi della guerra del Golfo, dell'intervento militare degli Stati Uniti ad Haiti e delle operazioni militari in Somalia (al riguardo si veda anche DE GUTTRY A., «Le missioni delle Forze armate italiane Fuori area. Profili giuridici della partecipazione nazionale alle «peace support operations»», Milano, 1997, pp. 32 ss.). Manca invece una delega del genere nel caso delle operazioni militari della NATO nella Repubblica federale di Jugoslavia in seguito alla crisi del Kosovo (Operazione *Allied Force* - marzo-giugno 1999), in occasione delle quali comunque la NATO ha unilateralmente fatto riferimento alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottate al riguardo (rileva peraltro la contrarietà dell'operazione *Allied Force* con le regole del diritto internazionale, ed in particolare con le disposizioni del Capitolo VII della Carta dell'ONU, il *Foreign Affairs Committee* della *House of Commons* nel suo *Fourth Report* del 23 maggio 2000, § 126-128). Sulla effettiva natura di tale autorizzazione si veda DE GUTTRY A., «Le operazioni militari all'estero gestite al di fuori del sistema delle organizzazioni internazionali o nel suo ambito: problemi giuridici e organizzativi per le Forze armate italiane», Roma, dicembre 1996 (*Informazioni della Difesa*, suppl. n. 83), a cura del Centro militare di studi strategici, pp. 27-30, che precisa che in ogni caso l'esercizio della delega del Consiglio di Sicurezza è subordinato al controllo politico e non operativo del Consiglio stesso, e che l'effetto autorizzativo della delega nella sostanza si configura più correttamente come «accertamento preventivo di liceità internazionale dell'intervento militare» (*ibidem*, p. 41). Si veda anche DE GUTTRY A., «Le missioni delle Forze armate italiane Fuori area», cit., pp. 50 ss..

(³²) Al riguardo si veda DE GUTTRY A., «Le operazioni militari all'estero», cit. in nota precedente, pp. 27 ss..

(³³) La riorganizzazione dello strumento militare e dell'amministrazione della Difesa è disciplinata (sulla base delega contenuta nell'articolo 1 della l. 28 dicembre 1995, n. 549) soprattutto dal d.lg. 16 luglio 1997, n. 264, recante

riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della difesa, dal d.lg. 28 novembre 1997, n. 464, recante riforma strutturale delle Forze armate, e dal d.lg. 28 novembre 1997, n. 459, recante riorganizzazione dell'area tecnico-industriale del Ministero della difesa. Un ulteriore riforma strutturale è quella impostata sulla base del progetto di legge recante «Norme per l'istituzione del servizio militare professionale», approvato dalla Camera dei deputati nella XIII legislatura (AS 4672, XIII).

⁽³⁴⁾ L'Italia partecipa con propri contingenti alle seguenti forze multinazionali non inquadrata nella NATO: a) EUROFOR (Francia, Italia, Portogallo, Spagna): si tratta di una forza operativa rapida terrestre composta da una divisione, una brigata e un battaglione (circa 14.000 uomini); b) EUROMARFOR (Francia, Italia, Portogallo, Spagna): forza marittima di intervento rapido non permanente costituita da unità navali e anfibia; c) Gruppo aereo franco-britannico (Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia): gruppo di pianificazione aeronautica; d) SIAF (Spagna, Italia): forza anfibia composta da battaglioni di fanteria e artiglieria e compagnie da sbarco (circa 6.500 unità) (fonte: CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, *La Difesa europea, dossier* di documentazione n. 144, dicembre 1999, pp. 143-144).

⁽³⁵⁾ Sulla IESD si veda CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio rapporti internazionali e con l'Unione europea, *L'Identità europea di sicurezza e di difesa (IESD)*, dossier di documentazione n. 7/1999.

⁽³⁶⁾ Le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Helsinki sono pubblicate in *Riv. st. pol. int.*, 1/2000, pp. 85 ss..

⁽³⁷⁾ Dal nome della località in cui si è svolto il Consiglio dei ministri dei Paesi membri della UEO il 19 giugno 1992, nel quale si è deciso che tale organizzazione potrà essere attivata anche per finalità diverse da quelle di organizzazione di un sistema di mutua difesa: si tratta di missioni umanitarie e di soccorso, di compiti di *peace keeping* e di compiti delle unità militari nella gestione della crisi, inclusi compiti di *peace making* (si veda sul punto DE GUTTRY A., «Le missioni delle Forze armate italiane Fuori area», cit., pp. 61 ss.; CAMERA DEI DEPUTATI, *L'Identità europea di sicurezza e di difesa (IESD)*, cit. in nt. 35, p. 8).

⁽³⁸⁾ Il Consiglio europeo di Helsinki ha altresì incaricato la Presidenza portoghese dell'Unione europea, in carica nel primo semestre 2000, di mettere in atto queste indicazioni nell'ambito del Consiglio Affari generali, istituendo, a partire dal marzo 2000, gli organi e le strutture interinali convenute. Il Consiglio Affari generali del 14 e 15 febbraio 2000, in linea con l'invito del Consiglio europeo, ha deciso di istituire, a partire dal 1° marzo 2000, un Comitato politico e di sicurezza, organo provvisorio costituito da rappresentanti degli Stati membri, nell'ambito della Rappresentanza permanente, che provvederà — in stretta collaborazione con l'Alto Rappresentante per la PESC — alla gestione quotidiana della politica estera di sicurezza e difesa, e un Comitato militare provvisorio, formato da rappresentanti dei responsabili della difesa degli Stati membri, che si riunirà almeno una volta al mese allo scopo di elaborare pareri militari. Inoltre, esperti militari degli Stati membri assisteranno il Comitato militare nelle sue

mansioni, con compiti operativi in materia di allarme avanzato, di valutazione della situazione e di pianificazione strategica. Tali determinazioni sono state confermate e sviluppate nel Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (Portogallo) del 19-20 giugno 2000.

(³⁹) Con decisione del Consiglio dei ministri della Unione europea del 22 maggio 2000 è stato istituito un Comitato per la gestione degli aspetti civili delle crisi. Il Comitato ha tenuto la sua prima riunione il 16 giugno 2000. Una indicazione chiara di questo nuovo obiettivo dell'Unione europea risulta dalle conclusioni del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (Portogallo) del 19-20 giugno 2000 (cit. in nt. precedente).

(⁴⁰) Si veda il *report* sulla cooperazione tra l'Assemblea della UEO e i parlamenti nazionali nella definizione di una politica europea di sicurezza e di difesa (documento n. 1664 dell'Assemblea della UEO, 9 novembre 1999). Manca invece allo stato un coinvolgimento effettivo del Parlamento europeo in tale materia, che però potrebbe essere auspicabile nel prospettato processo di armonizzazione della UEO nell'ambito della Unione europea.

(⁴¹) Si veda la nt. 34.

(⁴²) Art. 87a, comma II: «Al di fuori della difesa, le Forze armate possono essere impegnate soltanto nella misura in cui la presente Legge fondamentale lo ammetta esplicitamente».

(⁴³) Sent. 12 luglio 1994, in NJW (Il Nuovo settimanale giuridico), 1994, 2207 ss.; EuGZ (La Gazzetta giuridica europea), 1994, pp. 281 ss.; DVBl (Il Giornale amministrativo tedesco), 1994, pp. 999 ss.. Il previo consenso del parlamento federale in ogni caso non deve essere semplicemente declamatorio, ma costitutivo, nel senso di rappresentare un presupposto di legittimità della partecipazione militare tedesca alle operazioni internazionali di pace: tale conclusione è supportata dalla Corte federale con riferimento all'articolo 59, comma II, della Legge fondamentale, che prevede l'approvazione del Parlamento dei trattati internazionali «che regolano i rapporti politici dello Stato tedesco». MAJER D., «Bundewehr und auslands-einsatze — diskussion ohne ende?», in *Politische Vierteljahresschrift*, 1995, pp. 526-528, osserva che la Corte costituzionale federale ha posto un accento particolare sull'esigenza di approvazione parlamentare argomentando non già sulla base di espresse disposizioni della Legge fondamentale ma sul fatto che l'articolo 59, comma II, prevede l'approvazione del Parlamento dei trattati internazionali «che regolano rapporti politici dello stato tedesco», rilevandovi una riserva costituzionale non scritta di approvazione parlamentare connessa ai trattati politici, quelli cioè che regolano «la posizione di potere di uno stato nei confronti di altri Stati». Il potere legislativo in tal modo opera nel settore della politica estera, di competenza del governo, al fine di controllare il governo stesso, in corrispondenza di una tradizione costituzionale tedesca.

(⁴⁴) Tale aspetto è evidenziato anche da CABRAS D., «Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace», in *Comando e controllo delle Forze di pace ONU*, a cura di E. Greco e N. Ronzitti, Quaderni dell'Istituto affari internazionali (IAI), 2/1996, Roma, p. 34.

(45) SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, I v., Napoli, 1984, pp. 606-607; VIRGA P., *Diritto amministrativo*, II v., Milano, 1987, pp. 15-17; GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, pp. 609 ss.; VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II v., Bologna, 1998, pp. 1487-1499 (v. ulteriore bibl. ivi cit.).

(46) In relazione alla partecipazione italiana alla Forza di interposizione multinazionale e di osservatori nel Sinai, tra Egitto e Israele (MFO) (dall'aprile 1982), si registrano la risoluzione approvata dalle Commissioni riunite 3^a, Esteri, e 4^a, Difesa, del Senato, il 19 marzo 1982, e la semplice dichiarazione di un rappresentante della maggioranza presso le Commissioni riunite III, Esteri, e IV, Difesa, della Camera, di contenuto analogo alla risoluzione approvata presso il Senato.

(47) Si registrano numerosi precedenti in tal senso. Per la partecipazione italiana alla missione dell'ONU per il referendum sull'autodeterminazione del popolo Sahrawi (MINURSO - dal settembre 1991), si registra solo la risoluzione 7-00482 approvata presso la III Commissione, esteri, della Camera, concernente in realtà il piano di pace ONU per la regione. Per la partecipazione italiana alla missione militare internazionale di pace per il rispetto degli accordi di Dayton in Bosnia (IFOR-SFOR) (prima fase dicembre 1995-dicembre 1996; seconda fase dal dicembre 1996), si registra la risoluzione 6-00038 approvata dall'Assemblea della Camera al termine della discussione sulle comunicazioni rese al riguardo dal Governo il 14-15 dicembre 1995. Per la partecipazione italiana alla prima fase della presenza della Forza multinazionale di interposizione (Italia, Francia, USA) in Libano (MNF - agosto-settembre 1982) (per la seconda fase MNF II si veda nt. 55) si registra la mozione approvata dall'Assemblea della Camera il 7 luglio 1982 e la risoluzione approvata dalla III Commissione, Esteri, della Camera il 5 agosto 1982, mentre al Senato si svolsero solo interrogazioni presso la 3^a Commissione, Esteri, il 4 agosto 1982. Per la partecipazione italiana alla missione *Pellicano* in Albania per la distribuzione di viveri, per assistenza sanitaria e per il controllo delle coste (settembre 1991-dicembre 1993), si registra la risoluzione 7-00526 approvata presso la IV Commissione, Difesa, della Camera, il 30 gennaio 1992. Per la partecipazione italiana alla missione UNOMOZ in Mozambico in ambito ONU, per consentire il ritorno alla normalità del Paese, si registra la risoluzione 7-00171 approvata dalla III Commissione, Esteri, della Camera, il 24 marzo 1993.

(48) Si registrano i seguenti esempi: in occasione della crisi a Timor est all'indomani dell'esito della consultazione referendaria gestita dall'ONU per l'autodeterminazione del popolo di quella regione (missione UNAMET), il Consiglio di sicurezza ha deliberato la risoluzione n. 1264 del 15 settembre 1999, con la quale ha autorizzato la costituzione di una forza multinazionale (INTERFET) sotto il comando australiano per il ripristino della pace nella regione (operazione *Stabilize*), alla quale l'Italia ha deciso di partecipare con circa 600 uomini. Nell'imminenza della partenza dei primi militari italiani si registra al Senato l'approvazione di mozioni di indirizzo al Governo (15 settembre 1999 - mozioni 432,

433, 434, 436 e 438, insieme ad un ordine del giorno); alla Camera invece si è proceduto il 23 settembre 1999 ad una informativa urgente del Governo, alla quale è seguito un dibattito limitato ad un oratore per gruppo, e poi il 29 settembre 1999 alla discussione ed approvazione delle mozioni 1-00391, 1-00392, 1-00398, 1-00399, 1-00400, nelle risoluzioni 6-00114, 6-00115 e 6-00116, e (ai sensi dell'articolo 114, comma 4, RC) di un ordine del giorno. Solo successivamente è stata definita la necessaria autorizzazione legislativa (articolo 3 del d.l. 25 ottobre 1999, n. 371, conv., con mod., dalla l. 22 dicembre 1999, n. 487; articolo 2, comma 3, del d.l. 7 gennaio 2000, n. 1, conv., con mod., dalla l. 7 marzo 2000, n. 44). Analogamente in occasione delle operazioni militari svolte dalla NATO nella Repubblica federale di Jugoslavia in seguito alla crisi del Kosovo (marzo - giugno 1999) si registrano inizialmente informative urgenti (24 marzo 1999 alla Camera ed al Senato, senza discussione) e comunicazioni (25 marzo 1999 al Senato, con discussione) del Governo, e successivamente l'approvazione di atti di indirizzo (26 marzo 1999, alla Camera e al Senato; 13 aprile 1999 al Senato), per l'indicazione dei quali si rinvia alla nt. 53, dov'è indicata anche la successiva autorizzazione legislativa (nella nt. 55 sono invece indicati i casi in cui alle comunicazioni ed alle informative del Governo non ha fatto seguito un dibattito politico concluso con l'approvazione di atti di indirizzo al Governo). In tal caso le comunicazioni del Governo si inserivano nel contesto di un'attività di «monitoraggio parlamentare» delle Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, promossa dai Presidenti delle Camere al fine di assumere informazioni utili a promuovere le attività parlamentari di indirizzo e controllo (si veda Assemblea della Camera, *Resoc. stenografico*, 26 marzo 1999, p. 65; si veda anche *ibidem*, 17 dicembre 1998, p. 54, dove il deputato Tassone dà atto del monitoraggio parlamentare affidato alle Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato in ordine alla crisi in corso in seguito ad una massiccia azione aeronavale contro il territorio dell'Iraq in seguito alla fine della cooperazione del regime iracheno alla missione UNSCOM, di controllo del disarmo in quel Paese).

⁽⁴⁹⁾ In tal senso si veda anche LIPPOLIS V., «Parlamento e potere estero», in *Il Parlamento della Repubblica (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, 1998, pp. 566-567

⁽⁵⁰⁾ Non si registrano dibattiti parlamentari in ordine alla partecipazione italiana alle seguenti missioni internazionali, autorizzate sulla base di appositi atti legislativi: missione europea ECMM di monitoraggio nella ex Jugoslavia (1991-1999) — articolo 2 del d.l. 1° luglio 1996, n. 346, conv., con mod., dalla l. 8 agosto 1996, n. 428, articolo 5 del d.l. 1° luglio 1996, n. 347, conv., con mod., dalla l. 8 agosto 1996, n. 426, e articolo 2 della l. 31 dicembre 1996, n. 667; missione di osservatori per il controllo del ridispiegamento delle Forze israeliane in base all'accordo israelo-palestinese del 15 gennaio 1997 (*Temporary International Presence in Hebron - TIPH*) (dal febbraio 1997) — artt. 1-4 del d.l. 31 gennaio 1997, n. 12, conv., con mod., dalla l. 25 marzo 1997, n. 72, artt. 1-2 della l. 18 dicembre 1997, n. 439, articolo 3-*bis* del d.l. 13 gennaio 1998, n. 1, conv., con mod., dalla l. 13 marzo 1998, n. 42, articolo 3 della l. 3 agosto 1998, n. 270, articolo 3-*quinquies* del d.l. 28 gennaio 1999, n. 12, conv., con mod., dalla l. 29 marzo 1999,

n. 77, articolo 1 del decreto-legge 17 giugno 1999, n. 180, conv., con mod., dalla l. 2 agosto 1999, n. 269; articolo 1 del d.l. 25 ottobre 1999, n. 371, conv., con mod., dalla l. 22 dicembre 1999, n. 487, articolo 2, comma 1, del d.l. 7 gennaio 2000, n. 1, conv., con mod., dalla l. 7 marzo 2000, n. 44; articolo 1 del d.l. 19 giugno 2000, n. 163; partecipazione alla missione militare nell'ambito della Forza internazionale per l'applicazione degli accordi di Dayton in Bosnia (MSU — *Multinational Specialized Unit*) — articolo 2 della l. 3 agosto 1998, n. 270, articolo 3-ter del d.l. 28 gennaio 1999, n. 12, conv., con mod., dalla l. 29 marzo 1999, n. 77; partecipazione alla *International Police Task Force* (IPTF) a Brcko (dal maggio 1997) — d.l. 5 giugno 1997, n. 144, conv., con mod., dalla l. 25 luglio 1997, n. 239, articolo 3 del d.l. 13 gennaio 1998, n. 1, conv., con mod., dalla l. 13 marzo 1998, n. 42, articolo 4 della l. 3 agosto 1998, n. 270, articolo 3-sexies del d.l. 28 gennaio 1999, n. 12, conv., con mod., dalla l. 29 marzo 1999, n. 77; articolo 1 del decreto-legge 17 giugno 1999, n. 180, conv., con mod., dalla l. 2 agosto 1999, n. 269; articolo 1 del d.l. 25 ottobre 1999, n. 371, conv., con mod., dalla l. 22 dicembre 1999, n. 487; articolo 2, comma 1, del d.l. 7 gennaio 2000, n. 1, conv., con mod., dalla l. 7 marzo 2000, n. 44; articolo 1 del d.l. 19 giugno 2000, n. 163; missione italiana per la riorganizzazione della polizia albanese (dal luglio 1997) — articolo 1 del d.l. 27 ottobre 1997, n. 362, conv., con mod., dalla l. 19 dicembre 1997, n. 437; partecipazione al contingente di osservatori OSCE in Kosovo in attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU n. 1203 del 24 ottobre 1998 ed al contingente di militari in Macedonia in appoggio a tale missione (gennaio-marzo 1999) — articolo 1 del d.l. 28 gennaio 1999, n. 12, conv., con mod., dalla l. 29 marzo 1999, n. 77.

(⁵¹) A titolo di esempio si ricorda la partecipazione italiana alla missione multinazionale *Restore hope* in Somalia (poi UNOSOM II): presso le Assemblee di Camera e Senato si fece luogo il 10 dicembre 1992 all'approvazione di risoluzioni in seguito a comunicazioni rese dal Governo. Seguì quindi l'autorizzazione legislativa all'intervento (dopo alcuni decreti-legge non convertiti) sulla base del d.l. 30 dicembre 1993, n. 551, conv., con mod., dalla l. 24 febbraio 1994, n. 125, del d.l. 11 gennaio 1994, n. 16, conv., con mod., dalla l. 22 febbraio 1994, n. 151, del d.l. 19 maggio 1995, n. 180, convertito dalla l. 13 luglio 1995, n. 285, e dell'articolo 3 della l. 13 luglio 1995, n. 295. Si ricorda inoltre che, in relazione alla partecipazione italiana alla missione UNOMOZ in Mozambico, in ambito ONU, per consentire il ritorno alla normalità del Paese, dopo la risoluzione 7-00171 approvata dalla III Commissione, Esteri, della Camera, il 24 marzo 1993, intervenne l'autorizzazione di cui al d.l. 30 dicembre 1993, n. 551, conv., con mod., dalla l. 24 febbraio 1994, n. 125, ed al d.l. 11 gennaio 1994, n. 16, conv., con mod., dalla l. 22 febbraio 1994, n. 151. Si ricorda infine che, in occasione all'organizzazione della missione *Alba* in Albania, dopo le risoluzioni approvate dalla Camera (9 aprile 1997) e dal Senato (8 aprile 1997) sulla base di comunicazioni rese dal Governo, intervenne l'autorizzazione legislativa alla partecipazione militare italiana di cui al d.l. 24 aprile 1997, n. 108, conv., con mod., dalla l. 20 giugno 1997, n. 174, e il d.l. 14 luglio 1997, n. 214, conv., con mod., dalla l. 31 luglio 1997, n. 260.

(⁵²) Si veda ad esempio la partecipazione italiana alla missione internazionale per la protezione di navi mercantili nel Golfo persico, durante la guerra Iran-Iraq: in quella occasione presso ciascuna delle Assemblee della Camera (11-12 settembre 1987) e del Senato (8-9 settembre 1987), in seguito a comunicazioni rese dal Governo, si approvò, previa posizione da parte del Governo della questione di fiducia, una mozione di indirizzo politico.

(⁵³) In relazione alla partecipazione italiana alle operazioni militari della NATO nella Repubblica federale di Jugoslavia in seguito alla crisi del Kosovo (dal marzo 1999) si registra, in seguito ad interventi del Presidente del Consiglio dei ministri, al Senato, l'approvazione al Senato di mozioni (26 marzo 1999 - 1-00378 e 1-00378) e risoluzione (13 aprile 1999 - 6-00037), e, alla Camera, l'approvazione di sole risoluzioni (26 marzo 1999 - 6-00078, 6-00079 e 6-00081; 13 aprile 1999 - 6-00082 e 6-00083; 19 maggio 1999 - 6-00091); l'autorizzazione legislativa è invece recata dal decreto-legge 21 aprile 1999, n. 110, conv., con mod., dalla legge 18 giugno 1999, n. 186, dal decreto-legge 17 giugno 1999, n. 180, conv., con mod., dalla l. 2 agosto 1999, n. 269, dall'articolo 2 del d.l. 25 ottobre 1999, n. 371, conv., con mod., dalla l. 22 dicembre 1999, n. 487, dall'articolo 2, comma 1, del d.l. 7 gennaio 2000, n. 1, conv., con mod., dalla l. 7 marzo 2000, n. 44; articolo 1 del d.l. 19 giugno 2000, n. 163. In relazione alla partecipazione italiana alla missione umanitaria di assistenza alle popolazioni curde in Turchia e Iraq (*Provide Comfort* - maggio-luglio 1991), si registra il 2 maggio 1991 al Senato l'approvazione in Assemblea di una risoluzione su comunicazioni del Governo. In relazione all'invio di una forza multinazionale per il ristabilimento dello *status quo ante* in Kuwait in seguito all'invasione irachena (gennaio-febbraio 1991), si ricordano le risoluzioni approvate presso ciascuna Camera il 16-17 gennaio 1991, sulla base di comunicazioni del Governo, e la risoluzione approvata dal Governo il 21-22 febbraio 1991 presso la sola Camera dei deputati (l'autorizzazione legislativa era costituita dal d.l. 19 gennaio 1991, n. 17, conv., con mod., dalla l. 20 marzo 1991, n. 88).

(⁵⁴) In relazione alla partecipazione italiana alla Forza di interposizione multinazionale e di osservatori nel Sinai, tra Egitto e Israele (MFO), si veda la nt. 46. Per la partecipazione italiana alla missione dell'ONU per il *referendum* sull'autodeterminazione del popolo Sahrawi (MINURSO - dal settembre 1991), alla missione militare internazionale di pace per il rispetto degli accordi di Dayton in Bosnia (IFOR-SFOR) ed alla missione *Pellicano* in Albania per la distribuzione di viveri, per assistenza sanitaria e per il controllo delle coste (settembre 1991-dicembre 1993) si veda la nt. 47. Per la partecipazione italiana alla missione navale nel Golfo Persico per il controllo dell'applicazione dell'embargo ONU all'Iraq e per lo sminamento del Golfo (agosto 1990-agosto 1991), si ricordano le risoluzioni approvate dalla Camera (23 agosto 1990) e dal Senato (22 agosto 1990) sulla base di comunicazioni rese dal Governo; l'autorizzazione legislativa è contenuta nell'articolo 3 del d.l. 23 agosto 1997, n. 247, conv., con mod., dalla l. 19 ottobre 1990, n. 298.

(⁵⁵) In relazione alla partecipazione italiana alla missione UEO in Albania per la riorganizzazione delle forze di polizia albanese (*Multinational Advisory Police*

Element - MAPE), si rileva solo lo svolgimento al Senato, il 10 luglio 1997, dell'interrogazione 3-01164 presso la 3^a Commissione, Esteri, mentre la relativa autorizzazione legislativa è recata dall'articolo 5 della l. 3 agosto 1998, n. 270, dall'articolo 3-*quater* del d.l. 28 gennaio 1999, n. 12, conv., con mod., dalla l. 29 marzo 1999, n. 77, articolo 1 del decreto-legge 17 giugno 1999, n. 180, conv., con mod., dalla l. 2 agosto 1999, n. 269, articolo 1 del d.l. 25 ottobre 1999, n. 371, conv., con mod., dalla l. 22 dicembre 1999, n. 487; articolo 2, comma 1, del d.l. 7 gennaio 2000, n. 1, conv., con mod., dalla l. 7 marzo 2000, n. 44; articolo 1 del d.l. 19 giugno 2000, n. 163. Per la partecipazione italiana alla seconda fase della presenza della Forza multinazionale di interposizione (Italia, Francia, USA) in Libano (MNF II - settembre 1982 - febbraio 1984) (per la prima fase si veda la nt. 47) si registrano lo svolgimento di interrogazioni presso la 3^a Commissione, Esteri, del Senato il 22 settembre 1982, e le comunicazioni rese dal Governo il 23 settembre 1982 presso le Commissioni riunite, III, Esteri, e IV, Difesa, della Camera, mentre la relativa autorizzazione legislativa è recata dal d.l. 27 settembre 1982, n. 686, conv., con mod., dalla l. 8 novembre 1982, n. 820, e dalla l. 20 febbraio 1984, n. 11. Per la partecipazione italiana alla missione militare navale di sminamento delle acque del Canale di Suez e del Mar Rosso (agosto-ottobre 1984) si segnalano le comunicazioni rese dai Ministri degli affari esteri e della difesa presso le Commissioni riunite Esteri e Difesa di Camera e Senato il 21 agosto 1984, mentre la relativa autorizzazione legislativa è recata dalla l. 5 dicembre 1985, n. 726. In relazione alla partecipazione italiana con osservatori alla missione ONU in Namibia di assistenza per la transizione all'autonomia (UNTAG) (aprile 1989 - marzo 1990), si segnala lo svolgimento presso la Commissione Difesa della Camera, l'11 luglio 1990, dell'interrogazione 5-01513, mentre non si registrano autorizzazioni legislative. Per la partecipazione italiana alla missione *Pellicano* in Albania per la distribuzione di viveri, per assistenza sanitaria e per il controllo delle coste (settembre 1991-dicembre 1993) si veda la nt. 47. Per la messa a disposizione delle basi militari italiane ai fini delle operazioni di pattugliamento aereo della NATO sulla *no fly zone* in Bosnia dal 1993 fino alla sigla degli Accordi di Dayton, si registra presso la IV Commissione, Difesa, della Camera, lo svolgimento, il 9 marzo 1993, delle interrogazioni 5-00757 e 5-00797, e, il 13 ottobre 1993, dell'interrogazione 13 ottobre 1993. Per la messa a disposizione di basi militari italiane e, successivamente, per l'invio di velivoli italiani nell'ambito delle operazioni aeree in Bosnia della NATO nel settembre 1995 contro i serbo-bosniaci (*Deliberate Force*), si registrano, presso la III Commissione, Esteri, della Camera, il 13 settembre 1995, le comunicazioni del Ministro degli affari esteri, presso la IV Commissione, Difesa, della Camera, il 14 settembre 1995, le comunicazioni del Ministro della difesa, presso le Commissioni riunite 3^a, Esteri, e 4^a, Difesa del Senato, il 30 agosto 1995, le comunicazioni dei Ministri degli affari esteri e della difesa, e presso la 3^a Commissione, Esteri, del Senato, il 21 settembre 1995, le comunicazioni del Ministro degli affari esteri.

⁽⁵⁶⁾ Simili decreti-legge possono anche connotarsi in termini di autorizzazione legislativa sostanziale al compimento degli atti materialmente necessari ad as-

sicurare la funzionalità della presenza militare italiana all'estero. Disciplinano la durata della missione, il trattamento giuridico, economico ed assicurativo del personale militare impegnato e individuano la copertura finanziaria della missione. Al riguardo si veda FRESA C., «Provvisoria con forza di legge», cit., pp. 122-123, e CALIGARIS L.; «La direzione politico strategica», in L. CALIGARIS, C.M. SANTORO, *Obiettivo difesa*, Bologna, 1986, pp. 190 ss.; GRASSO P.G., «Guerra: II) disciplina costituzionale della guerra», in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma, 1989.

(⁵⁷) Corte cost. 24 ottobre 1996, n. 360, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3147 ss.. In questa sede si può prospettare come un simile orientamento giurisprudenziale non possa valere qualora fosse attivato il regime costituzionale connesso alla dichiarazione dello stato di guerra di cui all'articolo 78 Cost., nell'ambito del quale evidentemente il decreto-legge sarebbe lo strumento necessario al governo delle situazioni di crisi connesse alle vicende belliche che renderebbero permanente le circostanze di straordinaria necessità ed urgenza da queste dipendenti (si veda anche *Relazione della Commissione Paladini*, cit., p. 344, dove si prospetta l'opportunità che il Governo predisponga degli schemi di provvedimenti legislativi d'urgenza recanti le misure di deroga alla legislazione vigente in relazione a simili evenienze, impropriamente definiti «decreti-cassetto»).

(⁵⁸) Per alcuni esempi si veda la partecipazione italiana alla Forza di interposizione multinazionale e di osservatori nel Sinai, tra Egitto e Israele (MFO) (dall'aprile 1982), disposta sulla base di accordi internazionali ratificati sulla base delle seguenti leggi: l. 29 dicembre 1982, n. 967, l. 28 novembre 1985, n. 721, l. 25 marzo 1988, n. 102, l. 1° dicembre 1989, n. 397, l. 5 ottobre 1991, n. 328, l. 2 gennaio 1995, n. 12, l. 23 aprile 1998, n. 132. Si veda inoltre la missione italiana per la riorganizzazione della polizia albanese (dal luglio 1997), attivata sulla base di un protocollo di intesa tra il Ministro dell'interno italiano e quello albanese concernente la consulenza e l'assistenza finalizzata alla riorganizzazione delle forze di polizia albanese, fatto a Roma il 17 settembre 1997, e rinnovato l'11 giugno 1998, sulla base dei contenuti del quale è stata poi adottata l'autorizzazione legislativa di cui all'articolo 1 del d.l. 27 ottobre 1997, n. 362, conv., con mod., dalla l. 19 dicembre 1997, n. 437 (trattasi di accordo in forma semplificata per il quale non occorre la legge di autorizzazione alla ratifica). Per la partecipazione italiana alla prima ed alla seconda fase della presenza della Forza multinazionale di interposizione (Italia, Francia, USA) in Libano (MNF I e II - si vedano le nt. 47 e 55) la base pattizia dell'iniziativa è contenuta — per la prima fase — nell'accordo del 18-19 agosto 1982 tra Governo italiano e Governo libanese per la partecipazione dell'Italia alla Forza multinazionale di pace a Beirut, ratificato sulla base della l. 29 dicembre 1982, n. 969, e — per la seconda fase — nell'accordo effettuato tra il Governo italiano ed il Governo libanese per la partecipazione dell'Italia alla nuova Forza multinazionale di pace per Beirut, firmato a Beirut il 29 settembre 1982, ratificato sulla base della l. 29 dicembre 1982, n. 970. Per la partecipazione italiana alla missione militare navale di smiamento delle acque del Canale di Suez e del Mar Rosso (agosto-ottobre 1984) (si veda la nt. 55), la base pattizia è contenuta nello scambio di lettere tra la Re-

pubblica araba d'Egitto per l'assistenza dell'Italia, ai fini dello sminamento del Canale e del Golfo di Suez (Roma, 25 agosto 1984 e Il Cairo, 28 agosto 1984), ratificato sulla base della l. 10 giugno 1985, n. 303.

(⁵⁹) Circa l'individuazione dei trattati da sottoporre al controllo parlamentare ai sensi dell'articolo 80 Cost. si veda la circolare del Ministro degli affari esteri n. 5 del 19 aprile 1995, cit. in LIPPOLIS V., «Parlamento e potere estero», cit., pp. 558-560.

(⁶⁰) In tal senso è particolarmente chiara, ad esempio, la Costituzione spagnola, che, all'articolo 94, comma 1, prevede che «il consenso dello Stato ad obbligarsi per mezzo di trattati o di accordi richiede l'autorizzazione preventiva delle Cortes Generali», tra gli altri, in caso di «trattati o accordi di carattere militare». Si vedano comunque le considerazioni svolte al riguardo nel successivo paragrafo 4.3.

(⁶¹) Accordo effettuato mediante scambio di lettere tra Italia e Libano per la partecipazione dell'Italia alla Forza multinazionale di pace a Beirut, firmato a Beirut il 19 agosto 1982, avente efficacia dalla data della sottoscrizione (si tratta di un accordo stipulato in forma semplificata); tuttavia, nonostante l'accordo fosse già in vigore, ne è stata autorizzata la ratifica con l. 29 dicembre 1982, n. 969 (completa dell'ordine di esecuzione).

(⁶²) Accordo effettuato mediante scambio di lettere tra Italia e Libano per la partecipazione dell'Italia alla Nuova Forza multinazionale di pace per Beirut, firmato a Beirut il 29 settembre 1982, avente efficacia dalla data della sottoscrizione (anche in tal caso si tratta di un accordo stipulato in forma semplificata); tuttavia anche in tal caso, nonostante l'accordo fosse già in vigore, ne è stata autorizzata la ratifica con l. 29 dicembre 1982, n. 970 (completa dell'ordine di esecuzione).

(⁶³) Per la partecipazione italiana alle operazioni MNF e MNF II si vedano anche le nt. 47 e 55.

(⁶⁴) Per la partecipazione italiana alla missione di osservatori ad Hebron (*Temporary International Presence in Hebron - TIPH* (dal febbraio 1997) si veda anche la nt. 50.

(⁶⁵) Per il dibattito politico e l'autorizzazione legislativa all'organizzazione della missione *Alba* si veda anche la nt. 51.

(⁶⁶) Trattasi di accordo stipulato in forma semplificata, entrato in vigore all'atto della firma, quindi non oggetto di autorizzazione legislativa alla ratifica.

(⁶⁷) Lo *status* giuridico della Forza multinazionale è stato determinato con l'Accordo tra l'Albania e i Governi delle Nazioni partecipanti alla Forza multinazionale di protezione, fatto a Roma il 21 aprile 1997, ratificato ai sensi della l. 24 febbraio 1999, n. 49.

(⁶⁸) Al riguardo si veda BALDUZZI R., «Principio di legalità», cit., pp. 74 ss. Si veda anche quanto rilevato nel paragrafo 1.2. In tal senso risolve ogni dubbio l'articolo 1, comma 2, del progetto di riforma della leva approvato dalla Camera dei deputati nella XIII legislatura (AS 4672, XIII), cit. in nt. 17.

(⁶⁹) Si veda la rassegna bibliografica contenuta in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli, L. Paladin, *Art. 80*, pp. 496-497; per una trattazione sistematica degli accordi in forma semplificata si rinvia a LIPPOLIS V., «La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali», Rimini, 1989, pp. 185 ss..

(⁷⁰) Corte cost., 19 dicembre 1984, n. 295, in *Giur. cost.*, 1984, I, pp. 2186 ss.; in particolare la Corte osserva (*ibidem*, p. 2196) che «l'autorizzazione (alla ratifica), qual è configurata nella Carta fondamentale, emana dal Parlamento necessariamente prima che il trattato sia ratificato. La Costituzione vuole che le Camere valutino in anticipo il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite che, secondo le previsioni degli articoli 80 e 87, circonda l'esercizio del potere di ratifica».

(⁷¹) Si veda CASSESE A., «Art. 80», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna e Roma, 1979, pp.186-187, che rileva come, in alcuni casi di inosservanza dell'articolo 80 Cost., che analizza nel dettaglio, «l'esecutivo ha successivamente cercato di ovviare in qualche modo alla violazione in cui era incorso, ricorrendo ad una serie di espedienti miranti a sanare l'incostituzionalità verificatasi» quali la «legge di approvazione» del trattato, oppure l'«approvazione parlamentare» successiva del trattato con un semplice voto parlamentare, oppure l'adozione dell'«ordine di esecuzione con legge ordinaria» o infine la stipulazione del trattato in forma semplificata nonostante i contenuti richiedessero un adeguamento dell'ordinamento legislativo nazionale, seguita dall'emanazione di un decreto-legge per apportare apposite modifiche legislative, confermate dalla legge di conversione. Analoga censura subisce la pratica dell'«applicazione provvisoria» dell'accordo, concordata con la controparte mediante scambio di note diplomatiche, di trattati internazionali di natura politica o comportanti oneri finanziari, poi seguita dalla presentazione alle Camere del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del medesimo accordo (*ibidem*, pp. 189-191). Tale autore rileva come tali espedienti non siano da avallare in quanto elusivi dell'obbligo di cui all'articolo 80 Cost., e poi perché l'approvazione successiva del trattato non presenta affatto tutti i requisiti dell'autorizzazione preventiva che invece il Costituente ha espressamente stabilito in tale disposizione (*ibidem*, p. 188): «Anche se è vero che il Parlamento è formalmente libero di non dare la sua "approvazione" ad un trattato già ratificato ed entrato in vigore, resta pur sempre vero che esso, di fatto, trova una remora a "disapprovare" il trattato nella circostanza che tale eventuale atto produrrebbe notevoli conseguenze negative, dal momento che, sul piano internazionale, il trattato già produce i suoi effetti vincolanti per il nostro Stato».

(⁷²) Al fine di individuare una possibile soluzione del profilo problematico evidenziato nel testo LIPPOLIS V., «Parlamento e potere estero», cit., p. 555 s., individua una categoria di accordi internazionali stipulati in forma semplificata, introdotta dalla prassi, che, se non prevedono per la relativa entrata in vigore lo scambio delle ratifiche, tuttavia richiedono la comunicazione o notificazione da parte di ciascun governo dell'avvenuto adempimento delle procedure costituzionali previste dall'ordinamento di appartenenza per la formazione dei trattati in-

ternazionali. In tali casi è possibile assicurare che il Parlamento si pronunci prima dell'entrata in vigore dell'accordo, anche se non è necessario lo scambio degli strumenti di ratifica, che infatti — se redatti — sono conservati negli archivi ministeriali. È comunque responsabilità del Governo decidere se procedere o meno alla stipula di accordi in forma semplificata, ancorché nelle forme appena evidenziate, salva la possibilità per lo stesso Governo di provocare su tale decisione una pronuncia del Parlamento (*op. ult. cit.*, pp. 556-557); tale pronuncia avrebbe peraltro rilievo solo politico e non sarebbe riconducibile all'articolo 80 Cost.