

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/361314314>

Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (2017-2021)

Chapter · June 2022

CITATIONS

0

READS

54

1 author:



Marco Benvenuti

Sapienza University of Rome

76 PUBLICATIONS 60 CITATIONS

SEE PROFILE

SCRITTI IN ONORE DI FULCO LANCHESTER

A CURA DI

GIULIA CARVALE - STEFANO CECCANTI
LAURA FROSINA - PAOLA PICCIACCHIA - ASTRID ZEI

VOLUME PRIMO

ESTRATTO



JOVENE EDITORE

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2022

ISBN 978-88-243-2737-4

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

INDICE GENERALE

VOLUME PRIMO

<i>Introduzione</i>	p. XIII
GIULIANO AMATO	
Il modello della Costituzione. Unità, diversità, eguaglianza	» 1
GIULIA ARAVANTINO LEONIDI	
<i>Drafting</i> e procedimento legislativo nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Una riflessione sulle recenti tendenze	» 15
RAINER ARNOLD	
Struttura ed interpretazione della Costituzione: alcune riflessioni	» 41
VINCENZO ATRIPALDI	
Forma di stato e pluralismo istituzionale: un rilancio del costituzionalismo	» 57
GAETANO AZZARITI	
Libertà e diritti dopo lo stato di necessità	» 73
FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN	
Continuità e discontinuità del progetto europeo di fronte alla crisi sanitaria e alla globalizzazione	» 83
OLIVIER BEAUD	
<i>La critique initiale de Weimar par Carl Schmitt (1919-1924)</i>	» 105
MARCO BENVENUTI	
Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (2017-2021)	» 129
SIMONE BENVENUTI	
Libertà accademica, politiche dell'istruzione superiore e processi costituzionali. Riflessioni a partire dal caso ungherese	» 157

PAOLA BILANCIA	
Alcune riflessioni sull'eguaglianza di genere e sui diritti delle donne nella società multiculturale	p. 177
SALVATORE BONFIGLIO	
La Resistenza e la "forza" dei principi nel pensiero giuridico di Mario Galizia	» 193
ROBERTO BORRELLO	
Il virtuoso (e complesso) sinergismo tra le discipline dei costi della politica e della par condicio nella regolazione della comunicazione politica in Italia tra vecchie e nuove tecnologie	» 213
PAOLA BOZZAO	
Lavoratori anziani e invecchiamento attivo, nel sistema di welfare	» 235
FERNANDA BRUNO	
Democrazia parlamentare: quale futuro? Proposte di riforma di Co- stantino Mortati e di Egidio Tosato	» 251
GIULIA CARAVALE	
Il calcolo della rappresentanza: il problema del numero dei parla- mentari nelle Assemblee del Regno Unito	» 265
RINO CASELLA	
Francia: il nuovo percorso delle riforme istituzionali del presidente Macron	» 287
STEFANO CECCANTI	
La transizione non è un blocco: sei tesi per ragionare dal termine di inizio alla stabilizzazione del correttivo presidenziale	» 301
AUGUSTO CERRI	
I problemi giuridici della transizione: spunti critici e ricostruttivi	» 313
ENZO CHELI	
Il rendimento storico della Costituzione italiana	» 327
ANNA CHIMENTI	
La crisi dei Think Tank nel mondo occidentale e nel Regno Unito nel- l'era dei social media e dei populismi: cause, problematiche e prospet- tive di crescita	» 335
LUIGI CIAURRO	
"Non ho l'età": il nodo irrisolto dei requisiti anagrafici per l'elezione del Senato	» 369

FRANCESCO CLEMENTI	
Il voto “elettronico” tra deliberazione ed elezione al tempo del coronavirus	p. 387
MARIA SOFIA CORCIULO	
Corruzione e punizione di un “Parlamentare” di Antico Regime: il caso dell’udinese conte Andrea Asquini (1753)	» 401
GIOVANNI CORDINI	
Luci ed ombre dell’associazionismo in magistratura nella prospettiva costituzionale	» 411
ANTONIO D’ATENA	
A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 U.C. Cost.)	» 421
GIANCLAUDIO DE CESARE	
<i>(Social) Media & Politics</i> - Appunti su <i>leader</i> , partiti e cittadini alla luce dello sviluppo dei nuovi media	» 447
GIUSEPPE DE VERGOTTINI	
Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione	» 467
ANGELA DI GREGORIO	
La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”	» 489
FRANCESCO D’ONOFRIO	
Regioni: un cantiere aperto	» 513
GIUSEPPE FRANCO FERRARI	
Weimar tra storia e cultura	» 523
MARIA VITTORIA FERRONI	
Il dibattito pubblico, la democrazia partecipativa e le semplificazioni: luci ed ombre	» 539
LAURA FROSINA	
¿ <i>Monarquía o República?</i> La monarchia parlamentare e il dibattito sulla <i>forma política</i> nell’ordinamento spagnolo	» 559
TOMMASO EDOARDO FROSINI	
Sull’ampliamento dei modi di esercizio della sovranità popolare	» 585
EMILIO GENTILE	
Il fascismo e la prassi totalitaria. <i>Gustavo Ingrassia e le origini del partito-Stato</i>	» 599

FABIO GIGLIONI	
Il contributo del diritto al governo delle emergenze	p. 609
ALESSANDRO GIGLIOTTI	
La lenta scomparsa del carattere “regionale” del Senato italiano	» 623
PIETRO GIUSEPPE GRASSO	
Sulla Costituzione scritta	» 641
DIETER GRIMM	
<i>A New Super-Court for the European Union?</i>	» 657

VOLUME SECONDO

SANDRO GUERRIERI	
Dall’ <i>Empire</i> all’ <i>Union française</i> . L’insostenibile costituzionalizzazione del colonialismo	» 667
PETER HÄBERLE	
Il seminario giuridico - un resoconto dalla Germania basato sull’esperienza (dal 1969 al 2020)	» 687
SILVIA ILLARI	
Prime note in tema di comunicazione di emergenza	» 697
SERGIO LARICCIA	
Libertà di coscienza e garanzie di laicità in Europa	» 719
GAVINA LAVAGNA	
L’urgenza e l’emergenza. Le ordinanze <i>extra ordinem</i> durante la fase Covid-19	» 735
VINCENZO LIPPOLIS	
Usi e abusi delle elezioni primarie	» 751
ALBERTO LUCARELLI	
La forma di governo parlamentare: mutazioni genetiche di un modello “nel nome” della governabilità. Contributo per un dibattito a partire da alcuni studi di Fulco Lanchester su forma di governo e sovranità popolare	» 767
MASSIMO LUCIANI	
Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM	» 787

NICOLA LUPO	
Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare	p. 805
MARCO MANDATO	
Il sorteggio in campo politico fra forme di Stato e Regolamenti parlamentari	» 819
VANESSA MANZETTI	
I primi passi verso l'attuazione del <i>Recovery fund</i> in Italia: luci ed ombre delle linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	» 833
TITO MARCI	
Differenza, posizione, valore. Configurazione dell'ordine giuridico	» 849
ORESTE MASSARI	
La parabola della riforma elettorale in Italia: ritorno al punto di partenza?	» 869
GIANLIBORIO MAZZOLA	
Il Professore Lanchester ed il dibattito culturale	» 885
PAOLO MEZZANOTTE	
La partecipazione alla decisione pubblica come strumento di attuazione del principio democratico. Alcune considerazioni critiche	» 893
GIUSEPPE MORBIDELLI	
Il costituzionalismo in Luigi Einaudi	» 911
ROBERTO NANIA	
Dal potere costituente alla democrazia costituzionale: alcune note sulle trasformazioni del paradigma della "corrispondenza"	» 931
GIANLUCA PASSARELLI	
Fulco Lanchester. Giurista comparatista, attento alla scienza politica	» 941
PAOLA PICIACCHIA	
Il <i>revirement</i> della giurisprudenza del <i>Conseil constitutionnel</i> sulla natura giuridica delle ordinanze <i>ex art. 38 Cost.</i> e la possibile tensione tra controllo parlamentare e controllo giurisdizionale	» 951
VALERIA PIERGIGLI	
Sulla inammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi dai parlamentari: ancora conferme dalla Corte costituzionale	» 979

CESARE PINELLI	
Fra due mondi. James Bryce di fronte all'ascesa delle costituzioni rigide	p. 995
FABRIZIO POLITI	
La riflessione di Giuseppe Capograssi sull'impegno del cattolico in politica	» 1001
SALVATORE PRISCO	
La comparazione giuridica come biografia (e autobiografia) culturale. Un omaggio a Fulco Lanchester	» 1015
PAOLO RIDOLA	
Capograssi, la crisi dello stato nel XX secolo e le basi della Costituzione repubblicana	» 1037
MARIA GRAZIA RODOMONTE	
La "rappresentanza di genere" in Italia: tra ostacoli teorici e percorsi in divenire	» 1073
JAN SAWICKI	
Principio di maggioranza, tutela delle minoranze e partiti. Aspetti problematici dei <i>quorum</i> funzionali in alcune decisioni di rilievo costituzionale	» 1091
PIETRO SELICATO	
Il diritto tributario comparato: evoluzioni recenti e prospettive di autonomia	» 1109
GIOVANNI SERGES	
Noterelle sparse a margine delle riforme processuali e dell'ordinamento giudiziario	» 1135
TERESA SERRA	
Capograssi e Cammarata lettori del Kelsen tradotto	» 1155
MASSIMO SICLARI	
Riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale	» 1169
GIULIASERENA STEGHER	
Il regime politico nei regolamenti parlamentari	» 1183
MICHELE SURDI	
Piccoli regni: le formazioni politiche italiche alla fine dell'età del ferro	» 1201

GIOVANNI TARLI BARBIERI

Gli “inconvenienti” quali cause di “non inammissibilità” dei *referendum* in materia elettorale p. 1207

LUCIANO VIOLANTE

Sull’attuale condizione storico-spirituale della magistratura italiana » 1227

ASTRID ZEI

“Cricche”, “partigianerie” e gruppi politici nell’organizzazione dei parlamenti liberali ottocenteschi: il rimedio del sorteggio per la divisione delle assemblee » 1247

Bibliografia di Fulco Lancaster » 1267

Notizie sugli autori » 1289

MARCO BENVENUTI

MISSIONE (IN)COMPIUTA.
CINQUE ANNI DI APPLICAZIONE
DELLA LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA
ALLE MISSIONI INTERNAZIONALI (2017-2021)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La fase deliberativa. – 3. La fase autorizzativa. – 4. Due rilievi (in)conclusivi.

1. *Introduzione.* – Costituisce un'osservazione tanto risalente e ricorrente da essere pressoché tralaticciamente recepita quella per cui “il sistema politico italiano è in crisi da molto più tempo rispetto ad altri paesi occidentali”¹, facendosi discendere, di volta in volta, “la ragione del suo cattivo funzionamento... da un'accentuata dispersione di potere, da una diffusa capacità di veto, da un forte particolarismo legislativo, dalla diffusione endemica del sottogoverno, dall'aumento incontrollato del fenomeno correntizio [o d]alla formazione dei cosiddetti partiti arcipelago”². Tale stato di cose, per la sua gravità, parrebbe contagiare l'intero assetto istituzionale italiano, con il Parlamento nel ruolo di “grande malato”, oberato dall'inesausta e insoddisfatta ricerca di una centralità ormai definitivamente perduta.

Anche a voler circoscrivere l'orizzonte alla materia della politica estera e di difesa, oggetto di queste brevi riflessioni, risulta forse maggiormente proficuo, piuttosto che attardarsi sull'attualità di tale diffusa affermazione, interrogarsi sull'irreversibilità di una simile tendenza in atto e, ancor più, sull'esistenza e sulla consistenza dei possibili rimedi per contrastarla e financo invertirla. Uno sguardo storicamente, oltre che giu-

¹ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981, 223.

² *Ibidem*; tanto scriveva l'Autore qui omaggiato nella sua prima monografia pubblicata esattamente quarant'anni fa, inaugurando un tema che ha attraversato tutta la sua riflessione scientifica, come dimostrano, a mo' di tappa intermedia, le considerazioni svolte in ID., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, 199-200 e, da ultimo, le riflessioni proposte in ID., *La Costituzione sotto sforzo*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, 150 ss.

ridicamente consaputo abbraccia ormai quasi tre quarti di secolo di esperienza repubblicana e, per quanto di interesse in questa sede, muove dall'osservazione di interventi militari italiani all'estero sin dagli albori di essa. Così, anche a non voler considerare pienamente rilevante ai fini del presente lavoro la vicenda dell'Amministrazione fiduciaria italiana della Somalia, esistente dal 1950 al 1960³, si possono quanto meno evocare l'invio di un contingente della Croce rossa militare nella Repubblica di Corea (la c.d. Corea del Sud) nel 1951⁴, il drammatico coinvolgimento nell'Operazione delle Nazioni unite in Congo a partire dal 1960⁵ e, poi, la partecipazione dell'Italia alla Forza multinazionale di pace a Beirut in Libano nel 1982⁶. A ciò si assomma nell'ultimo trentennio un'indubbia "proliferazione delle cosiddette 'missioni di pace' sotto l'egida delle Nazioni Unite"⁷ – riprendendo un recente *obiter dictum*, forse un poco perplesso, della Corte costituzionale – e, coesenzialmente, il perpetuarsi di una gravissima (dis)torsione dal Parlamento al Governo della *potestas decidendi* in materia. Basti ricordare, al riguardo, che fino al 2016 la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali era stata oggetto di decreti-legge annuali di finanziamento e rifinanziamento, i quali intervenivano ad anno ormai ampiamente iniziato, raggruppavano le missioni su base continentale⁸ e, di conseguenza, rendevano ben poco significativo il successivo passaggio parlamentare.

A tutto questo, dopo un *iter* approvativo non poco travagliato⁹, ha inteso porre rimedio la l. n. 145/2016, intitolata "disposizioni concer-

³ Su cui v. l'Accordo di tutela per il territorio della Somalia sotto amministrazione italiana, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 1301/1951.

⁴ Su cui v., specialmente e di recente, M. CANNONERO, M. PIANESE, *Gli italiani nella Guerra di Corea*, Rende, Fuoco, 2012, 34 ss.; S. POLONI, *La partecipazione italiana alla Guerra di Corea*, Settimo milanese, Lalitotipo, 2021, 62 ss.

⁵ Su cui v., specialmente e di recente, A. MARTELLINI, *Morire di pace*, Bologna, il Mulino, 2017, 23 ss.

⁶ Su cui v. il d.l. n. 686/1982, conv. nella l. n. 820/1982, la l. n. 969/1982 e la l. n. 970/1982; merita una citazione, per la *petite histoire*, ma anche per il ruolo di capostipite svolto da tale missione internazionale, il dialogo che sarebbe avvenuto tra il Presidente del Consiglio dei ministri G. Spadolini e il Ministro della difesa L. Lagorio nell'estate del 1982: "il premier Spadolini... con me ebbe un momento di entusiasmo. A Palazzo Chigi, una notte, a tu per tu, ascoltata la mia relazione sui preparativi militari e sulle ricadute politiche che la spedizione poteva avere, esclamò: 'Ma questa è una nuova Crimea! Io sono Cavour e tu sei Lamarmora!'" (L. LAGORIO, *La spedizione militare in Libano 1982-1984*, in *Rivista marittima*, 2003, IX, 19-20).

⁷ C. cost., sent. n. 240/2016.

⁸ V., da ultimo, gli artt. 1-3 d.l. n. 67/2016, conv. con mod. nella l. n. 131/2016.

⁹ V., se si vuole, M. BENVENUTI, *Audizione resa il 16 aprile 2015 innanzi alle commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera dei deputati nell'ambito del-*

nenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali", i cui artt. 2-4 disegnano un fascio di sequenze procedimentali contrassegnate da una fase deliberativa, intestata principalmente al Governo, e una fase autorizzativa, spettante fondamentalmente al Parlamento. Quest'ultimo, dunque, diviene – o torna ad essere, a seconda dei punti di vista sul nostro più o meno recente passato¹⁰ – organo (almeno) co-decisore¹¹ in ordine a un profilo cruciale in materia di politica estera e di difesa, qual è quello qui considerato; e non potrebbe essere diversamente nel vigente ordinamento repubblicano che, ancor prima di configurare la nostra forma di governo come parlamentare¹², vuole l'ordinamento delle Forze armate "informa[to] allo spirito democratico della Repubblica", secondo la formula felicemente ispirata dell'art. 52, co. 3, Cost.

Per tale ordine di ragioni preliminari, sorprende non poco la scarsa attenzione che la l. n. 145/2016 ha raccolto nella più recente letteratura giurpubblicistica italiana¹³, trattandosi ad ogni effetto di un tentativo organico¹⁴ e tutto sommato originale di riallineare la decisione sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali alla trama emergente

l'esame delle proposte di legge recanti "Legge quadro missioni internazionali", in Osservatorio costituzionale, 2015, I, 1 ss., nonché i materiali ivi pubblicati.

¹⁰ È stato di recente sostenuto che l'estromissione del Parlamento dalle principali decisioni in materia di politica estera e di difesa sia solo successiva al periodo degasperiano (v., da ultimo, G. BRUNELLI, *Scelta atlantica e centralità del Parlamento nella politica costituzionale degasperiana*, in S. LA PORTA, a cura di, *NATO e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2020, 28 ss.); ma tale tesi appare tutto fuorché incontrastata (v., sempre di recente, L. BONANATE, *Art. 11*, Roma, Carocci, 2018, 46 ss.).

¹¹ Questa formula si ritrova, ad esempio, nelle risoluzioni approvate dalla Camera dei deputati in sede di prima applicazione della l. n. 145/2016 (v. APC, XVII leg., sed. 8.3.2017, ris. n. 6-00290 e ris. n. 6-00292, su bit.ly/3JKG67b, 17 e 31); che tale legge segni una "rilevante discontinuità nei rapporti tra Governo e Parlamento", a tutto vantaggio del secondo, è giustamente sostenuto da D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Il Filangieri*, 2017, 113.

¹² E non solo nostra; per un utile quadro comparativo tra l'Italia e la Germania in materia, v., da ultimo, G. NOLTE, *Parliamentary Authorization and Judicial Control of Deployments of Armed Forces Abroad*, in *La comunità internazionale*, 2021, 430 ss.

¹³ In questo senso, v., assai condivisibilmente, P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, in *Id. et al., Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 95.

¹⁴ Che la l. n. 145/2016 contenga una "disciplina di carattere generale" è rilevato, in particolare, in C. cost., sent. n. 240/2016; che essa sia una "legge materialmente costituzionale" è affermato, da ultimo, da G.U. RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero tra Governo, Presidente della Repubblica e Consiglio supremo di difesa*, in *Il Filangieri*, 2017, 40; in effetti, come rimarcato da P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 72, le modifiche a tale legge, di cui si darà brevemente conto anche in questa sede, "sono stat[e] compiut[e] con interventi legislativi di modificazione testuale espressa e soprattutto hanno dato luogo a trasformazioni a regime e non a deroghe puntuali".

dalla parte II della Carta repubblicana del 1947 complessivamente considerata¹⁵. Al contempo, proprio perché, in tutta evidenza, si è di fronte ad una “grande questione di diritto costituzionale”¹⁶, occorre che la disciplina di riferimento sia oggetto di attenzione critica non solo in quanto tale¹⁷, ma anche (*rectius*: soprattutto) alla luce della prassi dispiegatasi nel corso di questi cinque anni¹⁸, depurata, per quanto possibile, dalle illusioni e forse anche dalle delusioni che essa a buon titolo potrebbe avere ingenerato. Le notazioni che seguiranno intendono quindi ripercorrere sul piano applicativo i profili procedimentali della legge in questione e metterli alla prova dell’effettività.

2. *La fase deliberativa*. – Muovendo dalla fase deliberativa, l’art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 stabilisce che “la partecipazione dell’Italia alle mis-

¹⁵ In senso recisamente contrario si è espresso – sulla scia di quanto sostenuto in principio da G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, 252 ss. e sviluppato specialmente da C. DE FIORES, “*L’Italia ripudia la guerra?*”, Roma, Ediesse, 2002, 25 – chi ha ritenuto che la mancata previsione di singole leggi di approvazione/autorizzazione della/alla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali sia costituzionalmente illegittima (v., in particolare e da ultimo, G.U. RESCIGNO, *Gli interventi*, cit. nt. 14, 65 e 71); tale tesi, tuttavia, oltre a mancare di un sicuro fondamento costituzionale, rischia di risolversi in una petizione di principio, scontando più di tutto l’obiezione controfattuale che l’eventuale previsione di una legge si porta dietro, per così dire, il potere del Governo, seppure nei (soli) casi straordinari di necessità e di urgenza *ex art. 77, co. 2, Cost.*, di adottare un decreto-legge, come già a suo tempo ben messo in luce, in particolare, da P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, [2009], rist. in ID., *La Costituzione va alla guerra*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, 283 ss. e ribadito, più di recente, da D. CABRAS, *I poteri*, cit. nt. 11, 114 ss.; G. DI MUCCIO, *L’autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell’Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Federalismi.it*, 2017, VII, 32 ss.; P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 80 ss.; nonché, nella prospettiva del diritto parlamentare, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, il Mulino, 2018, 236; a cui *adde*, se si vuole, M. BENVENUTI, *Audizione*, cit. nt. 9, 9; ID., *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali*, in *Rivista AIC*, 2017, I, 37 ss.; a ciò si assomma l’ulteriore considerazione per cui l’asserita necessaria approvazione/autorizzazione della/alla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali con singole leggi farebbe “ripiombare il sistema in quella condizione di regolazione rapsodica, stratificata e discontinua, che lo ha sin troppo a lungo caratterizzato e il cui abbandono ha rappresentato uno dei più significativi (e lodati) obiettivi perseguiti dalla legge n. 145/[2016]. In tal modo, la scelta legislativa potrebbe avere il sapore acre e un po’ sgradevole del ritorno indietro per il nostro ordinamento” (P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 92-93); infine, è d’uopo considerare – come evidenziato da D. CABRAS, *I poteri*, cit. nt. 11, 121 – che proprio la formalizzazione di procedimenti qual sono quelli tratteggiati agli artt. 2-4 l. n. 145/2016 rende implausibile la sussistenza dei presupposti della straordinaria necessità e urgenza, che altrimenti legittimerebbero il ricorso alla decretazione governativa di urgenza.

¹⁶ Così, ancora, P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 94.

¹⁷ Sulla quale sia consentito rinviare a M. BENVENUTI, *Luci*, cit. nt. 15, 1 ss., a cui si può fare riferimento anche per ulteriori e più risalenti indicazioni bibliografiche.

¹⁸ La l. n. 145/2016, infatti, è entrata in vigore il 31.12.2016, come indicato al suo art. 26.

sioni internazionali [sia] deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica. Ove se ne ravvisi la necessità, può essere convocato... il Consiglio supremo di difesa". Se risulta invero pacifico che il *dominus* di questo tratto procedimentale iniziale sia il Governo, in una veste prima individuale, sotto forma di proposta del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁹ ex art. 95, co. 1, Cost. e/o del/i Ministro/i competente/i²⁰ ex art. 95, co. 2, Cost., e poi collegiale, sotto forma di deliberazione del Consiglio dei ministri²¹, più controverse sono le forme (e i limiti) dell'intervento del Presidente della Repubblica o, per meglio dire, di quest'ultimo "in"²² Consiglio supremo di difesa. Dato infatti per assodato che il Presidente della Repubblica è il destinatario di una comunicazione antecedente alla deliberazione del Consiglio dei ministri, resta da chiarire se l'"esame"²³ del Consiglio supremo di difesa sia preventivo o successivo rispetto alla stessa deliberazione.

In proposito, si è già avuto modo di sostenere che l'intervento del Consiglio supremo di difesa, peraltro previsto come meramente eventuale, sia indefettibilmente conseguente alla deliberazione del Consiglio dei ministri, per un duplice e concorrente ordine di ragioni formali e sostanziali²⁴, che non risultano affatto indubbiamente dalle prospettazioni di segno contrario addotte dai primi commentatori²⁵. Sul piano formale, tale

¹⁹ In effetti, sino ad oggi tale proposta è sempre provenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri (v. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su *bit.ly/3JjiXlz*, 5; APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 2, su *bit.ly/3FZTbPt*, 4; APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 3, su *bit.ly/3Am1hbG*, 6; APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 1, su *bit.ly/3t3gyfO*, 3; APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 2, su *bit.ly/3zCTx4v*, 4; APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 3, su *bit.ly/3FZLgKs*, 4; APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4, su *bit.ly/34r63bU*, 3; APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4-bis, su *bit.ly/3pXHcVd*, 3); per un qualche profilo di sovrapposizione tra la (proposta di) deliberazione e la convocazione del Consiglio dei ministri, con conseguente asserita spettanza dell'una come dell'altra al (solo) Presidente del Consiglio dei ministri, v. G.U. RESCIGNO, *Gli interventi*, cit. nt. 14, 45-46.

²⁰ Cioè il Ministro della difesa (su cui v. l'art. 15, co. 1 e 2, d.lgs. n. 66/2010, come modificato con l'art. 1, co. 1, lett. a, n. 1, d.lgs. n. 7/2014) e/o il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (su cui v. l'art. 12, co. 1, d.lgs. n. 300/1999, come modificato con l'art. 31, co. 2, lett. a, l. n. 125/2014 e con l'art. 2, co. 4, lett. a, d.l. n. 104/2019, conv. con mod. nella l. n. 132/2019).

²¹ Tale organo, com'è noto, "determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa" (art. 2, co. 1, l. n. 400/1988) anche "in tema di politica internazionale" (art. 2, co. 3, lett. b, l. n. 400/1988).

²² V. specialmente A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in "Consiglio supremo di difesa"*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, 231 ss.

²³ Così, secondo l'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010, il quale richiama, a sua volta, la terminologia dell'art. 2 d.lgs. n. 66/2010 e dell'art. 7, co. 1, d.P.R. n. 90/2010.

²⁴ V., infatti, M. BENVENUTI, *Luci*, cit. nt. 15, 20 ss.

²⁵ In questo senso, v. D. CABRAS, *I poteri*, cit. nt. 11, 99 ss.; G. DI MUCCIO, *L'autorizza-*

concatenazione si appoggia su una lettura, per quanto possibile, combinata e non antinomica dell'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 e dell'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010²⁶, a mente del quale “le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza [sono] adottate dal Governo [e] sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa”. A ciò è da aggiungersi che tanto il Consiglio supremo di difesa²⁷ quanto il Consiglio dei ministri²⁸ possono essere convocati in via di urgenza; tuttavia, proprio il fatto che anche il primo possa riunirsi *ad horas* – e non v'è chi non veda come in concreto ciò sia ben possibile, tanto che sin dal “lontano” 1982 interventi militari italiani all'estero sono stati decisi con il ricorso alla decretazione governativa di urgenza²⁹ – rende fattualmente impossibile l'effettiva interposizione temporale del secondo³⁰.

Sul piano sostanziale, solo tale sequenza appare in grado di precludere qualunque indebita associazione del (Presidente della Repubblica “in”) Consiglio supremo di difesa al merito della deliberazione del Consiglio dei ministri, come peraltro assai censurabilmente avvenuto nel recente passato. Nella fase storica immediatamente precedente all'entrata in vigore della l. n. 145/2016, infatti, il ruolo svolto da tale organo era risultato singolarmente pericolante, come dimostrano le alterne vicende dell'intervento militare italiano in Iraq nel 2003 e di quello in Libia nel 2011. Nel primo caso, il Consiglio supremo di difesa si era limitato ad una secca “pres[a d']atto”³¹ di quanto riferito dal Governo, peraltro corroborata dalla sonora riaffermazione che, “stante il carattere fondamentale parlamentare dell'ordinamento disegnato dalla nostra Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle

zione, cit. nt. 15, 38; G.U. RESCIGNO, *Gli interventi*, cit. nt. 14, 48 e 52; R. URSI, *L'amministrazione militare*, Torino, Giappichelli, 2018, 154; P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 68-69; A. CONTI, S. SETTI, *Lezioni di diritto militare*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, 59 ss.

²⁶ Il quale, a sua volta, riprende quanto previsto all'art. 1, lett. a), l. n. 25/1997, rimasto, però, nell'esperienza concreta una sorta di “legge fantasma” (P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, p. 55).

²⁷ V., al riguardo, l'art. 1, co. 2, d.P.R. n. 90/2010.

²⁸ V., al riguardo, l'art. 6, co. 1, d.P.C.m. 10.11.1993, in *GU* n. 268/1993, 11.

²⁹ Altra questione è, poi, che i requisiti prescritti all'art. 77, co. 2, Cost. vi fossero, come giustamente dubitato, tra i molti, da R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, in *Federalismi.it*, 2011, VII, 22, nt. 50.

³⁰ E, in effetti, chi ha anteposto la riunione del Consiglio supremo di difesa alla deliberazione del Consiglio dei ministri ha sottolineato l'esigenza che la prima avvenga con “congruo anticipo” (G.U. RESCIGNO, *Gli interventi*, cit. nt. 14, 51) rispetto alla seconda, senza però individuare le modalità operative affinché ciò possa verificarsi.

³¹ Il Presidente Ciampi ha presieduto il Consiglio supremo di difesa, [2003], su bit.ly/34XaSde, 1.

Forze Armate e delle loro strutture, spetta al Governo e al Parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali³². Nel secondo frangente, viceversa, l'esame della situazione libica da parte del Consiglio supremo di difesa era risultato particolarmente incisivo³³, tanto che il Presidente del Consiglio dei ministri S. Berlusconi aveva dichiarato ufficialmente che “ogni decisione viene adottata in accordo con il Presidente della Repubblica [G. Napolitano]”³⁴. A tale sconcertante vicenda³⁵ ha fatto da sfondo – per quanto qui di interesse – una successione contrassegnata da una riunione del Consiglio supremo di difesa il 9.3.2011 e da una riunione del Consiglio dei ministri il 18.3.2011; e non è affatto malizioso ritenere che proprio tale singolare inversione procedimentale, rispetto a quanto (allora) stabilito all'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010, avesse fatto da cornice all'incidenza *quoad substantiam* del (Presidente della Repubblica “in”) Consiglio supremo di difesa sulla decisione infine adottata.

Non è certamente questa, però, la funzione ordinamentale del Consiglio supremo di difesa, organo – seppur da taluno suggestivamente ritenuto “camaleontico”³⁶ e “misterioso”³⁷ – nominato all'art. 87, co. 9, Cost. con la precipua finalità di consentire al Presidente della Repubblica, che lo presiede, l'“esercizio della sua specifica funzione di garanzia dei valori costituzionali”³⁸ in materia di difesa. A tal fine, in linea con quanto già chiaramente indicato al precitato art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010, anche l'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 intesta al Presidente della Repubblica un *crescendo* di poteri sempre e comunque ritagliati in termini di garanzia costituzionale. In primo luogo, la comunicazione con-

³² *Ibidem*.

³³ V., infatti, *Il Presidente Napolitano ha presieduto il Consiglio Supremo di Difesa*, [2011], su bit.ly/3rTiiWJ, 1.

³⁴ *Consiglio dei ministri n. 131*, [2011], su bit.ly/3A7ZPJB, 1.

³⁵ Su cui sia consentito rinviare, se si vuole, a M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, I, 8-9.

³⁶ R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, Bologna, il Mulino, 2011, 177.

³⁷ N. LABANCA, “Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa”, in S. CASSESE *et al.* (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2018, II, 1186 e 1199.

³⁸ *Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 323; nonché, da ultimo e specialmente, G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Il Filangieri*, 2017, 29; per la tesi che il ruolo del Presidente della Repubblica in materia di politica estera e di difesa sia stato configurato con la finalità di “evitare il coagularsi di un *federative power*”, v., da ultimo, R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, 274.

sente al Presidente della Repubblica di intervenire *ex ante* a fronte di una (proposta di) deliberazione del Consiglio dei ministri gravata da una palese illegittimità costituzionale – ad esempio, perché lesiva del principio costituzionale del ripudio della guerra, scolpito nella prima proposizione dell'art. 11 Cost. – e, in tal modo, di fare un “uso discreto di quello che è stato definito il ‘potere di persuasione’, essenzialmente composto di attività informali”³⁹ a destinazione dello stesso Governo. In secondo luogo, l'eventuale convocazione del Consiglio supremo di difesa, anche grazie ad una diretta interlocuzione con i vertici amministrativi delle Forze armate⁴⁰, consente al Presidente della Repubblica una maggiore e migliore cognizione di causa in merito alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, financo su profili purtroppo tuttora sottratti al perimetro autorizzativo delle Camere, quali sono “il c.d. trasferimento di autorità [e] le c.d. regole di ingaggio”⁴¹. In terzo luogo, in presenza di una deliberazione del Consiglio dei ministri pervicacemente incostituzionale e nondimeno trasmessa alle Camere, il Presidente della Repubblica, in un *climax* di allarme istituzionale, può attivare *ex informata conscientia* i propri canali di interlocuzione con il Parlamento, tramite un messaggio alle Camere *ex art. 87, co. 2, Cost.* e financo una loro convocazione in via straordinaria *ex art. 62, co. 2, Cost.*⁴².

Ad ogni buon conto, il prospettato intervento bifasico del Presidente della Repubblica – una prima volta, “a monte” della deliberazione del Consiglio dei ministri, quale tappa obbligatoria del procedimento e *en solitaire*, nonché, una seconda volta, “a valle” della deliberazione del Consiglio dei ministri, solamente “ove se ne ravvisi la necessità”⁴³ e “in”

³⁹ C. cost., sent. n. 1/2013.

⁴⁰ Si ricorda, infatti, che del Consiglio supremo di difesa fa parte, tra gli altri, il Capo di stato maggiore della difesa (v. l'art. 3, co. 1, lett. g, d.lgs. n. 66/2010) e che possono parimenti essere convocati alle relative riunioni, tra gli altri, i Capi di stato maggiore dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare (v. l'art. 4, co. 2, d.lgs. n. 66/2010); per la notazione tale organo sia “forse l'unica sede in cui, nella storia della Repubblica le massime cariche civili del paese hanno incontrato, e conosciuto, e discusso, con i più alti militari”, v. ancora N. LABANCA, “*Ha il comando*”, cit. nt. 37, 1185.

⁴¹ R. URSI, *L'amministrazione*, cit. nt. 25, 155; che specialmente le regole di ingaggio siano un aspetto tanto cruciale quanto sottaciuto della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è cosa nota, senza però che abbiano avuto successo le sollecitazioni ad integrare in tal senso la “futura” l. n. 145/2016 (v. M. BENVENUTI, *Audizione*, cit. nt. 9, 11); sul punto, con varietà di opinioni ora contrarie ed ora favorevoli alla loro esplicitazione nella fase autorizzativa, v. rispettivamente G. DE VERGOTTINI, *Guerra*, cit. nt. 38, 32 e S. SETTI, *Le regole di ingaggio*, in *Rassegna della magistratura militare*, 2019, IV, 74 ss.

⁴² Tali eventualità erano già state prospettate in *Relazione*, cit. nt. 38, 325.

⁴³ Art. 2, co. 1, l. n. 145/2016.

Consiglio supremo di difesa – risulta parimenti corroborato dalla prassi dei cinque anni appena trascorsi, dalla quale risulta che mai il Consiglio supremo di difesa si sia riunito prima della deliberazione del Consiglio dei ministri sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. In particolare, secondo i comunicati stampa reperibili sul sito internet della Presidenza della Repubblica, il Consiglio supremo di difesa si è riunito tra il 2017 al 2021 otto volte (segnatamente, il 6.4.2017⁴⁴, il 5.10.2017⁴⁵, il 31.10.2018⁴⁶, il 7.3.2019⁴⁷, il 25.6.2019⁴⁸, l'11.11.2019⁴⁹, il 27.10.2020⁵⁰ e il 14.5.2021⁵¹), peraltro con una cadenza temporale non del tutto allineata alle indicazioni normative vigenti⁵². Ebbene, solo in un caso (il terzo), come si vedrà anche di seguito, la relativa riunione si è collocata in una fase intermedia tra il momento della comunicazione al Presidente della Repubblica e quello della deliberazione del Consiglio dei ministri, ma è comunque da dubitarsi che si sia trattato di una riunione *ad hoc*, sia perché quella del 31.10.2018 è stata l'unica riunione di quell'anno, sia perché il relativo comunicato stampa non contiene alcun esplicito riferimento al procedimento qui considerato⁵³. Viceversa, tra tutti i comunicati stampa di cui sopra solo quello della riunione del 6.4.2017 reca una menzione dell'“andamento delle missioni internazionali”⁵⁴, rispetto alle quali, peraltro, il Consiglio supremo di difesa si è limitato ad una mera “pres[a d']atto”⁵⁵.

⁴⁴ V. *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2017], su bit.ly/32Cx4IZ, 1-2.

⁴⁵ V. *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2017], su bit.ly/3eS199z, 1-2.

⁴⁶ V. *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2018], su bit.ly/345RbPR, 1-2.

⁴⁷ V. *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2019], su bit.ly/3mUkZFE, 1-2.

⁴⁸ V. *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2019], su bit.ly/3eNgOas, 1-2.

⁴⁹ V. *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2019], su bit.ly/3pNqAzN, 1-2.

⁵⁰ V. *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2020], su bit.ly/3pPO4Ea, 1-2.

⁵¹ V. *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2021], su bit.ly/3eLX2vV, 1-2.

⁵² Il Consiglio supremo di difesa, infatti, dev'essere convocato “almeno due volte all'anno” (art. 8, co. 1, d.lgs. n. 66/2010 e art. 1, co. 1, d.P.R. n. 90/2010).

⁵³ V. ancora *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2018], su bit.ly/345RbPR, 1-2.

⁵⁴ *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2018], su bit.ly/32Cx4IZ, 2.

⁵⁵ *Ibidem*.

Al contempo, nel medesimo arco temporale vi sono state otto deliberazioni sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, dalle quali è agevole desumere il margine temporale di intervento intercorrente tra la comunicazione al Presidente della Repubblica e la deliberazione del Consiglio dei ministri. Nel dettaglio, la prima deliberazione è avvenuta il 14.1.2017, previa comunicazione del 12.1.2017⁵⁶; la seconda deliberazione è avvenuta il 28.7.2017, previa comunicazione del 27.7.2017⁵⁷; la terza deliberazione è avvenuta il 28.12.2017, previa comunicazione del 27.12.2017⁵⁸; la quarta deliberazione è avvenuta il 28.11.2018, previa comunicazione del 12.10.2018⁵⁹; la quinta deliberazione è avvenuta il 23.4.2019, previa comunicazione del 23.4.2019⁶⁰; la sesta deliberazione è avvenuta il 21.5.2020, previa comunicazione del 21.5.2020⁶¹; la settima deliberazione è avvenuta il 17.6.2021, previa comunicazione del 10.6.2021⁶²; da ultimo, l'ottava deliberazione è avvenuta il 2.9.2021, previa comunicazione del 1.9.2021⁶³.

Se si è inteso riportare per intero questa serie di date è perché dall'analisi di ciascuna di esse traspare in maniera oltremodo eloquente lo svolgimento effettivo di questa fase iniziale del procedimento relativo alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Nella maggior parte dei casi (il primo, il secondo, il terzo, il settimo e l'ottavo, ossia cinque volte su otto), il tempo tra la comunicazione al Presidente della Repubblica e la deliberazione del Consiglio dei ministri è stato di uno o due giorni; viceversa, solo in un caso (il quarto), il periodo di riferimento è stato particolarmente ampio, abbracciando quarantasette giorni; infine, in due casi su otto (il quinto e il sesto), le date della previa comunicazione e della successiva deliberazione sono addirittura coincise⁶⁴.

La prassi in esame, com'è facile avvedersi, si è dispiegata in senso diametralmente opposto alle suevocate prospettazioni dei primi com-

⁵⁶ V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su bit.ly/3JjiXlz, 5.

⁵⁷ V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 2, su bit.ly/3FZTbPt, 3 ss.

⁵⁸ V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 3, su bit.ly/3Am1bbG, 5-6.

⁵⁹ V. APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 1, su bit.ly/3t3gyfO, 3-4.

⁶⁰ V. APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 2, su bit.ly/3zCTx4v, 4.

⁶¹ V. APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 3, su bit.ly/3FZLgKs, 3-4.

⁶² V. APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4, su bit.ly/34r63bU, 3-4.

⁶³ V. APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4-bis, su bit.ly/3pXHcVd, 3-4.

⁶⁴ In tali frangenti, almeno il Consiglio dei ministri si è riunito nel tardo pomeriggio: il 23.4.2019 alle 19:45 (v. bit.ly/3IaXssl, 1 ss.) e il 21.5.2020 alle 18:50 (v. bit.ly/3IbsCjc, 1 ss.); assai singolarmente, poi, nel primo caso l'argomento in questione non era compreso né nella relativa convocazione (v. bit.ly/33EBDTc, 1), né nel successivo comunicato stampa (v. bit.ly/3IaXssl, 1 ss.).

mentatori, i quali hanno viceversa inteso postergare la deliberazione del Consiglio dei ministri alla riunione, ancorché meramente eventuale, del Consiglio supremo di difesa. Ora, sul punto verrebbe da concludere con il noto adagio *in medio stat virtus*. Se infatti, per le ragioni già illustrate, la soluzione formulata dalla dottrina sin qui prevalente non convince, va parimenti riconosciuto che gli intervalli di tempo tra la comunicazione al Presidente della Repubblica e la deliberazione del Consiglio dei ministri riscontrabili nel trascorso quinquennio destano più di una preoccupazione. Infatti, previe comunicazioni che avvengono a pochi giorni o financo a poche ore dalle successive deliberazioni, come si è effettivamente verificato, rischiano di mettere seriamente in questione il ruolo costituzionale di garanzia “attiva e tempestiva”⁶⁵ del primo nei confronti del secondo, *a fortiori* perché in nessuno dei casi suindicati – e men che meno in quelli in cui le date coincidono (il 23.4.2019 e il 21.5.2020), peraltro relativi a deliberazioni “annuali” e non già a singole missioni internazionali⁶⁶ – è dato riscontrare alcuna specifica ragione di urgenza. Se tale speciosa situazione dovesse continuare a verificarsi, ne risulterebbe una perdurante vulnerazione, oltre che del doveroso controllo del Presidente della Repubblica in ordine alle deliberazioni del Consiglio dei ministri sulla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali, anche di quello “spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale”⁶⁷, che la Corte costituzionale ha enucleato quale un requisito permanente e indefettibile del reciproco e rispettivo relazionarsi, *mutatis mutandis*, tra organi costituzionali di indirizzo politico e organi costituzionali di garanzia.

3. *La fase autorizzativa.* – Passando alla fase autorizzativa, l’art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 prevede che “le deliberazioni... s[ia]no trasmesse dal Governo alle Camere, che tempestivamente le discutono e, con appositi

⁶⁵ G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell’Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica*, [2003], rist. in *Costituzionalismo.it. Archivio*, Torino, Giappichelli, 2006, 246.

⁶⁶ Infatti, tra le otto deliberazioni del Consiglio dei ministri intercorse tra il 2017 e il 2021, solamente la seconda e l’ottava hanno avuto ad oggetto singole missioni internazionali, segnatamente la “missione internazionale in supporto alla Guardia costiera libica richiesta dal Consiglio presidenziale - Governo di accordo nazionale libico” (APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 2, su bit.ly/3FZThPt, 6) e il “fondo per interventi di risposta alla situazione in Afghanistan e per il sostegno umanitario alle popolazioni coinvolte anche nei paesi limitrofi” (APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4-bis, su bit.ly/3pXHcVd, 7), in sostituzione del “contributo a sostegno delle Forze di sicurezza afgane, comprese le forze di polizia” (APC, XVIII leg., Doc. XXVI, n. 4, su bit.ly/3qVaPqQ, 280).

⁶⁷ C. cost., ord. n. 207/2018.

atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione". Se risulta oltremodo evidente che il Parlamento è chiamato a pronunciarsi espressamente sulle deliberazioni del Consiglio dei ministri, resta da verificare quale sia il valore delle successive autorizzazioni e, in particolare, se esse esprimano un (mero) impegno politico ad indirizzo del Governo, oppure se istituiscano un vero e proprio vincolo giuridico quanto alla stessa partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

Al riguardo, si è già provato ad argomentare che la *littera legis* – più di tutto, l'esplicitazione che le Camere possono negare l'autorizzazione in esame – è di per sé sufficiente a collocare tale istituto nell'alveo della tradizione del diritto pubblico italiano e, conseguentemente, a configurarlo quale provvedimento atto a rimuovere un limite altrimenti insuperabile⁶⁸; ciò, peraltro, in linea con quanto previsto all'art. 80 Cost. in un ambito materiale contiguo a quello qui considerato, ossia la "ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi"⁶⁹. Infatti, nell'uno come nell'altro caso – e quanto meno con riferimento all'avvio delle missioni internazionali, mentre in parte diversa è la questione della loro prosecuzione, la cui autorizzazione incorpora, per così dire, anche una valutazione di ordine politico sulla missione internazionale in corso – "l'autorizzazione del parlamento non comporta un atto di controllo; non è giudizio su attività altrui, distaccato dai fini e dalla responsabilità del soggetto che opera il controllo, ma... è 'assenso', 'consenso', 'compartecipazione', integrazione della volontà del governo, predisposizione di obblighi per il governo e per il parlamento stesso. È un atto di indirizzo politico vincolante"⁷⁰.

Dunque, le Camere non approvano e non controllano⁷¹ – come invece precedentemente prospettato nella c.d. risoluzione Ruffino e altri

⁶⁸ Sul punto, sia consentito rinviare, ancora, a M. BENVENUTI, *Luci*, cit. nt. 15, 33.

⁶⁹ Limpida, al riguardo, è la giurisprudenza costituzionale: "l'autorizzazione, 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 artt. 80 e 87, circonda l'esercizio del potere di ratifica" (C. cost., sent. n. 295/1984).

⁷⁰ A. BARBERA, *Gli accordi internazionali*, in *Missili e potere popolare*, Milano, FrancoAngeli, 1986, 79-80.

⁷¹ Per una rigida dicotomizzazione tra le funzioni di indirizzo e di controllo in materia, v., da ultimo, D. PICCIONE, *Parlamentarismo, paradigma dell'Alleanza Atlantica e impegni militari secondo la Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 2020, II, 72-73 e 79.

adottata al termine della XIII legislatura⁷² – ma propriamente autorizzano⁷³. Ne consegue, a discapito di qualche isolata opinione di segno contrario⁷⁴, che la preventiva espressione formale ed esplicita, necessaria e vincolante⁷⁵ del Parlamento sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali costituisce la *conditio sine qua non* tanto per il loro avvio quanto per la loro prosecuzione, ingenerando altrimenti la seria conseguenza che “qualsiasi atto amministrativo finalizzato ad avviare la missione [sia] conseguentemente viziato da illegittimità”⁷⁶. Non pare inutile ricordare, al riguardo, che “il militare al quale è impartito un ordine che non ritiene conforme alle norme in vigore deve, con spirito di leale e fattiva partecipazione, farlo presente a chi lo ha impartito dichiarandone le ragioni, ed è tenuto a eseguirlo se l'ordine è confermato”⁷⁷; ma che, parimenti, “il militare al quale è impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine e di informare al più presto i superiori”⁷⁸.

Una siffatta conclusione – la quale costituisce senz'altro uno degli aspetti maggiormente apprezzabili e innovativi dell'intera l. n. 145/2016, compendiabile nell'intento tenacemente perseguito e finalmente conseguito di “predisporre un percorso decisionale eteronomo sottratto, in quanto tale, al libero apprezzamento degli attori del rapporto fiduciario”⁷⁹, ossia il Parlamento e il Governo – trova nella prassi di questi cinque anni un riscontro sotto tutti i profili, fuorché quello temporale, come si vedrà in seguito; e ciò sin dalla “fase di prima applicazione”⁸⁰ della

⁷² APC, XIII leg., Comm. IV, sed. 16.1.2001, ris. n. 7-01007, su bit.ly/33vbHCy, 40-41.

⁷³ Su questo aspetto specifico e sulla conseguente “priorità (logica e cronologica) [de]l parlamento”, v., per tutti, F. LONGO, *Parlamento e politica estera*, Bologna, il Mulino, 2011, 253.

⁷⁴ Per la “valenza innanzitutto politica dell'atto autorizzativo”, v., invece, E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *Il Filangieri*, 2015-2016, 226; nonché, nei medesimi termini, EAD., *I seguiti parlamentari della nuova legge quadro sulle missioni internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 398.

⁷⁵ Sul punto, v., ancora e da ultimo, P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 57.

⁷⁶ D. CABRAS, *I poteri*, cit. nt. 11, 117.

⁷⁷ Art. 729, co. 2, d.P.R. n. 90/2010.

⁷⁸ Art. 1349, co. 2, d.lgs. n. 66/2010; ma v. ancora l'art. 729, co. 2, d.P.R. n. 90/2010.

⁷⁹ P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 57; per il carattere schiettamente giuridico dell'autorizzazione delle Camere, v. anche D. CABRAS, *I poteri*, cit. nt. 11, 101; G. DI MUCCIO, *L'autorizzazione*, cit. nt. 15, 34; G.U. RESCIGNO, *Gli interventi*, cit. nt. 14, 55; S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, V, 293; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2021, 116.

⁸⁰ APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su bit.ly/3JjIXlz, 7.

legge in questione, allorchando il Governo ha ritenuto che “tutte le missioni internazionali, siano esse già in corso o di nuova attivazione, d[ovesser]o essere autorizzate *ex novo*, attivando il procedimento stabilito dall’articolo 2”⁸¹. Si è trattato di una scelta (probabilmente non necessaria, ma comunque) opportuna, anche al fine di consentire alle Camere – o, per meglio dire, a ciascuna di esse – di impostare in maniera appropriata i termini procedurali della fase che le vede protagoniste.

A tal fine, l’indefettibile bicameralità della co-decisione espressa tramite l’autorizzazione alla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali scaturisce dalla monocameralità dell’atto assunto da ciascuna Camera, sulla scorta del rinvio alle “norme dei rispettivi regolamenti” contenuto all’art. 2, co. 2, l. n. 145/2016⁸². Per questo, nei cinque anni fin qui trascorsi l’unico momento compiutamente bicamerale attinente alla fase autorizzativa è consistito nello svolgimento di comunicazioni del Governo innanzi alle Commissioni riunite e congiunte III e IV della Camera dei deputati e 3a e 4a del Senato della Repubblica⁸³. Ad esse, però, non è mai conseguito alcun voto, in ragione dell’articolazione bicamerale del Parlamento e, conseguentemente, dei plurimi ed esclusivi riferimenti alle “Camere” al plurale, recati agli artt. 2, co. 2, 2-*bis*, 3 e 4-*bis*, 3, co. 1, e 4. co. 3, l. n. 145/2016, nella sua versione attualmente vigente.

Ciò premesso e considerato, la tipologia di atto con cui disgiuntamente le Camere autorizzano la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali, come in un’altra occasione si è già avuto modo di anticipare⁸⁴, è la risoluzione, la quale ben può essere alternativamente approvata dalle sole Commissioni – elettivamente, le Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati e le Commissioni riunite 3a e 4a del Senato della Repubblica, competenti *ratione materiae* – oppure, con un più intenso coinvolgimento istituzionale, ma altresì con un “costo” temporale

⁸¹ *Ibidem*; si è trattato, dunque, delle missioni internazionali di cui agli artt. 1-3 d.l. n. 67/2016, conv. con mod. nella l. n. 131/2016, e all’art. 9 d.l. n. 193/2016, conv. con mod. nella l. n. 225/2016.

⁸² Sul punto, v. ancora E. GRIGLIO, *I poteri*, cit. nt. 74, 225; EAD., *I seguiti*, cit. nt. 74, 399; P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 58.

⁸³ Si tratta di un passaggio riscontrabile in tutto il quinquennio qui considerato (v., infatti, in principio e in fine, APCS, XVII leg., Comm. riun. cong. III, IV, 3a e 4a, sed. 7.2.2017, su bit.ly/32fiqHa, 3 ss. e APCS, XVIII leg., Comm. riun. cong. III, IV, 3a e 4a, sed. 7.7.2021, su bit.ly/3tJ8ota, 3 ss.); a ciò si sono aggiunte riunioni *ad hoc* delle predette Commissioni, funzionalmente collegate a successive autorizzazioni delle Camere, come, da ultimo, in occasione dell’ottava deliberazione nel 2021 (v. APCS, XVIII leg., Comm. riun. cong. III, IV, 3a e 4a, sed. 24.8.2021, su bit.ly/3rsj4ty, 3 ss.).

⁸⁴ V., infatti, M. BENVENUTI, *Luci*, cit. nt. 15, 40-41.

su cui sarà il caso di tornare, dalle predette Commissioni e poi dall'Assemblea⁸⁵. Anche questa conclusione è stata effettivamente asseverata dalla prassi del passato quinquennio, con riferimento sia alla *species* di atto adottato, sia (e conseguentemente) alla/e sede/i prescelta/e per le relative discussioni e deliberazioni.

Per un verso, alla Camera dei deputati, sulla scorta degli artt. 117 e 124 reg. Cam., la Conferenza dei presidenti di gruppo⁸⁶ ha stabilito il 31.1.2017 “come regola generale che tali deliberazioni s[ia]no esaminate a livello di Commissioni competenti, con votazione in tale sede degli atti di indirizzo conclusivi, a meno che uno o più gruppi ne chiedano la discussione in Assemblea, nel qual caso la votazione degli atti di indirizzo avverrà in Aula”⁸⁷. In questa seconda eventualità, le Commissioni presentano una relazione all'Assemblea, ai sensi dell'art. 143, co. 1, reg. Cam., e quest'ultima si pronuncia a sua volta tramite una risoluzione. Si tratta di un procedimento *sui generis*⁸⁸ sin qui sempre seguito alla Camera dei deputati sulla scorta di un “orientamento unanime alla discussione in Assemblea”⁸⁹ espresso dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nel 2017, ad eccezione dell'ottava deliberazione, allorquando le Camere sono state chiamate nel 2021 ad autorizzare il “fondo per interventi di risposta alla situazione in Afghanistan e per il sostegno umanitario alle popolazioni coinvolte anche nei paesi limitrofi”⁹⁰. In tale ultima circostanza, infatti, la relativa risoluzione è stata approvata (solo) dalle Commissioni riunite III e IV⁹¹, senza peraltro alcun particolare giovamento quanto alla sua necessaria tempestività⁹².

⁸⁵ V. ancora *ivi*, 35-36.

⁸⁶ Il cui intervento era stato preconizzato da G. DI MUCCIO, *L'autorizzazione*, cit. nt. 15, 41.

⁸⁷ F.S. GAROFANI, in APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 7.2.2017, su bit.ly/3eYWCT6, 9.

⁸⁸ Si è rilevata, al riguardo, una “commistione della procedura della risoluzione in commissione ex art. 117 r.C. e della relazione all'Assemblea ex art. 143 r.C.” (E. GRIGLIO, *I poteri*, cit. nt. 74, 224).

⁸⁹ F.S. GAROFANI, in APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 7.2.2017, su bit.ly/3eYWCT6, 9.

⁹⁰ APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4-*bis*, su bit.ly/3pXHcVd, 7.

⁹¹ APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 22.9.2021, ris. n. 8-00134, su bit.ly/3qGL8tT, 26 ss.

⁹² Si trattava, in particolare, di una missione internazionale avente come data di inizio il 1.9.2021 (v. APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4-*bis*, su bit.ly/3pXHcVd, 5), la cui deliberazione del Consiglio dei ministri è stata trasmessa alla Camera dei deputati il 10.9.2021 (v. *ivi*, 1) e la cui autorizzazione è stata da questa approvata ben dodici giorni dopo (v. APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 22.9.2021, 23).

Per un altro verso, al Senato della Repubblica sono le Commissioni riunite 3a e 4a, investite dal Presidente del Senato *ex art.* 34, co. 1, reg. Sen., ad adottare una o più risoluzioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, co. 2, reg. Sen.; e, anche in questo caso, su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti della Commissione, tali risoluzioni possono essere sottoposte all'Assemblea⁹³. Qui la prassi risulta più articolata rispetto a quella, già descritta, della Camera dei deputati: *a)* nella prima e nella seconda deliberazione nel 2017, si è pronunciata anche l'Assemblea⁹⁴; *b)* in occasione della terza e della quarta deliberazione nel 2018⁹⁵ e della quinta deliberazione nel 2019⁹⁶, si sono pronunciate le (sole) Commissioni riunite 3a e 4a; *c)* con riferimento alla sesta deliberazione nel 2020 – nonostante le proposte di risoluzione fossero state approvate dalle Commissioni riunite 3a e 4a all'unanimità⁹⁷ – si è pronunciata anche l'Assemblea⁹⁸ e lo stesso è accaduto a proposito della settima deliberazione nel 2021⁹⁹; *d)* da ultimo, ciò non si è verificato per l'ottava deliberazione nel 2021, in cui, simmetricamente a quanto avvenuto all'interno della Camera dei deputati, si sono pronunciate le (sole) Commissioni riunite 3a e 4a¹⁰⁰.

Anche con riferimento alle modalità di discussione e di deliberazione le prassi seguite nelle due Camere si presentano come differenziate, con spazi di interlocuzione qualitativamente e quantitativamente significativi in ciascuna di esse, ma con una trattazione presso il Senato della Repubblica originariamente più scarna e, però, nel corso degli anni assai opportunamente arricchitasi con ulteriori elementi di considerazione. Muovendo dalla Camera dei deputati, sin dalla prima applicazione della l. n. 145/2016 è stata riconosciuta la possibilità di presentare “proposte di Relazione all'Assemblea alternative rispetto alla proposta dei relatori”¹⁰¹ (*scilicet* le proposte di relazione di minoranza). Del pari, gli uffici

⁹³ V. N. LATORRE, in APS, XVII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 31.1.2017, su bit.ly/3JOWQug, 1.

⁹⁴ V. APS, XVII leg., sed. pom. 8.3.2017, su bit.ly/3G3jBbm, 78; APS, XVII leg., sed. 2.8.2017, su bit.ly/3zBTh5D, 71.

⁹⁵ V. APS, XVII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 15.1.2018, su bit.ly/3rtsKUM, 3; APS, XVIII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 13.12.2018, su bit.ly/3fFLRWa, 5.

⁹⁶ V. APS, XVII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 6.6.2019, su bit.ly/3Abnb8S, 3.

⁹⁷ V. APS, XVIII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 1.7.2020, su bit.ly/3I9PDmO, 2 e 4.

⁹⁸ V. APS, XVIII leg., sed. 7.10.2020, su bit.ly/3zAYk6C, 52-53.

⁹⁹ V. APS, XVIII leg., sed. 4.8.2021, su bit.ly/3JJSKil, 94.

¹⁰⁰ V. APS, XVIII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 21.9.2021, su bit.ly/3Ab8E46, 2.

¹⁰¹ F.S. GAROFANI, in APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 14.2.2017, su bit.ly/3JQ829G, 4; in particolare, sono state allora presentate due proposte alternative di relazione all'Assemblea da parte, rispettivamente, del Gruppo Movimento 5 stelle e del

di presidenza integrati dai rappresentanti dei gruppi delle Commissioni riunite III e IV hanno convenuto che “la proposta di Relazione dei relatori [avrebbe] elenc[ato] le missioni una per una, per consentire una discussione articolata per singole missioni”¹⁰² e, conseguentemente, l’eventuale presentazione di emendamenti riferiti a ciascuna di esse, tesi a non autorizzarle o ad autorizzarle con impegni¹⁰³. Anche nell’Assemblea, alla luce di quanto stabilito nella Conferenza dei presidenti di gruppo del 1.3.2017, si è da subito assunto che la votazione delle risoluzioni potesse avvenire per parti separate, in modo da permettere ai deputati di esprimersi, se del caso, missione per missione¹⁰⁴. Infine, quanto alla definizione di impegni per il Governo, si è trattato di una possibilità ampiamente esplorata sin dal 2017¹⁰⁵, a cui si è aggiunta nel 2020 una singolare indicazione puntuale, ancorché meramente facoltizzante, relativa ad una singola missione internazionale¹⁰⁶. Ciascuna di tali espressioni parlamentari costituisce una tipica estrinsecazione della funzione di indirizzo¹⁰⁷, che si ricollega idealmente, come si è già avuto modo di anticipare, a quella di controllo, da far valere al momento dell’autorizzazione alla prosecuzione della partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali¹⁰⁸.

Passando al Senato della Repubblica, sempre in sede di prima applicazione della l. n. 145/2016 tanto le Commissioni riunite 3a e 4a quanto l’Assemblea hanno adottato una risoluzione “di impianto più tradizionale”¹⁰⁹, recante solo un invito al Governo¹¹⁰, e, però, subito corre-

Gruppo Sinistra italiana-Sinistra ecologia libertà (v. APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 16.2.2017, su bit.ly/33NWymS, 24 ss. e 32 ss.).

¹⁰² ID., in APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 7.2.2017, su bit.ly/3eYWCT6, 9.

¹⁰³ In questo senso, v. ancora ID., in APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 14.2.2017, su bit.ly/3JQ829G, 4.

¹⁰⁴ V. S. BALDELLI, in APC, XVII leg., sed. 8.3.2017, su bit.ly/3n3osSy, 37; non è stata invece ammessa una votazione per parti separate della proposta di relazione da parte delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati (v. G. RIZZO, in APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 6.6.2019, su bit.ly/3qZfXJ9, 7).

¹⁰⁵ V. APC, XVII leg., sed. 8.3.2017, ris. n. 6-00290 e ris. n. 6-00292, su bit.ly/3JKG67b, 22 ss. e 33, contenenti, rispettivamente, diciannove impegni e un impegno.

¹⁰⁶ V. APC, XVIII leg., sed. 16.7.2020, ris. n. 6-00116, su bit.ly/3kS0nuu, 10, ove, a proposito della “missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia (scheda n. 21/2020)”, si è aggiunto “con possibile estensione dell’assistenza sanitaria, qualora richiesta dal Governo di Accordo Nazionale libico, da Misurata ad altre città, soprattutto nel presente e con una pandemia in atto” (*ibidem*).

¹⁰⁷ In questo senso, v. anche G. DI MUCCIO, *L’autorizzazione*, cit. nt. 15, 36; G.U. RESCIGNO, *Gli interventi*, cit. nt. 14, 58-59; P. CARNEVALE, *Guerra*, cit. nt. 13, 75.

¹⁰⁸ Sul punto, v. anche D. CABRAS, *I poteri*, cit. nt. 11, 110; D. PICCIONE, *Parlamentarismo*, cit. nt. 71, 80.

¹⁰⁹ D. CABRAS, *I poteri*, cit. nt. 11, 111.

¹¹⁰ V. APS, XVII leg., sed. pom. 8.3.2107, su bit.ly/3G3jBbm, 95.

data da due ordini del giorno¹¹¹; mentre è a partire dalla seconda deliberazione nel 2017 che le risoluzioni approvate in quella sede hanno definito impegni per il Governo¹¹². Del pari, la prassi si è arricchita nel corso degli anni anche sul versante delle modalità di voto: così, in occasione della sesta deliberazione nel 2020 la votazione dell'Assemblea è avvenuta per parti separate¹¹³ e lo stesso si è verificato in merito alla settima deliberazione nel 2021¹¹⁴. Infine, quale ulteriore elemento distintivo rispetto a quanto occorso in seno alla Camera dei deputati, a partire dalla terza deliberazione nel 2018 il Senato della Repubblica ha approvato due distinte risoluzioni, l'una relativa all'avvio della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali¹¹⁵ e l'altra concernente la loro prosecuzione¹¹⁶.

4. *Due rilievi (in)conclusivi*. – La pratica istituzionale sin qui compendiata fa emergere due elementi di riflessione, il primo senz'altro di pregio rispetto alla confusa e contraddittoria fase antecedente all'entrata in vigore della l. n. 145/2016, ma il secondo, di converso, fortemente negativo e di per sé solo suscettibile di compromettere l'intero procedimento ivi disciplinato e, in tal modo, di ingenerare un inopinato ritorno al passato. Di ciò occorre dare compiutamente conto non solo per verificare l'effettiva dinamica in atto tra gli organi costituzionali di indirizzo politico quanto alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, ma anche, ad un tempo, per rassegnare meriti e limiti del tentativo compiuto con la legge in questione di ravvivare la funzione parlamentare di indirizzo (e di controllo) in materia di politica estera e di difesa.

Muovendo dal primo aspetto, occorre riconoscere senza indugi il notevolissimo accrescimento per quantità e qualità delle informazioni di cui le Camere – e, con esse, il lettore interessato – dispongono in vista dell'autorizzazione alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazio-

¹¹¹ V. ivi, o.d.g. n. G8 (testo 2) e o.d.g. n. G9 (testo 2), su bit.ly/3G3jBbm, 100 ss. e 104.

¹¹² V. APS, XVII leg., sed. 2.8.2017, ris. Doc. XXIV, n. 78 e ris. Doc. XXIV, n. 80, su bit.ly/3zBTb5D, 159 e 159-160.

¹¹³ V. APS, XVIII leg., sed. 7.7.2020, su bit.ly/3zAYk6C, 52, allorquando la votazione per parti separate ha consentito anche al Senato della Repubblica – come parimenti avvenuto presso la Camera dei deputati (v. APC, XVIII leg., sed. 16.7.2020, su bit.ly/335lMiR, 26) – di pronunciarsi separatamente sulla “missione su base bilaterale di assistenza alla Guardia costiera della Marina militare libica” (APC, XVIII leg., Doc. XXVI, n. 3, su bit.ly/3f1q22E, 195-196), la cui autorizzazione è stata comunque approvata (v. APS, XVIII leg., sed. 7.10.2020, su bit.ly/3zAYk6C, 53).

¹¹⁴ V. APS, XVIII leg., sed. 4.8.2021, su bit.ly/3JSKilu, 94.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ V. APS, XVII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 15.1.2018, su bit.ly/3rtsKUM, 3.

nali. In termini generali, pare sufficiente scorrere le prime pagine della Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, riferita ora al primo anno di applicazione della l. n. 145/2016, cioè il 2017, ed ora all'ultimo anno disponibile, cioè il 2020, per avvedersi delle profonde trasformazioni che hanno interessato e tuttora interessano l'Italia nelle sue relazioni internazionali. Così, nell'una si richiama una "linea di continuità con gli anni precedenti"¹¹⁷, mentre nell'altra si delinea lo "sfondo di una *Great Power Competition*"¹¹⁸, si descrive un "fluido contesto geostrategico"¹¹⁹ e si paventa un'evoluzione dello scenario internazionale nel segno della "ricerca della superiorità piuttosto che nell'equilibrio"¹²⁰.

Più in particolare, poi, occorre ricordare che, all'interno delle serie procedurali tratteggiate agli artt. 2-4 l. n. 145/2016, il Governo è tenuto ad indicare, "per ciascuna missione, l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso"¹²¹. Del pari, lo stesso Governo deve parimenti "entro il 31 dicembre di ogni anno... presenta[re] alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione analitica sulle missioni internazionali in corso, anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo, ivi inclusa la proroga della loro durata... nonché ai fini dell'eventuale modifica di uno o più caratteri delle singole missioni... Tale relazione, anche con riferimento alle missioni concluse nell'anno in corso, precisa l'andamento di ciascuna missione e i risultati conseguiti [e] deve essere accompagnata da un documento di sintesi operativa che riporti espressamente per ciascuna missione i seguenti dati: mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato e scadenza, nonché i dettagli atualizzati della missione"¹²².

Si tratta certamente, per quanto si è detto, di aspetti essenziali per consentire il pieno dispiegarsi della funzione fondamentale co-decisoria delle Camere in materia di politica estera e di difesa e, in particolare, per sostanziare il compiuto esercizio da parte di esse di una fun-

¹¹⁷ APC, XVII leg., Doc. CCL-bis, n. 1, su bit.ly/340ZCfC, 9.

¹¹⁸ APC, XVIII leg., Doc. XXVI, n. 4, su bit.ly/3qVaPqQ, 7.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Art. 2, co. 2, l. n. 145/2016.

¹²² Art. 3, co. 1, l. n. 145/2016.

zione di indirizzo (e di controllo) tanto più incisiva quanto più modulare e incidente sulla partecipazione dell'Italia a ciascuna singola missione internazionale, oltrech  a tali missioni internazionali del loro complesso, e sui caratteri fondamentali di ciascuna di esse, oltrech  su tali caratteri nel loro insieme. Cos , spigolando tra le pieghe dell'ultima deliberazione "annuale" del Consiglio dei ministri nel 2021, si apprende che in quest'ultimo anno l'Italia ha partecipato a quaranta missioni internazionali in tre continenti (Europa, Asia e Africa)¹²³, con una consistenza massima annuale complessiva di personale militare pari a 9.255 unit ¹²⁴ e un fabbisogno finanziario programmato pari a 1.245.420.530 euro¹²⁵. Tra queste, spiccano per rilievo e variet  non solo le molteplici missioni internazionali a cui l'Italia partecipa nell'ambito dell'Onu, della Nato e dell'Ue, ma anche missioni internazionali variamente multilaterali (in particolare, nel Medio oriente¹²⁶ e nel Sahel¹²⁷), bilaterali (in particolare, in Libia¹²⁸ e in Niger¹²⁹) e nazionali (in particolare, nel Mediterraneo centrale¹³⁰ e nel

¹²³ V. *ivi*, 171-172.

¹²⁴ V. ancora *ivi*, 172; la missione internazionale con la maggiore presenza di unit  (1.300)   Unifil in Libano (v. *ivi*, 190).

¹²⁵ V. *ivi*, 172; ulteriori ed utili elementi di valutazione, anche in chiave diacronica, sono reperibili in CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI - DIPARTIMENTO DIFESA, *Le missioni internazionali*, [2021], su bit.ly/3qFqsT, 4 ss.

¹²⁶ V., in particolare, la "partecipazione di personale militare alla Coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica del *Daesh*" (APC, XVIII leg., Doc. XXVI, n. 4, su bit.ly/3qVaPqQ, 196), con la presenza di 900 unit  (v. *ivi*, 198).

¹²⁷ V., in particolare, la "partecipazione di personale militare alla forza multinazionale di contrasto alla minaccia terroristica nel Sahel denominata *Task Force TAKUBA*" (*ivi*, 223), con la presenza di 250 unit  (v. *ivi*, 225).

¹²⁸ V., in particolare, la "partecipazione di personale militare alla missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia" (*ivi*, 208), tra i cui obiettivi rientrano anche quelli di "assistenza e supporto addestrativi e di *mentoring* alle forze di sicurezza libiche per le attivit  di controllo e di contrasto dell'immigrazione illegale" (*ibidem*), nonch  di "ripristino dell'efficienza dei principali mezzi terrestri, navali e aerei, comprese le relative infrastrutture, funzionali allo sviluppo della capacit  libica di controllo del territorio e al supporto per il contrasto dell'immigrazione illegale" (*ibidem*), con la presenza di 400 unit  (*ivi*, 209); a ci  si aggiunge, tra le missioni internazionali delle forze di polizia, quella relativa alla "partecipazione di personale del Corpo della guardia di finanza alla missione bilaterale di assistenza nei confronti delle Istituzioni libiche preposte al controllo dei confini marittimi" (*ivi*, 271), con la presenza di 49 unit  (v. *ivi*, 272).

¹²⁹ V., in particolare, la "partecipazione di personale militare alla missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger" (*ivi*, 220), con la presenza di 295 unit  (v. *ivi*, 222).

¹³⁰ V., in particolare, il "potenziamento del dispositivo aeronavale nazionale apprestato per la sorveglianza dei confini nazionali nell'area del Mediterraneo centrale, denominato *Mare Sicuro* comprensivo della missione in supporto alla Marina libica richiesta dal Consiglio presidenziale-Governo di accordo nazionale" (*ivi*, 242), con la presenza di 754 unit  (v. *ivi*, 243).

Golfo di Guinea¹³¹). Una menzione a parte merita poi la “base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti”¹³², *ab origine* istituita nel 2012 al di fuori di qualunque cornice parlamentare¹³³ ed oggi finalmente corredata di tutti gli elementi conoscitivi necessari a vagliarne l’utilità¹³⁴. Da tali elementi, singolarmente e congiuntamente considerati, emergono aspetti di sicuro interesse anche per lo studioso di cose costituzionali, nella misura in cui consentono di saggiare non solo l’esistenza e la consistenza delle scelte di indirizzo politico in materia, ma anche, ad un tempo, la tenuta e l’evoluzione di concetti giuridici tradizionali e tuttora fondamentali, qual è specialmente quello di territorio, in ragione della profondità strategica dell’Italia e della sua vocazione marittima nel c.d. Mediterraneo allargato¹³⁵, nonché, da ultimo, della connessa istituzione di una zona economica esclusiva¹³⁶.

Passando al secondo profilo, la prassi quinquennale registra una preoccupante e crescente divaricazione dei termini della successione cronologica prescritta agli artt. 2-4 l. n. 145/2016, con effetti grandemente pregiudizievoli sul piano dell’effettività dei procedimenti ivi disegnati e, “a monte” di essi, dell’indefettibile rispetto del ruolo co-decisorio del Parlamento in materia di politica estera e di difesa. In verità, nel corso della XVII legislatura i tempi della fase deliberativa sono stati tutto sommato rispettati da parte del Governo. In via di prima applicazione, infatti, la relativa deliberazione è stata adottata dal Consiglio dei ministri il

¹³¹ V., in particolare, il “potenziamento del dispositivo aeronavale nazionale per attività di presenza, sorveglianza e sicurezza nel Golfo di Guinea” (ivi, 244), con la presenza di 394 unità (v. ivi, 245).

¹³² APC, XVIII leg., Doc. XXVI, n. 4, su bit.ly/3qVaPqQ, 240.

¹³³ Sia consentito rinviare, ancora, a M. BENVENUTI, *Luci*, cit. nt. 15, 25.

¹³⁴ Sul punto, v. anche CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *La base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti*, [2020], su bit.ly/3EU2MOY, 1 ss.

¹³⁵ Come si può leggere in MARINA MILITARE, *Linee di indirizzo strategico 2019-2034*, [2019], su bit.ly/33jIS2J, 15, “da anni la Marina Italiana sostiene come il Mediterraneo sia geograficamente ‘chiuso’ ma strategicamente ‘aperto’ lungo due prolungamenti principali: ad Est, verso il Mar Rosso, il Medio Oriente ed il Mar Arabico (MOMA); ad Ovest, nel vicino atlantico fino al Golfo di Guinea. L’interconnessione che sta emergendo in questi anni suffraga tale visione e ne amplia la portata in regioni, come l’Artico ed il Sud Est Asiatico, dove i cambiamenti climatici e le politiche assertive di attori statuali con aspirazioni a potenza globale, creano dinamiche internazionali i cui riverberi spesso influenzano, direttamente o indirettamente, anche il Mediterraneo”; sulla necessità di “allargare” il c.d. Mediterraneo allargato, v., da ultimo, G. CAVO DRAGONE, “Arriveremo nel Mar Cinese Meridionale, ma senza aerei non c’è portate”, in *Limes*, 2020, X, 39.

¹³⁶ V., in proposito, la l. n. 91/2021; nonché, da ultimo e per tutti, F. CAFFIO, *La Marina e la ZEE*, in *Rivista marittima*, 2021, VIII, 8 ss.

14.1.2017¹³⁷ e trasmessa alle Camere il 17.1.2017¹³⁸; e, in tale circostanza, il lieve ritardo può essere ascritto al fatto che, come si è già detto, la l. n. 145/2016 è entrata in vigore il 31.12.2016. Ancora, la seconda deliberazione risale al 28.7.2017¹³⁹ e la relativa trasmissione avviene lo stesso giorno¹⁴⁰, il che appare giuridicamente corretto, trattandosi di una missione internazionale la cui base giuridica di riferimento consiste nella “richiesta del Consiglio presidenziale / Governo di Accordo Nazionale con la lettera del Presidente Serraj del 23 luglio 2017”¹⁴¹ e che, soprattutto, ha come data di inizio il 1.8.2017¹⁴². Infine, anche la terza deliberazione, relativa alla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali nei primi nove mesi del 2018, è del 28.12.2017¹⁴³ e la relativa trasmissione alle Camere avviene, anche in questo frangente, lo stesso giorno¹⁴⁴.

Piuttosto, già in questi primi casi è la fase autorizzativa ad accumulare un ingiustificabile ritardo, a discapito dell’onere spettante alle Camere, a mente dell’art. 2, co. 2, l. n. 145/2016, di discutere “tempestivamente” le deliberazioni del Consiglio dei ministri, per poi autorizzarle. Così, quanto alla prima deliberazione la Camera dei deputati ha autorizzato la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali l’8.3.2017¹⁴⁵ e il Senato della Repubblica lo stesso giorno¹⁴⁶, dunque ben cinquanta giorni dopo la relativa trasmissione¹⁴⁷. Nuovamente, seppure con un intervallo temporale minore, anche con riferimento alla seconda deliberazione le Camere, pur potendo farlo prima, hanno autorizzato la “partecipazione dell’Italia alla missione internazionale in supporto alla Guardia costiera libica”¹⁴⁸ solo dopo la data di inizio prevista; e ciò ha ingenerato una primigenia assenza di copertura giuridica per la missione internazionale in questione, autorizzata solo *ex post factum*.

Ancora, la terza deliberazione, pur adottata in una data giuridicamente corretta, perché anticipata rispetto all’orizzonte temporale di rife-

¹³⁷ V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su bit.ly/3JjIXlz, 5.

¹³⁸ V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su bit.ly/3JjIXlz, 1; APS, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su bit.ly/3nMxROB, 1.

¹³⁹ V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 2, su bit.ly/3FZThPt, 3 ss.

¹⁴⁰ V. *ivi*, 1; APS, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su bit.ly/3GQY2eu, 1.

¹⁴¹ APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 2, su bit.ly/3FZThPt, 6.

¹⁴² V. ancora *ivi*, 7.

¹⁴³ V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 3, su bit.ly/3Am1bbG, 5-6.

¹⁴⁴ V. *ivi*, 1; APS, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su bit.ly/33DBuzE, 1.

¹⁴⁵ V. APC, XVII leg., sed. 8.3.2017, su bit.ly/3n3osSy, 38 ss.

¹⁴⁶ V. APS, XVII leg., sed. pom. 8.3.2017, su bit.ly/3KvMFLm, 78.

¹⁴⁷ Sul punto, v. già, criticamente, G. DI MUCCIO, *L'autorizzazione*, cit. nt. 15, 43.

¹⁴⁸ APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 2, su bit.ly/3FZThPt, 1; v., infatti, APC, XVII leg., sed. 2.8.2017, su bit.ly/3Kukzjy, 48; APS, XVII leg., sed. 2.8.2017, su bit.ly/3zBTh5D, 71.

rimento, come si è poc'anzi detto, si è caratterizzata per un elemento nuovo e disturbante che, oltre a risultare *contra legem* – poiché l'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 si riferisce testualmente a “ciascun anno” e l'art. 2, co. 6, l. n. 145/2016 indica gli “anni successivi a quello in corso alla data di autorizzazione delle missioni”, con l'evidente intendimento che le relative deliberazioni del Consiglio dei ministri coprano un intero anno solare, a meno che, naturalmente, una determinata missione internazionale abbia una durata inferiore – aggrava lo stato di confusione sulla cadenza temporale da rispettare. In tale occasione, infatti, la deliberazione del Consiglio dei ministri riguardava la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali solo fino al 30.9.2018¹⁴⁹, poiché “le risorse disponibili sull'apposito Fondo non sono sufficienti per la copertura finanziaria annuale delle stesse”¹⁵⁰; e ciò ha fatto sì che nel 2018 il procedimento qui osservato abbia dovuto essere attivato una seconda volta¹⁵¹, in termini peraltro disallineati rispetto al passaggio dalla XVII alla XVIII legislatura¹⁵².

Da quel momento, purtroppo, al già notevole ritardo della fase autorizzativa si somma quello, parimenti cronologicamente incolmabile e giuridicamente intollerabile, della fase deliberativa, tanto che, sino ad oggi, le deliberazioni del Consiglio dei ministri sono sempre state tra-

¹⁴⁹ V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 3, su bit.ly/3Am1bbG, 7.

¹⁵⁰ Ivi, 18; si aggiunge laconicamente che “occorrerà poi reperire entro il 30 settembre 2018, con un apposito provvedimento normativo, ulteriori 491 milioni di euro, salvo non si decida la riduzione degli oneri connessi alle predette missioni” (ivi, 19); in termini critici, sul punto, v. APS, XVII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 15.1.2018, ris. Doc. XXIV, n. 93 e ris. Doc. XXIV, n. 94, su bit.ly/3zuESb6, 2 e 2; in verità, già in sede di prima applicazione dell'art. 4, co. 3, l. n. 145/2016 si era notato come lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri volto a ripartire tra le singole missioni internazionali l'apposito fondo destinato ad esse finanziasse la partecipazione dell'Italia a diverse missioni internazionali dal 1.1.2017 al 30.9.2017, tanto da portare le Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati a formulare l'“auspicio che in futuro le dotazioni del Fondo per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali possa fin dal 1° gennaio corrispondere il più possibile al fabbisogno a quella data prevedibile per il finanziamento delle missioni internazionali” (APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 26.9.2017, su bit.ly/3n4ZUs9, 22; nonché, nei medesimi termini, APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 16.1.2018, su bit.ly/3t6vERK, 43).

¹⁵¹ V., infatti, APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 1, su bit.ly/3t3gyfO, 1 ss.

¹⁵² Con ciò, peraltro, non si intende affatto sostenere che la fine della legislatura incida sui procedimenti qui considerati, posto che, di contro – e a discapito delle posizioni di segno contrario da taluno espresse in sede parlamentare (v. M. ARTINI, in APC, XVII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 15.1.2018, su bit.ly/3eXDNj1, 13; T. BASILIO, ivi, 12 e 14; E. PALAZZOTTO, ivi, 12 e 14; E. VITO, ivi, 13; D. DURANTI, in APC, XVII leg., sed. 17.1.2018, su bit.ly/3HJXO92, 16; L. FRUSONE, ivi, 7) – l'autorizzazione delle Camere ha, ad ogni effetto, “natura di atto dovuto” (M. SERENI, in APC, XVII leg., sed. 9.1.2018, su bit.ly/3EXuHWo, 3).

smesse alle Camere per le conseguenti autorizzazioni successivamente alla data di inizio delle missioni internazionali di riferimento, così come le relazioni analitiche sulle missioni internazionali in corso sono sempre state presentate ben dopo e non già “entro il 31 dicembre di ogni anno”¹⁵³. Così, da ultimo, allorquando il procedimento in esame è stato seguito per la settima volta, la deliberazione del Consiglio dei ministri relativa al 2021 è stata adottata il 17.6.2021¹⁵⁴ e trasmessa alle Camere il 30.6.2021¹⁵⁵, dunque esattamente a metà del periodo temporale di riferimento. Se a ciò si aggiunge il tempo che la Camera dei deputati¹⁵⁶ e, soprattutto, il Senato della Repubblica¹⁵⁷ si sono dati per approvare le relative autorizzazioni ben si comprende come gli intendimenti di ordine procedimentale sottesi agli artt. 2-4 l. n. 145/2016 possano dirsi sostanzialmente frustrati, con la conseguenza invero allarmante che, per tutto il periodo antecedente, la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali risulta priva di fondamento giuridico.

Neppure gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti a ripartire tra le singole missioni internazionali l’apposito fondo destinato ad esse – i quali, secondo l’art. 4 l. n. 145/2016, devono essere emanati “entro sessanta giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo”¹⁵⁸ delle Camere – hanno avuto un destino temporale migliore. Anche in questo caso (e, anzi, *a fortiori*), il perdurante ritardo della fase (prima) deliberativa e (poi) autorizzativa della partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali si è riverberato “a cascata” su di essi. Così, limitando lo sguardo al 2021, il relativo schema di decreto è stato trasmesso alle Camere il 20.10.2021¹⁵⁹ ed è stato approvato dalle Commissioni riunite 3a e 4a del Senato della Repubblica il 2.11.2021¹⁶⁰ e dalle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati il 4.11.2021¹⁶¹, dunque in un arco temporale coincidente con larga parte dell’anno di riferimento.

¹⁵³ Art. 3, co. 1, l. n. 145/2016.

¹⁵⁴ V. APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4, su bit.ly/34r63bU, 3-4.

¹⁵⁵ V. ivi, 1; APS, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4, su bit.ly/3rdaAHP, 1.

¹⁵⁶ V. APC, XVIII leg., sed. 15.7.2021, su bit.ly/34mUi63, 48-49.

¹⁵⁷ V. APS, XVIII leg., sed. 4.8.2021, su bit.ly/3JSKilu, 94.

¹⁵⁸ Artt. 2, co. 3, e 4, co. 3, l. n. 145/2016, come modificati con l’art. 6, co. 1, lett. a), n. 1-*bis*, e c), n. 01, d.l. n. 148/2017, conv. con mod. nella l. n. 172/2017.

¹⁵⁹ V. APC, XVIII leg., atto n. 315, su bit.ly/3tTORpX, 1; APS, XVIII leg., atto n. 315, su bit.ly/3IBxlev, 1.

¹⁶⁰ V. APS, XVIII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 2.11.2021, su bit.ly/3nUFBOB, 2.

¹⁶¹ V. APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 4.11.2021, su bit.ly/3ArIGuA, 14.

Del resto, che si sia inteso rendere quanto più autonomi i profili finanziari della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali emerge con nettezza dalla principale novella della l. n. 145/2016 sin qui intervenuta, con la quale, tra l'altro, è stata prevista, nelle more dell'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti a ripartire tra le singole missioni internazionali l'apposito fondo destinato ad esse, una cospicua anticipazione di spesa. Tale anticipazione può essere disposta, per l'avvio delle missioni internazionali, "entro dieci giorni dalla data di presentazione delle deliberazioni o delle relazioni annuali alle Camere"¹⁶² e, per la loro prosecuzione, "entro dieci giorni dalla data di adozione di tali deliberazioni"¹⁶³. Che tali disposizioni siano parte del problema e non parte della soluzione risulta del tutto evidente; esse, per di più, appaiono fortemente distoniche rispetto all'impianto complessivo della legge qui osservata, se solo si considera che il momento da cui decorre il predetto termine non è – come ben più correttamente avrebbe dovuto essere – la data delle autorizzazioni delle Camere, ma quella della trasmissione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri.

La cuspide di questo sconsiderato ritorno al passato, in cui il Parlamento veniva chiamato in causa dal Governo in merito alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali avviate e persino concluse, è la trasmissione alle Camere di una deliberazione del Consiglio dei ministri integralmente "postuma", relativa alla missione internazionale "Emergenza Cedri" in Libano¹⁶⁴. Quest'ultima fa seguito alla "dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero in conseguenza degli eccezionali eventi che hanno colpito la città di Beirut in Libano il 4 agosto 2020"¹⁶⁵, deliberata dal Consiglio dei ministri il 7.8.2020, e si fonda sugli artt. 8, co. 1, lett. *l*), 13, co. 1, lett. *a*) e 29, co. 1, d.lgs. n. 1/2018 e ss. mm. ii. Nonostante la sua ascrizione tra quelle che il Servizio nazionale della protezione civile può svolgere all'estero, non vi è dubbio che si tratti (anche) di una "mission[e] finalizat[a] ad eccezionali interventi umanitari", a mente dell'art. 1, co. 1, l. n. 145/2016, con conseguente necessità di attivare il procedimento ivi delineato. Ciò, tuttavia, non si è verificato e la predetta missione internazionale ha avuto inizio il 15.8.2020

¹⁶² Art. 2, co. 4-*bis*, l. n. 145/2016, come modificato con l'art. 6, co. 1, lett. *a*), n. 3, d.l. n. 148/2017, conv. con mod. nella l. n. 172/2017.

¹⁶³ Art. 4, co. 4-*bis*, l. n. 145/2016, come modificato con l'art. 6, co. 1, lett. *c*), n. 2, d.l. n. 148/2017, conv. con mod. nella l. n. 172/2017.

¹⁶⁴ APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4, su bit.ly/34r63bU, 14-15.

¹⁶⁵ In *GU* n. 207/2020, 2.

e si è conclusa il 21.11.2020 senza alcun passaggio parlamentare. Quasi un anno dopo, il Governo si è avveduto del problema non già per una sorta di resipiscenza tardiva, ma unicamente al fine di “superare la disparità di trattamento del personale impiegato nell’operazione ‘Emergenza Cedri’ rispetto a quello impiegato nelle altre missioni in corso in Libano, con il quale ha lavorato fianco a fianco”¹⁶⁶; e, proprio (*recte*: solo) per questo, anche tale missione internazionale è stata sottoposta all’autorizzazione delle Camere. Al di là del merito della questione, che non solleva interrogativi particolari dal punto di vista del “rispetto dei principi di cui all’articolo 11 della Costituzione, del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale”, secondo il disposto dell’art. 1, co. 1, l. n. 145/2016, si tratta di un precedente inquietante, che riporta alla mente un passato che non passa¹⁶⁷. Così, trentotto anni dopo la partecipazione dell’Italia alla Forza multinazionale di pace a Beirut in Libano, il Parlamento si trova, una volta ancora, di fronte al *fait accompli*, senza alcun pronunciamento preventivo sull’*an*, sul *quid*, sul *quando* e sul *quomodo* di ciascuna missione internazionale.

Finalmente, al momento della settima deliberazione nel 2021 e dopo una serie di critiche sollevate già in precedenza da parlamentari di volta in volta appartenenti alle minoranze¹⁶⁸, la risoluzione approvata dall’Assemblea della Camera dei deputati è stata netta nell’“evidenziare criticamente il ritardo con il quale la Deliberazione è nuovamente sottoposta all’esame ed all’autorizzazione parlamentare, con il rischio di vanificare l’efficacia del rapporto Parlamento-Governo nella definizione dei priori-

¹⁶⁶ APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4, su bit.ly/34r63bU, 6.

¹⁶⁷ Sul punto, v. criticamente, nel corso del dibattito parlamentare, R.P. FERRARI, in APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 6.7.2021, su bit.ly/3t9xH7I, 21-22; Id., in APC, XVIII leg., sed. 15.7.2021, su bit.ly/34mUi63, 7; v. altresì Id., in APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 8.7.2021, su bit.ly/3HMZIGc, 5.

¹⁶⁸ V., infatti, A. CAUSIN, in APS, XVIII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 13.12.2018, su bit.ly/3qVcCft, 4; I. RAUTI, *ibidem*; A. URSO, *ibidem*; V. VATTUONE, *ivi*, 5; E. BORGHI, in APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 4.6.2019, su bit.ly/3eYIMjk, 7; L. QUARTAPELLE PROCOPIO, *ibidem*; M. GASPARRI, in APS, XVIII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 6.6.2019, su bit.ly/3t4gnRc, 2; I. RAUTI, *ibidem*; T. ROJC, *ibidem*; A. DE MARIA, in APC, XVIII leg., sed. 25.6.2019, su bit.ly/34kOp9y, 18; M. CONDURA, in APS, XVIII leg., sed. 7.7.2020, su bit.ly/3zAYk6C, 49; R.P. FERRARI, in APC, XVIII leg., sed. 16.7.2020, su bit.ly/335IMtR, 20; M. PEREGO DI CREMNAGO, in APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 24.11.2020, su bit.ly/3zLqKuM, 8; L. BOLDRINI, in APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 2.12.2020, su bit.ly/3F7E65p, 5; M. PEREGO DI CREMNAGO, in APC, XVIII leg., Comm. riun. cong. III, IV, 3a e 4a, sed. ant. 7.7.2021, su bit.ly/3nthlTN, 27; S. DEIDDA, in APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 14.7.2021, su bit.ly/3ri8wNJ, 13.

tari indirizzi di politica estera, di cui la partecipazione alle missioni internazionali costituisce una direttrice fondamentale”¹⁶⁹; e, al contempo, nel rilevare come “un aderente rispetto delle prescritte tempistiche permetterebbe un più efficace controllo degli eventuali aggiustamenti che dovessero rendersi necessari rispetto all’autorizzazione iniziale”¹⁷⁰. Non meno dure, nella medesima circostanza, sono state le parole delle risoluzioni approvate dall’Assemblea del Senato della Repubblica, con le quali si è “stigmatizza[t]o... il forte ritardo con cui la deliberazione è stata presentata alle Camere, limitando così l’esercizio delle funzioni parlamentari di controllo e di indirizzo politico, in particolare per quanto riguarda le missioni che vengono sospese o mutano radicalmente natura nel corso dell’anno, prima del passaggio parlamentare”¹⁷¹, e financo si è “riten[ut]o che, anche a seguito delle criticità emerse durante i primi anni di applicazione, sarebbe opportuno valutare un intervento di adeguamento della legge quadro sulle missioni”¹⁷². Da ultimo, analoghe parole di dissenso si sono levate anche in merito al rispetto dei tempi previsti per l’espressione dei pareri parlamentari sugli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti a ripartire tra le singole missioni internazionali l’apposito fondo destinato ad esse¹⁷³.

Solo il tempo potrà dire se questi ultimi sussulti di dignità da parte delle Camere troveranno un seguito effettivo e adeguato, giusta l’adozione di atti conseguenti ora in sede governativa, con deliberazioni sulla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali nuovamente tempistiche, ed ora in sede parlamentare, con un eventuale voto contrario sulle relative autorizzazioni, qualora per (dis)avventura le Camere venissero coinvolte a cose fatte. Per il momento, il fatto che il Consiglio dei ministri nel 2021 non abbia adottato alcuna deliberazione circa le eventuali missioni internazionali da avviare nel 2022, né tantomeno in merito alla relazione analitica sulle missioni internazionali in corso, anche ai fini della loro prosecuzione per il 2022, non lascia ben pensare. Resta dunque tuttora impregiudicata, a discapito di un plesso normativo, qual è quello contenuto nella l. n. 145/2016, compiuto ma non per questo consolidato,

¹⁶⁹ APC, XVIII leg., sed. 15.7.2021, ris. n. 6-00194, su bit.ly/3FNHLpz, 14.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ APS, XVIII leg., sed. 4.8.2021, ris. Doc. XXIV, n. 48, su bit.ly/3JSKilu, 106; v. altresì APS, XVIII leg., sed. 4.8.2021, ris. Doc. XXIV, n. 49, su bit.ly/3JSKilu, 114.

¹⁷² APS, XVIII leg., sed. 4.8.2021, ris. Doc. XXIV, n. 48, su bit.ly/3JSKilu, 106.

¹⁷³ V., infatti, R. PINOTTI, in APS, XVIII leg., Comm. riun. 3a e 4a, sed. 2.11.2021, su bit.ly/3nUFBOB, 2; I. RAUTI, *ibidem*; V. VATTUONE, *ibidem*; L. BOLDINI, in APC, XVIII leg., Comm. riun. III e IV, sed. 4.11.2021, su bit.ly/3ArIGuA, 14; R.P. FERRARI, *ibidem*.

l'imperiosa necessità di “*giuridicizzare il politico*”¹⁷⁴ – secondo un'espressione efficace – anche in materia di politica estera e di difesa, perché non vi è settore dell'ordinamento giuridico dal quale l'unico organo direttamente e immediatamente rappresentativo del corpo elettorale, per decisione altrui come per determinazione propria, possa essere messo in disparte.

¹⁷⁴ F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, 10.