

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 02/02/2017

AUTORE: Marco Benvenuti*

LUCI ED OMBRE DELLA L. N. 145/2016 IN TEMA DI PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALLE MISSIONI INTERNAZIONALI. UNA PRIMA LETTURA

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Ambito di applicazione. - 2.1. Inquadramento generale. - 2.2. Oggetto. - 2.3. Limiti. - 3. Procedimento approvativo. - 3.1. Inquadramento generale. - 3.2. Governo e Presidente della Repubblica. - 3.3. Parlamento: autorizzazione (profili sostanziali). - 3.4. (segue) Autorizzazione (profili procedurali). - 3.5. (segue) Informazione. - 3.6. (segue) Finanziamento. - 4. Notazioni conclusive.

1. Introduzione

Dopo un'attesa ormai pluridecennale, nel mese di luglio del 2016 è stata prima definitivamente approvata dalle Camere e poi promulgata dal Presidente della Repubblica la l. n. 145/2016, intitolata *Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*. Si tratta, in ragione dell'indubbia portata costituzionale del suo oggetto¹, di un *corpus*

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

¹ In questo senso, si può ricordare che la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita nel corso della XIII legislatura, ha valutato di inserire, all'art. 100, co. 2, che "la Camera dei deputati delibera, su proposta del Governo, l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione" (così il testo alfine licenziato dopo la presentazione degli emendamenti: p.d.l. cost. AC 3931-A - AS 2583-A); su tale enunciato, si veda, in termini elogiativi, L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di N. Ronzitti, Milano, 2000, p. 174; nonché, per ulteriori considerazioni, anche F. RIGANO, *La guerra*, in *La guerra*, Napoli, 2002, p. 52; in termini critici, invece, G. CEVOLIN, *Inquadramento costituzionale, fonti utilizzate e codeterminazione Governo-Parlamento nell'impiego di forze armate italiane all'estero*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 1999, p. 226, in base alla ragione – invero cruciale nel discorso che si proverà a sviluppare *infra*, § 3.3 – che "questa formulazione della norma costituzionale imporrebbe... l'autorizzazione preventiva di un ramo del parlamento per qualunque ipotesi di impiego militare all'estero, di esercitazione, di mobilitazione o di schieramento" (nonché, precedentemente, Id., *L'impiego delle forze armate italiane all'estero in operazioni di mantenimento o imposizione della pace*, in *La Costituzione repubblicana e il comando delle forze armate*, a cura di G. de Vergottini, Roma, 1998, p. 81); e, in termini più sfumati, L. MEZZETTI, *Costituzione della difesa e riforme costituzionali*, *ivi*, p. 90; G. CEVOLIN, *L'impiego di forze armate all'estero*, in *Diritto e forze armate*, a cura di S. Riondato, Padova, 2001, pp. 86-87; successivamente, il d.d.l. cost. AS 2544-D della XIV legislatura, respinto in virtù del *referendum* costituzionale del 2006, nulla ha

normativo di particolare rilievo ordinamentale², la cui predisposizione è stata ampiamente sollecitata, anche in sede dottrina³, almeno a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso⁴.

La più recente prassi istituzionale in tema di interventi militari italiani all'estero registra, infatti, l'insoddisfacente presenza, per un verso, di una risoluzione parlamentare approvata dalla Commissione IV della Camera dei deputati nel corso della XIII legislatura (n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri⁵), intesa a delineare – ma non già a disciplinare, visto il valore meramente politico-documentale dell'atto di riferimento – il procedimento approvativo “relativ[ament]e ai criteri generali di impiego delle Forze armate all'estero”⁶; e, per un altro, di

previsto in tema di interventi militari italiani all'estero né ha inteso innovare sotto alcun profilo l'art. 78 Cost.; infine, l'art. 17 del d.d.l. cost. AC 2613-D della XVII legislatura, anch'esso rigettato dal corpo elettorale nel referendum costituzionale del 2016, se ha inteso modificare lo stesso art. 78 Cost. da un punto di vista procedimentale – nel prevedere una deliberazione della sola Camera dei deputati e a maggioranza assoluta – non ha aggiunto alcunché in merito alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

² Non è un caso, forse, se alla legge in questione, in quanto “disciplina di carattere generale”, ha fatto subito riferimento, ancorché *obiter dictum*, la Corte costituzionale nella sent. n. 240/2016.

³ È stato rilevato, in proposito, un generale “indirizzo di sottostima costituzionale del problema dell'intervento dei nostri militari in missioni internazionali di natura bellica” (P. CARNEVALE, *Emergenza bellica, guerra al terrorismo e forma di governo*, in *Democrazia e terrorismo*, a cura di T. Groppi, Napoli, 2006, pp. 103-104); ciò vale in misura minore per la riflessione scientifica sul tema, rispetto alla quale si segnala, in chiave retrospettiva in occasione di un tornante decisivo qual è stato l'intervento militare italiano nell'ex Jugoslavia del 1999, C. PINELLI, *Argomenti e posizioni nel dibattito dei costituzionalisti sulla guerra del Kosovo*, in *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, cit. nt. 1, pp. 194 ss.; da ultimo, per una valida e ricca nota bibliografica ragionata sul tema qui affrontato, si rinvia a F. LONGO, *L'Italia e la guerra*, in *Vent'anni di Costituzione*, a cura di S. Siccardi *et al.*, Bologna, 2015, pp. 781 ss.

⁴ Si può ricordare, anche per il rilievo istituzionale della proponente, attuale Ministra della difesa, la p.d.l. AC 2752 presentata da R. Pinotti nel corso della XV legislatura, a cui ha fatto seguito lo svolgimento di un'intensa attività istruttoria, con le audizioni informali di G. de Vergottini (AP Camera, XV legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 19.9.2007, p. 26), D. Gallo (AP Camera, XV legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 25.9.2007, p. 29), P. Carnevale (AP Camera, XV legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 27.9.2007, p. 11), G. Rufini (AP Camera, XV legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 2.10.2007, p. 11) e S. Marchisio (*ibidem*).

⁵ AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, pp. 40-41.

⁶ Per un esempio di applicazione del *format* riscontrabile in tale risoluzione, si può prendere in considerazione, da ultimo, l'invio in Libia nel mese di settembre del 2016 di una struttura ospedaliera militare e di circa trecento militari, cento dei quali incaricati di proteggere la struttura in questione; i termini di tale missione sono stati prima di tutto illustrati dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale P. Gentiloni e dalla Ministra della difesa R. Pinotti innanzi alle Commissioni congiunte III e IV della Camera dei deputati e 3a e 4a del Senato della Repubblica (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni congiunte III e IV della Camera dei deputati e 3a e 4a del Senato della Repubblica, sed. del 13.9.2016, pp. 3 ss.); successivamente, lo stesso giorno le Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati hanno approvato la risoluzione n. 7-00183, Quartapelle Procopio e altri (AP Camera, XVII legislatura, Commissione riunite III e IV, sed. del 13.9.2016, p. 25) e le Commissioni riunite 3a e 4a del Senato della Repubblica la risoluzione doc. XXIV, n. 65, Latorre e Casini (AP Senato, XVII legislatura, Commissione riunite 3a e 4a, sed. del 13.9.2016, pp. 3-4); le due risoluzioni appaiono sostanzialmente (ma non formalmente) coincidenti e recano impegni nei confronti del Governo, peraltro espressi in termini piuttosto generici e di rinvio nei confronti delle comunicazioni rese dai due Ministri (trattasi, infatti, di impegni “a dare piena attuazione agli indirizzi oggetto delle comunicazioni rese a queste Commissioni [in relazione alla Libia]; a provvedere, in particolare, alla costruzione di strutture ospedaliere campali militari, prevedendo anche l'impiego di militari in grado di assicurare [garantire] la sicurezza del personale sanitario operante; a tenere costantemente informato il Parlamento sugli sviluppi della situazione”: così la succitata risoluzione n. 7-00183, con le differenze presenti nella risoluzione doc. XXIV, n. 65, indicate tra parentesi quadre); appare interessante notare come l'approvazione di tali risoluzioni non sia stata considerata alla stregua di un atto costituzionalmente dovuto, ma abbia costituito l'oggetto di un'apposita proposta formulata dal Presidente della Commissione 4a del Senato della Repubblica N. Latorre (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni congiunte III e IV della Camera dei depu-

una catena di decreti-legge di cui si fatica a trovar la fine⁷, vòlta a disciplinare in maniera iterativa e seriale⁸, ancorché con cadenza irregolare⁹ e talora anche *a posteriori*¹⁰, i profili fi-

tati e 3a e 4a del Senato della Repubblica, sed. del 13.9.2016, p. 22); nondimeno, in più di un intervento è stata richiamata la l. n. 145/2016, ancorché non ancora vigente (*infra*, nt. 11), come punto di riferimento di ordine procedimentale anche per la missione internazionale in discussione (così M. Artini, *ivi*, p. 26; E. Palazzotto, *ivi*, p. 32; F.S. Garofani, *ibidem*; L. Quartapelle Procopio, *ivi*, p. 34).

⁷ Si tratta, in ordine cronologico inverso e per limitarsi alla legislatura (XVII) corrente, del d.l. 67/2016, conv. con mod. nella l. n. 131/2016; del d.l. n. 174/2015, conv. con mod. nella l. n. 198/2015; del d.l. n. 7/2015, conv. con mod. nella l. n. 43/2015; del d.l. n. 109/2014, conv. con mod. nella l. n. 141/2014; del d.l. n. 2/2014, conv. con mod. nella l. n. 28/2014; del d.l. n. 114/2013, conv. con mod. nella l. n. 135/2013; per trovare una legge di proroga della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, che non sia di conversione di un decreto-legge, occorre risalire nientemeno che agli inizi della legislatura precedente (l. n. 108/2009).

⁸ Tale considerazione colloca ciascuno di quei decreti-legge su di un dubbio crinale di legittimità costituzionale – a voler usare un discreto eufemismo – se non altro perché la loro prevedibile ricorrenza temporale osta al verificarsi dei “casi straordinari di necessità e di urgenza” richiesti all’art. 77, co. 2, Cost. (come sottolineato, in particolare, da R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, in *Federalismi.it*, 2011, fasc. VII, su www.federalismi.it, p. 22, nt. 50), oltre a trasformare il correlativo procedimento di conversione in legge “in uno stanco rituale” (*ivi*, p. 23); in senso difforme, tuttavia, ritenendosi “anzi che il decreto-legge possa configurare lo strumento più idoneo a provocare con rapidità la decisione parlamentare di approvazione in senso stretto della missione contestualmente alla manifestazione al governo del necessario indirizzo politico”, R. DICKMANN, *L’approvazione parlamentare dell’impiego dello strumento militare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 63; sul punto, l’analisi tecnico-normativa predisposta, da ultimo, dal Governo rispetto al d.l. n. 67/2016 riporta semplicemente che “la scelta di intervenire con lo strumento del decreto-legge è determinata dall’avvenuta scadenza, al 31 dicembre 2015, del termine previsto dal precedente provvedimento di finanziamento e dalla conseguente necessità di fornire in tempi brevi adeguata copertura giuridica e finanziaria agli interventi previsti, nonché all’azione dei contingenti militari e del personale appartenente alle Forze di polizia impiegati nelle diverse aree geografiche” (p. 1); laddove, se tale circostanza fosse anche suscettibile di soddisfare i requisiti della “necessità” e dell’“urgenza”, essa si scontrerebbe, nondimeno, con l’esigenza costituzionale che il decreto-legge intervenga ex art. 77, co. 2, Cost. in (soli) “casi straordinari”; istruttive e condivisibili appaiono le raccomandazioni formulate, in proposito, dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati: “richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell’esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali... si ribadisce la necessità che venga adottata una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni, al fine così di evitare che si perpetuino le catene di rinvii normativi alla disciplina contenuta in molteplici fonti normative” (AP Camera, Comitato per la legislazione, sed. del 27.2.2015, p. 7, da ultimo a proposito del d.l. n. 7/2015); né, infine, l’intervento delle Camere in sede di conversione di un decreto-legge in tema di partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali appare sempre in sé immune da censure, com’è emerso massimamente, da ultimo, a proposito della già citata (*supra*, nt. 7) l. (di conversione) n. 131/2016, la quale ha altresì prorogato, all’art. 1, co. 2, il termine assegnato al Governo per adottare uno o più decreti legislativi per “modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali”, secondo l’art. 8, co. 1, l. n. 124/2015, obliterandosi del tutto, in tal modo, il requisito della necessaria omogeneità tra il decreto-legge e la legge di conversione, per come affermato, in particolare, dalla Corte costituzionale a far seguito della sent. n. 22/2012.

⁹ Sempre in ordine cronologico inverso e volgendo lo sguardo alla sola legislatura (XVII) corrente, il d.l. 67/2016 reca un’autorizzazione alla spesa per la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali dal 1.1.2016 al 31.12.2016; il d.l. n. 174/2015 dal 1.10.2015 al 31.12.2015; il d.l. n. 7/2015 dal 1.1.2015 al 30.9.2015; il d.l. n. 109/2014 dal 1.7.2014 al 31.12.2014; il d.l. n. 2/2014 dal 1.1.2014 al 30.6.2014; il d.l. n. 114/2013 dal 1.10.2013 al 31.12.2013.

¹⁰ Ancora in ordine cronologico inverso e con riferimento esclusivo alla legislatura (XVII) corrente, il d.l. 67/2016 è stato emanato il 16.5.2016; il d.l. n. 174/2015 il 30.10.2015; il d.l. n. 7/2015 il 18.2.2015; il d.l. n. 109/2014 il 1.8.2014; il d.l. n. 2/2014 il 16.1.2014; il d.l. n. 114/2013 il 10.10.2013; per trovare un decreto-legge emanato prima dell’orizzonte temporale di autorizzazione alla spesa delle missioni internazionali *ivi* indicate, occorre risalire, anche in questo caso, alla legislatura precedente (d.l. n. 227/2012, conv. con mod. nella l. n. 12/2013); anche a tale proposito, tanto duri quanto convincenti sono stati i recenti rilievi formulati dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati: “richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell’esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, [si] rileva la necessità che, ove si voglia confermare la vigenza delle suddette missioni, si provveda alla loro proroga ed al loro finanziamento in tempi compatibili con la loro scadenza, evitando così di dare copertura normativa all’impegno dell’Italia nelle sud-

nanziari e amministrativi – ma non solo, come si vedrà, ad esempio, a proposito della questione del diritto penale applicabile al personale impegnato (*infra*, § 4) – della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali¹¹. A tali tipologie di atti si farà riferimento *per relationem* nel corso della presente analisi. Per ora basta assumere, per il vero, che – almeno prima della legge qui osservata – “anche se può sembrare paradossale, nel settore della difesa esiste da tempo una convenzione fra organi costituzionali intesa a *non disciplinare* tramite regole formali il regime delle crisi internazionali”¹². Ciò si è negativamente riverberato, in particolare, sulla capacità effettiva di incidere *in subiecta materia* da parte del Parlamento, il cui coinvolgimento istituzionale – un “incidente nella storia d'Italia”¹³, quanto alla decisione sulla guerra e sulla pace – si è svolto anche con riferimento agli interventi militari italiani all'estero “a margine e ‘di straforo’, attraverso altri passaggi parlamentari a loro modo obbligati, come l'approvazione di stanziamenti finanziari per le forze armate, conversione di provvedimenti d'urgenza, approvazione di trattati ecc.”¹⁴.

Tale è dunque, almeno sino ad oggi, l'obliquo e incerto assetto istituzionale che la l. n. 145/2016, oggetto di queste prime osservazioni, si propone di superare, all'interno di un più ampio e recente indirizzo normativo volto a fare del Parlamento un organo almeno code-

dette missioni in via retroattiva, anche tenuto conto della presenza, nei suddetti decreti-legge, di disposizioni in materia penale” (AP Camera, Comitato per la legislazione, sed. del 5.7.2016, pp. 5-6, da ultimo a proposito del d.l. n. 67/2016).

¹¹ Come si è detto poc'anzi (*supra*, nt. 9), ai sensi dell'“ultimo” d.l. 67/2016, conv. con mod. nella l. n. 131/2016, le spese per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali sono attualmente autorizzate fino al 31.12.2016; per tale ragione, la l. n. 145/2016, a norma del suo art. 26, co. 1, “entra in vigore il 31 dicembre dell'anno in corso alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale”, e cioè il 31.12.2016, con il fine precipuo di evitare sovrapposizioni temporali tra le nuove disposizioni organiche e quelle di carattere temporaneo contenute nell'ultimo provvedimento di proroga (del finanziamento) delle missioni internazionali; a tale previsione fa eccezione il solo ed eccentrico art. 20, inserito nel corso della discussione parlamentare, il quale prevede, in deroga alla legislazione vigente e al fine di fare fronte ai mutamenti intervenuti nei gruppi parlamentari dal momento della sua composizione, che, “limitatamente al prosieguo della XVII legislatura, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica... [sia] integrato di un ulteriore deputato e di un ulteriore senatore, ferma restando l'attuale composizione dell'organo e dell'ufficio di presidenza”.

¹² G. DE VERGOTTINI, *Riflessioni sulle competenze costituzionali in tema di difesa*, in *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, Padova, 2001, vol. I, p. 564; nondimeno, da parte di altri si è sostenuto come “si sia ormai affermata una consuetudine costituzionale – se si vuole fondata su un'interpretazione analogica dell'art. 78 Cost., secondo cui le Camere deliberano lo stato di guerra ed indicano i poteri necessari conferiti al Governo – in base alla quale occorre per tale tipo di impiego una qualche forma di approvazione parlamentare, in genere preventiva ma, in caso di urgenza, almeno successiva” (V. DI CIOLLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, 2013, p. 708).

¹³ G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2017, in corso di pubblicazione; di contro, sui rischi asseritamente connessi ad una parlamentarizzazione delle decisioni in materia di difesa, si veda G. PILI, “Costituzione della difesa” e *difesa della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2005, pp. 34 ss.

¹⁴ M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, p. 122; a ciò deve aggiungersi che, “per di più, si è trattato frequentemente di decisioni assunte da gabinetti dimissionari e assemblee parlamentari già sciolte e dunque in regime di *prorogatio*, con tutto ciò che avrebbe dovuto derivarne (ma così non è stato) in termine di contenimento dell'azione governativa o parlamentare nei limiti della cosiddetta ‘ordinaria amministrazione’ ” (ivi, pp. 122-123); per una puntuale rassegna di tali casi, si rinvia a G. DE VERGOTTINI, *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari, 2006, vol. I.1, pp. 437-438 (nonché, già precedentemente, ID., *Guerra e costituzione*, Bologna, 2004, pp. 325-326); e, da ultimo, al documento del Servizio studi della Camera dei deputati *Disposizioni in materia di missioni internazionali A.C. 45, A.C. 933, A.C. 952 e A.C. 1959*, [II ed., 2014], su www.camera.it, pp. 40 ss.

cisore nella determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza in materia di difesa¹⁵. Essa origina dalla riunione di quattro proposte di legge di iniziativa parlamentare presentate in seno alla Camera dei deputati e provenienti da esponenti di diverso orientamento politico¹⁶. La discussione prende avvio all'interno delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati, nelle quali il 18.2.2015 viene elaborata dai relatori A. Manciulli, per la Commissione III, e A. Causin, per la Commissione IV, una proposta di testo base¹⁷, intitolata *Legge quadro missioni internazionali*; proposta approvata il 3.3.2015¹⁸. Tale testo base è però oggetto di un profondo (e proficuo) rimaneggiamento ad opera delle stesse Commissioni riunite III e IV, anche in seguito allo svolgimento di audizioni informali di esperti¹⁹. Il testo risultante da questo processo di (ri)elaborazione viene poi approvato una prima volta il 13.5.2015 dalla Camera dei deputati con 321 voti a favore, 65 astenuti e nessun contrario²⁰; approvato con modificazioni il 9.3.2016 dal Senato della Repubblica con 191 favorevoli, 38 astenuti e 3 contrari²¹; approvato con modificazioni una seconda volta il 7.7.2016 dalla Camera dei deputati con 284

¹⁵ In questo senso, sia consentito rinviare, da ultimo, a M. BENVENUTI, *Audizione resa il 12 ottobre 2016 innanzi alla Commissione III (Affari esteri e comunitari) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame della proposta di legge d'iniziativa popolare recante "Trattati internazionali, basi e servitù militari"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, fasc. III, su www.osservatorioaic.it, p. 1; un profilo eminente di tale indirizzo è dato dalla recente disciplina relativa alla pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale: l'art. 536, co. 3, lett. b), d.lgs. n. 66/2010, come sostituito dall'art. 4, co. 2, lett. a), l. n. 244/2012, prevede, sul punto, che i programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio siano approvati con un decreto ministeriale, previa trasmissione dei relativi schemi alle Camere per l'espressione di un parere delle Commissioni competenti; il Governo, qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti, ovvero quando queste esprimano un parere contrario, trasmette nuovamente alle Camere gli schemi di decreto corredati delle necessarie controdeduzioni per i pareri definitivi delle Commissioni competenti; qualora, poi, queste esprimano ancora su tali schemi un parere contrario a maggioranza assoluta dei componenti, motivato con riferimento alla mancata coerenza con il piano di impiego pluriennale, il programma non può essere adottato; naturalmente, anche in questo settore particolare l'intervento del Parlamento non appare privo di ostacoli e scevro di contrasti anche di ordine istituzionale, come dimostrato dalla *querelle* scoppiata nel 2013 a proposito del programma di acquisto degli aerei militari F-35 (su cui *infra*, nt. 110).

¹⁶ Si tratta della p.d.l. AC 45, intitolata *Disposizioni concernenti le missioni all'estero svolte dal personale appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento militare* e presentata da E. Cirielli e altri (del gruppo parlamentare Fratelli d'Italia-Alleanza nazionale), della p.d.l. AC 933, intitolata *Disposizioni concernenti la partecipazione italiana a operazioni internazionali di mantenimento o di imposizione della pace, nonché a missioni internazionali di assistenza umanitaria* e presentata da D. Duranti e altri (del gruppo parlamentare Sinistra italiana-Sinistra Ecologia Libertà), della p.d.l. AC 952, intitolata *Legge quadro sulla partecipazione italiana a missioni internazionali* e presentata da F.S. Garofani e altri (del gruppo parlamentare Partito democratico), e della p.d.l. AC 1959, intitolata *Disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali* e presentata da M. Artini e altri (del gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle).

¹⁷ AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 18.2.2015, all. 2, pp. 35 ss.

¹⁸ AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 3.3.2015, p. 9.

¹⁹ "Alla luce di quanto emerso dalle audizioni svolte, i relatori hanno valutato opportuno presentare due emendamenti, il primo relativo all'ambito di applicazione e alla definizione di missione internazionale, il secondo sui profili autorizzatori" (A. Manciulli, in AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 23.4.2015, p. 6); sul punto, si rinvia, diffusamente e rispettivamente, a *infra*, § 2 e a *infra*, § 3; le predette audizioni sono state svolte da A. Papisca, L. Del Turco e dallo scrivente (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 16.4.2015, p. 11); sia consentito, pertanto, il rinvio a 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 dell'esame delle proposte di legge recanti "legge quadro missioni internazionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. I, su www.osservatorioaic.it, pp. 1 ss.

²⁰ AP Camera, XVII legislatura, sed. del 13.5.2015, p. 83.

²¹ AP Senato, XVII legislatura, sed. antimeridiana del 9.3.2016, p. 31.

voti a favore, 94 astenuti e 1 contrario²²; approvato definitivamente il 14.7.2016 dal Senato della Repubblica con 194 favorevoli, 40 astenuti e 1 contrario²³; il tutto a conclusione di un dibattito parlamentare vivace, ma, come dimostra l'andamento delle votazioni, con un esito tutto sommato condiviso.

Le riflessioni che ci si propone ora di sviluppare centeranno i due profili – ad avviso di chi scrive – cruciali della legge in questione, in una prospettiva di diritto costituzionale, relativi ora all'ambito di applicazione della stessa (*infra*, § 2) ed ora al procedimento approvativo della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (*infra*, § 3). Ciascuno di essi, disgiuntamente e congiuntamente considerati, farà emergere il sicuro ancoraggio costituzionale della l. n. 145/2016²⁴, circostanza che induce a ritenere che anch'essa “rappresent[*i*] sicuramente una integrazione, in via legislativa ordinaria, del complesso dei principi costituzionali in tema di difesa militare e di ricorso a forza armata... e configur[*i*] (quale norma in ‘materia costituzionale’) la dislocazione delle competenze degli organi costituzionali coinvolti (Governo, Capo dello Stato, Parlamento), delineando chiaramente modalità e successione temporale dei passaggi necessari all’attivazione delle misure in tali campi”²⁵. Al contempo, però, lo studio prenderà in considerazione alcuni non trascurabili profili di criticità, che pure nel corso dell’*iter* parlamentare avrebbero potuto ed anzi dovuto trovare la loro sede di risoluzione, per così dire, naturale. Ci si riferisce, in particolare, ad un’aggrovigliata disciplina del diritto penale applicabile al personale impegnato nelle missioni internazionali e alla perdurante debolezza delle forme di controllo parlamentare *in itinere* su di esse; questioni che hanno trovato una sistemazione, per un verso, contraddittoria e, per un altro, insufficiente nella legge qui considerata, come si vedrà in conclusione (*infra*, § 4).

2. Ambito di applicazione

2.1. Inquadramento generale

La previsione di un articolo collocato *in apicibus* alla legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e intitolato “ambito di applicazione e principi generali”

²² AP Camera, XVII legislatura, sed. del 7.7.2016, p. 31.

²³ AP Senato, XVII legislatura, sed. del 14.7.2016, p. 21.

²⁴ Si è già opportunamente constatato, in proposito, che una legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali dovrebbe “*assumere il compito di fonte sulla produzione*, in quanto volta a delineare il procedimento decisionale attraverso il quale le Camere debbono esprimere il proprio consenso alla missione... *svolgere una più diretta funzione normativa*, deputata a definire – in qualità di legge-quadro – un *corpus* regolatorio alle missioni militari... *fungere da veste formale della decisione parlamentare*, in luogo degli altri strumenti con cui sinora le Camere hanno provveduto ad autorizzare l’impiego delle nostre forze armate” (P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, [2009], rist. in ID., *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013, p. 276); tutti caratteri propri, per l'appunto, della l. n. 145/2016.

²⁵ Tale valutazione, espressa a suo tempo per la l. n. 25/1997, è di M. FRANCHINI, *Brevissime note a proposito dei nuovi impegni militari italiani in Afghanistan*, in *Studi per Giovanni Motzo*, Milano, 2003, pp. 207-208 (nonché, già precedentemente, ID., *Le risoluzioni parlamentari sulla lotta al terrorismo internazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, p. 321).

non compare nel testo base presentato dai relatori²⁶ all'interno delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati, ma scaturisce da una successiva proposta formulata dagli stessi a seguito della discussione svoltasi in quella sede²⁷. La versione finale del testo sedimentata all'art. 1 l. n. 145/2016 appare, pertanto, apprezzabile per il tentativo di inquadrare all'interno di una qualche cornice definitoria la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali²⁸, anche con riferimento al suo necessario fondamento costituzionale²⁹. Al contempo, però, la formulazione infine prescelta si caratterizza per una certa ridondanza lessicale e, dunque, normativa, in particolare per quanto disposto ora al co. 1 ed ora al co. 2 dell'art. 1 l. n. 145/2016, nonché per una sovrapposizione funzionale tra l'oggetto e i limiti che vi si trovano parimenti enunciati.

In proposito, va subito detto che l'inserimento nel testo legislativo di tale tessera definitoria – a ben vedere, di questa come di qualunque altra – appare insuscettibile di mutare i termini della legittimità costituzionale di qualunque partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, i quali risultano scolpiti, in ogni caso, dal combinato disposto della prima proposizione dell'art. 11 Cost. e dell'art. 52, co. 1, Cost. e devono accompagnarsi, al contempo, al rispetto degli obblighi internazionali scaturenti dall'art. 10, co. 1, Cost., dalla seconda e dalla terza proposizione dell'art. 11 Cost. e dagli artt. 80, 87, co. 8, e 117, co. 1, Cost. Dai primi deriva il divieto categorico per l'Italia di partecipare a “*qualunque* forma massiccia di violenza armata (che non sia usata a fini difensivi)”³⁰ o, più precisamente ancora, a fini “strettamente difensivi”³¹; dai secondi scaturisce la necessità – già emersa, ad esempio, in occasione di

²⁶ In particolare, da parte del relatore A. Causin – il quale ha dichiarato di intervenire anche a nome dell'altro relatore A. Manciuilli – “per quanto riguarda... la mancata introduzione di una definizione di missione internazionale e di un elenco tassativo delle tipologie di missione autorizzabile, [si] evidenzia che i relatori – anche dopo essersi confrontati a questo riguardo con il Governo – si sono formati la convinzione che introdurre una definizione rischi di irrigidire il procedimento, rendendolo inapplicabile nei casi in cui fosse necessario effettuare missioni o operazioni all'estero che non rientrassero nella definizione stessa. La mancanza di definizione è d'altra parte compensata dalla procedura di autorizzazione, che implica un ruolo molto vigile del Parlamento sulle singole missioni e sul complesso della politica estera e di difesa” (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 3.3.2015, p. 6).

²⁷ Come riferito dallo stesso relatore A. Manciuilli, la nuova formulazione “è finalizzat[a] a valorizzare il quadro normativo costituzionale e di diritto internazionale, al fine di dare il giusto risalto al fatto che le missioni internazionali si svolgono a precise condizioni sul piano della legittimità, che deve essere di diritto interno e di diritto internazionale. Come è emerso dalle audizioni, si sarebbe potuto pretermettere tali riferimenti normativi senza con questo far venire meno questi fondamentali presupposti giuridici. Tuttavia appare opportuno che il provvedimento si apra con un deciso richiamo al quadro normativo entro cui si colloca l'intervento internazionale” (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 23.4.2015, p. 6).

²⁸ La cui assenza avrebbe invece costituito – ad avviso di C. Galli, in AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 3.3.2015, p. 7 – una “difficoltà sia logica, sia politica: logica perché si parla di missioni senza definire cosa siano”.

²⁹ Ciò in base alla considerazione – che si è già provato a svolgere *amplius* in M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, II ed., Napoli, 2010, pp. 37 ss. (con contestuale indicazione, peraltro, delle non trascurabili opinioni di segno contrario: ivi, pp. 37-38, nt. 34) – che non si possa assumere in tesi una perfetta coincidenza tra quanto disposto dal diritto costituzionale e dal diritto internazionale *in subjecta materia* e che, pertanto, un rinvio “in bianco” unicamente a quest'ultimo porrebbe in sé un problema di legittimità costituzionale.

³⁰ A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 571.

³¹ L. CHIEFFI, *Il valore giuridico della pace*, Napoli, 1990, p. 118.

quello che, a torto o a ragione³², viene considerato il “capostipite” degli interventi militari italiani all'estero, quello in Libano del 1982³³ – di un complesso di regole anche di diritto internazionale, in ragione delle quali, in buona sostanza, le missioni internazionali in questione devono essere “coperte” dal consenso dello Stato di destinazione³⁴.

Una volta definita una siffatta intelaiatura costituzionale, l'art. 1, co. 1, l. n. 145/2016 stabilisce che, “al di fuori dei casi di cui agli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione, la partecipazione delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell'Unione europea, nonché a missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari, è consentita, in conformità a quanto disposto dalla presente legge, a condizione che avvenga nel 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”. L'art. 1, co. 2, l. n. 145/2016 aggiunge che “rientra nell'ambito di applicazione della presente legge l'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari”.

Anche solo ad una prima lettura di tali enunciati normativi spicca nelle parole adoperate dal legislatore ordinario una invero evidente *duplex intentio*, ancorché perseguita in maniera non sempre lessicalmente compiuta e dunque concettualmente felice, consistente nel definire con precisione il perimetro della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (cioè l'oggetto) e, allo stesso tempo, di circoscriverne la portata (cioè il limite), di cui si dirà in

³² Si può ricordare, in proposito, che, ancorché l'art. 23, § 1, del Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate e associate del 1947 (la cui esecuzione è contenuta nel d.lgs.C.p.S. n. 1430/1947, previa autorizzazione al Governo data con la l. n. 811/1947, e la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 3054/1952) stabilisse perentoriamente che “l'Italia rinuncia a tutti i diritti e titoli sui possedimenti territoriali italiani in Africa, e cioè la Libia, e l'Eritrea e la Somalia italiana”, il successivo Accordo di tutela per il territorio della Somalia sotto amministrazione italiana del 1950 (la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 1301/1951) ha dato vita fino al 1960 all'Amministrazione fiduciaria italiana della Somalia; ancora, si può ricordare la partecipazione dell'Italia alla missione militare in Congo del 1960, a cui fa anche riferimento, da ultimo la sent. n. 240/2016 della Corte costituzionale.

³³ Rispetto al quale, in particolare, il d.l. n. 686/1982, conv. nella l. n. 820/1982, faceva riferimento sin dalle sue premesse alla “richiesta delle parti interessate”, a cui hanno fatto seguito l'Accordo tra Italia e Libano effettuato mediante scambio di lettere per la partecipazione italiana alla Forza multinazionale di pace per Beirut del 1982 (la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 969/1982) e l'Accordo effettuato mediante scambio di lettere tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica libanese per la partecipazione dell'Italia alla nuova Forza multinazionale di pace per Beirut del 1982 (la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 970/1982).

³⁴ In questo senso, si veda già 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 dell'esame delle proposte di legge recanti “legge quadro missioni internazionali”*, cit. nt. 19, p. 3; a tal fine, non appare inutile ricordare che alcuni degli emendamenti presentati nel corso della discussione in seno alle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati prevedevano esplicitamente tale requisito (emendamenti 1.2 e 1.3, in AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 9.4.2015, rispettivamente pp. 26 e 27).

seguito. In questo senso, proprio la sovrabbondanza espressiva del predetto art. 1, co. 1 e 2, l. n. 145/2016 scaturisce da (e fa emergere) la precisa volontà del legislatore ordinario di evitare *détournements* della legge in questione, sulla scorta dell'“eterno argomento dell'“accanto”³⁵, il quale ha contrassegnato larga parte della prassi istituzionale ormai pluridecennale in materia di interventi militari italiani all'estero, svoltisi tanto al di fuori del fondamento sostanziale espresso alla prima proposizione dell'art. 11 Cost. e all'art. 52, co. 1, Cost., quanto al di là del percorso procedimentale delineato agli artt. 78 e 87, co. 9, Cost.

2.2. Oggetto

Provando allora a dissodare tale prospettiva, il sintagma “missioni internazionali” risulta suscettibile di qualificazione sia in negativo sia in positivo. In negativo, l'unico ambito esplicitamente escluso dall'orizzonte applicativo della l. n. 145/2016 è proprio lo “stato di guerra” deliberato dalle Camere (art. 78 Cost.) e dichiarato dal Presidente della Repubblica (art. 87, co. 9, Cost.), il quale pertanto riemerge in un testo legislativo ordinario, seppur per esclusione, contro ogni sua pretesa e ricorrente decostituzionalizzazione³⁶. Ciò vale come riaffermazione, oggi come ieri e come domani, della centralità per il nostro ordinamento giuridico della massima “inter pacem et bellum nihil medium [est]”, la quale, da Cicerone³⁷ a H. Grotius³⁸, ha informato tutta la riflessione filosofico-politica e giuridico-pubblicistica sin dall'antichità³⁹, con la precipua finalità di evitare ambigue e pericolose situazioni interstiziali, nonché il conseguente dilatamento del margine di manovra da parte di coloro che detengono in un determinato frangente storico il potere politico⁴⁰. In opposizione a tali speciose evenienze, peraltro verificatesi nel passato meno⁴¹ ed anche più⁴² vicino, l'art. 1 l. n. 145/2016

³⁵ M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, [2003], rist. in ID., *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, 2015, p. 464.

³⁶ Su cui si veda, *in primis*, G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 376; nonché, in chiave critica, se si vuole, M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione*, in *La comunità internazionale*, 2013, pp. 281 ss.

³⁷ Si veda CICERONE, *Orationes Philippicae*, trad. it. *Le Filippiche*, rist. in ID., *Le orazioni*, Torino, 2005, vol. IV, p. 461 o VIII.I.4.

³⁸ Si veda H. GROTIUS, *De iure belli ac pacis*, [II ed., 1631], rist. Aalen, 1993, p. 852 o III.XXI.1.

³⁹ Sul punto, è d'obbligo un rinvio a C. SCHMITT, *Inter pacem et bellum nihil medium*, [1939], trad. it. in ID., *L'unità del mondo*, Roma, 1994, p. 198.

⁴⁰ Sul punto, sia consentito rinviare, per ulteriori svolgimenti, a M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit. nt. 29, p. 122.

⁴¹ Ad esempio, sulla mancata equiparazione tra la partecipazione alla guerra italo-etiopica del 1935-1936 e quella alle “operazioni di grande polizia coloniale nei territori dell'ex Africa Orientale Italiana”, si veda C. cost., sent. n. 509/1988.

⁴² Sul punto, si veda, da ultimo, G. DE VERGOTTINI, *Il “ripudio della guerra”, il divieto dell'uso della forza e l'invio delle missioni militari all'estero*, in *L'articolo 11 della Costituzione*, a cura di N. Ronzitti, Napoli, 2013, pp. 48-49; a tale proposito, è da ricordare che, secondo il diritto vigente, lo “strumento militare” non è solamente preposto “alla difesa del territorio nazionale e delle vie di comunicazione marittime e aeree”, ma è altresì finalizzato “alla partecipazione a missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace” (art. 88, co. 1, d.lgs. n. 66/2010); al contempo, l'attuale legislazione equipara allo stato di guerra deliberato ex art. 78 Cost. e dichiarato ex art. 87, co. 9, Cost., con riferimento a molteplici fattispecie (ad esempio, quanto al ripristino del servizio di leva:

pone, da un punto di vista applicativo, una netta incompatibilità (anzi, per meglio dire, un'alternatività) tra una missione internazionale, per quanto svolta da personale militare, e lo stato di guerra. Riprendendo qui le parole di una recente pronuncia del Consiglio di Stato, “viste alla luce dell'art. 11 della Costituzione, tutte le missioni di militari italiani all'estero sono, in un certo senso, ‘missioni di pace’ ” (Cons. St., sez. IV, sent. n. 240/2012)⁴³; ora, in ragione della legge qui osservata, le missioni internazionali sono senz'altro missioni di pace, ossia lo sono in tutti i sensi possibili. Un simile assunto risulta peraltro coerente con le ulteriori disposizioni dettate dalla l. n. 145/2016, ad eccezione di un rilevante ma circoscritto profilo, qual è quello del diritto penale applicabile al personale che vi prende parte – di cui si dirà nelle osservazioni conclusive (*infra*, § 4) – il quale, oltre ad apparire distonico con l'impianto legislativo *de quo* nel suo complesso⁴⁴, sembra altresì destinato a trovare una assai difficile concretizzazione.

Venendo ora al suo profilo positivo, la legge in questione appare destinata a trovare applicazione, in primo luogo, *ratione loci*, nel senso che, ai sensi dell'art. 1, co. 2, l'invio di personale e di assetti deve avvenire “fuori del territorio nazionale”, cioè all'estero. Nel medesimo senso si struttura, peraltro, tutta la (più o meno⁴⁵) analitica disciplina relativa al perso-

art. 1929, co. 2, lett. b, d.lgs. n. 66/2010), il caso di una “grave crisi internazionale nella quale l'Italia è coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale”.

⁴³ Sul punto, cfr. altresì, quanto alla (denegata) “estensione al personale militare, in servizio per conto dell'O.N.U. in zone d'intervento, dei benefici combattentistici”, di cui all'art. unico della l. n. 1746/1962, Cons. St., sez. IV, sent. n. 5172/2014; nonché, da ultimo, C. cost., sent. n. 240/2016, nella quale proprio la puntuale e non generale estensione da parte del legislatore ordinario di istituti relativi alla guerra anche alle missioni militari italiane all'estero è l'argomento principale a cui il giudice costituzionale ricorre per asseverare la non assimilabilità tra le due situazioni.

⁴⁴ Si può anticipare, a questo proposito, che sembra (opportunamente, ad avviso di chi scrive) tramontata, allo stato, la proposta di adottare un “codice penale per le missioni militari all'estero”, secondo l'intitolazione del d.d.l. AS 2099 della XVI legislatura, di iniziativa governativa, poi non approvato; tale proposta si fondava, per l'appunto, sulla non condivisibile assunzione, almeno in una prospettiva giuscostituzionale, dell'esistenza di una situazione di “*tertium datur*” (G. CATALDI e G. SERRA, *Ordinamento italiano e corpi di spedizione all'estero, fra diritto umanitario, diritto penale e tutela dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 144), ossia di uno “*status mixtus* non riconducibile ai regimi classici di pace e di guerra” (G. DE VERGOTTINI, *Un nuovo codice penale per le missioni militari*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 107); ciò avrebbe posto, se non altro, delicate questioni in ordine al doveroso rispetto dei “limiti imposti dall'articolo 103 Cost. e dalla relativa giurisprudenza costituzionale concernenti la sfera di applicazione del codice penale militare di pace e della giurisdizione speciale militare” (C.F. FERRAJOLI, *La proposta governativa di un codice penale delle missioni militari all'estero*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, fasc. I, su www.rivistaaic.it, p. 1); ma, sul punto, cfr. anche *infra*, § 4.

⁴⁵ Una grave questione, anche per i suoi profili di ordine costituzionale, ha riguardato (e, forse, riguarda tuttora) l'esercizio del voto per il personale impegnato nelle missioni internazionali; in proposito, la recente disciplina si è rivelata del tutto insoddisfacente, se solo si considera che l'art. 2 d.l. n. 223/2012, conv. con mod. nella l. n. 232/2012, ha disciplinato l'esercizio del diritto di voto degli “appartenenti alle Forze armate e alle Forze di polizia temporaneamente all'estero in quanto impegnati nello svolgimento di missioni internazionali” *una tantum*, cioè con esclusivo riferimento alle elezioni politiche del 2013, e che il personale in questione non ha potuto votare alle elezioni europee del 2014 (si veda, infatti, la risposta del Sottosegretario di Stato per l'interno D. Manzione all'interrogazione a risposta immediata n. 5-02811, 14.5.2014, Dadone e altri, in AP Camera, XVII legislatura, Commissione I, sed. del 15.5.2014, p. 38); successivamente, l'art. 2, co. 37, lett. a), l. n. 52/2015 – legge relativa, com'è noto, alla sola elezione della Camera dei deputati – ha introdotto l'art. 4-*bis* l. n. 459/2001, il cui co. 5 si applica al personale di cui sopra; sembra, pertanto, che il procedimento in questione sia stato applicato anche nel caso del *referendum* costituzionale del 2016, posto che la circolare n. 40/2016 del Direttore centrale dei servizi elettorali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno afferma espressamente che, ai

nale impegnato nelle missioni internazionali, la quale trova applicazione – ad esempio, con riferimento all’indennità di missione – “con decorrenza dalla data di entrata nel territorio, nelle acque territoriali e nello spazio aereo dei Paesi interessati e fino alla data di uscita dagli stessi per il rientro nel territorio nazionale per la fine della missione” (art. 5, co. 1, l. n. 145/2016).

In secondo luogo, la stessa legge vale *ratione personarum*, nel senso di riferirsi all’invio “di personale e di assetti” (art. 1, co. 2, l. n. 145/2016), elementi da ritenersi entrambi coesenziali affinché se ne possa verificare l’applicazione. Ciò significa, conseguentemente, che non soggiace al regime giuridico della l. n. 145/2016 l’invio all’estero di soli assetti⁴⁶ e non di personale, civile e militare; circostanza verificatasi in occasioni piuttosto ricorrenti e, invero, in tempi anche recenti⁴⁷. Tale locuzione, peraltro, ricomprende in più di un luogo ed

sensi e per gli effetti della predetta novella legislativa, “viene ora riconosciuto a regime per le elezioni politiche e i referendum nazionali il diritto di voto per corrispondenza nella circoscrizione Estero” (p. 1).

⁴⁶ Sul significato del termine “assetti”, di fronte alla critica formulata nel corso della discussione parlamentare da M. Artini, per il quale tale espressione sarebbe un “anglismo, anche se di uso corrente” (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 23.3.2015, p. 7), e dunque da evitarsi, si è risposto da parte del relatore A. Manciuoli che tale parola sarebbe comunque da preferirsi rispetto ad altre, “perché ha un significato più ampio, oltre che consolidato nell’ambito della terminologia militare. Rileva, infatti, come non si possa neanche usare il termine ‘materiali’, in quanto taluni di tali assetti hanno oggi natura immateriale, ad esempio alcuni ritrovati tecnologici” (ivi, p. 8); a questi ultimi si riconnette, *sub specie* di “ ‘trasferimento intangibile’ di materiali d’armamento”, anche l’art. 01, lett. h), l. n. 185/1990, introdotto dall’art. 1, lett. a), d.lgs. n. 105/2012; peraltro, va detto che una proposta soppressiva del riferimento normativo a tali “assetti”, presentata nel corso della discussione parlamentare, non ha avuto successo (AP Camera, XVII legislatura, sed. del 13.5.2015, p. 5).

⁴⁷ In proposito, può essere ricordata – perché in qualche modo paradigmatica circa la strutturale insufficienza della funzione parlamentare, ad un tempo, di indirizzo politico, legislativa e di controllo soprattutto in questo ambito particolare – la recente vicenda della (positiva) risposta italiana al Presidente della regione autonoma del Kurdistan (Iraq) per il “sollecito invio, in quel territorio, di materiale militare d’armamento già in uso alle Forze armate nazionali. Tale contributo, destinato alla difesa personale e d’area, è costituito da armi automatiche leggere e dal relativo munizionamento”, nonché da “materiale d’armamento, di non conveniente utilizzo, detenuto ad altro titolo dalle Forze armate” (così la Ministra della difesa R. Pinotti, in AP Camera, XVII legislatura, Commissioni congiunte III e IV della Camera dei deputati e 3a e 4a del Senato della Repubblica, sed. del 20.8.2014, p. 9); premesso che, ai sensi dell’art. 1, co. 6, lett. a), l. n. 185/1990, come modificato dall’art. 1, lett. b), n. 5.1, d.lgs. n. 105/2012, per l’esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l’intermediazione di materiali di armamento “verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell’Italia”, è necessaria una deliberazione del Consiglio dei ministri “da adottare previo parere delle Camere”, a seguito di tali comunicazioni, sono state ritualmente approvate il 20.8.2014 le risoluzioni parlamentari n. 7-00456, Cicchitto e altri, da parte delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 20.8.2014, p. 10) e doc. XXIV, n. 34, Tonini e altri, da parte delle Commissioni riunite 3a e 4a del Senato della Repubblica (AP Senato, XVII legislatura, Commissioni riunite 3a e 4a, sed. del 20.8.2014, p. 2), le quali, però, si limitavano entrambe ad evocare un generale e generico “supporto militare delle autorità regionali curde, con il consenso delle autorità nazionali irachene”; la tipologia del materiale militare in oggetto è stata poi specificata dalla Ministra della difesa in una seduta successiva (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni congiunte III e IV della Camera dei deputati e 3a e 4a del Senato della Repubblica, sed. del 3.9.2014, p. 10) e, un mese dopo ancora, la stessa Ministra della difesa ha evocato il passaggio ad una “fase di supporto operativo”, consistente nel “concorso all’operazione in Iraq, a partire dai prossimi giorni, con assetti e capacità che, in considerazione dell’andamento delle operazioni e dei contributi già resi disponibili dagli altri membri della coalizione, possono risultare più urgenti in questa fase” (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni congiunte III e IV della Camera dei deputati e 3a e 4a del Senato della Repubblica, sed. del 16.10.2014, p. 13); in tale circostanza, alla luce del tenore – lo si ripete, generale e generico – delle risoluzioni summenzionate, la Ministra della difesa ha avuto buon gioco nel ritenere che “questi assetti di cui vi ho parlato... [fossero] la prosecuzione delle decisioni che abbiamo preso insieme ad agosto” (ivi, p. 23) e che non sarebbe stata necessaria alcuna ulteriore deliberazione parlamentare; pertanto, da un punto di vista normativo, l’invio di tali assetti si è trasformato “ufficialmente” in una vera e propria missione internazionale –

espressamente non solo il personale militare, ma anche quello civile, come emerge chiaramente, da un punto di vista grammaticale, dalla virgola che separa i sintagmi “personale e... assetti” e “civili e militari”, di cui all’art. 1, co. 2, l. n. 145/2016, e che intende pertanto riferire questi ultimi ad entrambi i sostantivi. In questo senso operano altresì i riferimenti alle “Forze di polizia ad ordinamento... civile” (art. 1, co. 1)⁴⁸, ai “corpi civili di pace” (art. 1, co. 1)⁴⁹, nonché il richiamo generale⁵⁰ del personale e degli assetti “civili e militari” contenuto all’art. 1, co. 2, l. n. 145/2016⁵¹. In tale sua precipua dimensione si apprezza, per così dire, a monte dell’articolato la stessa intitolazione della legge qui osservata, laddove si fa a giusto titolo riferimento alla partecipazione dell’Italia alle “missioni internazionali” e non soltanto agli interventi militari all’estero. Pertanto, tra le prime e i secondi le disposizioni summenzionate istituiscono un rapporto di genere a specie – per cui tutti gli interventi militari italiani all’estero sono missioni internazionali, ma non tutte le missioni internazionali sono interventi militari italiani all’estero – avvalorato altresì dalla considerazione che in nessun luogo della l. n. 145/2016 si fa riferimento al (solo) uso della forza, per quanto da tenersi tipologicamente ben distinto, come già innanzi rilevato (*supra*, § 2.1), dalla guerra propriamente detta e costituzionalmente intesa.

In terzo luogo, la legge in esame si definisce *ratione causae*, laddove il riferimento alla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali si risolve nella partecipazione a quelle “istituite nell’ambito dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l’Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell’Unione europea, nonché a missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari” (art. 1, co. 1, l. n. 145/2016)⁵², nonché a quelle “che avvenga[no] secondo i termini della legalità internaziona-

consistente, cioè, anche nella “partecipazione di personale militare alle attività della coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica dell’Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)” – solamente con l’art. 12, co. 9, d.l. n. 7/2015, conv. con mod. nella l. n. 43/2015 (la quale ha peraltro rinominato il soggetto “terrorista” come “Daesh”); sull’intera vicenda, in chiave critica rispetto ai rilevanti profili di diritto internazionale, si rinvia a E. CI-MIOTTA, *L’Italia arma le forze curde impegnate a contrastare il c.d. “Stato islamico”*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, fasc. III, su www.osservatorioaic.it, p. 15.

⁴⁸ Le Forze di polizia ad ordinamento civile sono, com’è noto, la Polizia di Stato, Il Corpo di polizia penitenziaria e il Corpo forestale dello Stato (quest’ultimo, tuttavia, oggetto di “assorbimento” nell’Arma dei Carabinieri ex artt. 1, lett. b, e 7 ss. d.lgs. n. 177/2016); mentre quelle ad ordinamento militare sono la stessa Arma dei Carabinieri e il Corpo della guardia di finanza.

⁴⁹ Trattasi di un “contingente... destinato alla formazione e alla sperimentazione della presenza di 500 giovani volontari da impegnare in azioni di pace non governative nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto o nelle aree di emergenza ambientale”, istituito in via sperimentale nell’ambito del Servizio civile nazionale per gli anni 2014-2016 dall’art. 1, co. 253, l. n. 147/2013.

⁵⁰ Peraltro, l’art. 17 l. n. 145/2016 ripete che “al personale civile che partecipa alle missioni internazionali si applicano le disposizioni della presente legge in quanto compatibili”; per tale ragione, probabilmente, la Commissione I della Camera dei deputati si è espressa in sede consultiva, sul punto, in termini interlocutori, esortando a (ri)valutare “l’opportunità di precisare maggiormente l’ambito di applicazione della nuova disciplina, con particolare riferimento all’espressione ‘invio di personale e assetti civili e militari’ anche in considerazione della particolare procedura autorizzativa prevista” (AP Camera, XVII legislatura, Commissione I, sed. del 6.5.2015, p. 69); tale sollecitazione, però, non ha prodotto alcun risultato.

⁵¹ Sul rilievo delle missioni civili, si veda già, specialmente, l’audizione di N. Ronzitti, in AP Camera, XVI legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 15.9.2009, p. 7.

⁵² Con riferimento alle predette missioni internazionali svolte sotto l’egida dell’Unione europea, si rinvia, da ultimo e per tutti, a N. PIROZZI, *EU Crisis Management after Lisbon*, Cambridge et al., 2015, pp. 160 ss.

le, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari” (art. 1, co. 2, l. n. 145/2016). Anche a tale proposito, emerge come euristicamente rilevante l’aggettivo “internazionali” riferito alle missioni a cui può legittimamente prendere parte l’Italia, posto che proprio tale qualificazione “caratterizza il principale aspetto giuridico di tali operazioni che nel rispetto del diritto internazionale devono essere concordate e coordinate con altri Stati ed organizzazioni internazionali”⁵³.

2.3. Limiti

Il riferimento da ultimo formulato alla causa della partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali appare quello in cui maggiormente si combinano il loro oggetto e il loro limite, entrambi formulati in termini performativi negli enunciati recati all’art. 1, co. 1 e 2, l. n. 145/2016. In ciò si sostanzia, pertanto, il secondo intendimento perseguito dal legislatore ordinario, quello di perimetrare il novero degli interventi militari italiani all’estero, a cui il nostro Paese potrebbe *pro futuro* prendere parte. Un simile proposito emerge con nettezza già da un punto di vista lessicale e sintattico dal ricorso alla formula “è consentita” quale predicato verbale reggente dell’unico lungo periodo collocato all’art. 1, co. 1, l. n. 145/2016 e riferito a “la partecipazione... a missioni internazionali”, nonché all’uso della subordinata relativa limitativa “che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari” (art. 1, co. 2, l. n. 145/2016). Da ciò è dato desumere in termini inequivocabili l’intendimento del legislatore ordinario non già di prefigurare, in presenza di missioni internazionali svolte al di fuori dei “termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi”, l’applicazione di una disciplina contrastante o comunque derogatoria rispetto a quella contenuta nella stessa l. n. 145/2016, ma di ritenere tali missioni vietate *tout court*. In altre parole, le missioni internazionali a cui l’Italia potrà legittimamente prendere parte saranno quelle (e solo quelle) rientranti nell’oggetto e rispettose dei limiti individuati all’art. 1, co. 1 e 2, l. n. 145/2016. Tutte le altre, un tempo prive della necessaria base legislativa – ove non disciplinate, come nella più recente prassi istituzionale, da un apposito decreto-legge⁵⁴ – risulterebbero oggi, invece, espressamente *contra legem*, a meno che, naturalmente, non intervenisse con effetti *una tantum* un apposito decre-

⁵³ J. LUTHER, *La partecipazione delle forze armate italiane a missioni internazionali*, in *La giustizia militare nell’Italia repubblicana*, a cura di P.P. Rivello, Torino, 2005, p. 95.

⁵⁴ Anche in questo caso si può evocare il già citato (*supra*, nt. 33) e “capostipite” d.l. n. 686/1982, conv. nella l. n. 820/1982, recante, per l’appunto, “norme in materia di trattamento economico del personale facente parte della forza militare italiana impiegata in Libano”.

to-legge di rottura⁵⁵ della stessa legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali qui trattata⁵⁶.

Proseguendo lungo questa prospettiva, i limiti alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, come emergenti dal predetto art. 1 co. 1 e 2, l. n 145/2016, sembrano essere di tre ordini. In primo luogo, spicca per rilevanza l'esplicito riferimento al "rispetto dei principi di cui all'articolo 11 della Costituzione" (art. 1, co. 1). In proposito, non può che confermarsi anche in questa sede quanto sostenuto dalla più sensibile dottrina in ordine alla lettura necessariamente sistematico-concatenata che deve involgere l'intero art. 11 Cost.⁵⁷, per cui il principio del ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, di cui alla prima proposizione, si integra e si sviluppa per il tramite degli ulteriori principi ivi disciplinati, consistenti nel consenso, in condizioni di parità con gli altri Stati, a limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la sicurezza tra le nazioni, evocato nella seconda proposizione, e nella promozione e nel *favor* delle organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo, espressi nella terza proposizione; ciò con la conseguenza che il principio fondamentale non viene certo limitato o derogato, ma piuttosto integrato e completato dagli altri due. Si può utilmente aggiungere, al riguardo, che l'art. 1, co. 2, evoca a sua volta le "disposizioni e... le finalità costituzionali" nel loro complesso, dando così sostanza e alimento ad un'interpretazione della Carta repubblicana del 1947 "*magis ut valeat*"⁵⁸, che tenga conseguentemente conto di quanto disposto *inter alia*, oltre che all'art. 11 Cost., agli artt. 10, co. 1, 52, 60, co. 2, 78, 80, 87, co. 8 e 9, 103, co. 3, 111, co. 7, e 117, co. 1 e 2, lett. d), Cost.

In secondo luogo, appare parimenti formulato in termini particolarmente intensi ed elaborati il limite derivante dal diritto internazionale, che viene prima dettagliato in una quadruplice dimensione, sotto forma di "diritto internazionale generale... diritto internazionale dei diritti umani... diritto internazionale umanitario e... diritto penale internazionale" (art. 1, co. 1)⁵⁹, e poi compendiato nella formula omnicomprensiva della "legalità internazionale" (art. 1,

⁵⁵ Nel senso tecnico dell'espressione, su cui, per tutti, C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, [1928], trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, pp. 141-142.

⁵⁶ In questo senso si esprime, ad esempio, la relazione illustrativa alla p.d.l. AC 952 della XVII legislatura, ove si afferma che, "in casi di necessità ed urgenza, naturalmente, resta ferma, ai sensi della Costituzione, la possibilità per il Governo di adottare un decreto-legge ai fini della deliberazione di una missione internazionale, ma la previsione di una procedura ordinaria dovrebbe riportare l'utilizzazione del decreto-legge (attualmente strumento 'ordinario' per deliberare la partecipazione a missioni internazionali) a strumento da utilizzare nei soli casi effettivi e motivati di necessità ed urgenza" (p. 2).

⁵⁷ In questo senso, si vedano, specialmente e da ultimo, L. CARLASSARE, *L'articolo 11 della Costituzione nella visione dei Costituenti*, in *L'articolo 11 della Costituzione*, cit. nt. 41, pp. 17 ss.; M. FIORILLO, *Il ripudio della guerra nell'officina della Costituente*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, p. 23.

⁵⁸ V. CRISAFULLI, *Introduzione*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 11.

⁵⁹ Sulla distinzione tra il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario, si rinvia, diffusamente e per tutti, a N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, V ed., Torino, 2014, pp. 164-165; peraltro, se si aderisce alla tesi esposta dalla Corte internazionale di giustizia nel parere del 9.7.2004, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, § 106 – ad avviso della quale tra il primo e il secondo vi sarebbe un rapporto di genere a specie – occorrerebbe interrogarsi sull'utilità del riferimento al diritto internazionale umanitario, in quanto senz'altro ricompreso nel diritto internazionale dei diritti umani.

co. 2). Come si è già detto (*supra*, § 2.1), quest'ultima richiede una chiara definizione della cornice giuridica entro la quale è destinata a svolgersi la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, la quale troverà la sua *sedes* privilegiata all'interno di un accordo internazionale tra il nostro Paese, lo/gli Stato/i di destinazione e lo/gli altro/i Stato/i eventualmente partecipante/i. Giova ricordare, incidentalmente, che, qualora tale accordo (*rectius* trattato) internazionale fosse "di natura politica" e/o importasse "oneri alle finanze" – ed appare difficile immaginare una missione internazionale che possa appoggiarsi, per così dire, ad un accordo internazionale privo di tali caratteristiche – la sua ratifica competerebbe al Presidente della Repubblica ex art. 87, co. 8, Cost., previa autorizzazione con legge ai sensi dell'art. 80 Cost. In nessun caso, invece, gli atti di indirizzo delle Camere – di cui si tratterà in seguito (*infra*, § 3.4) – potrebbero valere a mo' di sanatoria per il mancato ricorso da parte del Governo al procedimento costituzionale di ratifica, come pure inopinatamente verificatosi in passato⁶⁰.

In terzo luogo, nella legge si precisa ulteriormente che può darsi una partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali laddove "istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell'Unione europea" (art. 1, co. 1, l. n. 145/2016), e che queste devono svolgersi "in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi" (art. 1, co. 2, l. n. 145/2016). Anche in questo caso, l'insistito passaggio del legislatore ordinario appare rivolto non tanto ad esemplificare le diverse tipologie di missioni internazionali da ritenersi legittime, quanto a pretendere comunque un qualche ancoraggio giusinternazionale, il quale costituisce il comune denominatore delle diverse e iterative formule giuridiche variamente impiegate nel testo⁶¹.

Piuttosto, merita attenzione, ma anche una qualche circospezione, il duplice riferimento – contenuto all'art. 1, co. 1 e 2, l. n. 145/2016 – agli "eccezionali interventi umanitari", i quali ricadono parimenti, anche in virtù di un apposito emendamento approvato nel corso della discussione all'interno dell'Assemblea della Camera dei deputati e finalizzato a rendere coerenti i due commi in questione⁶², all'interno del raggio di azione della legge *de qua*. In proposito, va detto anzitutto che anche gli interventi di tal specie non possono non rispettare i "termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali", secondo l'art. 1, co. 2, l. n. 145/2016. Inoltre, tali interventi umanitari sono sempre accompagnati

⁶⁰ Sul punto, si rinvia, tra i molti e in tempi diversi, a A. MASSAI, *Parlamento e politica estera*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 579; G. BRUNELLI, *Strumenti e forme del controllo sugli accordi militari nella prassi parlamentare*, in *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, a cura di G. Battaglini e L. Carlassare, Padova, 1997, pp. 107-108.

⁶¹ Posto che, ad esempio e riprendendo la lettera dell'art. 1, co. 2, l. n. 145/2016, gli "obblighi di alleanze" sono contenuti proprio in "accordi internazionali" – tipico caso è quello recato all'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico del 1949 (la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 465/1949) – mentre, per altro verso, il sintagma "accordi internazionali o intergovernativi" appare, quanto al secondo aggettivo, ove inteso in senso distinto rispetto al primo, semplicemente incomprensibile.

⁶² Trattasi dell'emendamento 1.54 presentato da E. Scagliusi, in AP Camera, XVII legislatura, sed. del 13.5.2015, p. 4.

dall'aggettivo "eccezionali", proprio a voler rimarcare il loro carattere certamente straordinario e finalizzato, ad esempio, a prestare opera di soccorso umanitario, per l'appunto, a quegli "altri popoli" evocato nella prima proposizione dell'art. 11 Cost. o *a fortiori* ai "cittadini residenti all'estero", di cui tratta l'art. 48, co. 3, Cost., nonché, se del caso, agli "italiani non appartenenti alla Repubblica" ex art. 51, co. 2, Cost. Un'interpretazione opportunamente restrittiva di tale enunciato varrebbe, dunque, a collocare al di fuori di tali "eccezionali interventi umanitari" veri e propri interventi militari italiani all'estero, che, seppur equivocamente qualificati come "umanitari", più (come quello in Iraq del 2003⁶³) o meno (come quelli in Somalia e in Mozambico del 1993⁶⁴) dubbi hanno sollevato quanto alla loro conformità ai diritti costituzionale e internazionale. Resta sempre sullo sfondo, anche a tale riguardo, l'ombra dell'ammonimento schmittiano, a sua volta derivata da P.-J. Proudhon, per cui "chi parla di umanità[rio], vuol trarvi in inganno"⁶⁵.

In conclusione, sul punto, è facile avvedersi di come l'ambito di applicazione della legge qui considerata sia formulato all'interno di un disposto normativo di non sempre agevole lettura, perché contorto e segnato da una prolissità che non giova alla chiarezza e alla linearità del testo. Tuttavia, è dato ritenere come proprio l'assai poco edificante esperienza del passato, circa la compatibilità con il diritto costituzionale – se non anche con il diritto internazionale – di non episodici interventi militari italiani all'estero, abbia indotto il legislatore ordinario alla suevoluta ipertrofia terminologica, sedimentata e stratificata negli enunciati normativi qui illustrati. Se questo è vero, come a chi scrive pare, il *télos* dell'art. 1, co. 1 e 2, l. n. 145/2016 risulta comunque chiaro: in costanza di uno stato di guerra propriamente detto, troverà applicazione il combinato disposto degli artt. 78 e 87, co. 9, Cost.; a fronte di una missione internazionale la quale fuoriesca dall'oggetto e/o oltrepassi i limiti sanzionati all'art. 1, co. 1 e 2, l. n. 145/2016, non potrà che conseguire la non partecipazione dell'Italia; infine, in presenza di una missione internazionale rientrante in quell'oggetto e rispettosa di quei limiti poc'anzi enunciati si applicheranno le disposizioni contenute nella predetta legge, a partire dalla fondamentale disciplina di ordine procedimentale, che è tempo ora di passare ad affrontare.

⁶³ Va ricordato, infatti, che l'intervento militare italiano in Iraq del 2003 è stato disciplinato dal d.l. n. 165/2003, conv. con mod. nella l. n. 219/2003, recante "interventi urgenti a favore della popolazione irachena"; che la premessa di tale decreto-legge riportava la "straordinaria necessità ed urgenza di garantire le condizioni di sicurezza per la rapida realizzazione dei necessari interventi umanitari" e che l'art. 1 era intitolato "missione umanitaria e di ricostruzione in Iraq"; ancora, il 15.4.2003 la Camera dei deputati ha adottato la risoluzione n. 6-00065, E. Vito e altri, con cui venivano approvate le "comunicazioni del ministro degli affari esteri sulla missione umanitaria italiana in Iraq" (AP Camera, XIV legislatura, sed. del 15.4.2003, p. 63) e, quello stesso giorno, il Senato della Repubblica ha adottato la risoluzione n. 6-00046 (n. 8), Schifani e altri, con cui venivano approvate le "dichiarazioni del Governo sull'intervento umanitario dell'Italia in Iraq" (AP Senato, XIV legislatura, sed. antimeridiana del 15.4.2003, p. 69).

⁶⁴ Va ricordato, infatti, che gli interventi militari italiani in Somalia e in Mozambico sono stati disciplinati da "catene" di decreti-legge – alcuni dei quali non convertiti in legge – a partire dal d.l. n. 56/1993, recante, per l'appunto, "disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico".

⁶⁵ C. SCHMITT, *Begriff des Politischen*, [III ed., 1932], trad. it. *Il concetto di "politico"*, in Id., *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, p. 139; nonché, tra i molti, D. ZOLO, *Chi dice umanità*, Torino, 2000, pp. 42 ss.

3. Procedimento approvativo

3.1. Inquadramento generale

La parte della l. n. 145/2016 dotata di una sicura sostanza costituzionale, al pari della determinazione dell'ambito applicativo (*supra*, § 2), attiene al tema della "deliberazione e autorizzazione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali", secondo la rubrica del suo art. 2. Si tratta di un impianto normativo che è anch'esso mutato in radice nel corso dell'*iter* approvativo della legge in questione, se solo si considera che il testo base presentato in un primo momento innanzi alle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati prevedeva che le missioni internazionali "si intend[esser]o autorizzate dopo che il Governo ne a[vesse] dato comunicazione alle Camere" (art. 1, co. 2); mentre, di converso, l'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 stabilisce a chiare lettere, nella sua versione finale, che "le deliberazioni [relative alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali] sono trasmesse dal Governo alle Camere, che tempestivamente le discutono e, con appositi 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"⁶⁶.

Tale disposto codifica molto opportunamente una regola fondamentale *in subiecta materia* discendente da (e coerentemente con) la forma di governo parlamentare prescelta nella Costituzione repubblicana⁶⁷. Esso, inoltre, si rivela tanto più importante quanto più si caratterizza come innovativo rispetto ad una prassi istituzionale del passato più o meno prossimo fortemente censurabile da un punto di vista costituzionale, caratterizzata

⁶⁶ Anche a tale proposito, infatti, come affermato da uno dei due relatori in seno alle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati, A. Manciuoli, la successiva proposta formulata dagli stessi "recepisce gli spunti offerti da alcuni emendamenti in merito al ruolo del Consiglio supremo di difesa, la cui convocazione è peraltro nelle facoltà dei soggetti istituzionali cui tale organo a rilevanza costituzionale fa capo. Il secondo comma di tale emendamento recepisce le indicazioni emerse nel corso delle audizioni in relazione alla necessità che il Parlamento autorizzi espressamente le missioni, in modo da scongiurare il rischio, da taluni paventato, di una interpretazione della norma del testo base nel senso che sarebbe possibile per il Governo dare corso a missioni internazionali anche senza l'autorizzazione delle Camere" (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 23.4.2015, p. 6).

⁶⁷ In questo senso, si ricorda – anche per saggiare la distonia rispetto a quanto verificatosi in anni successivi in occasione dell'intervento militare italiano in Libia del 2011 (*infra*, § 3.2) – il comunicato reso il 19.3.2003 dal Presidente della Repubblica C.A. Ciampi, a seguito della seduta del Consiglio supremo di difesa che ha affrontato il tema dell'intervento militare italiano in Iraq del 2003, ove si legge che "nel corso della discussione è stato unanimemente riconosciuto che, stante il carattere fondamentalmente parlamentare dell'ordinamento disegnato dalla nostra Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle 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 costituzionali"; due giorni dopo, il 21.3.2003, lo stesso Presidente della Repubblica ha precisato con un nuovo comunicato che "la posizione del nostro paese è stata fissata, in modo chiaro e inequivocabile, nelle sedi istituzionali competenti, mediante le deliberazioni adottate dal Governo, sottoposte poi al Consiglio Supremo di Difesa che ne ha preso atto e, quindi, approvate dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica. [...] L'integrale e corretta applicazione delle deliberazioni approvate dal Parlamento spetta al Governo ed è sottoposta al controllo permanente dei competenti organi delle due Camere"; su tale vicenda, cfr. anche M. GIANINI, *Ciampi*, Torino, 2006, pp. 223 ss.; P. PELUFFO, *Carlo Azeglio Ciampi*, Milano, 2007, pp. 424 ss.

dall'assunzione di un "ruolo preferenziale del governo"⁶⁸ e, contestualmente, da un'intollerabile compressione della triplice funzione di indirizzo politico, legislativa e di controllo del Parlamento in tema di interventi militari italiani all'estero⁶⁹. L'art. 2, co. 1 e 2, l. n. 145/2016, invece, è inequivocabile sul punto: la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali dev'essere necessariamente e indefettibilmente autorizzata dalle Camere, spettando ad esse, dunque, una fondamentale (co)decisione in ordine, in primo luogo, al *cui prodest* e al *quo vadis* di ciascuna di esse⁷⁰.

3.2. Governo e Presidente della Repubblica

La suesposta trama normativa, se appare in tutto e per tutto apprezzabile da un punto di vista sostanziale, lascia nondimeno aperti alcuni interrogativi di ordine procedimentale, in primo luogo con riferimento alla fase antecedente all'autorizzazione parlamentare, che – come si dirà (*infra*, § 3.3) – ne costituisce il perno. In proposito, non vi è dubbio che l'organo propulsore da cui promana la (proposta di) deliberazione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è il Governo, anzi, per meglio dire, il Consiglio dei ministri, il quale – 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. *h*, l. n. 400/1988)⁷¹. Tuttavia, l'art. 2, co. 1, n. 145/2016 stabilisce espressamente che il Consiglio dei ministri delibera in merito "previa comunicazione al Presidente della Repubblica", aggiungendosi che, "ove se ne ravvisi la necessità, può essere convocato... il Consiglio supremo di difesa". Dal tenore letterale dell'enunciato emerge evidentemente che tale comunicazione si colloca temporalmente tra una prima fase elaborativa della (proposta di) deliberazione, che la legge in questione non

⁶⁸ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit. nt. 14, p. 297; sulla scorta di una riflessione già presente in ID., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, pp. 243 ss.; da ciò discenderebbe, secondo tale autore, la conseguenza che "non... ogni caso di impegno di unità militari all'estero, che sicuramente rientra nella discrezionalità governativa, debba ottenere una previa autorizzazione parlamentare" (ID., *Guerra e costituzione*, cit. nt. 14, p. 297); trattasi invero di una conclusione la quale – al di là della sua conferenza con il quadro giuridico previgente alla l. n. 145/2016 – non appare più sostenibile alla luce di questa.

⁶⁹ In questo senso, si veda già P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, p. 282, ad avviso del quale, tra i fattori che hanno provocato una marginalizzazione del Parlamento in tale settore, "alcuni probabilmente sono poco più che pretesti, o almeno sono stati enfatizzati esageratamente al fine di emarginare le assemblee rappresentative (la presunta tecnicità delle decisioni più spiccatamente operative, le esigenze di massima riservatezza sulle informazioni essenziali per la difesa del paese, l'indispensabile flessibilità e concisione dei processi decisionali)"; per i dati relativi all'*an*, al *quid*, al *quando* e al *quomodo* del ruolo del Parlamento circa gli interventi militari italiani all'estero dal secondo dopoguerra al 2010, si veda utilmente il quaderno del Servizio studi della Camera dei deputati, *Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni internazionali*, [2010], su www.camera.it, pp. 33 ss.; nonché, nella dottrina più recente, N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit. nt. 59, p. 109; F. LONGO, *L'Italia e la guerra*, cit. nt. 3, pp. 769 ss.; e, nella letteratura in lingua straniera, E. BRISSA, *Die italienischen Streitkräfte und ihr internationales Engagement*, Frankfurt a. M., 2005, pp. 54-55.

⁷⁰ Su questi due profili, cfr. V. BRIANI ET AL., *L'Italia e le missioni internazionali*, in *Documenti IAI*, 2012, fasc. V, su www.iai.it, pp. 10 ss.

⁷¹ Peraltro, che le deliberazioni governative "in ordine alla partecipazione a missioni di pace all'estero" fossero da adottarsi "in sede di Consiglio dei ministri" si ritrova affermato anche nella già citata risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri.

esplicita, perché in qualche modo la presuppone, e che appartiene al Presidente del Consiglio dei ministri, giusta la sua funzione di direzione della politica generale del Governo e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo ex art. 95, co. 1, Cost., e/o al/i Ministro/i competente/i, cioè il Ministro della difesa e/o il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale; e la successiva deliberazione del Consiglio dei ministri.

Tale sequenza appare, tuttavia, distonica rispetto a quella prevista in un altro importante corpus normativo in materia di difesa e sicurezza: l'art. 1, lett. a), l. n. 25/1997 sulle attribuzioni del Ministro della difesa, poi confluito all'interno del codice dell'ordinamento militare (art. 10, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 66/2010)⁷². A norma di tale disposizione da ultimo evocata, le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza⁷³ sono adottate dal Governo, sottoposte all'esame⁷⁴ del Consiglio supremo di difesa, approvate dal Parlamento e, infine, attuate dal Ministro della difesa; ciò delineando – riprendendo la già citata risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri – un “procedimento decisionale che consente il coinvolgimento dei massimi poteri dello Stato, Governo, Presidente della Repubblica e Parlamento nell'assunzione delle determinazioni intererenti l'impiego delle forze armate”⁷⁵.

Da un punto di vista materiale, tra il predetto art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010 e l'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 sussiste certamente un nesso di coordinazione ed anche di sovrapposizione, ma solo in parte, poiché ben possono esservi, com'è evidente, deliberazioni in materia di difesa e sicurezza che non concernono la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, così come, per altro verso, alcune di esse – quali, ad esempio, quelle consistenti in “eccezionali interventi umanitari” o svolte da “civili” ex art. 1, co. 1 e 2, l. n. 145/2016

⁷² Su cui cfr. le considerazioni di sintesi formulate da B.G. MATTARELLA, *Il codice dell'ordinamento militare*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, pp. 457 ss.

⁷³ Con ciò intendendosi “le deliberazioni riguardanti atti e attività di diversa natura ma tutte accomunate dall'attuazione in via primaria della Costituzione come pure dell'attuazione di eventuali decisioni di organismi internazionali cui lo Stato partecipa ai sensi della seconda parte dell'art. 11 [Cost.] finalizzate a garantire la sicurezza rispetto a pericoli provenienti da minacce di aggressioni alla popolazione, al territorio, alle istituzioni e in generale ai valori costituzionali” (G. DE VERGOTTINI, *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, cit. nt. 14, p. 441; nonché, già precedentemente, ID., *Guerra e costituzione*, cit. nt. 14, p. 302); peraltro, tale autore ha ulteriormente specificato che la relativa procedura “non potrebbe certo essere considerata dovuta per qualsiasi assunzione di decisione ma andrebbe riferita unicamente a quelle decisioni che, a causa della loro oggettiva rilevanza, coinvolgono l'indirizzo politico” (ID., *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, cit. nt. 14, p. 441; nonché, già precedentemente, ID., *Guerra e costituzione*, cit. nt. 14, p. 302).

⁷⁴ “Esame”, in questo frangente, non vuole affatto dire “approvazione”; come correttamente messo in luce, da ultimo, da ID., *La gestione della sicurezza nazionale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, fasc. I, su www.rivistaaic.it, p. 9 (e ID., *Il crescente uso della forza*, in *Rassegna parlamentare*, 2012, pp. 283-284; ID., *Sicurezza internazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2011, fasc. II-III, pp. 95-96; ID., *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, cit. nt. 14, p. 448), ciò “per due ordini di ragioni: perché la responsabilità in tema di decisioni relative alla difesa e alla sicurezza nella forma di governo italiana è solo attribuzione del raccordo Governo-Parlamento senza possibilità di interferenze del Presidente della Repubblica, e perché il Consiglio [supremo di difesa] non è costituzionalmente dotato di un ruolo decisionale rilevante nei rapporti fra organi costituzionali”; tuttavia, per la pacifica riconduzione dell'“esame” del Consiglio supremo di difesa a un ruolo “meramente consultivo”, si veda R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, Bologna, 2011, p. 127.

⁷⁵ AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 40; ciò in base alla “volontà del legislatore di sottoporre al controllo del Parlamento l'Amministrazione della difesa, ponendo fine alla prassi che ha fatto per molto tempo di questo ramo dell'amministrazione statale un apparato separato” (P. DAMIANI, *L'amministrazione della difesa*, in *La Costituzione repubblicana e il comando delle forze armate*, cit. nt. 1, pp. 28-29).

(*supra*, § 2.3) – possono non afferire *uti sic* alla materia della difesa e sicurezza. Da un punto di vista formale, poi, gli elementi di diversità tra il procedimento disegnato nei due testi normativi in questione sono altrettanto evidenti: in caso di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, il Presidente della Repubblica viene evocato in qualità di destinatario di una "comunicazione" prima della deliberazione del Consiglio dei ministri, mentre l'intervento del Consiglio supremo di difesa appare solo eventuale; in materia di difesa e sicurezza, invece, l'esame del Consiglio supremo di difesa è una fase espressamente successiva rispetto alla deliberazione adottata dal Governo (*rectius*: dal Consiglio dei ministri, come si è poc'anzi detto)⁷⁶ e in esso si risolve l'intervento del Presidente della Repubblica (*sub specie*, dunque, di Presidente della Repubblica "in" Consiglio supremo di difesa⁷⁷).

L'incastro sostanziale e le disarmonie procedurali sussistenti tra l'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016, per un verso, e l'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010, per un altro, conducono a due soluzioni tra loro alternative sul piano interpretativo: riscontrare l'abrogazione tacita *pro parte* del secondo ad opera del primo, con riferimento alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali che attengano, al contempo, alla materia della difesa e sicurezza, oppure prospettare una lettura combinata dei due enunciati. Tale seconda soluzione appare invero preferibile, sia perché possibile sul piano ermeneutico, sia perché in nessun luogo della l. n. 145/2016 o dei suoi lavori preparatori emerge alcun indizio circa una siffatta ipotetica *voluntas abrogandi*.

A tal fine, è pertanto possibile prospettare quanto segue. Ai sensi dell'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016, la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, prima della sua sottoposizione alle Camere – di cui si dirà diffusamente in seguito (*infra*, §§ 3.3-3.4) – è oggetto di: a) una proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e/o dell/i Ministro/i competente/i (*scilicet* il Ministro della difesa e/o il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale); b) una comunicazione al Presidente della Repubblica; c) una deliberazione del Consiglio dei ministri; d) un esame⁷⁸, ove se ne ravvisi la necessità, del Consiglio supremo di difesa. Come si vede, in tal modo, il coinvolgimento del Presidente della Repubblica appare strutturalmente bifasico, nel momento in cui esso è, necessariamente e in quanto tale, il soggetto passivo⁷⁹ di una (mera) previa comunicazione *sub b*) e poi, eventualmente e "in" Consiglio

⁷⁶ Si è parlato, a proposito dell'"esame" del Consiglio supremo di difesa, di una "singolare posizione intermedia, tra Governo e Parlamento" (G. GUIGLIA, *Il comando delle forze armate e il ruolo del Consiglio supremo di difesa alla luce della nuova legge sui vertici militari*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 879), la quale determinerebbe, proprio in quanto tale "esame" si porrebbe come successivo alla deliberazione del Consiglio dei ministri, un "positivo affrancamento della figura del Capo dello Stato, da una serie seppure circoscritta di decisioni del Governo nell'ambito materiale di cui si tratta" (ivi, p. 883).

⁷⁷ Secondo una formula già presente in A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in "Consiglio supremo di difesa"*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, pp. 231 ss.; in questa prospettiva, pertanto, nel predetto procedimento "il Presidente della Repubblica... partecipa alla procedura appena menzionata in quanto Presidente del Consiglio Supremo di Difesa e non in quanto Presidente della Repubblica" (D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, Milano, 2012, p. 175).

⁷⁸ Si riprende qui la terminologia dell'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010, peraltro essa stessa non esente da critiche, come si è già visto *supra*, nt. 74.

⁷⁹ Ciò al punto che, nel corso della discussione relativa al parere richiesto alla Commissione I della Camera dei deputati sul testo destinato a diventare la l. n. 145/2016, si è sostenuto che "il primo passaggio procedu-

supremo di difesa, il soggetto attivo di un successivo esame *sub d*)⁸⁰. Si tratta dell'unica lettura possibile, ancorché un poco macchinosa, suscettibile di essere ad un tempo rispettosa del combinato disposto dell'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 e dell'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010 e coerente con l'ordine costituzionale delle competenze involgenti ora il Governo ed ora il Presidente della Repubblica.

Infatti, quanto all'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016, la "previa comunicazione" appare funzionale ad una prima presa in considerazione del contenuto della (proposta di) deliberazione da parte del Presidente della Repubblica, nonché alla predisposizione di tutti gli adempimenti preliminari per l'eventuale successiva riunione del Consiglio supremo di difesa, la cui convocazione – lo si ricorda – è disposta dallo stesso Presidente della Repubblica di propria iniziativa, ma comunque "previa intesa" o "su proposta" del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1, co. 1, d.P.R. n. 90/2010, riproduttivo dell'art. 2, co. 1, d.P.R. n. 251/1990)⁸¹. Pertanto, in tale fase "a monte" della stessa deliberazione del Consiglio dei ministri, l'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 fornisce uno strumento particolarmente incisivo attraverso il quale – secondo quanto riportato nella più volte richiamata risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri – "il Governo pone il Presidente della Repubblica nelle condizioni di conoscere e valutare tempestivamente ogni determinazione relativa all'impiego delle Forze armate all'estero"⁸², prima e al di là di ogni possibile convocazione del Consiglio supremo di difesa, al quale la predetta risoluzione, nella sua versione finale, neppure fa cenno⁸³.

In tal modo, il Presidente della Repubblica può esercitare anche a fronte di una (proposta di) deliberazione concernente la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali il

rale [sia] rappresentato dalla delibera del Consiglio dei ministri in ordine alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali" (D.M.M. Gasparini, in AP Camera, XVII legislatura, Commissione I, sed. del 6.5.2015, p. 60).

⁸⁰ È stato peraltro ipotizzato da G. GUIGLIA, *Il comando delle forze armate e il ruolo del Consiglio supremo di difesa alla luce della nuova legge sui vertici militari*, cit. nt. 76, pp. 884-885, anche con riferimento al procedimento di cui all'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010, lo svolgimento di una duplice riunione del Consiglio supremo di difesa sia prima che dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri (ancorché con riferimento esclusivo ai decreti-legge e ai disegni di legge governativi in materia di difesa).

⁸¹ Lo stesso art. 1, co. 2, d.P.R. n. 90/2010 aggiunge che "la convocazione è effettuata... con la comunicazione dell'ordine del giorno ai componenti ordinari del Consiglio e a coloro che sono stati invitati... di norma cinque giorni prima della seduta, salvo casi di urgenza"; si è parlato, in proposito, di un'impropria "sorta di cogestione o gestione paritetica del Collegio tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio" (G. MOTZO ET AL., *Sulla legittimità della normativa per il funzionamento del Consiglio Supremo di Difesa*, in 1989, 1993, p. 280; trattavasi del Rapporto della Commissione istituita dal Presidente della Repubblica con un d.P.R. del 22.1.1992 "per verificare la legittimità" dello stesso d.P.R. n. 251/1990); ma cfr. anche, precedentemente ancora, G. GUIGLIA, *Il regolamento di attuazione del Consiglio supremo di difesa e i rapporti tra Presidente della Repubblica e Presidente del consiglio dei ministri*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 135, il quale ha paventato una "mortificazione" delle funzioni presidenziali di garanzia e controllo, di stimolo, e di impulso, che rappresentano chiaramente la *ratio* in base alla quale il Capo dello Stato è stato chiamato dal Costituente a presiedere, nonché a partecipare *effettivamente* alle riunioni del Consiglio [supremo di difesa].

⁸² AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 41; infatti, come opportunamente notato da G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza nazionale*, cit. nt. 74, p. 9, tale formulazione "riguarda non solo la decisione circa l'invio di una missione ma anche le fasi salienti dell'impiego e... pare destinata non tanto a pretendere che la questione sia sottoposta al Consiglio quanto piuttosto ad agevolare la vigilanza generale del Presidente sulle Forze Armate".

⁸³ Su questo profilo e sulla "prudenza" della Commissione IV della Camera dei deputati, in tale circostanza, ad evocare espressamente il Presidente della Repubblica "in" Consiglio supremo di difesa, si veda specialmente G. BUONOMO, *Declaratoria dello stato di emergenza e Consiglio supremo di difesa*, in *Nuovi studi politici*, 2005, fasc. I-II, p. 125.

proprio “ruolo certamente non subalterno”⁸⁴, posto che – riprendendo le parole di P. Calamandrei – questi “non è un automa, non è un manichino cieco e sordo che sotto il comodo pretesto della irresponsabilità o della correttezza costituzionale possa, tacendo, lasciar compiere agli altri organi dello Stato le peggiori furfanterie, e aprir l’adito così alle peggiori catastrofi. È un uomo, un uomo ragionevole che può esporre le sue ragioni non traducendole in comandi effettivi, giuridici (perché in tal caso si incorrerebbe nei divieti costituzionali), ma con argomenti persuasivi detti da un uomo che si trova in posizione di superiore irresponsabilità ad altri uomini che si trovano in posizione di responsabilità politica”⁸⁵. Il Presidente della Repubblica, pertanto, in tale fase preliminare ben potrà fare un “uso discreto di quello che è stato definito il ‘potere di persuasione’, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l’adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l’impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato”, come affermato *ex professo* dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1/2013.

Si tratta però di una funzione da esercitarsi, se del caso, in questo momento iniziale a fronte di (proposte di) deliberazioni *ictu oculi* abnormi o extravaganti – rispetto alle quali anche la sola deliberazione del Consiglio dei ministri in ordine alla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali potrebbe determinare un *vulnus* costituzionale⁸⁶ – o, ancora, carenti dal punto di vista formale, perché manchevoli, ad esempio, di uno o più degli elementi richiesti allo stesso art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 (*infra*, § 3.5). In questi casi gravissimi, si può altresì immaginare che il Presidente della Repubblica, una volta ricevuta la comunicazione di una siffatta (proposta di) deliberazione che il Presidente del Consiglio dei ministri è comunque determinato a sottoporre al Consiglio dei ministri, possa immediatamente sollecitare l’attenzione del Parlamento, inviando *ex art.* 87, co. 2, Cost. un messaggio alle Camere⁸⁷ o financo provocando la loro convocazione in via straordinaria *ex art.* 62, co. 2, Cost.⁸⁸, “con conseguente crisi costituzionale di prima grandezza”⁸⁹. Per altro verso, qualora gli venisse richiesto di emanare un successivo atto variamente incidente sulla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali in violazione della Costituzione o della stessa l. n. 145/2016, il Presidente della Repubblica dovrebbe “opporre un proprio veto assoluto... nella estrema ipo-

⁸⁴ M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, cit. nt. 14, p. 87.

⁸⁵ P. CALAMANDREI, *Le responsabilità militari che la Costituzione italiana assegna al Capo dello Stato, al Presidente del Consiglio, al Ministro della difesa, in confronto con la Costituzione degli U.S.A., dell’Inghilterra e della Francia*, [1949-1950], rist. in Id., *Opere giuridiche*, Napoli, 1968, vol. III, p. 416.

⁸⁶ Si può pensare, ad esempio, al ricorso da parte del Governo alla stessa procedura di cui alla l. n. 145/2016, anziché a quella relativa alla deliberazione e alla dichiarazione dello stato di guerra, di cui rispettivamente agli artt. 78 e 87, co. 9, Cost.

⁸⁷ Trattasi di un’ipotesi già prospettata nella *Relazione della Commissione istituita dal Governo Goria per l’esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l’impiego delle Forze Armate*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, p. 325; nel medesimo senso, si veda anche, da ultimo, F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, n. ed., Milano, 2013, p. 265.

⁸⁸ Anche tale eventualità compare già nella *Relazione della Commissione istituita dal Governo Goria per l’esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l’impiego delle Forze Armate*, cit. nt. 87, p. 325.

⁸⁹ G. BOGNETTI, *Il Presidente e la presidenza di organi collegiali*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna, 1997, p. 263.

tesi dell'alto tradimento o dell'attentato alla costituzione"⁹⁰, per non incorrere nei rigori dell'art. 90 Cost., e potrebbe contestualmente sollevare un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale ex art. 134 Cost. Va sempre ricordato, infatti, che quella del Presidente della Repubblica costituisce "la sola garanzia attivabile per assicurare adeguatamente la legalità costituzionale degli atti del governo"⁹¹, laddove questi, ove involgenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, non fossero proditoriamente sottoposti alle Camere per la relativa autorizzazione di legge.

Per ogni considerazione più propriamente meditata, invece, il Presidente della Repubblica è suscettibile di intervenire *ex informata conscientia* "a valle" della deliberazione del Consiglio dei ministri e, cioè, "in" Consiglio supremo di difesa. Al riguardo, è stato detto, non senza ragione, che tale organo di rilievo costituzionale da ultimo evocato⁹² può essere correttamente inquadrato "solo evidenziando esattamente il ruolo e le funzioni degli organi costituzionali che lo compongono e, in generale, che condividono il governo della difesa nazionale nei suoi aspetti politico-costituzionali"⁹³. Esso, pertanto, è la sede istituzionale di riferimento, prospettata all'art. 87, co. 9, Cost., per consentire al Presidente della Repubblica il pieno e migliore esercizio delle proprie attribuzioni in materia di difesa⁹⁴, le quali si sostanziano, ai

⁹⁰ S. GALEOTTI e B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, vol. XI, p. 474.

⁹¹ S. LABRIOLA, *Punti fermi a proposito dell'ordine costituzionale delle competenze in materia di difesa nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, p. 857; un'enfasi particolare sulla "funzione di garanzia attiva e tempestiva" del Presidente della Repubblica è posta da G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica*, [2003], rist. in *Costituzionalismo.it. Archivio*, Torino, 2006, p. 246.

⁹² Il quale pure è stato qualificato ora come il "fantasma delle nostre istituzioni" (M. ANIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, p. 330) ed ora come l'"organo più 'misterioso' della Repubblica italiana" (R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit. nt. 74, p. 13; nonché ID., *Il Presidente della Repubblica in Consiglio supremo di difesa*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 2011, p. 394).

⁹³ F. BASSETTA, *Artt. 2-51 Codice*, in *Commentario all'ordinamento militare*, a cura di R. De Nictolis et al., Roma, 2010, vol. I, pp. 112-113.

⁹⁴ Sul punto, si veda chiaramente G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza nazionale*, cit. nt. 74, p. 6 (nonché, già precedentemente, ID., *Sicurezza internazionale*, cit. nt. 74, p. 91), ad avviso del quale "Il CSD nasce come organo di consulenza e informazione del Presidente della Repubblica con attribuzioni necessarie a consentire al Capo dello Stato una corretta valutazione delle questioni inerenti alla sicurezza nazionale al fine di garantire la rispondenza delle scelte organizzative e funzionali in tema di difesa ai valori costituzionali. Tale organo è stato correttamente considerato come finalizzato a completare e rendere adeguata la funzione presidenziale di comando delle Forze Armate, funzione che non implica poteri operativi e neppure di indirizzo politico-strategico, come avviene negli ordinamenti a valenza presidenziale, ma che sta a indicare una sorta di monitoraggio sulle Forze Armate e il loro impiego, come pure sulla politica governativa che riguarda la sicurezza nazionale, al fine di assicurarne la rispondenza a costituzione"; per l'affiorare di una funzione di garanzia del Consiglio supremo di difesa a partire dalla discussione relativa a quella che sarebbe poi divenuta la l. n. 624/1950, cfr. già ID., *Articolo 87, IX comma (1a parte)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978, pp. 255-256; nel medesimo senso, si veda altresì la *Relazione della Commissione istituita dal Governo Goria per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate*, cit. nt. 87, p. 323, dove si afferma che "anche il Capo dello Stato... dev'essere messo in grado di servirsi del Consiglio [supremo di difesa] non solo allo scopo di acquisire dati ed elementi di giudizio, bensì per consigliare ed ammonire a propria volta i ministri componenti o comunque convocati, nell'esercizio della sua specifica funzione di garanzia dei valori costituzionali: con riferimento principale al ripudio della guerra ('come strumento di offesa' e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali) ed all'esigenza, non meno fondamentale, che le Forze Armate si pongano al servizio dell'intera Nazione, anziché perseguire interessi di parte"; tale formulazione riecheggia un classico della riflessione sulla forma di governo parlamentare e cioè, naturalmente, W. BAGEHOT, *The Monarchy*

sensi e per gli effetti della medesima disposizione costituzionale, nel proclamare lo stato di guerra deliberato dalle Camere e nel “comanda[re] le Forze armate”⁹⁵. In tal modo, il Presidente della Repubblica è messo in grado di “svolgere efficacemente, ‘dall’esterno’, le attribuzioni di vigilanza e di garanzia, connesse alle sue prerogative costituzionali di comandante delle Forze armate, sulle deliberazioni governative, affinché esse non si pongano in contrasto con i principi costituzionali di ‘guerra difensiva’, ‘pace e giustizia’, ‘salvaguardia delle libere istituzioni repubblicane’, e ‘neutralità politica delle Forze armate’ ”⁹⁶. Si può utilmente ri-

(continued), [1865], trad it. *La monarchia* (2), in ID., *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, p. 103 (per il quale il Capo dello Stato manterrebbe solamente “tre diritti, quello di essere consultato, quello di incoraggiare, quello di mettere in guardia”); per un (forse) più ampio rilievo della “funzione di stimolo o di impulso” del Presidente della Repubblica in materia di difesa, si veda L. PALADIN, *Presidente: Il. - Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1986, vol. XXXV, p. 230.

⁹⁵ Su questo profilo, si possono prendere in considerazioni le discussioni svoltesi in seno all’Assemblea costituente (anche per come ricostruite, da ultimo, da R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit. nt. 74, p. 23); nonché, limpidamente, la *Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l’esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l’impiego delle Forze Armate*, cit. nt. 87, p. 320, laddove si precisa che “non possa trattarsi di un comando propriamente inteso, mediante il quale il Capo dello Stato sia in grado di scavalcare il Governo, che anche di questo risponde di fronte alle Camere: donde la necessità di escludere che il Presidente stesso abbia la competenza d’interferire nella definizione delle strategie riguardanti la difesa, come pure nella linea del comando politico-militare” (ivi, p. 324); al contempo, però, “il ‘comando’ costituzionalmente conferito al Capo dello Stato non è puramente cerimoniale o simbolico, trattandosi piuttosto... d’uno strumento per esercitare la peculiare funzione presidenziale di garanzia dei valori costituzionali (dal ripudio della guerra fino alla necessaria apoliticità delle Forze Armate)” (ivi, p. 345); in termini più intensi, si veda, però, A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in “Consiglio supremo di difesa”*, cit. nt. 77, p. 244, per il quale il Presidente della Repubblica “trova nella presidenza del CSD il suo momento conoscitivo più rilevante e nel connesso comando delle forze armate la sua sanzione. Un ‘comando’ dunque esercitabile nel caso in cui il Presidente della Repubblica ritenesse che l’uso del potere militare da parte del Governo travalichi o infranga il parametro di legittimità costituzionale di cui agli articoli 11 e 52 Cost. È la grave ipotesi conflittuale in cui l’obbedienza alle forze armate è dovuta al Capo dello Stato e ai valori unitari e nazionali da esso rappresentati e sottratta al Governo (così come avvenne nel tragico tramonto del regime statuario nel luglio-settembre 1943)”.

⁹⁶ M. FRANCHINI, *Le risoluzioni parlamentari sulla lotta al terrorismo internazionale*, cit. nt. 25, p. 324; seguendo questa prospettiva, rischia di risultare fuorviante la qualificazione del Consiglio supremo di difesa quale organo “camaleontico”, proposta da R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit. nt. 74, p. 177 (sulla scorta della riflessione sul Presidente della Repubblica presentata da C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, pp. 112 ss.), perché una siffatta aggettivazione sembra determinare un appiattimento dell’analisi sulla dimensione descrittiva, senza per ciò ambire ad un ordine di valutazioni più propriamente ricostruttivo; al contempo, anche il parallelo, proposto da F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, cit. nt. 87, p. 257, tra il Consiglio supremo di difesa e una conferenza di servizi istruttoria, di cui all’art. 14, co. 1, l. n. 241/1990 nella sua formulazione vigente, appare, per almeno due ordini di ragioni, non del tutto persuasivo: in primo luogo, la conferenza di servizi istruttoria viene indetta dall’“amministrazione precedente” che, in questo caso, *per relationem* sarebbe il Governo e non il Presidente della Repubblica; in secondo luogo, la conferenza di servizi istruttoria appare finalizzata ad un “esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti”, i quali, se possono ricorrere al plurale in ragione della cura dei diversi interessi pubblici a cui le varie amministrazioni sono di volta in volta preposte, non possono comunque fondersi *quoad substantiam* nel caso del Governo, organo costituzionale di indirizzo politico di maggioranza, e del Presidente della Repubblica, organo costituzionale di garanzia; giova ripetere, infatti, con le parole di G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza nazionale*, cit. nt. 74, p. 3 (e ID., *Sicurezza internazionale*, cit. nt. 74, p. 86), che “da una lettura serena dei lavori e del clima costituente sia da accettarsi la tesi del ruolo prevalentemente di equilibrio interpotere e di garanzia costituzionale attribuibile all’organo [Presidente della Repubblica]. In base a tale lettura del ruolo presidenziale, anche nell’ambito delle relazioni internazionali e della politica di sicurezza il Presidente dovrebbe avere una funzione di garanzia e di equilibrio e non potrebbe considerarsi titolare di un indirizzo concorrente o alternativo rispetto a quello governativo. I suoi interventi vanno valutati come *strumentali* e *accessori* rispetto a quelli degli altri organi costituzionali di indirizzo al fine, appunto, di esplicitare una funzione di garanzia ed equilibratrice nell’uso delle competenze previste dall’art. 87 della Costituzione”.

cordare, in questo senso, l'esito della già citata (*supra*, nt. 67) riunione del Consiglio supremo di difesa del 19.3.2003, in merito all'intervento militare italiano in Iraq, la quale ha costituito un "vero capolavoro di 'collaborazione forzata' "⁹⁷ tra il Governo e il Presidente della Repubblica, con conseguente approfondimento dell'oggetto e dei limiti di quella specifica missione internazionale⁹⁸.

Si deve aggiungere ancora – come messo in luce dalla più attenta dottrina – che "nel caso... di invio di contingenti militari all'estero, tale occasione risulta essenziale per il Presidente [della Repubblica] per valutare se il loro impiego non trovi fondamento in accordi internazionali esecutivi, non soggetti, pertanto, alla (sua) ratifica e, dunque, da lui potenzialmente non conosciuti né 'controllati' in altra sede"⁹⁹. La questione non appare, ad oggi, né scolastica né oziosa, se solo si considera la messa di accordi internazionali non ratificati dal Presidente della Repubblica ex art. 87, co. 8, Cost. e neppure previamente autorizzati con legge ai sensi dell'art. 80 Cost., i quali fanno comunemente da sfondo, per così dire, alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (*supra*, § 2.3) e pervadono, in termini ancor più generali, tutto il settore militare complessivamente considerato¹⁰⁰. Si può evocare come paradigmatica, da ultimo, la recente e singolare vicenda della costituzione da parte dell'Italia di una "base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti", la quale fa la sua comparsa normativa *ex post facto*, con l'art. 3, co. 5, d.l. n. 109/2014, conv. con mod. nella l. n. 141/2014¹⁰¹, essendo stata in realtà già precedentemente costituita due anni prima in virtù di alcuni accordi internazionali in forma semplificata e, dunque, non sottoposti – nonostante l'inequivocabile "natura politica" degli stessi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 80 Cost., trattandosi, se non altro, del primo caso (a quanto risulta allo scrivente) di istituzione di una base militare italiana al di fuori del territorio repubblicano¹⁰² – ad alcuna preventiva autorizzazione parlamentare.

⁹⁷ M. MANETTI, *I due Presidenti*, in *Scritti per Giovanni Grotanelli de' Santi*, Milano, 2007, vol. I, p. 301.

⁹⁸ Come risulta dal già citato (*supra*, nt. 67) comunicato del Presidente della Repubblica del 19.3.2003, "il Consiglio Supremo di Difesa ha preso atto delle seguenti proposte che il Governo, a conferma della posizione assunta fin dall'inizio della crisi, intende sottoporre al Parlamento per le valutazioni di carattere politico e costituzionale che competono al Parlamento medesimo: 1. esclusione della partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani; 2. esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo; 3. esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni; 4. qualificazione della posizione italiana – conformemente alle statuizioni che precedono – come non belligerante; 5. mantenimento dell'uso delle basi per le esigenze di transito, di rifornimento e di manutenzione dei mezzi, nonché dell'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo nazionale; 6. rafforzamento degli apparati di protezione delle basi medesime".

⁹⁹ M. FRANCHINI, *Le risoluzioni parlamentari sulla lotta al terrorismo internazionale*, cit. nt. 25, p. 324.

¹⁰⁰ Sul punto, sia consentito rinviare, da ultimo, a M. BENVENUTI, *Audizione resa il 12 ottobre 2016 innanzi alla Commissione III (Affari esteri e comunitari) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame della proposta di legge d'iniziativa popolare recante "Trattati internazionali, basi e servizi militari"*, cit. nt. 15, pp. 1 ss.

¹⁰¹ Ciò seppur promiscuamente e unitamente "alle missioni dell'Unione europea denominate EUTM Somalia e EUCAP Nestor e alle ulteriori iniziative dell'Unione europea per la Regional maritime capacity building nel Corno d'Africa e nell'Oceano indiano occidentale, nonché... per la proroga dell'impiego di personale militare in attività di addestramento delle forze di polizia somale e gibutiane" (così, da ultimo, l'art. 3, co. 2, d.l. n. 67/2016, conv. con mod. nella l. n. 131/2016).

¹⁰² La relazione illustrativa presentata dal Governo al predetto d.l. n. 67/2016 riporta che "la base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti... è stata costituita a seguito di due accordi tecnici siglati a Gibuti nel 2012 tra il Ministro della difesa italiano pro tempore e il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Come si è già poc'anzi argomentato in ordine alla possibilità (e plausibilità) di una lettura incrociata e combinata dell'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010 e dell'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016, l'esame del Consiglio supremo di difesa è da ritenersi necessariamente successivo rispetto alla deliberazione del Consiglio dei ministri. A tale prima ragione di ordine testuale se ne possono aggiungere una seconda di carattere (anch'essa) letterale – consistente nel fatto che l'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 è composto di due diversi periodi, proprio al fine di rimarcare lo stacco, anche temporale, tra la fase della necessaria previa comunicazione al Presidente della Repubblica e quella dell'eventuale successiva riunione del Consiglio supremo di difesa – e una terza, se si vuole ancor più dirimente, perché dotata di un più denso fondamento sistematico. In questo senso, ritenere *a contrario* doveroso o anche solo consentito che il Consiglio supremo di difesa si riunisca prima della deliberazione del Consiglio dei ministri determinerebbe una (dis)torsione complessiva dell'ordine costituzionale delle competenze tra il Governo e il Presidente della Repubblica in materia di difesa, per cui il Consiglio supremo di difesa – e, all'interno di questo, lo stesso Presidente della Repubblica – si troverebbe indebitamente associato nella formulazione (della proposta) della deliberazione governativa circa la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, con seria confusione

gibutiano, discendenti dall'accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Gibuti sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Gibuti il 30 aprile 2002, ratificato dalla legge 31 ottobre 2003, n. 327" (p. 10); tuttavia, va rilevato come in nessun luogo il summenzionato trattato internazionale faccia riferimento ad una base militare italiana e, in particolare, non all'art. 3, co. 1, il quale indica, invece, i "campi" oggetto di cooperazione tra i due Paesi; né, per altro verso, può soccorrere a tal fine l'art. 3, co. 2, dove si stabilisce che "i suindicati campi di cooperazione militare non dovranno essere i soli oggetto di cooperazione. Entrambe le Parti si impegnano a ricercare nuovi settori di collaborazione di reciproco interesse"; pertanto, se si vuole passare dalla ricerca all'attuazione, sembra imprescindibile ricorrere a un previo e rinnovato coinvolgimento parlamentare; ancora, neppure può seriamente ritenersi che il Parlamento sia stato sufficientemente coinvolto già a partire dal 2012 nella questione della costituzione della base militare *de qua* al momento della deliberazione sulla spesa relativa; basta leggere, infatti, l'oscuro disposto della disposizione corrispondente ("al fine di assicurare la realizzazione, in uno o più degli Stati le cui acque territoriali confinano con gli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria, individuati con... decreto del Ministro della difesa... di apprestamenti e dispositivi info-operativi e di sicurezza idonei a garantire il supporto e la protezione del personale impiegato anche nelle attività internazionali di contrasto alla pirateria ed assicurare una maggior tutela della libertà di navigazione del naviglio commerciale nazionale... è autorizzata una spesa di 3,7 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2,6 milioni di euro annui fino all'anno 2020": art. 33, co. 5, d.l. n. 179/2012, conv. con mod. nella l. n. 221/2012) per avvedersi dell'opacità normativa emersa in tale frangente; attualmente, dunque, sempre secondo la summenzionata relazione, "l'infrastruttura, con una capacità massima di alloggiamento in emergenza operativa di 300 unità, è stata costruita nel periodo settembre 2013-febbraio 2014 con l'impiego di personale del 6° reggimento genio pionieri Trasimeno. La base – in esercizio effettivo da marzo 2014 e ancora in fase di completamento e perfezionamento – assicura, per ora, il supporto logistico per le esigenze connesse con la partecipazione italiana alle missioni internazionali che interessano l'area del Corno d'Africa e le zone limitrofe (attualmente: missioni Atalanta, Ocean Shield, EUTM Somalia, EUCAP Nestor, ulteriori iniziative dell'Unione europea per la Regional maritime capacity building nel Corno d'Africa e nell'Oceano indiano, attività di addestramento delle forze di polizia somale e gibutiane, nuclei militari di protezione antipirateria). Essa, ospitando un'aliquota stanziata minima di forze, organicamente inserita nella relativa struttura ordinativa, è in grado di garantire i servizi minimi di life support (force protection, attività amministrativa, manutenzione essenziale ordinaria, ecc.), secondo criteri di sostenibilità, flessibilità e modularità rispondenti ad un favorevole rapporto costo-efficacia. [...] La task force interforze è attualmente costituita da 135 unità, necessarie per il funzionamento della base, per il completamento dei lavori infrastrutturali e per profili di sicurezza; a regime sarà ridotta a sole 63 unità" (pp. 10-11); i profili giuridici della base militare italiana a Gibuti non sembrano aver raccolto nella riflessione scientifica, allo stato, un'attenzione sufficiente, se si eccettua, però, il ricco studio di G. BARTOLINI, *Lo status del personale delle Forze Armate italiane operante in missioni all'estero e in contesti di cooperazione militare*, Fagnano Alto, 2012, pp. 344 ss.

delle rispettive e alternative funzioni di indirizzo politico di maggioranza e di garanzia¹⁰³. Ciò si è peraltro verificato in un caso recente, cioè in occasione dell'intervento militare italiano in Libia del 2011, allorché, invertendosi palesemente l'*iter* procedimentale tracciato all'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010¹⁰⁴, il Consiglio supremo di difesa si è riunito il 9.3.2011 per esaminare la "crisi libica" – ancor prima, lo si ricorda, financo dell'adozione della relativa risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite del 17.3.2011, n. 1973 – mentre il Consiglio dei ministri ha deliberato al riguardo soltanto il 18.3.2011. Si può aggiungere *ad colorem* che in tale circostanza è stato altresì pubblicato un sorprendente – o quantomeno "inusuale"¹⁰⁵ – comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel quale si legge, tra l'altro, che "il Presidente Berlusconi ha riferito al Consiglio che ogni decisione viene adottata in accordo con il Presidente della Repubblica"¹⁰⁶. In tal modo, però, vi è motivo di segnalare, per un verso, un rischio di "offuscamento delle responsabilità degli organi costituzionali coinvolti"¹⁰⁷ e, tra questi, del solo Governo, posto che, di contro, secondo (almeno) la lettera dell'art. 89, co. 1, Cost. il Presidente della Repubblica responsabile non è; e, per un altro, una trasfigurazione, e per ciò stesso un depotenziamento, di quel fondamentale ruolo proprio di tale organo da ultimo indicato, certamente estraneo al circuito di indirizzo politico di maggioranza¹⁰⁸, in un ambito così delicato anche da un punto di vista costituzionale qual è quello della difesa. Seguendo un tale ordine di considerazioni, il Presidente della Repubblica non può, in definitiva, che intervenire *ab externo* e *a posteriori* rispetto ad una deliberazione

¹⁰³ In tal senso, si è opportunamente sostenuto che il "nostro" Consiglio supremo di difesa non abbia nulla a che vedere con il National Security Council degli Stati Uniti d'America (G. DE VERGOTTINI, *L'Italian Security Council*, in *Fondazione liberal*, 2003, fasc. XVI, pp. LV ss.).

¹⁰⁴ In tale circostanza, si è infatti ritenuto, a giusto titolo, che "proprio la partecipazione del Capo dello Stato alla posizione del Governo costituis[s]e il passaggio più oscuro della sequela procedimentale" (M.P. IADICICCO, *Le istituzioni italiane e la crisi libica*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, fasc. III, su www.rivistaaic.it, p. 6); in termini critici, si può vedere anche, se si vuole, M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, fasc. I, pp. 15-16.

¹⁰⁵ V. LIPPOLIS e G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, Bologna, 2016, p. 195.

¹⁰⁶ In conclusione – com'è stato detto – "è indubbio che il Presidente Napolitano... è apparso il principale attore del complesso processo decisionale che ha portato l'Italia al pieno sostegno all'intervento militare in Libia" (R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 667); in realtà – come riscontrato, da G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza nazionale*, cit. nt. 74, p. 16 (nonché ID., *Il crescente uso della forza*, cit. nt. 74, p. 286; ID., *Sicurezza internazionale*, cit. nt. 74, p. 104) – da tale circostanza "non emerge un ruolo decisionale sul punto da cui dedursi un intervento direttivo [del Consiglio supremo di difesa] verso il Governo. Ma non ce n'era bisogno in quanto è stato all'esterno delle sue procedure che il Presidente [della Repubblica] aveva dato un impulso determinante alla decisione bellica italiana"; su tale vicenda, cfr. altresì V. LIPPOLIS e G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit. nt. 105, p. 134.

¹⁰⁷ Così, sempre a proposito dell'intervento militare italiano in Libia del 2011, D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, cit. nt. 77, p. 184.

¹⁰⁸ Infatti, ad ulteriore conferma *a contrario* di tale conclusione, chi ha prefigurato l'intervento del Consiglio supremo di difesa come preventivo ha legato tale inquadramento ad una diversa configurazione costituzionale del ruolo del Presidente della Repubblica, il quale – in qualche modo *à la* C. Schmitt – "*in quest'unico caso...* concorre ad esaminare i problemi, ad esercitare attività non solo politica ma di governo, proprio per richiamare il Governo – se necessario – alle sue responsabilità. Proprio in questo unico caso egli, che mai interviene nelle attività di governo, concorre a determinarne l'indirizzo: il suo intervento, il suo prestigio, la sua autorità acquistano una rilevanza ancor superiore, decisiva forse, proprio perché *solo* in questo caso egli, superiore alle parti, estraneo alla funzione di governo, diventa partecipe (e non 'parte') della funzione stessa" (A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, vol. III, p. 261).

evidentemente già adottata dal Consiglio dei ministri¹⁰⁹, nonché, per altro verso, esclusivamente in funzione di garanzia dell'ordinamento costituzionale¹¹⁰.

Peraltro, tali conclusioni appaiono ulteriormente asseverate dalla circostanza che la riunione del Consiglio supremo di difesa si caratterizza come un momento solo eventuale del procedimento approvativo della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Ciò emerge a chiare lettere dal disposto dell'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 ("ove se ne ravvisi la necessità"), il quale riprende testualmente, a ben vedere, l'art. 8, co. 2, d.lgs. n. 66/2010, a sua volta riprodotto dall'art. 7, co. 2, l. n. 624/1950¹¹¹. Laddove tale necessità non sia ravvisabile, invece, una missione internazionale, se incidente in materia di difesa e di sicurezza ex art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010, potrà comunque essere validamente presa in esame in una riunione ordinaria del Consiglio supremo di difesa, la quale ha luogo (almeno) due volte l'anno (art. 8, co. 1, d.lgs. n. 66/2010), di norma nei mesi di ottobre e di giugno (art. 1, co. 1, d.P.R. n. 90/2010). Giova ribadire, in proposito – e al netto di ogni considerazione circa la legittimità costituzionale e legislativa di tale disciplina¹¹² – che la normativa vigente neppure

¹⁰⁹ In questo senso, si veda A. PIROZZOLI, *Il Presidente della Repubblica nel Consiglio supremo di difesa*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, pp. 728-729, ad avviso della quale "la possibilità di intervenire *ex post* appare in linea con il carattere di neutralità attribuito al Presidente della Repubblica: intervenendo a deliberazione già avvenuta si allontana da ogni partecipazione squisitamente politica"; *contra*, invece, F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, cit. nt. 87, p. 210, per il quale "non ci sembra, tuttavia, illegittimo che l'intervento del Csd sia preventivo rispetto alla decisione governativa (come nel caso della crisi libica); ciò potrà avvenire o (i) laddove sia il Governo a voler raccogliere un 'consenso' preventivo del Capo dello Stato sulle misure da adottare o (ii) qualora sia il Presidente della Repubblica a voler ottenere delucidazioni dal Governo sulle mosse che questo intende fare, con l'obiettivo di dissuadere l'Esecutivo dal compiere scelte incostituzionali"; analogamente, anche *ivi*, p. 348.

¹¹⁰ Non si tratta, a ben vedere, di un episodio isolato, in quanto un medesimo straripamento del ruolo del Presidente della Repubblica "in" Consiglio supremo di difesa si è riscontrato anche due anni dopo, allorché, "nella vicenda degli F-35, in modo simile a quanto avvenuto per la guerra in Libia del 2011, la presidenza del CSD è stato il principale strumento che ha consentito al PDR di partecipare attivamente all'elaborazione della politica di difesa" (R. BELLANDI, *Gli F-35 tra Governo, Parlamento e Consiglio supremo di difesa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 409; nonché *Id.*, *Chi decide la politica estera e di difesa in Italia?*, in *Politica in Italia. Edizione 2014*, a cura di C. Fusaro e A. Kreppel, Bologna, 2014, p. 215); in tale circostanza, in particolare, il comunicato successivo alla riunione del Consiglio supremo di difesa del 3.7.2013 riporta quanto segue: "per quanto attiene alle necessità conoscitive e di eventuale sindacato delle Commissioni Difesa sui programmi di ammodernamento delle Forze Armate... nel quadro di un rapporto fiduciario che non può che essere fondato sul riconoscimento dei rispettivi distinti ruoli, tale facoltà del Parlamento non può tradursi in un diritto di veto su decisioni operative e provvedimenti tecnici che, per loro natura, rientrano tra le responsabilità costituzionali dell'Esecutivo"; il comunicato in questione è stato a giusto titolo ritenuto – al di là di ogni considerazione relativa alla sua conferenza con la vigente disciplina relativa alla pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, a cui si è già fatto cenno (*supra*, nt. 15) – un improvvido esempio di "ruvidezza istituzionale. Il Consiglio... sembra infatti voler disconoscere al Parlamento l'esercizio dei suoi poteri di indirizzo e qualifica come 'tecnica' un'opzione tanto pesantemente incidente sul bilancio pubblico. Così omettendo di considerare: in primo luogo che a decidere sulla rilevanza politica delle scelte del Governo, anche se di profilo tecnico, non può essere il CSD, ma è appunto il Parlamento, che sul Governo esercita il suo controllo politico. In secondo luogo, che il sindacato delle Camere può dispiegarsi in tutta la sua ampiezza – nei casi estremi anche nelle forme del 'veto' – su ogni atto riferibile alla finale responsabilità dell'Esecutivo, si tratti di 'decisioni operative e provvedimenti tecnici' o di scelte connotate dal massimo grado di politicità" (G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, 2015, p. 80); in termini critici nei confronti della posizione parlamentare, si veda, invece, V. LIPPOLIS e G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, Bologna, 2016, p. 192.

¹¹¹ Ciò è stato correttamente ricordato anche nel corso della discussione parlamentare da E. Vito (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 23.3.2015, p. 7).

¹¹² Su cui si veda *supra*, nt. 81.

attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di convocare il Consiglio supremo di difesa *inaudita altera parte*, posto che, come si è già detto, l'art. 1, co. 1, d.P.R. n. 90/2010 stabilisce di contro che ciò debba avvenire o "previa intesa" o "su proposta" del Presidente del Consiglio dei ministri; e che, per altro verso, possono sussistere dei casi caratterizzati da un'assenza, per così dire, istituzionale per disporre tale convocazione, quali sono quelli in cui – con riferimento a missioni internazionali, ad esempio, consistenti in "eccezionali interventi umanitari" o svolte da "civili" (art. 1, co. 1 e 2, l. n. 145/2016) – la materia della difesa o sicurezza può non venire affatto in questione.

3.3. Parlamento: autorizzazione (profili sostanziali)

Venendo ora alla fase di approvazione parlamentare, si tratta – come si è già anticipato (*supra*, § 1) – della parte costituzionalmente più pregnante dell'intera l. n. 145/2016, la quale appare del tutto apprezzabile e considerevole nel tentativo, invero auspicabilmente riuscito, di fare del Parlamento il fulcro dell'indirizzo politico di maggioranza anche con riferimento alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; ciò a fronte, invece, dei gravi episodi di subalternità istituzionale al Governo occorsi in passato. La centralità del Parlamento anche *in subiecta materia* appare fondata, infatti, in più di un luogo sia della parte II (in particolare, gli artt. 78 e 80 Cost.) che della parte I della Carta repubblicana del 1947, a partire dal richiamo inedito e audace allo "spirito democratico", contenuto all'art. 52, co. 3, Cost., a cui lo stesso ordinamento delle forze armate è tenuto ad informarsi¹¹³. Tale configurazione appare coerente, al contempo, con l'"effetto costitutivo"¹¹⁴ proprio delle deliberazioni parlamentari relative agli interventi militari italiani all'estero, caratteristico di altre coeve esperienze giuridiche vestite con una forma di governo parlamentare, qual è quella, ad esempio, della Repubblica federale di Germania¹¹⁵.

Ora, in virtù dell'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016, il Parlamento acquista un ruolo di (co)decisore, insieme al Governo, in ordine alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, laddove, diversamente, anche la più volte richiamata risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri, evocava una assai più timida e circoscritta funzione di "controllo delle condizioni costituzionali di impiego delle Forze armate e [di] conferimento del-

¹¹³ In questo senso, si veda anche, da ultimo, R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit. nt. 9, p. 5; nonché, 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 dell'esame delle proposte di legge recanti "legge quadro missioni internazionali"*, cit. nt. 19, p. 5.

¹¹⁴ P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati*, [2004], rist. in ID., *La Costituzione va alla guerra?*, cit. nt. 24, p. 39.

¹¹⁵ Sulla "konstitutive Zustimmung" che dev'essere resa dall'Assemblea federale tedesca, si veda, in particolare, BVerG, 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93, decisione del 12.7.1994; in realtà, le diverse esperienze costituzionali anche degli Stati dell'Europa continentale registrano un coinvolgimento parlamentare notevolmente differenziato quanto a latitudine e profondità: sul punto, cfr., da ultimo, L. VERHEY, *Parliamentary Involvement with Military Missions Abroad*, in *China's and Italy's Participation in Peacekeeping Operations*, a cura di A. de Guttry et al., Lanham et al., 2014, pp. 309 ss.

la necessaria base di legalità alla relativa azione”¹¹⁶. In realtà – come riscontrato dalla migliore dottrina – tutte le “funzioni conoscitive, di indirizzo e di controllo... sono da ritenere fondate sulla superiore dignità politica dell’organo più direttamente rappresentativo della sovranità popolare”¹¹⁷. Per questo, come correttamente notato proprio rispetto al tema qui considerato, “le due soluzioni (le camere *autorizzano* ovvero le camere *controllano*) non sono necessariamente in netta contrapposizione, ma affrontano la questione conferendo priorità (logica e cronologica) rispettivamente al parlamento e al governo”¹¹⁸.

Seguendo tale prospettiva e con riferimento alla priorità logica, è stato autorevolmente sostenuto che “caratteristica della funzione di controllo è la dissociazione dal contenuto, dei fini, degli interessi, della responsabilità inerenti all’atto controllante rispetto a quello controllato: ora tale dissociazione, ammissibile nelle forme di governo dualistiche, è divenuta estranea al sistema dei rapporti fra i poteri attivi nei moderni regimi parlamentari”¹¹⁹, nei quali l’atto adottato dalle Camere (la legge, *in primis*, ma non solo, come si vedrà di seguito: *infra*, § 3.4) “assume solo eccezionalmente valore di giudizio su un’attività altrui... mentre, di norma, è compartecipazione alla decisione o alla scelta politica consacrata nell’atto”¹²⁰. Nel caso qui osservato, l’intensità di tale compartecipazione emerge non soltanto dall’insuscettibilità

¹¹⁶ AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 40; tuttavia, per un valido tentativo di rafforzare il ruolo del Parlamento già in costanza dell’art. 1, lett. a), l. n. 25/1997, si veda specialmente P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, 2000, pp. 120 ss., il quale, correttamente, mette in luce il passaggio da un (mero) controllo ad una (vera e propria) compartecipazione del Parlamento in materia (ivi, pp. 127 ss.); cfr. anche *infra*, nt. 132.

¹¹⁷ T. MARTINES ET AL., *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, 2011, p. 335.

¹¹⁸ F. LONGO, *Parlamento e politica estera*, Bologna, 2011, p. 253; un’enfasi particolare sulla funzione di controllo a discapito di quella di autorizzazione sembra invece trasparire in G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit. nt. 14, p. 282.

¹¹⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1976, vol. II, p. 670 (nonché, già precedentemente, Id., *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, p. 26); appare utile, anche a tale proposito, un raffronto con l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali prevista all’art. 80 Cost., rispetto alla quale si è sostenuto che, “attribuendo al parlamento il ruolo di controllo, si finisce per porre su due piani diversi il governo ed il parlamento, e si riconosce come ‘organo decisivo’ l’organo oggetto del controllo (l’esecutivo fa i trattati). Attribuendo, invece, al parlamento il ruolo di compartecipe, vi è parità di posizione tra i due organi e la confluenza delle loro decisioni concorre alla formazione dell’atto internazionale” (A.M. CALAMIA, *Parlamento e politica estera*, in *Scritti in onore di Lelio Basso*, Milano, 1979, p. 324).

¹²⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. nt. 119, vol. II, p. 670 (nonché, già precedentemente, Id., *Le leggi provvedimento*, cit. nt. 119, p. 26); ancora, ad avviso di A. BALDASSARRE, *I poteri di indirizzo-controllo del Parlamento*, in *Il Parlamento. Analisi e proposte di riforma*, Roma, 1978, p. 202, “in un ordinamento, come quello attualmente vigente in Italia, in cui si postula un Parlamento interprete primario della volontà popolare e portatore originario dell’indirizzo politico statale, la funzione di controllo diventa un elemento costitutivo e ‘interno’ rispetto all’indirizzo politico generale. Infatti, gli strumenti di controllo si differenziano da quelli di indirizzo oltre che per le tecniche di intervento implicate, soltanto per il carattere indiretto della loro efficacia di orientamento e per la funzione *potenzialmente* servente che sempre posseggono rispetto ai secondi. Ma l’una e l’altra caratteristica non servono a distinguere qualitativamente gli uni dagli altri, ed anzi ne evidenziano l’impossibilità, dal momento che mettono in luce come in ambedue (o meglio nel loro procedimento di formazione) siano sempre compresenti, se pure in diversa misura, tanto il momento della conoscenza e dell’informazione, quanto quello della direzione e dell’orientamento”; vi è peraltro chi ha seccamente ritenuto che il Parlamento non effettui alcuna funzione di controllo sul Governo: “l’attività di riesame svolta dalle Camere sul Governo sfugge... ad una qualificazione tecnica di controllo: a) perché non si svolge sulla base di un canone normativo predeterminato, ma sulla base di criteri politici fluidi e contingenti... b) perché non si collega ad una posizione di estraneità d’interessi dell’organo ‘controllante’ rispetto all’organo ‘controllato’, risultando ambedue gli organi legati alle forze di maggioranza ed alle finalità proprie di queste forze” (E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, [1961], rist., Milano, 1968, pp. 119-120, nt. 106).

per una deliberazione del Consiglio dei ministri relativa alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali di produrre di per sé sola effetti giuridicamente rilevanti, ma, ad un tempo, dall'intrinseca capacità condizionante dell'intervento parlamentare, nel momento in cui le Camere possono, contestualmente all'autorizzazione, definire "impegni per il Governo" (art. 2, co. 2, l. n. 145/2016). Quanto poi alla priorità cronologica, nelle due ipotesi sopra considerate dell'autorizzazione e/o del controllo in tanto muta il momento della pronuncia parlamentare rispetto alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali – *ex ante* in caso di autorizzazione ed *ex post* in caso di controllo – in quanto si assume o meno l'esistenza in capo al Governo di un potere di decidere autonomamente in questo ambito particolare. Come si dirà diffusamente di seguito, la formula prescelta allo stesso art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 – e cioè "le Camere... autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali... ovvero ne negano l'autorizzazione" – appare lapidaria nel sanzionare che, in assenza della predetta autorizzazione, "la missione non parte"¹²¹.

La situazione qui considerata affonda, invero, in una *vexata quaestio* che attraversa e, quindi, trascende la storia tanto pre- quanto postrepubblicana, se solo si torna con la memoria alla vicenda, invero enorme, dell'entrata dell'Italia nella Prima guerra mondiale contro, per meglio dire, alle spalle del Parlamento¹²². Oggi, per saggiare in tutta la sua consistenza il nuovo tessuto normativo dettato dalla legge qui in esame pare sufficiente raffrontare quest'ultimo, da un lato, alla formulazione originaria dell'art. 1, co. 2, del testo base *illo tempore* presentato all'interno delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati, a mente del quale le deliberazioni relative alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali "si intendono autorizzate dopo che il Governo ne abbia dato comunicazione alle Camere"¹²³; e, dall'altro, alla stessa risoluzione n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri, secondo cui "il Parlamento... approva, in tempi compatibili con l'adempimento dei previsti impegni internazionali, le determinazioni da questi [il Governo] assunte"¹²⁴. Ora, invece, l'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 stabilisce senza infingimenti che le deliberazioni *de quibus* "sono trasmesse dal Governo alle Camere, che tempestivamente le discutono e, con appositi 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". Rispetto al testo base, viene dunque meno quella che si caratterizzava, in tutta evidenza, come una *fictio iuris* costituzionalmente intollerabile¹²⁵, per cui il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro della difesa o il Ministro degli affari esteri e

¹²¹ N. RONZITTI, *Quale legge organica sulle missioni militari all'estero?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 1110, a proposito di non dissimili formulazioni contenute nei progetti di legge presentati nel corso della XV e della XVI legislatura.

¹²² Sul punto, cfr., da ultimo, G. DI COSIMO, *Chi decide la guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, fasc. III, su www.osservatorioaic.it, pp. 1 ss.; M. FIORILLO, *La rivolta antiparlamentare del "maggio radioso"*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, vol. II, pp. 1008 ss.; nonché, se si vuole, M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione*, cit. nt. 36, p. 276.

¹²³ AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 18.2.2015, all. 2, p. 35.

¹²⁴ AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 41.

¹²⁵ In termini decisamente critici, sul punto, si veda già ID., *Audizione resa il 16 aprile 2015 innanzi alle Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (difesa) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti "legge quadro missioni internazionali"*, cit. nt. 19, p. 7.

della cooperazione internazionale avrebbe potuto dire “in diretta” alle Camere, un attimo dopo aver dato inizio alla propria comunicazione, che l'Esercito italiano aveva giusto in quel momento cominciato a marciare, la Marina militare a salpare e l'Aeronautica militare a decollare. Inoltre, rispetto alla summenzionata risoluzione parlamentare¹²⁶ (e allo stesso art. 10, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 66/2010), le Camere non approvano più le determinazioni del Governo, ma prima discutono tempestivamente le deliberazioni di questo e poi autorizzano/non autorizzano la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, con evidente focalizzazione nella terminologia adottata dal legislatore ordinario del contenuto sostanziale dell'intervento parlamentare. Il passaggio semantico dall'approvazione all'autorizzazione parlamentare, seppur riscontrabile in alcuni precedenti legislativi rimasti isolati¹²⁷, per un verso, esprime oggi un consapevole superamento dell'eventualità, assecondata anche da una parte dei commentatori, che la (mera) approvazione parlamentare potesse esplicitare al più un vincolo politico¹²⁸, peraltro stemperato all'interno del più complessivo rapporto di fiducia del Governo di fronte alle Camere¹²⁹; e, per un altro, esclude che l'intervento parlamentare possa risolversi in una ratifica e, dunque, verificarsi *a posteriori*¹³⁰, sulla falsariga di una risalente dottrina

¹²⁶ La quale, peraltro, contiene una possibile contraddizione sul punto, laddove individua quale contenuto delle comunicazioni da sottoporsi all'approvazione parlamentare non solo l'“andamento della crisi” (AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 41), ma anche le “iniziative intraprese” (*ibidem*) che non si riferiscano, ad esempio, unicamente alla sfera politico-diplomatica.

¹²⁷ Ci si riferisce, in particolare, all'art. 1, co. 63, l. n. 549/1995, ove si evocavano espressamente degli “interventi militari all'estero, anche di carattere umanitario, autorizzati dal Parlamento”.

¹²⁸ In questo senso, si veda specialmente R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, cit. nt. 9, pp. 30-31; nonché P.A. CAPOTOSTI, *Le politiche della sicurezza*, in *Annuario 2003. Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2007, p. 106; C. ANTONIELLO, *Il controllo parlamentare sulle forze armate nell'esperienza della XIV e della XV legislatura*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, 2008, p. 421.

¹²⁹ Sempre ad avviso di R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, cit. nt. 9, p. 55, “quando... si provocano con atti di indirizzo specifici dibattiti in seno ad una o ad entrambe le Camere, il vincolo tra esecutivo e Parlamento che si crea in seguito all'approvazione di taluno di tali atti si connota in termini qualitativamente non dissimili dal rapporto scaturito dall'approvazione delle mozioni di fiducia sul programma di governo: rispetto ad esso i nuovi passaggi parlamentari politici connessi a simili circostanze straordinarie e non prevedibili possono ritenersi dotati di mero valore confermativo (o di contestazione)”; diversamente, ad opinione di V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in *Il parlamento repubblicano*, a cura di S. Labriola, Milano, 1999, p. 566, “nel momento e nella misura in cui tali decisioni incidono sull'indirizzo politico del quale sono contitolari governo e parlamento e sul quale si basa il rapporto fiduciario, il governo appare tenuto a verificare il consenso del parlamento e a conformarsi alle deliberazioni di indirizzo da questo assunte”; nel medesimo senso, si veda già ID., *La crisi del Golfo persico in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 1736; a ciò ben può aggiungersi – come notato da D. CABRAS, *Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace*, in *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, 1999, p. 123 (nonché, precedentemente, ID., *Il ruolo del Parlamento nell'invio di corpi militari all'estero*, in *Parlamento e sicurezza nazionale*, a cura di A. Casu, Ancona, 1995, p. 98) – che “le missioni militari s[on]o di norma legate al verificarsi sul piano internazionale di eventi nuovi e imprevedibili che non sono oggetto delle dichiarazioni programmatiche rese dal Governo in Parlamento al momento della costituzione del rapporto fiduciario. Ne consegue che l'indirizzo politico definito al momento del conferimento della fiducia non è in grado di fornire copertura alle decisioni relative alla partecipazione italiana alle missioni e ciò comporta la necessità per il Governo di verificare l'orientamento delle Camere”.

¹³⁰ Nel medesimo senso (“si parla di ‘autorizzazione’ e non di ‘approvazione’, appunto per escludere la possibilità di ratificare un trattato e di sottoporlo successivamente all'approvazione delle Camere”), si può vedere, *mutatis mutandis*, a proposito dell'art. 80 Cost., E. Tosato, in *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Sottocommissione II, Sezione I, sed. del 20.12.1946*, ried. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1976, vol. VIII, p. 1757; ancora, a proposito dell'insuscettibilità di

per cui l'autorizzazione parlamentare opererebbe come condizione per la validità della deliberazione governativa e l'approvazione, invece, come condizione per la sua efficacia¹³¹. Ammessa (e non concessa) la condivisibilità da un punto di vista teorico di simili orientamenti¹³² – suscettibili, in definitiva, di annebbiare il valore giuridico degli atti parlamentari di indirizzo diversi dalla legge¹³³, anche se da questa previsti – andrebbe in ogni caso rilevata la sussistenza di un vincolo quanto meno di ordine procedimentale promanante dallo stesso art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010¹³⁴, per cui le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza, una volta adottate dal Governo e sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa, non possono comunque essere attuate dal Ministro della difesa, se non sono anche "approvate dal Parlamento".

Tanto premesso, la questione si presenta ora, in ogni caso, come del tutto superata e risolta, posto che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016, con l'espressione "le Camere... autorizzano" – e non, invece, "le Camere approvano" – si intende qualcosa di puntuale, secondo il corrente linguaggio giuridico¹³⁵ invalso da tempo anche negli studi giustituzionalistici¹³⁶, e cioè che sussiste un limite, che le Camere possono per l'appunto rimuovere con la loro autorizzazione, alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali¹³⁷. In altre parole, appare non controvertibile che, attualmente, l'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 dispone una "sostanziale sottrazione del controllo parlamentare sulle decisioni dell'Esecutivo... alla sola gestione del rapporto di fiducia, attraverso la predisposizione di un

una legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale ex art. 80 Cost. di operare successivamente, si veda C. cost., sent. n. 295/1984.

¹³¹ In questo senso, si veda D. DONATI, *Le leggi di autorizzazione e di approvazione*, [1914], rist. in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, vol. II, pp. 216 ss.

¹³² Va detto, infatti, che già con riferimento a tale disciplina è stato ritenuto "ragionevole... che la mancanza dell'approvazione parlamentare rende[ss]e illegittima l'esecuzione della deliberazione governativa e ciò significa che in materia di sicurezza e di difesa la legge n. 25/1997 intende attribuire al Parlamento italiano una funzione che gli consente di imporre veti o richiedere mutamenti di indirizzo a quanto già deciso dal Governo... ma anche di ritardare o di impedire le predette deliberazioni governative" (P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, cit. nt. 116, p. 136); analogamente, secondo M. FRANCHINI, *Le risoluzioni parlamentari sulla lotta al terrorismo internazionale*, cit. nt. 25, p. 322, senza l'approvazione parlamentare "il Ministro della difesa non potrà attuare alcuna delibera, anche se già approvata in Consiglio dei ministri, a pena di illegittimità di ogni atto di esecuzione di essa"; ancora, ad avviso di Id., *Brevissime note a proposito dei nuovi impegni militari italiani in Afghanistan*, cit. nt. 25, p. 208, "l'approvazione parlamentare non rappresenta un semplice atto di 'copertura politica' di deliberazioni governative già perfette, bensì la 'condizione risolutiva' per la legittimità di esse".

¹³³ In questo senso, si veda specialmente R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, cit. nt. 9, p. 59.

¹³⁴ Ciò è peraltro riconosciuto da C. ANTONIELLO, *Il controllo parlamentare sulle forze armate nell'esperienza della XIV e della XV legislatura*, cit. nt. 128, p. 421.

¹³⁵ Ciò secondo lo schema tradizionale dei provvedimenti autorizzatori, su cui si può rinviare, per tutti, a O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, [1894], rist. in Id., *Scritti giuridici scelti*, Napoli, 1992, vol. III, p. 44; D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, [1903], rist. in Id., *Scritti di diritto pubblico*, cit. nt. 131, vol. I, p. 408; e, successivamente, a A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Napoli, 1989, vol. I, pp. 625-626; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1993, vol. II, p. 609.

¹³⁶ Cfr., specialmente, S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, [1898], rist. in Id., *Scritti minori*, Milano, 1990, vol. I, pp. 54-55.

¹³⁷ Ciò non diversamente, peraltro e come si è già detto (*supra*, nt. 130), dalla configurazione dello schema autorizzativo valevole per l'art. 80 Cost. prospettato nella sent. n. 295/1984 della Corte costituzionale.

iter decisionale che risulta *eteroimposto* agli attori di quel rapporto¹³⁸, come già suggerito (ed auspicato) in anni recenti da un’attenta dottrina. Da tutto ciò emerge, chiaramente e ad un tempo, che l’intervento di entrambe le Camere costituisce un elemento formale ed esplicito, necessario e vincolante affinché vi possa essere la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali¹³⁹. Detto altrimenti e più chiaramente ancora, l’intervento parlamentare si pone quale *conditio sine qua non* per la positiva conclusione dell’intera procedura approvativa, in virtù del quale – riprendendo l’espressione della menzionata risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri – “si p[ù] ritenere espressa effettivamente la volontà di tali poteri, e poss[on]o ritenersi compiuti i presupposti necessari affinché il Ministro della difesa possa attuare le deliberazioni del Governo”¹⁴⁰; ovvero in assenza del quale – riprendendo, questa volta, la lettera dell’art. 1, co. 2, l. n. 145/2016 – nessun personale e nessun assetto, civile e militare, può essere inviato fuori del territorio nazionale.

Al più, sembra configurabile in capo alle Camere un dovere di discutere “tempestivamente” le deliberazioni governative e di esprimersi comunque con un voto (“le Camere... autorizzano... la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali... ovvero ne negano l’autorizzazione”), rispetto al quale, però, la tempestività non risulta in questo caso espressamente richiesta dalla legge; ciò diversamente, ancora una volta, da quanto riportato nella risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri, laddove l’approvazione parlamentare delle determinazioni governative sarebbe dovuta avvenire “in tempi compatibili con l’adempimento dei previsti impegni internazionali”¹⁴¹. In definitiva – fermo quanto si dirà in ordine alla capacità del Governo di suscitare la discussione e di provocare il voto delle Camere (*infra*, § 3.4) – nessun elemento di ordine formale o materiale induce a ritenere che l’assenza di autorizzazione, parafrasando l’art. 20, co. 1, l. n. 241/1990 nella sua formulazione vigente, possa “equivale[re] a provvedimento di accoglimento della domanda” e, così, determinare la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali *inaudito* o *contra* il Parlamento¹⁴².

3.4. (segue) Autorizzazione (profili procedurali)

Se da un punto di vista sostanziale, come si è visto poc’anzi, non può sussistere alcun dubbio rispetto alla valenza ostativa della mancata autorizzazione parlamentare rispetto

¹³⁸ P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l’assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati*, cit. nt. 114, p. 39, con argomentazioni senz’altro utili e valide anche per l’art. 2, co. 2, l. n. 145/2016.

¹³⁹ In questo senso, si veda già 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 dell’esame delle proposte di legge recanti “legge quadro missioni internazionali”*, cit. nt. 19, p. 7.

¹⁴⁰ AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 40.

¹⁴¹ *Ivi*, p. 41.

¹⁴² Nel medesimo senso, si veda altresì, chiaramente, il parere approvato il 6.5.2015 dalla Commissione I della Camera dei deputati, nel quale si legge che “l’articolo 1 non esplicita le conseguenze della mancata adozione da parte delle Camere dei richiamati atti di indirizzo finalizzati ad autorizzare la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali e... deve, peraltro, ritenersi che in tal caso le missioni non possano intendersi tacitamente autorizzate” (AP Camera, XVII legislatura, Commissione I, sed. del 6.5.2015, pp. 68-69).

alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, da un punto di vista procedimentale lo stesso art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 fa uno (specifico) riferimento ad una trasmissione governativa e, di seguito, una (generica) evocazione delle "Camere", nonché, con espresso richiamo dei regolamenti parlamentari, un (altrettanto generico) rinvio ad "atti di indirizzo" da queste adottati. Ciascuna delle tre questioni merita qualche considerazione puntuale, proprio per l'indubbia rilevanza che esse sono suscettibili di assumere all'interno del complessivo procedimento approvativo qui considerato.

Quanto al primo profilo, anche in tal caso il testo "le deliberazioni... sono trasmesse" infine approvato, frutto di un emendamento accolto nel corso della discussione in seno alle Commissioni riunite 3a e 4a del Senato della Repubblica¹⁴³, appare apprezzabilmente più preciso di quello originariamente proposto, laddove precedentemente si faceva riferimento ad una (mera) comunicazione. La trasmissione assume, infatti, un sapore di maggiore formalità e soprattutto si svolge "in forma scritta"¹⁴⁴, a fronte delle comunicazioni, che, per l'appunto, il Governo può rendere, sulla scia dell'art. 64, co. 4, Cost., innanzi alle Camere¹⁴⁵. Si tratta, peraltro, di un'innovazione di rilievo anche rispetto a quanto riportato nella risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri, ove le "determinazioni" assunte dal Governo avrebbero potuto essere incorporate nelle "comunicazioni del Governo sull'andamento della crisi e sulle iniziative intraprese"¹⁴⁶ e non assumere una conformazione necessariamente autonoma.

I due profili ulteriori, relativi ora agli organi parlamentari vocati ad autorizzare la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali ed ora alla natura degli atti conseguenti, meritano un'attenzione maggiore, non solo (e non tanto) perché oggetto di considerazione nel corso dell'*iter* parlamentare, ma soprattutto perché costituiscono il cuore, se così si può dire, dell'intero art. 2, co. 1 e 2, l. n. 145/2016. In primo luogo, non vi è dubbio che tramite il ricorso al sostantivo "Camere" si sia inteso qualificare le due articolazioni di cui si compone il Parlamento in un senso generico e, pertanto, suscettibile di valere sia per il *plenum* (cioè l'Assemblea) che per una loro articolazione (cioè le Commissioni congiunte o riunite III e IV e 3a e 4a, rispettivamente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in quanto competenti *ratione materiae*)¹⁴⁷. La scelta della *sedes* dell'incardinamento della discussione

¹⁴³ AP Senato, XVII legislatura, Commissioni riunite 3a e 4a, sed. del 15.7.2015, p. 2.

¹⁴⁴ F.S. Garofani, in AP Camera, XVII legislatura, sed. del 5.7.2016, p. 16.

¹⁴⁵ Sul punto, si veda, in particolare, quanto riferito dallo stesso F.S. Garofani, Presidente della Commissione IV della Camera dei deputati, nel corso della seconda lettura innanzi all'Assemblea: "in sostanza, la Camera aveva fatto riferimento allo schema procedurale ad oggi seguito in via di prassi, che vede i Ministri degli affari esteri e della difesa rendere un'apposita seduta di comunicazioni orali alle Camere. Il Senato ha, invece, innovato, prevedendo che il Governo debba trasmettere le deliberazioni del Consiglio dei ministri relative alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e, quindi, che la comunicazione debba avvenire in forma scritta. A parte questo, il Senato ha precisato che le Camere autorizzano le deliberazioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali per ciascun anno" (*ibidem*).

¹⁴⁶ AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 41.

¹⁴⁷ In proposito, si segnala che due emendamenti finalizzati a specificare che gli atti di indirizzo dovessero essere approvati "in Assemblea" sono stati respinti nel corso della discussione parlamentare (AP Camera, XVII legislatura, sed. del 13.5.2015, p. 10).

e del voto avverrà, pertanto, sulla scorta di ragioni politiche¹⁴⁸, legate anche alla necessità e all'urgenza del provvedere, ma anche (auspicabilmente) di "tono costituzionale", laddove appaia rilevante il dissenso tra i gruppi parlamentari e/o il rilievo ordinamentale della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali in questione. In tal senso, si può altresì segnalare come il passaggio nella/e Commissione/i e nell'Assemblea sia una soluzione non necessariamente alternativa, ma anche cumulativa, come dimostra il caso dell'intervento militare italiano in Libia del 2011, il quale ha avuto temporalmente inizio, in realtà, tra l'una e l'altra fase¹⁴⁹.

Di contro, se vi può essere discussione¹⁵⁰, non potrà darsi alcun voto all'interno di una Commissione congiunta – la quale, com'è noto, vede la riunione di una o più Commissioni parlamentari sia della Camera dei deputati che del Senato della Repubblica ugualmente competenti – non solo per evidenti ragioni di ordine costituzionale, ma anche per il riferimento contenuto all'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 alle "Camere" al plurale, ossia disgiuntamente considerate¹⁵¹. Da ciò discende pianamente che, simmetricamente a quanto stabilito per la funzione legislativa ex art. 70 Cost. o per la fiducia ex art. 94 Cost., affinché si pervenga ad un effetto positivo – in questo caso, l'autorizzazione alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali – deve pervenirsi ad una pronuncia affermativa come dell'una e così dell'altra Camera. L'esplicita prospettazione, in tal caso, dell'autorizzazione *de qua* quale "atto complesso bicamerale, di deliberazione concorde delle due Camere"¹⁵² e di natura non legislativa – cioè un atto a cui si suole fare ricorso "ogniqualevolta, richiedendosi dall'ordinamento la coincidenza sostanziale di volontà da parte delle due Camere

¹⁴⁸ In questo senso, in occasione dell'approvazione della risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri, il presentatore della stessa aveva auspicato che si potesse "comunque distinguer[e] il peso politico delle operazioni di pace particolarmente significative da quelle consistenti nell'invio di ridotti contingenti militari" (AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 36); ora, se non vi è dubbio – per le ragioni già innanzi espresse (*supra*, § 3.3) – che per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali sia sempre necessaria l'autorizzazione parlamentare di cui all'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016, sembra nondimeno possibile applicare questa suggestione alla scelta tra l'Assemblea e la/e Commissione/i; quanto a tale seconda eventualità, si riportano, nondimeno, le preoccupazioni sollevate dalla dottrina in merito a un rischio di "settorializzazione delle politiche e, con maggiore evidenza, [di] sostituzione del modello costituzionale con un modello diverso, né monocratico né collegiale, a direzione plurima dissociata" (E. CHELI e V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza*, [1977], rist. in E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, p. 112) anche *in subiecta materia*.

¹⁴⁹ Si vedano, infatti, la risoluzione n. 7-00520, Nirenstein e altri, in AP Camera, XVI legislatura, sed. del 18.3.2011, p. 8; la risoluzione doc. XXIV, n. 17, Amato e altri, in AP Senato, XVI legislatura, Commissioni riunite 3a e 4a, sed. del 18.3.2011, p. 2; le risoluzioni n. 6-00071, n. 1, testo 2, Gasparri e altri, e n. 6-00072, n. 2, Finocchiaro e altri, in AP Senato, XVI legislatura, sed. del 23.3.2011, rispettivamente pp. 88 ss. e 92; le risoluzioni n. 6-00071, Cicchitto e altri, e n. 6-00072, Franceschini e altri, in AP Camera, XVI legislatura, sed. del 24.3.2011, rispettivamente pp. 8 ss. e 10; nonché, se si vuole, M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, cit. nt. 104, pp. 3-4.

¹⁵⁰ Come nel caso, da ultimo verificatosi, dell'invio in Libia nel mese di settembre del 2016 di una struttura ospedaliera militare e di circa trecento militari (*supra*, nt. 6); per la qualificazione delle Commissioni congiunte III e IV della Camera dei deputati e 3a e 4a del Senato della Repubblica come di una "sorta di 'mini Assemblea'", si veda, infatti, V. COZZOLI, *Parlamento, Governo e Pubblica amministrazione*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, Pisa, 2008, vol. II, p. 202.

¹⁵¹ In questo senso, si veda, da ultimo e per tutti, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, II ed., Napoli, 2015, p. 236.

¹⁵² Così, in termini prospettivi, già P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati*, cit. nt. 114, p. 41.

nell'esercizio di tutte le proprie competenze diverse da quella normativa, il diritto positivo non impone una legge (che ovviamente non potrebbe che essere, nella maggioranza dei casi, solo formale)¹⁵³ – costituisce, anche sotto questo profilo, un'innovazione di indubbia sostanza rispetto a quanto prospettato nella più volte citata risoluzione parlamentare n. 7-01007, 16.1.2001, Ruffino e altri, la quale, con formulazione dotata di un'inusitata vaghezza e inaccettabile in regime di bicameralismo perfetto o paritario¹⁵⁴, si riferiva ad “entrambe le Camere o anche una sola di esse”¹⁵⁵.

Venendo ora alla tipologia di atti prescelti per sostanziare il ruolo di (co)decisore del Parlamento, l'autorizzazione da parte delle Camere della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali “con appositi atti di indirizzo” appare una scelta consapevole e meditata del legislatore ordinario, il quale ha preferito il ricorso ad essi rispetto allo strumento legislativo, per quanto da altri diversamente e insistentemente perorato¹⁵⁶, con la precipua finalità di rafforzare (e non già di indebolire) l'intervento parlamentare¹⁵⁷. La questione richiama alla mente, per una sorta di *esprit de géométrie*, un risalente e, però, al tempo stesso tutto teorico “dilemma”¹⁵⁸ relativo alla natura dell'atto con cui le Camere deliberano lo stato di guerra ex art. 78 Cost. e, in particolare, se ciò debba avvenire con un atto bicamerale non legislativo¹⁵⁹ o con una legge ordinaria¹⁶⁰. Senza poter entrare, in questa sede, nel merito di tale disputa vivace¹⁶¹, giova però ricordare – in quanto rilevante *quoad argumentum* ai fini del presente discorso – che i fautori della prima soluzione propendevano in tal senso, tra l'altro, in ragione della necessaria solennità e, quindi, dell'unicità della deliberazione dello stato di

¹⁵³ D. NOCILLA, *Atti bicamerali non legislativi*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1997, aggiornamento I, p. 187.

¹⁵⁴ In termini critici, sul punto, si vedano specialmente G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit. nt. 14, p. 318; C. ANTONIELLO, *Il controllo parlamentare sulle forze armate nell'esperienza della XIV e della XV legislatura*, cit. nt. 128, p. 421.

¹⁵⁵ AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, p. 41.

¹⁵⁶ Si veda, in particolare, l'art. 1 della p.d.l. AC 933, sulla scorta di quanto prospettato all'art. 1 della p.d.l. AC 2897 presentata nel corso della XV legislatura da E. Deiana; nel medesimo senso, si vedano altresì D. Duranti, in AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 23.4.2015, p. 7; D. Duranti, in AP Camera, XVII legislatura, sed. del 13.5.2015, pp. 7 e 74; M. Piras, *ivi*, p. 7; D. Duranti, in AP Camera, XVII legislatura, sed. del 7.7.2016, p. 31; il tutto sulla scorta di un indirizzo dottrinario riconducibile a G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, pp. 252 ss.; C. DE FIORES, *L'intervento militare in Afghanistan*, in *Politica del diritto*, 2002, pp. 88-89; *Id.*, “L'Italia ripudia la guerra?”, Roma, 2002, p. 25.

¹⁵⁷ In questo senso, si veda già P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza*, cit. nt. 69, pp. 304-305, ad avviso del quale “la legge non è mai stata, e probabilmente non può essere, lo strumento adeguato per risolvere tutti i problemi, complessi e diversificati... Con la legge si può pensare di offrire risposte solo ad alcune esigenze: una razionale programmazione della spesa militare, in specie nel settore degli armamenti; la disciplina della produzione, del commercio e dell'esportazione di materiale bellico; l'adeguamento degli ordinamenti (*status* giuridico, diritti e doveri del personale militare); l'organizzazione ‘di base’ delle forze armate. E naturalmente si può (e si deve) ricordare il ruolo che la Costituzione assegna alla legge per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati di natura politica”.

¹⁵⁸ P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit. nt. 24, p. 263.

¹⁵⁹ Tale posizione è stata sostenuta, in particolare, da L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione*, cit. nt. 108, vol. II, pp. 424 ss.

¹⁶⁰ Tale posizione è stata sostenuta, in particolare, da G. FERRARI, *Guerra: I. Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, vol. XIX, pp. 835 ss.

¹⁶¹ Per una silloge delle contrapposte posizioni sul tema, si rinvia, infatti, a M. MINGARELLI, *Deliberazione dello stato di guerra e conferimento al Governo dei poteri necessari*, in *Il rapporto tra Parlamento e Governo nella consuetudine e nella prassi*, a cura di P. Giocoli Nacci, Padova, 1995, pp. 260 ss.

guerra, tale da non potersi né esaurire nella né sovrapporre all'approvazione dei connessi (ed anzi consecutivi) profili operativi, *in primis* finanziari¹⁶², la cui compresenza potrebbe addirittura costituire un profilo di opacizzazione, se non di occultamento, della prima¹⁶³.

Con specifico riferimento al procedimento approvativo della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, la più attenta dottrina ha già da tempo messo in evidenza, con dovizia di argomentazioni e proprio in una logica proparlamentare (e non certo antiparlamentare), che "l'approvazione mediante legge *nulla aggiungerebbe a quanto ottenibile a mezzo di una deliberazione non legislativa delle Camere*. Niente la legge produrrebbe di ulteriore... circa l'effetto tipico collegato *ex lege* n. 25/1997, poi d.lgs. n. 66/2010] all'approvazione parlamentare, cioè l'obbligo di attuazione delle decisioni del Consiglio dei ministri da parte del Ministro della difesa, che anzi nell'ipotesi di consenso parlamentare prestato con legge non dall'avvenuta approvazione in sé e per sé discenderebbe, ma si costituirebbe a partire quantomeno dalla promulgazione del Capo dello stato della legge approvativa. Né, tantomeno, l'approvazione mediante legge potrebbe risultare preferibile per il *necessario coinvolgimento* del Presidente della Repubblica chiamato a promulgarla, visto che tale coinvolgimento... sarebbe *comunque assicurato dall'esame obbligatorio* del Consiglio supremo di difesa richiamato dall'art. 1, comma 1, lett. a) l. n. 25"¹⁶⁴. Tali considerazioni, riferite alla legge sulle attribuzioni del Ministro della difesa ora confluita nel codice dell'ordinamento militare e aventi come sfondo una prassi istituzionale di atti parlamentari di indirizzo *in subiecta materia* radiata e risalente nel tempo¹⁶⁵, valgono altrettanto con riferimento al procedimento approvativo della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, per come delineato all'art. 2, co. 1 e 2, l. n. 145/2016. A ciò deve aggiungersi che la scelta a favore di un'autorizzazione parlamentare con atti di indirizzo e non con una legge deriva, al contempo, dall'assenza di prescrittività propria di una legge ordinaria che rinvia ad un'altra legge successiva¹⁶⁶ e, soprat-

¹⁶² In termini, si veda P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati*, cit. nt. 114, p. 36; ID., *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit. nt. 24, p. 270; in questo senso, si ricorda utilmente – da parte di L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, cit. nt. 159, p. 433 – la vicenda della Francia del 1939, allorché il Presidente del Consiglio dei ministri "Daladier, invece di chiedere alle Camere l'assenso o l'autorizzazione a dichiarare lo stato di guerra (*rectius*, a farla dichiarare dal Presidente Lebrun), si limitò a domandare la votazione di crediti eccezionali per coprire le spese belliche".

¹⁶³ In questo senso, ancora ed espressamente, P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit. nt. 24, p. 271: ad avviso di tale autore, "insomma, è un *separare per capire* e, soprattutto, per distinguere *scelta primaria* e *scelte consequenziali*, causa ed effetti, decisione sull'*an* del conflitto e decisioni sul 'costo' e la concreta configurazione della partecipazione ad esso" (ivi, p. 272); invece, per un'esaltazione dell'intervento parlamentare sui profili finanziari, asseritamente suscettibile di per sé di ricentralizzare in capo alle Camere la decisione sugli interventi militari italiani all'estero, si veda U. VILLANI, *Missioni militari all'estero e competenze degli organi costituzionali*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 1996*, Torino, 1997, pp. 190-191.

¹⁶⁴ P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati*, cit. nt. 114, p. 33; e, in termini analoghi, ID., *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit. nt. 24, pp. 268 ss.

¹⁶⁵ Sul punto, cfr., ad esempio, tra i molti e in tempi diversi, C. DELL'ACQUA, *Il potere estero fra segreto e politica*, in *Il trattato segreto*, a cura di P. Fois, Padova, 1990, p. 186; V. MESSERINI, *L'uso delle forze armate per missioni internazionali di mantenimento della pace*, in *Scritti degli allievi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, pp. 219 ss.

¹⁶⁶ Sul punto, si vedano specialmente le considerazioni svolte da P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit. nt. 24, p. 277; nonché, da ultimo, M. BENVENUTI, *Audizione resa il 16 aprile 2015*

tutto, dalla considerazione che il riferimento alla legge ordinaria si chiama dietro, per così dire, il potere del Governo di adottare, in casi straordinari di necessità e di urgenza, un decreto-legge¹⁶⁷. Tali casi rischiano di verificarsi, com'è noto, in maniera invero ricorrente con riferimento alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, mettendo così *ab ovo* il Parlamento di fronte a "fatti compiuti" e "situazioni normative"¹⁶⁸, attraverso il ricorso sì ad una legge ordinaria, ma, se di conversione di un decreto-legge, su "operazioni già iniziate o addirittura concluse"¹⁶⁹. Se si aggiunge, per un verso, che financo l'autorizzazione con legge di cui all'art. 80 Cost., pur dotata di ben altra forza giuridica, non ha dato buona prova di sé anche rispetto ad una simile eventualità¹⁷⁰ e che, per un altro, il ricorso a un decreto-legge potrebbe altresì costituire l'*occasio diabolica* per "aggiungere all'autorizzazione anche un corredo di norme derogatorie per la singola missione autorizzata, ridando il via a quel processo di stratificazione e parcellizzazione normativa, cui invece si sarebbe voluto porre rimedio"¹⁷¹, si può concludere, sul punto, che la prospettazione di atti parlamentari di indirizzo, anziché della legge, non solo nulla toglie, ma probabilmente, anzi, aggiunge qualcosa a un procedimento approvativo imperniato su quest'ultima.

In realtà, l'ordinamento giuridico già conosce un numero rilevante e forse anche crescente di fattispecie in cui "è la legge a disciplinare gli effetti di atti di indirizzo, che si inseriscono in più complessi e articolati procedimenti decisionali: è il caso delle risoluzioni sul DEF o delle risoluzioni (al Senato) e dei documenti (alla Camera) approvati a conclusione dell'esame delle proposte di atti dell'Unione Europea"¹⁷². Quanti ai primi, com'è noto, il Documento di economia e finanza (al pari della relativa Nota di aggiornamento: art. 7, co. 2, lett. b, l. n. 196/2009 nella sua formulazione vigente) è predisposto dal Governo e presentato alle Camere "per le conseguenti deliberazioni parlamentari" (art. 7, co. 2, lett. a, l. n. 196/2009

innanzi alle Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (difesa) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti "legge quadro missioni internazionali", cit. nt. 19, p. 9.

¹⁶⁷ In questo senso, si veda ancora P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit. nt. 24, p. 283; appare fuor di dubbio, infatti, com'è stato notato, che il ruolo del decreto-legge sarebbe "così speculare a quello dell'organo che lo adotta" (L. CAPPUCCIO, *Il conferimento dei poteri necessari per lo stato di guerra tra inattuazione e trasformazione della Costituzione repubblicana*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, vol. I, p. 337).

¹⁶⁸ W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 359; si veda, infatti, quanto riportato *supra*, nt. 7.

¹⁶⁹ F. VARI, *Note sulla decretazione d'urgenza in materia di politica estera militare*, in *Politica del diritto*, 2001, p. 361; nonché, se si vuole, M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit. nt. 29, p. 133.

¹⁷⁰ Si consideri, ad esempio, la vicenda dell'Accordo stipulato fra il Ministero di grazia e giustizia della Repubblica italiana e il Dipartimento della giustizia degli Stati Uniti d'America del 1976, recante "procedures for mutual assistance in the administration of justice in connection with the Lockheed Aircraft Corporation matter", al quale, ancorché comportasse modificazioni di leggi, è stata data una singolare applicazione con il d.l. n. 76/1976, conv. nella l. n. 179/1976.

¹⁷¹ P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit. nt. 24, p. 281.

¹⁷² L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Bologna, 2013, p. 198; per un parallelo tra i profili procedurali della disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e di quella del settore della finanza pubblica, si veda già R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit. nt. 9, pp. 31 ss.

nella sua formulazione vigente)¹⁷³; nella sua versione finale, dunque, il testo del Documento in questione è quello “risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari” (art. 10, co. 1, l. n. 196/2009 nella sua formulazione vigente). Per quanto riguarda, invece, la partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell’Unione europea, si prevede che sui relativi progetti ed atti “i competenti organi parlamentari poss[a]no adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, secondo le disposizioni dei Regolamenti delle Camere. Il Governo assicura che la posizione rappresentata dall’Italia in sede di Consiglio dell’Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell’Unione sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in relazione all’oggetto di tale posizione” (art. 7, co. 1, l. n. 234/2012). Inoltre, ai sensi dell’art. 10, co. 1, l. n. 234/2012, ciascuna Camera, con la medesima procedura, “può chiedere al Governo, informandone contestualmente l’altra Camera, di apporre in sede di Consiglio dell’Unione europea la riserva di esame parlamentare sul progetto o atto in corso di esame”. Ancora, l’art. 11, co. 3, l. n. 234/2012 stabilisce che, “nei casi in cui l’entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio dell’Unione europea [sia] subordinata dal Trattato sull’Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell’Unione europea alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, il Governo trasmette la decisione alle Camere ai fini delle opportune deliberazioni. La decisione si considera approvata in caso di deliberazione positiva di entrambe le Camere”. Infine, l’art. 12 l. n. 234/2012 disciplina l’istituto del “freno di emergenza”, correlato ora agli artt. 48, co. 2, 82, § 3, e 83, § 3, TFUE ed ora all’art. 31, § 2, TUE; in tali circostanze, “colui che rappresenta l’Italia nel Consiglio dell’Unione europea è tenuto a chiedere che la proposta stessa sia sottoposta al Consiglio europeo, ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso”, ovvero “ad opporsi ad una decisione per specificati e vitali motivi di politica nazionale ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo motivato in tal senso”¹⁷⁴.

Come in ciascuno di tali frangenti, così anche all’art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 il legislatore ordinario ha preferito mantenere una dizione generica circa la tipologia di atti parlamentari di indirizzo da adottarsi, essendo questi disciplinati, com’è noto, o direttamente dalla Costituzione o all’interno dei regolamenti parlamentari adottati ex art. 64, co. 1, Cost.¹⁷⁵. Tra di essi, però, la risoluzione, anche alla luce della più recente prassi istituzionale¹⁷⁶, è quella che sembra attagliarsi al meglio all’autorizzazione parlamentare richiesta all’art. 2, co. 2, l. n.

¹⁷³ Trattasi di risoluzioni di Assemblea, come specificato all’art. 118-bis, co. 2, reg. Cam. e all’art. 125-bis, co. 4, reg. Sen.

¹⁷⁴ Sul punto, si rinvia, per tutti, a G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014, pp. 217 ss.; per quanto riguarda le risoluzioni di Assemblea sulla relazione annuale sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea, si vedano l’art. 126-ter, co. 6, reg. Cam. e l’art. 144-bis, co. 6, reg. Sen.

¹⁷⁵ Peralto, la dottrina più avvertita non ha mancato di rimarcare che, “nei regolamenti e nella prassi parlamentare, mozione, risoluzione e ordine del giorno hanno avuto una vita molto confusa, essendo stati indifferentemente utilizzati come strumenti a finalità plurime, con frequenti scambi di funzioni e di terminologia” (V. DI CIULO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit. nt. 4, p. 788).

¹⁷⁶ Si consideri, ancora, il caso da ultimo verificatosi dell’invio in Libia nel mese di settembre del 2016 di una struttura ospedaliera militare e di circa trecento militari, ai cui profili procedurali già si è accennato *supra*, nt. 6.

145/2016 per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Da un punto di vista sostanziale, infatti, a differenza della mozione, essa non è suscettibile di dare avvio ad una discussione, ma solo di concluderla (e, in questo caso, la discussione prende avvio dalla prevista trasmissione della deliberazione del Consiglio dei ministri); mentre, a differenza dell'ordine del giorno, essa ha un carattere autonomo e non accessorio, come nel caso qui trattato. Da un punto di vista procedimentale, poi, a differenza della mozione, la risoluzione può essere adottata tanto dall'Assemblea quanto dalla/e Commissione/i; eventualità, come si è già poc'anzi detto, lasciata volutamente aperta dalla legge di cui qui si tratta¹⁷⁷. Si ricorda, infine, che tali atti parlamentari di indirizzo possono originare da comunicazioni del Governo (art. 118 reg. Cam.; art. 105 reg. Sen.), che l'eventuale voto contrario di una Camera non importa alcun obbligo di dimissioni del Governo (art. 94, co. 4, Cost.), ma che su di essi quest'ultimo può porre la questione di fiducia (art. 116 reg. Cam.; art. 161 reg. Sen.).

3.5. (segue) *Informazione*

L'esplicita previsione all'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 di un'autorizzazione parlamentare per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, di cui si è poc'anzi trattato, appare rafforzata dalla coesistente previsione, con una sufficiente dose di dettaglio, del contenuto parimenti necessario proprio della deliberazione del Consiglio dei ministri da trasmettere alle Camere. Con spirito degno della massima einaudiana "conoscere per deliberare"¹⁷⁸, si prevede, in primo luogo, che la predetta deliberazione debba distinguere "ciascuna missione", non potendosi confondere e mescolare, come in passato, elementi attinenti a missioni internazionali diverse, le quali dunque devono essere oggetto di distinte autorizzazioni *ad hoc*¹⁷⁹. In secondo luogo, per ciascuna di esse hanno da essere necessariamente indicati all'interno

¹⁷⁷ Si può utilmente ricordare, ancora, che presso la Camera dei deputati, in occasione della discussione di una risoluzione in Commissione, dev'essere invitato un rappresentante del Governo (art. 117, co. 1, reg. Cam.) e quest'ultimo può chiedere che non si proceda alla votazione di una proposta di risoluzione e che di questa sia investita l'Assemblea (art. 117, co. 3, reg. Cam.); parimenti, anche presso il Senato della Repubblica un rappresentante del Governo dev'essere invitato ad assistere alla seduta (art. 50, co. 2, reg. Sen.) e quest'ultimo o un terzo dei componenti della Commissione può chiedere che la risoluzione sia sottoposta all'Assemblea (art. 50, co. 3, reg. Sen.).

¹⁷⁸ Giacché, evidentemente, "come si può deliberare senza conoscere?" (L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare*, [1955], rist. in Id., *Prediche inutili*, Torino, 1974, p. 3).

¹⁷⁹ La prassi istituzionale registrava, infatti, la presenza decreti-legge di proroga delle missioni internazionali, in cui queste ultime venivano tutte assiepite in un unico lungo articolo (si veda, ad esempio, l'art. 1 d.l. n. 64/2002, conv. con mod. nella l. n. 116/2002), il quale costituiva, com'è stato detto, una "sorta di 'prendere o lasciare' complessivo all'atto della votazione finale del provvedimento" (R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit. nt. 9, p. 22); successivamente, alla luce dei vivaci dissensi politici provocati dall'intervento militare italiano in Iraq del 2003, tale ultima missione internazionale è stata prima distinta all'interno del d.l. n. 165/2003 dalle altre e poi, in sede di conversione in legge, la relativa l. n. 219/2003 ha disciplinato solo tale intervento, mentre la proroga delle altre è stata prevista con la successiva l. n. 231/2003; in tempi più recenti, invece, a partire dal d.l. n. 2/2014, conv. con mod. nella l. n. 28/2014, le missioni internazionali sono state raggruppate su base continentale, con tre densi articoli relativi, rispettivamente, all'"Europa", all'"Asia" e all'"Africa" (si vedano, da ultimo, gli artt. 1 ss. d.l. n. 67/2016, conv. con mod. nella l. n. 131/2016).

delle rispettive deliberazioni: a) l'area geografica di intervento; b) gli obiettivi¹⁸⁰; c) la base giuridica di riferimento¹⁸¹; d) la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte¹⁸²; e) la durata programmata; f) il fabbisogno finanziario per l'anno in corso.

Manca, invece, un riferimento esplicito¹⁸³ alle regole di ingaggio¹⁸⁴, il che appare una lacuna considerevole, *a fortiori* laddove tali regole derivino da una catena di comando non completamente "interna"¹⁸⁵ e, cioè, non siano determinate unilateralmente dai pubblici poteri italiani, con il rischio, in tal caso, che "l'autorizzazione parlamentare della missione includ[a] anche un'approvazione implicita delle regole [di ingaggio] scelte"¹⁸⁶. Queste ultime, infatti, appaiono indubbiamente rilevanti sia in sé, in particolare ai fini di una verifica della compati-

¹⁸⁰ Sul punto, l'art. 2, co. 3, della p.d.l. 1959 prevedeva altresì l'indicazione del "livello di rischio dell'area, distinto in basso, medio e alto rischio".

¹⁸¹ Tale espressione si ricollega, a ben vedere, a quanto già detto (*supra*, § 2.1) in ordine al fondamento giuridico della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

¹⁸² Sul punto, l'art. 2, co. 3, della p.d.l. 1959 prevedeva altresì l'indicazione delle "unità di personale di altri Paesi di cui si prevede la partecipazione alla missione".

¹⁸³ In realtà, alcuni degli emendamenti presentati nel corso della discussione in seno alle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati facevano riferimento ad esse, ma solo in sede di controllo parlamentare (emendamenti 3.01 e 3.02, in AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 9.4.2015, p. 30), come si vedrà più ampiamente *infra*, § 4.

¹⁸⁴ Con ciò intendendosi "le direttive diramate dalle competenti autorità militari, che specificano le circostanze e i limiti entro cui le forze possono iniziare o continuare il combattimento con quelle contrapposte. Le ROE, quindi, limitano o autorizzano l'uso della forza nel rispetto del diritto internazionale e della legge sui conflitti armati, nonché delle leggi e regolamenti nazionali in vigore" (così il Ministro della difesa A. Martino, in AP Senato, XIV legislatura, sed. pomeridiana del 7.11.2011, p. 8).

¹⁸⁵ Il punto è stato oggetto di attenzione già da parte di M. FRANCHINI, *Le risoluzioni parlamentari sulla lotta al terrorismo internazionale*, cit. nt. 25, p. 325, per il quale "il Parlamento dovrebbe avere il modo di pronunciarsi specificamente sulle c.d. regole d'ingaggio delle nostre truppe ed esigere di potere controllare, anche sotto il profilo politico, l'utilizzazione che di esse viene fatta da comandi stranieri"; adesivamente, si veda anche R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit. nt. 9, p. 34; in senso difforme, però, G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e regole di ingaggio*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 71, per il quale "la completa conoscenza pubblica comporterebbe pericoli per la sicurezza del personale coinvolto", in linea con quanto dichiarato dal Ministro della difesa A.M.L. Parisi innanzi alle Commissioni III e IV del Senato della Repubblica il 4.10.2006, in occasione dell'intervento militare italiano in Libano di quell'anno: "per 'regole di ingaggio' si intende quello strumento procedurale che serve alle forze sul campo per uniformare i comportamenti, in particolare di fronte a situazioni improvvise e imprevedibili, quando non sia possibile arrivare alla normale linea di comando. [...] Concedetemi di mantenere un doveroso riserbo sui dettagli di queste regole. La codificazione dei comportamenti dei militari in operazione è per sua natura altamente riservata; la sua conoscenza da parte di elementi ostili può infatti costituire un grave elemento di svantaggio a livello tattico, quindi di pericolo per le nostre truppe"; tale obiezione, però, sembra provare troppo, nel momento in cui anche altri elementi ugualmente presenti nella deliberazione governativa trasmessa alle Camere per la successiva autorizzazione ex art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 potrebbero determinare, per ipotesi, un siffatto "svantaggio a livello tattico", come nel caso, ad esempio, dell'indicazione della composizione degli assetti da inviare o della durata della missione medesima; quanto alla segretezza, poi, occorre parimenti ricordare che le stesse Camere "possono deliberare di adunarsi in seduta segreta" (art. 64, co. 2, Cost.) e che, al contempo, anche i lavori delle Commissioni possono essere variamente secretati (art. 65, co. 3, reg. Cam.; art. 31, co. 3, reg. Sen.); è noto, tuttavia, che la prassi parlamentare, a partire dall'entrata in vigore della Carta repubblicana del 1947 e fino ad oggi, non ha visto la presenza di sedute segrete delle Camere; risulta, invece, che l'Assemblea costituente si sia convocata due volte in Comitato segreto per dibattere problemi interni e che ciò si sia precedentemente verificato, in particolare, dal 21.6.1917 al 30.6.1917 e dal 13.12.1917 al 18.12.1917, nel corso delle fasi militarmente più drammatiche e concitate della Prima guerra mondiale (su cui si veda, per l'appunto, il volume intitolato *Comitati segreti sulla condotta della guerra*, Roma, 1967, *passim*).

¹⁸⁶ G. ANGELUCCI, *ROE*, in *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea*, a cura di Id. e L. Verucci, Firenze, 2010, p. 263.

bilità della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali con il disposto della prima proposizione dell'art. 11 Cost. e dell'art. 52, co. 1, Cost., sia alla luce della *liaison dangereuse* che la legislazione ordinaria ha intessuto tra tali regole e il diritto penale applicabile al personale impegnato nelle missioni internazionali medesime¹⁸⁷. Giova ricordare, in proposito, che già l'art. 41, co. 1, c.p.m.p. stabilisce, in generale, che “non [sia] punibile il militare, che, a fine di adempiere un suo dovere di servizio, fa uso, ovvero ordina di far uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, quando vi è costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza”¹⁸⁸. Ora, invece, nonostante tutti i *caveat* formulati sul punto dai più attenti commentatori – per cui, in buona sostanza, “nessuna regola d’ingaggio potrà rendere lecito un comportamento illecito”¹⁸⁹ – a partire dall’entrata in vigore dell’art. 4, co. 1-*sexies*, d.l. n. 152/2009, aggiunto dalla l. (di conversione) n. 197/2009 (e come da ultimo richiamato all’art. 6, co. 1, d.l. n. 67/2016, conv. con mod. nella l. n. 131/2016, nonché riprodotto all’art. 19, co. 3, l. n. 145/2016), la legislazione ordinaria fa un esplicito riferimento alle “regole di ingaggio”, provando a farne discendere una fattispecie di non punibilità¹⁹⁰. Sul punto, non può non rinviarsi, per un verso, alle notazioni convincentemente critiche formulate dai commentatori¹⁹¹; e, per un altro, a quanto si dirà problematicamente in conclusione, con rife-

¹⁸⁷ Sul punto, si veda utilmente, da ultimo, L. BUSCEMA, *Lo stato di guerra in tempo di pace*, Napoli, 2014, pp. 471 ss.

¹⁸⁸ Su tale disposizione, si rinvia ampiamente a D. BRUNELLI e G. MAZZI, *Diritto penale militare*, IV ed., Milano, 2007, pp. 88 ss.; P.P. RIVELLO, *Lezioni di diritto penale militare*, II ed., Torino, 2012, pp. 69 ss.

¹⁸⁹ N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle Forze Armate italiane all'estero*, in *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea*, cit. nt. 184, p. 248; infatti e più analiticamente, “solo nell’ipotesi in cui le ROE avessero il grado di una fonte normativa pari a quella della legislazione sulle cause di non punibilità... potrebbe in astratto essere ritenuta ammissibile una regolamentazione derogatoria, con l’effetto che le ROE sarebbero idonee, in sostanza, a scriminare condotte che, invero, non ricadrebbero nell’ambito operativo delle già codificate cause d’esenzione della pena. Diversamente, però, qualora le ROE venissero configurate quali fonti subordinate alla legge, non potendosi evidentemente ammettere deroghe alla stessa da parte di una fonte sotto ordinata, le ROE non potranno che ‘doppiare’, quanto a contenuti e limiti, gli elementi contenutistici previsti dalle varie cause di non punibilità codificate” (V. FARA, *Regole di ingaggio, bandi militari e costituzioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, p. 542).

¹⁹⁰ “Non è punibile il militare che, nel corso delle missioni... in conformità alle direttive, alle regole di ingaggio ovvero agli ordini legittimamente impartiti, fa uso ovvero ordina di fare uso delle armi, della forza o di altro mezzo di coazione fisica, per le necessità delle operazioni militari”; l’art. 4, co. 1-*septies*, d.l. n. 152/2009, aggiunto dalla l. (di conversione) n. 197/2009 (e anch’esso da ultimo richiamato, da parte sua, all’art. 6, co. 1, d.l. n. 67/2016, conv. con mod. nella l. n. 131/2016, nonché riprodotto all’art. 19, co. 3, l. n. 145/2016) aggiunge che, “quando nel commettere uno dei fatti previsti dal comma 1-*sexies* si eccedono colposamente i limiti stabiliti dalla legge, dalle direttive, dalle regole di ingaggio o dagli ordini legittimamente impartiti, ovvero imposti dalla necessità delle operazioni militari, si applicano le disposizioni concernenti i delitti colposi se il fatto è previsto dalla legge come delitto colposo”; peraltro, lo stesso art. 19, co. 3, l. n. 145/2016 estende – in linea con la propria impostazione generale (*supra*, § 2.2) – la portata di tali disposizioni (dai soli militari) a tutto il “personale che partecipa alle missioni internazionali, nonché al personale inviato in supporto alle medesime missioni”, secondo l’ampia formula dell’art. 19, co. 1, l. n. 145/2016.

¹⁹¹ In particolare, si è stigmatizzato il verificarsi di una “ ‘metamorfosi’ concernente la natura giuridica delle R.O.E.: non più ordini amministrativi concernenti la misura di utilizzo degli armamenti individuali o comunque della forza da parte degli appartenenti alle Forze Armate (con tutti i limiti legali e codicistici paventabili), bensì precetti integrativi di una norma penale di favore ‘in bianco’ nella quale si incorporano” (L. D’ANGELO, *Missioni militari all'estero*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, su www.forumcostituzionale.it, p. 2); ciò con l’effetto finale che “qui addirittura l’esimente finisce per poggiare non tanto sugli ordini *legittimamente* impartiti... ma addirittura su meri atti/provvedimenti amministrativi, quali le direttive militari e le regole di ingaggio. In tal modo, le regole d’ingaggio e le direttive dell’Autorità militare non vanno ad integrare una esimente prevista per legge, ma risultano piuttosto esse stesse quali esimenti. Sostanzialmente, atti amministrativi finiscono per determinare, sur-

rimento al diritto penale applicabile al personale impegnato nelle missioni internazionali (*infra*, § 4).

Rimanendo, per ora, al tema dei contenuti informativi che il Governo è tenuto a collocare all'interno della propria deliberazione da trasmettere alle Camere, affinché tale organo costituzionale possa esercitare correttamente la propria funzione *in primis* autorizzativa (*supra*, §§ 3.3-3.4), l'art. 3, co. 1, l. n. 145/2016 aggiunge, da parte sua, un meccanismo annuale di discussione e, se del caso, di (ri)autorizzazione parlamentare per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, nell'ipotesi di prosecuzione di queste oltre l'anno in corso. Infatti, a mente dell'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016 la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è autorizzata dalle Camere "per ciascun anno"¹⁹²; e tale espressione sta a significare, inequivocabilmente, che l'autorizzazione parlamentare dev'essere, ove occorra, rinnovata su base annuale (con ciò intendendosi per ogni anno solare, posto, in particolare, che l'art. 2, co. 6, l. n. 145/2016 fa riferimento agli "anni successivi a quello in corso alla data di autorizzazione delle missioni"). Una simile conclusione appare avvalorata dal combinato disposto degli artt. 2, co. 6, e 3, co. 1, l. n. 145/2016, ove si prevede che, per gli anni successivi a quello in corso alla data della "prima" autorizzazione parlamentare, si procede, nell'ambito di una "sessione parlamentare sull'andamento delle missioni autorizzate", alle successive e "consequenti deliberazioni parlamentari" (art. 3, co. 1); ciò – si specifica – "ai fini del finanziamento e della prosecuzione delle missioni stesse, ivi inclusa la proroga della loro durata, nonché ai fini dell'eventuale modifica di uno o più caratteri delle missioni medesime" (art. 2, co. 6). La formulazione appare un poco contorta, posto che, comunque, giusta la suddetta previsione dell'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016, l'autorizzazione parlamentare vale sempre e comunque "per ciascun anno"; per cui, ove non rinnovata l'anno successivo, la relativa missione internazionale risulterebbe senz'altro priva di base giuridica e, dunque, dovrebbe cessare immantinente. In questo senso, l'art. 2, co. 6, l. n. 145/2016 mette in evidenza il *quid novi* di un'eventuale deliberazione del Consiglio dei ministri circa la proroga di una missione internazionale: trattasi della "prosecuzione" oltre l'anno (solare, come si è poc'anzi detto), con la connessa eventuale "proroga della... durata" (*scilicet*: il differimento della "durata programmata": art. 2, co. 2, l. n. 145/2016) e del "finanziamento" (*rectius*: il nuovo "fabbisogno finanziario": art. 2, co. 2, l. n. 145/2016), a cui lo stesso legislatore ordinario aggiunge *ad abundantiam* – sulla scorta del timore di comportamenti elusivi da parte del Governo – il riferimento generale e residuale alla "modifica di uno o più caratteri delle missioni medesime".

In aggiunta a quanto stabilito in ordine alla "prima" autorizzazione parlamentare e alle eventuali proroghe della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, il Governo, su

rettamente, l'oggetto della norma penale, spalancando le porte ad un vero e proprio 'diritto penale amministrativo' " (M. TONDINI, *Sulla nuova disciplina giuridica delle missioni militari italiane all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, p. 402).

¹⁹² Questo riferimento normativo è l'esito di un inedito intervento della Commissione 5a del Senato della Repubblica in sede consultiva (AP Senato, XVII legislatura, Commissione 5a, sed. del 23.9.2015, p. 2) e di un emendamento successivo (e conseguente) presentato da N. Latorre (AP Senato, XVII legislatura, sed. del 8.3.2016, p. 19).

proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro dell'interno per la parte di competenza, è tenuto a presentare alle Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, una "relazione analitica sulle missioni 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" (art. 3, co. 1, l. n. 145/2016). Tale disposizione specifica altresì che la relazione in questione debba "precisa[re] l'andamento di ciascuna missione e i risultati conseguiti" ed "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 attualizzati della missione. La relazione è integrata dai pertinenti elementi di valutazione fatti pervenire dai comandi internazionali competenti con particolare riferimento ai risultati raggiunti, nell'ambito di ciascuna missione, dai contingenti italiani". La relazione in questione, dunque, svolge un'evidente duplice funzione: "a consuntivo", essa costituisce per l'anno (o la frazione di anno) solare trascorso uno strumento fondamentale per lo svolgimento della funzione di controllo parlamentare circa il rispetto da parte del Governo di quanto dichiarato all'interno della propria deliberazione trasmessa alle Camere e da queste autorizzato (*infra*, § 4); "a preventivo", essa opera quale base informativa per l'ulteriore autorizzazione per la prosecuzione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali in corso di svolgimento. Infatti, è espressamente previsto che in seno alle Camere si svolga una "discussione" e vengano adottate delle "conseguenti deliberazioni" (art. 3, co. 1), le quali altro non sono, simmetricamente a quanto disposto all'art. 2, co. 2, l. n. 145/2016, se non degli atti autorizzativi per l'anno (solare) successivo, al fine di consentire la prosecuzione della/e missione/i internazionale/i interessata/e, altrimenti sprovvista/e *ex nunc* di base giuridica. Anche in tali frangenti, al pari di quanto si è poc'anzi detto in ordine alla "prima" autorizzazione, le Camere possono non soltanto autorizzare/non autorizzare la prosecuzione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, ma altresì definire impegni per il Governo. Qualora poi le Camere o anche una sola di esse adottassero un atto sostanzialmente configgente con quanto riportato nella relazione analitica presentata dal Governo (ad esempio, non autorizzando la prosecuzione di una specifica missione internazionale), quest'ultimo sarebbe altresì tenuto a modificare tale relazione di conseguenza, con riferimento anche alla ripartizione del fondo per il finanziamento delle missioni internazionali ("le risorse del fondo... sono ripartite tra le missioni internazionali indicate nella relazione di cui all'articolo 3, comma 1, come risultante a seguito delle relative deliberazioni parlamentari": art. 4, co. 3, l. n. 145/2016).

In conclusione, sul punto, la trama normativa sin qui illustrata, ancorché da sottoporre alla necessaria verifica quanto al comportamento effettivo che terranno gli organi costituzionali coinvolti, appare nondimeno apprezzabile, quale esito di un lungo processo normativo che ha visto, almeno a partire dal secolo nuovo, diversi tentativi del Parlamento di essere informato, ancor prima che coinvolto, sull'andamento e sui risultati conseguiti – parafrasando l'art. 3, co. 1, l. n. 145/2016 – della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Così, l'art. 14 l. n. 231/2003 ha previsto, in un primo tempo, un obbligo semestrale di relazione in capo ai Ministri degli affari esteri e della difesa "sulla realizzazione degli obiettivi fissati, sui

risultati raggiunti e sull'efficacia degli interventi effettuati nell'ambito delle operazioni internazionali in corso". Tale obbligo è stato talora individuato entro un termine prestabilito (art. 3, co. 17-*bis*, d.l. n. 4/2007, aggiunto dalla l. di conversione n. 38/2007) e si è poi fatto quadri-mestrale con l'art. 10-*bis* d.l. n. 215/2011, aggiunto dalla l. (di conversione) n. 13/2012. Successivamente e in maniera più analitica, l'art. 9, co. 2, d.l. n. 107/2011, aggiunto dalla l. (di conversione) n. 130/2011, ha stabilito a sua volta che, "entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di applicazione del decreto semestrale o annuale di proroga delle missioni, il Governo presenta[ssse] al Parlamento una relazione analitica sulle missioni militari e di polizia di cui al presente decreto con riferimento all'evoluzione di ciascuna missione, agli obiettivi prefissati e alla verifica dei risultati conseguiti". In seguito, l'art. 1-*bis* d.l. n. 114/2013, aggiunto dalla l. (di conversione) n. 135/2013, al pari del successivo art. 3-*bis* d.l. n. 2/2014, aggiunto dalla l. (di conversione) n. 28/2014, ha specificato a sua volta che "la relazione analitica sulle missioni d[ovess]e essere accompagnata da un documento di sintesi operativa aggiornato alla data di scadenza del termine di applicazione del presente decreto che indic[asse] espressamente per ciascuna missione i seguenti dati: mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato, scadenza nonché i dettagli atualizzati della missione. La relazione è integrata dai pertinenti elementi di valutazione fatti pervenire dai comandi internazionali competenti con particolare riferimento ai risultati raggiunti, nell'ambito di ciascuna missione, dai contingenti italiani"¹⁹³. Tutte queste disposizioni, le quali hanno variamente fatto da precedente alla predisposizione dell'art. 3, co. 1, l. n. 145/2016, sono ora conseguentemente abrogate (art. 3, co. 2).

3.6. (segue) *Finanziamento*

In aggiunta ai profili autorizzativi e a quelli informativi, di cui si è già parlato, qualche notazione merita altresì la questione del finanziamento della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, la quale – come si è ampiamente visto (*supra*, § 1) – ha costituito il profilo prevalente di attenzione della selva di decreti-legge intervenuti in materia in questi ormai non pochi anni. L'art. 4 l. n. 145/2016 disciplina compiutamente il "fondo per il finanziamento delle missioni internazionali", la cui dotazione viene "stabilita annualmente dalla legge di stabilità ovvero da appositi provvedimenti legislativi" (art. 4, co. 1)¹⁹⁴. Il fondo in que-

¹⁹³ Si veda, pertanto e da ultimo, la Relazione analitica sulle missioni internazionali militari e di polizia corredata dal relativo documento di sintesi operativa, relativa al 2015 e presentata dalla Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento M.E. Boschi, in AP Camera, XVII legislatura, 20.6.2016, doc. LI, n. 4, pp. 1 ss.

¹⁹⁴ Il punto era già stato anticipato da R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit. nt. 9, p. 25, nt. 54, per il quale "il Fondo missioni internazionali verrebbe ad assumere una funzione analoga a quella dei Fondi speciali di cui all'articolo 18 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante legge di contabilità e finanza pubblica. Anche per tali Fondi, infatti, la relativa dotazione viene rimessa alla legge di stabilità, con la differenza però che, mentre questi ultimi, essendo destinati alla 'copertura finanziaria dei provvedimenti *che si prevede* sono approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale' hanno natura sostanzialmente programmatica e non vincolante, il primo, invece, risulterebbe giuridicamente vincolato alla specifica finalità ad esso assegnata"; si può aggiungere che, attualmente, in virtù dell'art. 2, co. 2, lett. a), l. n. 198/2016, la

stione, collocato “nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze” (art. 4, co. 1)¹⁹⁵, trae origine da un istituto omologo, denominato “fondo di riserva... per provvedere ad eventuali esigenze connesse con la proroga delle missioni internazionali di pace” ed istituito su base annuale, a decorrere dal 2004, dall’art. 3, co. 8, l. n. 350/2003. Successivamente, con l’art. 1, co. 1240, l. n. 296/2006 – quest’ultimo, per l’appunto, abrogato dall’art. 4, co. 5, l. n. 145/2016 – il correlativo fondo “per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace”, istituito nell’ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero dell’economia e delle finanze, ha assunto un orizzonte triennale, con riferimento agli anni 2007-2009. Si deve ricordare, in proposito, che proprio in occasione dell’approvazione della l. n. 296/2006 il disegno di legge originario prevedeva un meccanismo per cui il riparto delle risorse relative dovesse avvenire “con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri degli affari esteri, della difesa, dell’interno e dell’economia e delle finanze... tra le sole missioni deliberate con determinazione del Consiglio dei ministri e atto di indirizzo del Parlamento, previa informazione al Presidente della Repubblica” (art. 188, co. 2, d.d.l. AC 1746-*bis* della XV legislatura). Tale previsione, ad un tempo eccentrica per una legge finanziaria ed insufficiente quanto al procedimento approvativo, è stata – condivisibilmente, ad avviso di chi scrive – soppressa nel corso dell’*iter* parlamentare proprio per la “mancanza della previsione di uno strumento alternativo alla legge che consentisse al Parlamento di pronunciarsi sulla proroga delle missioni stesse”¹⁹⁶. Attualmente, invece, seguendo la *Gliederung* adottata agli artt. 2 e 4 l. n. 145/2016, in tanto la “delegificazione”¹⁹⁷ circa la determinazione dell’apporto finanziario di ciascuna missione internazionale – rispetto alla quale, per il vero, va ribadito che sinora le Camere intervenivano unicamente in sede di conversione in legge di periodici decreti-legge – appare costituzionalmente accettabile sul piano dei rapporti tra il Parlamento e il Governo (*supra*, § 3.3) in quanto si accompagna alla contestuale previsione di un procedimento autorizzativo annuale, su cui ci si è già intrattenuti (*supra*, § 3.5), oltre che di una pur non vincolante fase di confronto antecedente all’emanazione dell/i relativo/i decreto/i del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁹⁸.

dotazione dei fondi speciali non è più stabilita nella legge di stabilità, ma nella prima sezione della legge di bilancio.

¹⁹⁵ Tale profilo è stato oggetto di contestazione nel corso del dibattito parlamentare da parte di D. Duranti, la quale avrebbe ritenuto preferibile la collocazione del fondo in questione nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, “in modo da garantire una maggiore trasparenza” (AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 28.4.2015, p. 104); peraltro, un emendamento in tal senso non è stato approvato dall’Assemblea della Camera dei deputati (AP Camera, XVII legislatura, sed. del 13.5.2015, p. 21).

¹⁹⁶ R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit. nt. 9, p. 32, nt. 66; nonché *ivi*, p. 14, nt. 29.

¹⁹⁷ In questo senso, si veda il *dossier* del Senato della Repubblica, Servizio studi - Servizio affari internazionali, *Disegno di legge A.S. n. 1917*, [2015], su www.senato.it, p. 21.

¹⁹⁸ L’art. 2, co. 5, della p.d.l. AC 1959 prevedeva, invece, che la copertura finanziaria fosse disposta con legge, una volta autorizzata dalle Camere – sembrerebbe con atti di indirizzo nel caso della “prima” autorizzazione (art. 2, co. 3) e con legge in caso di prosecuzione (art. 3, co. 1) – la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali.

Si è già visto, in proposito, come il “fabbisogno finanziario per l’anno in corso” sia uno degli elementi necessari della deliberazione del Consiglio dei ministri da trasmettersi per l’autorizzazione alle Camere ex art. 2, co. 2, l. n. 145/2016. Ora, gli artt. 2, co. 3, e 4, co. 3, disciplinano in maniera simmetrica le modalità di ripartizione del fondo, con riferimento alle missioni internazionali oggetto, rispettivamente, della “prima” autorizzazione parlamentare e delle eventuali proroghe per gli anni (solari) successivi, per il tramite di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della difesa, dell’interno e dell’economia e delle finanze (artt. 2, co. 3, e 4, co. 3). A tal fine, gli stessi artt. 2, co. 3, e 4, co. 3, l. n. 145/2016 prevedono la trasmissione degli schemi di tali decreti, corredati da una relazione tecnica esplicativa, alle Camere, affinché queste esprimano per il tramite delle Commissioni parlamentari competenti “per materia e per i profili finanziari” – cioè, è dato ritenere, le Commissioni III e IV e la Commissione V della Camera dei deputati e le Commissioni 3a e 4a e la Commissione 5a del Senato della Repubblica – dei pareri da rendersi entro venti giorni dall’assegnazione. Il Governo può discostarsi da essi, ma è tenuto in tal caso a trasmettere nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, “corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione” (artt. 2, co. 3, e 4, co. 3, l. n. 145/2016). In questo caso, le Commissioni parlamentari *de quibus* possono esprimere entro dieci giorni dalla seconda trasmissione i loro pareri definitivi e, decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati. Si tratta, a ben vedere, dell’unico intervento parlamentare contenuto nella l. n. 145/2016 di carattere non vincolante. Anche in questo caso, però, occorre ricordare che il “fabbisogno finanziario per l’anno in corso” è uno dei contenuti che l’art. 2, co. 2, l. n. 145/2016 individua come necessari e indefettibili per la deliberazione governativa e la conseguente autorizzazione parlamentare. Anche rispetto a questo profilo, pertanto, le Camere possono definire “impegni per il Governo” (art. 2, co. 2), con l’effetto tangibile che, qualora non intendesse tenerli nella dovuta considerazione, lo stesso Governo correrebbe il rischio che l’anno (solare) successivo la missione internazionale *de qua*, ove in prosecuzione, non venisse ulteriormente autorizzata.

4. Notazioni conclusive

A fronte di innovazioni legislative di indubbio rilievo ordinamentale, quali sono quelle relative all’ambito di applicazione (*supra*, § 2) e al procedimento approvativo (*supra*, § 3) della partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali, la l. n. 145/2016 si segnala (questa volta) negativamente – a sommessima opinione di chi scrive – per la mancata risoluzione di due profili caratterizzati da una perdurante criticità. Il primo attiene a un tema effettivamente disciplinato all’interno di tale legge, ancorché in maniera gravemente contraddittoria, e cioè al diritto penale applicabile al personale impegnato nelle missioni internazionali. Il secondo concerne, invece, un aspetto che la legge in questione disciplina in maniera ancora insufficiente, a discapito di quanto pur emerso nel corso del dibattito parlamentare, ed attiene alla mancata previsione di forme di controllo parlamentare *in itinere* sullo svolgimento delle missioni internazionali, che ben avrebbero potuto svolgersi in parallelo a quanto pur apprezza-

bilmente previsto in ordine agli elementi informativi che il Governo è tenuto a fornire alle Camere (*supra*, § 3.5).

Quanto alla prima questione, l'art. 19, co. 1, l. n. 145/2016 stabilisce, in termini generali, che "al personale che partecipa alle missioni internazionali, nonché al personale inviato in supporto alle medesime missioni si applica il codice penale militare di pace". Tuttavia, tale disposizione viene espressamente derogata in virtù di un duplice ed equivoco riferimento normativo al codice penale militare di guerra, il quale è il frutto della confusione che ha caratterizzato, sotto questo profilo particolare, la discussione parlamentare relativa al testo destinato a diventare la l. n. 145/2016, con l'effetto finale – vale la pena di anticiparlo – di rendere tale disciplina speciale di difficile applicabilità; il che come si dirà di qui a breve, potrebbe infine rivelarsi il male minore. Infatti, per un verso, l'art. 19, co. 2, l. n. 145/2016 prevede che "è fatta salva la facoltà del Governo di deliberare l'applicazione delle norme del codice penale militare di guerra"; per un altro, l'art. 2, co. 2, dispone che, "qualora il Governo intenda avvalersi della facoltà di cui all'articolo 19, comma 2, per prevedere l'applicazione ad una specifica missione delle norme del codice penale militare di guerra, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge". Tale risultato normativo appare già ad una prima lettura singolarissimo e – se non dicesse quel che ognuno già sa, e cioè che il Parlamento, a seguito anche della presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa, può adottare una disciplina di rottura della l. n. 145/2016 (*supra*, § 2.3), con riferimento, se del caso, allo stesso diritto penale applicabile al personale impegnato nelle missioni internazionali, fermo ogni rilievo di ordine più propriamente costituzionale in merito alla stessa applicabilità del codice penale militare di guerra in tempo di pace, su cui si tornerà tra poco – altamente problematico da un punto di vista tanto formale quanto sostanziale. Esso appare, poi, parimenti meritevole di segnalazione quale caso di scuola, si potrebbe dire, di un cattivo esercizio della tecnica legislativa.

Sul piano formale, il disposto di cui all'art. 19, co. 2, l. n. 145/2016 viene inserito nel corso della discussione svoltasi in seno all'Assemblea della Camera dei deputati su proposta di G. Pini e di M. Marcolin, alla quale si associano – previa riformulazione, ma senza forse avvedersi, sul momento, della gravità dell'addizione – sia il relatore che il Governo¹⁹⁹. Successivamente, nel corso del dibattito all'interno delle Commissioni riunite 3a e 4a del Senato della Repubblica, emerge immediatamente la necessità di conformare per via legislativa l'asserita piena discrezionalità del Governo circa il diritto penale militare da applicarsi alle missioni internazionali, con conseguente approvazione di un emendamento, proposto da C. Pegorer e C. De Pietro, finalizzato ad inserire la formula "e individua la disciplina penale applicabile" tra gli oggetti sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri e all'autorizzazione delle Camere²⁰⁰. La predetta disposizione introdotta dall'Assemblea della Camera dei deputati, invece, non viene contestualmente modificata. Tale soluzione, tuttavia, nonostante il tentativo di sottrarre al Governo la competenza a disciplinare il profilo in que-

¹⁹⁹ AP Camera, XVII legislatura, sed. del 13.5.2015, pp. 32-33.

²⁰⁰ AP Senato, XVII legislatura, Commissioni riunite 3a e 4a, sed. del 15.7.2015, p. 2.

stione, permane ugualmente problematica, tanto è vero che, nel corso della seconda lettura innanzi alla Camera dei deputati, la Commissione I, intervenuta in sede consultiva, riscontra una palese violazione della riserva di legge di cui all'art. 25, co. 2, Cost.²⁰¹, a fortiori alla luce della recente sent. n. 5/2014 della Corte costituzionale²⁰², nella quale si stabilisce che la predetta disposizione costituzionale "rimette al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, ed è violat[a] qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa". Tuttavia, il disposto dell'art. 19, co. 2, l. n. 145/2016, ancorché suscettibile di demandare proprio al Governo il potere "in bianco" di stabilire il diritto penale militare da applicarsi alle missioni internazionali, risulta inemendabile, essendo stato già approvato con una doppia deliberazione conforme dalle Camere. Pertanto, la Commissione I della Camera dei deputati non può che limitarsi a suggerire, con formula anodina, che "sia individuata una formulazione che, con riferimento alla disciplina penale applicabile, assicuri il rispetto dell'articolo 25, secondo comma, della Costituzione"²⁰³. La soluzione è presto trovata e consiste nell'inserimento all'interno del medesimo testo di legge di una seconda disposizione, suscettibile, per così dire, di privare di forza normativa la prima. Conseguentemente, nel corso della discussione in seconda lettura innanzi all'Assemblea della Camera dei deputati viene soppressa l'addizione "e individua la disciplina penale applicabile", riferita ai contenuti della deliberazione governativa e dell'autorizzazione parlamentare; mentre viene contestualmente introdotto all'art. 2, co. 2, un ultimo periodo, invero eccentrico rispetto al procedimento approvativo della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, per cui, "qualora il Governo intenda avvalersi della facoltà di cui all'articolo 19, comma 2, per prevedere l'applicazione ad una specifica missione delle norme del codice penale militare di guerra, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge"²⁰⁴. A ciò, in definitiva, si riferisce e, dunque, in ciò solo si risolve la facoltà del Governo di deliberare l'applicazione del codice penale militare di guerra.

Sul piano sostanziale, però, non può sottacersi come anche il solo richiamo di tale ultimo codice, seppur privo per le ragioni innanzi dette di un'immediata portata normativa, ma pur sempre collocato all'interno di un testo legislativo intitolato alla "partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali", riproponga serialmente – anche in questo caso, a partire dalla missione militare italiana in Libano del 1982²⁰⁵ – il rischio di incorrere in un'intollerabile "ipo-

²⁰¹ Su cui si rinvia, da ultimo, a I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale*, Milano, 2015, pp. 21 ss.

²⁰² AP Camera, XVII legislatura, Commissione I, sed. del 30.6.2016, p. 37.

²⁰³ Ivi, p. 38.

²⁰⁴ AP Camera, XVII legislatura, sed. del 7.7.2016, p. 14.

²⁰⁵ In proposito, va ricordato che l'art. 9, co. 1, c.p.m.g., nella sua formulazione originaria, prevedeva che fossero "soggetti alla legge penale militare di guerra, ancorché in tempo di pace, i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari, dal momento in cui si inizia il passaggio dei confini dello Stato, e, se trattasi di spedizione oltremare, dal momento in cui s'inizia l'imbarco del corpo di spedizione"; nondimeno, a partire dall'intervento militare italiano in Libano del 1982 si è applicato il codice penale militare di pace e, in tale circostanza, il Sottosegretario di Stato per la difesa B. Ciccardini, nel corso della discussione parlamentare del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale collegato a tale missione internazionale, ha affermato che il Governo riteneva inapplicabile il codice penale militare di guerra nel "caso di spedizione all'estero con scopi pacifici"

crisi del linguaggio”²⁰⁶ da parte del legislatore ordinario. Quest’ultimo, infatti, per un verso, non si avvale del procedimento dettato all’art. 78 Cost. per lo stato di guerra – ed anzi, come si è già visto (*supra*, § 2.2), all’art. 1, co. 1, l. n. 15/2016 lo esclude testualmente – ma, per un altro, agli artt. 2, co. 2, e 19, co. 2, dichiara pur astrattamente applicabile il correlativo codice penale, peraltro tuttora gravato da un “fortissimo ritardo dogmatico”²⁰⁷ e, soprattutto, da

(AP Camera, VIII legislatura, sed. del 22.12.1982, p. 55897); inoltre, in tale circostanza è stato presentato da M. Giuliano e altri l’ordine del giorno n. 9/3698/1 – ritenuto suscettibile dal Presidente della Commissione III della Camera dei deputati G. Andreotti di fornire nientemeno che un’“interpretazione autentica” (ivi, p. 55898) dell’art. 9 c.p.m.g. – interamente accettato dal Governo e, pertanto, non votato, a mente del quale “la Camera... afferma che assolutamente da escludere è l’applicabilità del codice penale militare di guerra a fatti o atti comunque intervenuti in occasione e nel corso dello svolgimento della missione di pace dell’Italia nel Libano” (ivi, p. 55900); adeguatamente, rispetto all’applicazione del codice penale militare di pace all’intervento militare italiano in Libano del 1982, si veda specialmente G. GIACALONE e G. RAIMONDI, *Il regime penale e disciplinare dei militari italiani in Libano*, in *Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, a cura di A. Migliazza, Milano, 1988, pp. 265-266; tuttavia, per la circostanza che “motivi non ancora accertati impedivano che tale direttiva [relativa all’applicazione del codice penale militare di pace] arrivasse al comando di Beirut, presso il quale, durante una visita conoscitiva, i parlamentari apprendevano che la norma dell’art. 9 [c.p.m.g.] era considerata vigente”, A. MASSAI, *Il meccanismo del controllo parlamentare*, in *La lezione del Libano*, a cura di F. Tana, Milano, 1985, p. 126; in senso difforme, invece, G. GIACALONE e G. RAIMONDI, *Il regime penale e disciplinare dei militari italiani in Libano*, cit., pp. 258-259; al di là di tale episodio, è stato successivamente riscontrato, in sede scientifica, come non sia stata sempre espressamente disposta, con un atto normativo di rango primario, l’applicazione del codice penale militare di pace, in deroga all’art. 9, co. 1, c.p.m.g.: così, ad esempio, nel caso dell’intervento militare italiano nell’ex Jugoslavia del 1999, come rimarcato, in particolare, da E. SCISO, *L’intervento in Kosovo*, in *L’intervento in Kosovo*, a cura di Ead., Milano, 2001, p. 53.

²⁰⁶ G. AZZARITI, *La guerra in Libia e la Costituzione*, [2011], su www.costituzionalismo.it, p. 2; nonché C. DE FIORES, *La Libia, la costituzione e la guerra “umanitaria”*, in *I diritti dell’uomo*, 2011, fasc. II, pp. 44-45; sulla scia di Id., “*L’Italia ripudia la guerra?*”, cit. nt. 152, p. 20; il riferimento è, in particolare, all’applicazione del codice penale militare di guerra agli interventi militari italiani in Afghanistan del 2001 e in Iraq del 2003, giusta la novella dell’art. 8 d.l. n. 421/2001, conv. con mod. nella l. n. 6/2002; la modifica dell’art. 9 c.p.m.g., disposta con l’art. 2, lett. a), l. n. 6/2002, per cui, “sino alla entrata in vigore di una nuova legge organica sulla materia penale militare, sono soggetti alla legge penale militare di guerra, ancorché in tempo di pace, i corpi di spedizione all’estero per operazioni militari armate, dal momento in cui si inizia il passaggio dei confini dello Stato o dal momento dell’imbarco in nave o aeromobile ovvero, per gli equipaggi di questi, dal momento in cui è ad essi comunicata la destinazione alla spedizione”; la modifica dell’art. 165 c.p.m.g., disposta con l’art. 2, lett. d), l. n. 6/2002, per cui “le disposizioni del presente titolo [dei reati contro le leggi e gli usi di guerra] si applicano in ogni caso di conflitto armato, indipendentemente dalla dichiarazione dello stato di guerra; la novella dell’art. 2 l. n. 15/2002, per cui al predetto art. 165 c.p.m.g. sono stati aggiunti due ulteriori commi, a norma dei quali, rispettivamente, “ai fini della legge penale militare di guerra, per conflitto armato si intende il conflitto in cui una almeno delle parti fa uso militarmente organizzato e prolungato delle armi nei confronti di un’altra per lo svolgimento di operazioni belliche” e “in attesa dell’emanazione di una normativa che disciplini organicamente la materia, le disposizioni del presente titolo si applicano alle operazioni militari armate svolte all’estero dalle forze armate italiane”; proprio tale ultimo riferimento potrebbe indurre a ritenere il predetto art. 165 c.p.m.g. implicitamente abrogato al momento dell’entrata in vigore della l. n. 145/2016; peraltro, per i possibili problemi derivanti da tale ipotizzabile abrogazione, si veda D. BRUNELLI e G. MAZZI, *Diritto penale militare*, cit. nt. 188, pp. 486 e 513; in ogni caso, si è successivamente assistito a un secondo *revirement*, questa volta dal codice penale militare di guerra al codice penale militare di pace, a partire dalla decadenza per mancata conversione in legge del d.l. n. 224/2006 (art. 16, co. 1) e dalla successiva entrata in vigore dell’art. 2, co. 26, l. n. 247/2006, grazie alla presentazione e all’approvazione il 19.7.2006 da parte dell’Assemblea della Camera dei deputati di un emendamento (n. 2.50) presentato in tal senso da S. Mattarella (AP Camera, XV legislatura, sed. del 19.7.2006, p. 63); peraltro, in tale circostanza il Sottosegretario di Stato per la difesa G.L. Forcieri ha dichiarato di aderire all’emendamento in questione, pur specificando che “il Governo aveva ritenuto di confermare il regime finora scelto e condiviso perché non aveva problemi di ordine nominalistico, essendo chiaro che si tratta di missioni di pace e che il codice penale militare di guerra presenta quelle caratteristiche che riguardano gli aspetti umanitari del diritto internazionale” (ivi, p. 35); di parere opposto (“non si tratta di una questione nominalistica”: ivi, p. 60) si è mostrato, invece, l’illustre presentatore dell’emendamento infine approvato.

²⁰⁷ M. NUNZIATA, *Corso di diritto penale militare*, II ed., Napoli, 2015, p. 11.

disposizioni di dubbia legittimità costituzionale²⁰⁸. A tale riguardo, non possono che riportarsi, anche in questa sede, le soluzioni alternative proposte in chiave sia politica che scientifica ed attinenti ora alla redazione di un “terzo” codice penale militare per le missioni internazionali ed ora all’integrazione del vigente codice penale militare di pace con una disciplina speciale. Tra le due soluzioni, la prima – di cui si è già parlato *supra*, nt. 44 – appare invero distonica, nonostante le opinioni anche autorevoli favorevolmente formulate al riguardo²⁰⁹, rispetto alla rigida dicotomia recepita, ad avviso di chi scrive, nella Costituzione repubblicana tra (stato di) guerra e (stato di) pace²¹⁰. L’altra ipotesi, invece, potrà essere apprezzata solamente alla luce dei suoi eventuali contenuti, la cui disamina, però, specialmente finché rimangono di là da venire, esula dall’economia del presente lavoro²¹¹.

²⁰⁸ Una questione assai intricata riguarda, ad esempio, la mancata abrogazione espressa da parte dell’art. 2, lett. h), l. n. 6/2002 dell’art. 17 della legge di guerra, di cui al R.d. n. 1415/1938, il cui co. 4 continua a prevedere l’emanazione di bandi militari, i quali “hanno valore di legge nella zona delle operazioni e nei limiti del comando dell’ufficiale che li ha emanati”; sul problema, si veda specialmente D. BRUNELLI e G. MAZZI, *Diritto penale militare*, cit. nt. 188, p. 36; per il vuoto legislativo che sarebbe provocato dalla ritenuta abrogazione implicita di tale disposizione, si veda, invece, N. RONZITTI, *Quale legge organica sulle missioni militari all’estero?*, cit. nt. 121, p. 1113; per ulteriori problemi di ordine anche costituzionale emergenti dall’applicazione del codice penale militare di guerra, si rinvia altresì, diffusamente, a C. DE FIORES, “*L’Italia ripudia la guerra?*”, cit. nt. 152, pp. 40 ss.; infine, per l’assenza di un’analisi più accurata delle necessarie modifiche [da parte del Parlamento], preferendo apportare alcune minimali variazioni al c.p.m.g. al fine di renderlo il più possibile rispondente al diritto umanitario vigente”, si veda, in una prospettiva giusinternazionalistica, G. BARTOLINI, *Le modifiche al codice penale militare di guerra a seguito della missione italiana in Afghanistan*, in *La comunità internazionale*, 2002, pp. 191-192; nonché, successivamente, Id., *The Legal Framework Applicable to National Military Personnel Deployed in Peacekeeping Operations*, in *China’s and Italy’s Participation in Peacekeeping Operations*, cit. nt. 67, pp. 266-267.

²⁰⁹ Ad esempio, nel corso delle audizioni parlamentari di esperti disposte durante la XVI legislatura, un deciso *favor* per il codice penale militare di guerra è stato espresso da G. de Vergottini, in AP Camera, XVI legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 15.9.2009, p. 10; in termini più problematici, invece, V. Camporini, in AP Camera, XVI legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 12.1.2010, p. 8; in termini critici, infine, D. Brunelli, in AP Camera, XVI legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 6.10.2009, p. 14, per il quale “il codice penale militare di guerra espande molto il diritto penale e sanziona una miriade di comportamenti. [...] Allo stesso tempo, però, concede un’ampia possibilità al ministro competente di bloccare il processo penale”.

²¹⁰ *Contra*, sul presupposto che la coppia oppositiva formata dal codice penale militare di pace e dal codice penale militare di guerra sia una “trappola logica, nonché ideologica”, G. CATALDI e G. SERRA, *Ordinamento italiano e corpi di spedizione all’estero, fra diritto umanitario, diritto penale e tutela dei diritti umani*, cit. nt. 42, p. 145; nondimeno, sono gli stessi autori a sottolineare, correttamente e condivisibilmente, che, “nonostante le riforme, il CPMG ha mantenuto il suo carattere originario di sistema di inasprimento delle sanzioni in condizioni di conflitto armato, mentre il CPMP è rimasto un corpo normativo sostanzialmente aderente ad un contesto di addestramento e di esercitazioni militari in assenza di eventi bellici” (ivi, p. 146); inoltre, sulle contraddizioni del legislatore ordinario il quale, quando ha voluto applicare il codice penale militare di guerra, ha nondimeno previsto l’esercizio ordinario dell’azione penale nei confronti dello straniero e, quando ha voluto applicare il codice penale militare di pace, ha disciplinato istituti ad esso evidentemente estranei, qual è, ad esempio, lo stato di prigionia, si veda ancora ivi, p. 148; tale disciplina, per così dire, anfibia si ritrova, peraltro, anche all’interno della stessa l. n. 145/2016, posto che, in costanza di applicazione del codice penale militare di pace, l’art. 9 si riferisce, per l’appunto, allo stato di prigionia.

²¹¹ Sul punto, ci si limita a segnalare, con riferimento alla (XVII) corrente legislatura, la p.d.l. AC 155, presentata da R.M. Villecco Calipari, e il d.d.l. AS 240, presentato da R. Pinotti; in particolare, le relazioni illustrative di entrambi, con riferimento alla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali, palesano l’intendimento di “prevede[re] norme penali sostanziali per perseguire gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, come nel caso di cattura di ostaggi, tortura, violenza arbitraria contro civili che non prendono parte alle operazioni militari e norme in materia di arresto, fermo e misure cautelari personali e adempimenti connessi, riprendendo e aggiornando istituti già applicati nelle missioni internazionali ma inseriti in molteplici testi normativi” (rispettivamente p. 2 e p. 3).

Venendo ora alla seconda questione problematica emergente nella l. n. 145/2016, si è già visto in precedenza (*supra*, § 3.5) il concreto dispiegarsi degli obblighi informativi in capo al Governo e a beneficio del Parlamento in merito ad alcuni elementi indefettibili circa la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, "anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo" (art. 3, co. 1, l. n. 145/2016). Nonostante quanto apprezzabilmente disposto in merito alla Sessione parlamentare sull'andamento delle missioni autorizzate, una certa perdurante debolezza sembra nondimeno affliggere la funzione di controllo parlamentare, che pure dovrebbe accompagnare in maniera permanente e non soltanto episodica, una volta all'anno, il concreto svolgimento della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali di volta in volta autorizzate.

In verità, la questione della previsione e dell'istituzionalizzazione di forme di controllo parlamentare *in itinere* sugli interventi militari italiani all'estero appare oggetto di attenzione, seppur episodica, da parte del legislatore ordinario²¹², ma soprattutto di una sollecitazione risalente nel tempo della dottrina giuspubblicistica anche italiana, al fine di individuare meccanismi adeguati per vivificare il ruolo del Parlamento nei confronti del Governo *in subiecta materia* e, a maggior ragione, di evitare ogni forma di speciosa separatezza dell'ordinamento delle forze armate, il quale, di contro – come già ricordato (*supra*, § 3.3) – "si informa allo spirito democratico della Repubblica" (art. 52, co. 3, Cost.)²¹³.

A due distinte categorie possono fondamentalmente ricondursi – in una prospettiva, però, tutta *de iure condendo* – le proposte formulate a tal fine. Le prime si ritrovano in alcuni progetti di legge presentati a partire dalla V legislatura²¹⁴ ed attiene all'istituzione di un Commissario parlamentare per le forze armate. Il modello di riferimento, in questo caso, è l'omologo organo previsto all'art. 45b della Legge fondamentale tedesca, introdotto con il *Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes* del 19.3.1956, per cui tale Commissario risulta preposto alla difesa dei diritti fondamentali all'interno delle forze armate e – per quel che qui più rileva – esso è un "organo ausiliario dell'Assemblea federale per l'esercizio del controllo parlamentare"²¹⁵. Le seconde concernono, invece, la (anche in tal caso già da tempo²¹⁶) prospettata istituzione di un organo *quodammodo* "gemello" del Comitato parlamentare per la

²¹² Ci si riferisce, ad esempio, al potere per i parlamentari di visitare le strutture militari, disciplinato agli artt. 301 ss. d.lgs. n. 66/2010, che si riferisce, come opportunamente specificato all'art. 412, co. 1, d.P.R. n. 90/2010, anche alle "visite dei parlamentari ai reparti impegnati in missioni internazionali e alle strutture militari dislocate al di fuori del territorio nazionale, ove gli stessi sono accasermati".

²¹³ In particolare, sul passaggio dell'ordinamento militare da "ordinamento 'riconosciuto' dallo Stato" a "ordinamento interno dello Stato", si rinvia, per tutti, al fondamentale studio di V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, pp. 65 ss.

²¹⁴ Si vedano, in particolare, il d.d.l. AS 269, presentato da L.S. Anderlini e altri, e il d.d.l. AS 1519, presentato da P. Sema e altri, entrambi volti all'istituzione, per l'appunto, di un Commissario parlamentare alle (o per le) Forze armate.

²¹⁵ Su questo profilo, si veda specialmente, con riferimento alla sua compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano, G. DE VERGOTTINI, *Sulla istituzione di un Commissario parlamentare alle forze armate*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, p. 437.

²¹⁶ Per la proposta di istituire un Comitato parlamentare di controllo e vigilanza sui poteri di guerra e di emergenza, si veda già l'art. 2 dello schema di disegno di legge sulla difesa nazionale contenuto in *Costituzione e della difesa e stati di crisi*, a cura di Id., s.l., 1991, p. 412.

sicurezza della Repubblica, di cui agli artt. 30 ss. l. n. 124/2007²¹⁷. In questo senso, l'art. 4 della p.d.l. 933 disponeva l'istituzione di un "Comitato parlamentare di controllo sulle operazioni internazionali", mentre gli artt. 17 ss. della p.d.l. 1959 stabilivano in maniera particolarmente analitica la composizione e le funzioni di un "Comitato parlamentare per le missioni militari all'estero", il cui compito precipuo sarebbe stato quello di "verifica[re], in modo sistematico e continuativo, che l'attività delle Forze armate italiane nelle missioni internazionali si svolg[esse] nel rispetto della Costituzione, delle leggi e del mandato ricevuto dal Parlamento per ogni singola missione" (art. 17, co. 2). Entrambe le proposte facevano peraltro riferimento a un controllo delle regole di ingaggio²¹⁸ – su cui ci si è già soffermati (*supra*, § 3.5) – e la seconda, da parte sua, confermava la possibilità di visita del Comitato in questione ai contingenti militari italiani²¹⁹. Tuttavia, nessuna di tali prospettazioni è stata finalmente accolta – come affermato nel corso della discussione parlamentare innanzi all'Assemblea della Camera dei deputati dal relatore A. Causin – "sia per evitare la proliferazione di organi parlamentari, sia per non limitare le competenze delle Commissioni affari esteri e difesa"²²⁰.

Ad ogni modo, proprio il suddetto Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica²²¹ non sembra, almeno in determinate circostanze, estraneo alla materia della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, anche per come questa viene disciplinata nella stessa l. n. 145/2016²²². In tal senso rileva, in tempi recenti, quanto prospettato all'art. 7-*bis* d.l. n. 174/2015, aggiunto dalla l. (di conversione) n. 198/2015 e rubricato "disposizioni in materia di intelligence", per cui "il Presidente del Consiglio dei ministri, acquisito il parere del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, emana... disposizioni per l'adozione di misure di intelligence di contrasto, in situazioni di crisi o di emergenza all'estero che coinvolgano aspetti di sicurezza nazionale o per la protezione di cittadini italiani all'estero, con la cooperazione di forze speciali della Difesa con i conseguenti assetti di supporto della Difesa stessa" (co. 1). Si prevede altresì che il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica sia informato dal Presidente del Consiglio dei ministri (co. 2) e che esso, a sua volta, sia tenuto a trasmettere una "relazione sull'efficacia delle norme contenute nel presente articolo" (co. 6) ben ventiquattro mesi dopo, però, la sua entrata in vigore. Tale recente inserto normativo appare dotato di un qualche rilievo generale, perché – a discapito della sua intempestiva collocazione all'interno di un decreto-legge contenente precipuamente un'autorizzazione alla spesa per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali dal 1.10.2015 al 31.12.2015 – sembra destinato a costituire un'innovazione legislativa stabile

²¹⁷ Peraltro, per qualche timore circa l'interferenza tra i due organi, si veda C. ANTONIELLO, *Il controllo parlamentare sulle forze armate nell'esperienza della XIV e della XV legislatura*, cit. nt. 128, p. 426.

²¹⁸ Art. 4, co. 3, della p.d.l. 933 e art. 18, co. 2, della p.d.l. 1959.

²¹⁹ Art. 18, co. 2, della p.d.l. 1959; sul punto, si veda già *supra*, nt. 212.

²²⁰ AP Camera, XVII legislatura, sed. dell'11.5.2015, p. 5.

²²¹ Sul quale si rinvia, da ultimo, a M. FRANCHINI, *A proposito delle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, s.l., 2015, vol. I, pp. 698 ss.; E. RINALDI, *Arcana imperii*, Napoli, 2016, pp. 163 ss.

²²² Ciò, se non altro, per il disposto dell'art. 20 l. n. 145/2016, a cui si è già fatto cenno *supra*, nt. 11.

nell'ordinamento giuridico italiano²²³. Al riguardo, risulta che (almeno) in una circostanza il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nella seduta del 28.1.2016, abbia esaminato uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi e per gli effetti del predetto art. 7-bis d.l. n. 174/2015, e dunque presumibilmente relativo – secondo la lettera della disposizione da ultimo richiamata – ad una situazione di crisi o di emergenza all'estero. Com'è noto, il regime di pubblicità che regola il funzionamento di tale Comitato è particolarmente circoscritto ex art. 37, co. 2, l. n. 124/2007²²⁴ ed anzi improntato alla regola del segreto, per cui non è dato sapere, ovviamente, termini e contenuti né delle misure adottate in tale circostanza né delle modalità di esercizio della stessa funzione di controllo parlamentare – i primi emersi qualche mese dopo, piuttosto, a seguito di alcune notizie di stampa²²⁵ – al di là del fatto, riportato nel resoconto sommario, che il Comitato ha espresso un parere favorevole al riguardo. Si tratta, nondimeno, di una prima avvisaglia concreta del fatto che, probabilmente, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica e (alcuni dei profili più delicati circa) la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali saranno destinati in futuro ad incontrarsi.

²²³ Sul punto, si rinvia, per un primo commento, a L. SALVADEGO, *La nuova disciplina italiana sulle operazioni di "intelligence di contrasto" all'estero*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, pp. 1187 ss.

²²⁴ Cfr. altresì l'art. 8 del Regolamento interno del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

²²⁵ Ci si riferisce all'intervista intitolata *Mps, non pagano i cittadini*, in *la Repubblica*, 31.7.2016, p. 3, nel corso della quale, alla domanda se fossero impiegate in quel momento "forze speciali italiane" in Iraq e in Libia, il Presidente del Consiglio dei ministri M. Renzi ha risposto così: "le strutture italiane impegnate nella lotta contro Daesh sono quelle autorizzate dal Parlamento, ai sensi della vigente normativa. Non si scherza su questi temi".